

Andrea Trengereid Gjerde

# NPM og post-NPM i norsk utdanningspolitikk

Ei idéanalyse av arbeidet med ny nasjonal læreplan

Masteroppgåve i Statsvitenskap

Veileder: Jostein Vik

Februar 2020



Andrea Trengereid Gjerde

# **NPM og post-NPM i norsk utdanningspolitikk**

Ei idéanalyse av arbeidet med ny nasjonal læreplan

Masteroppgåve i Statsvitenskap  
Veileder: Jostein Vik  
Februar 2020

Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



## Samandrag

Idear frå New Public Management (NPM) har i stor grad påverka offentleg sektor dei siste tiåra. Som ein svar på dei mange reformene og endringane har me sett ei utvikling i idear rundt offentleg styring som har leia til det ein kan kalle post-NPM-reformer. I den norske skulen gjorde NPM seg gjeldande gjennom reformer på slutten av 90-talet og i den siste stor endringa, Kunnskapsløftet i 2006. Frå hausten 2020 blir det innført nye læreplanar i skulen gjennom *Fagfornyelsen*, den største endringa i skulen sidan 2006. Denne studien ser nærare på korleis ideane i NPM og post-NPM er til stades og har utvikla seg i arbeidet med den nye læreplanen. New Public Management og overgangen til post-NPM, samt tidlegare studiar av korleis den norske skulen har utvikla seg, internasjonale reformtrendar i utdanning og erfaringar frå innføringa av Kunnskapsløftet dannar det teoretiske grunnlaget for analysen av den nye læreplanen. Gjennom ein idéanalyse av NOU 2015:8 og Meld. St. Nr. 28 (2015-2016), ser oppgåva nærare på om ideane som ligg til grunn for den nye læreplanreforma byggjer vidare på dei etablerte NPM-ideane, eller om ein kan sjå på denne reforma som ei post-NPM-reform.

Ved å nytte idéanalyse og dokumentstudiar har denne oppgåva eit todelt siktemål. Først ser den nærare på kvifor det skjer ei reform i den norske skulen no og kva denne seier om endra behov og mål for samfunnet. For det andre undersøker den kva arbeidet med ny læreplan har å seie med tanke på post-NPM i norsk skule. Er denne reforma eit uttrykk for dei post-NPM-tankegangane me har sett i andre sektorar, og kva vil post-NPM seie for skulesektoren?

Resultata viser at ein finn både NPM- og post-NPM-idear i arbeidet med den nye læreplanen. Medan mange av dei grunnleggjande NPM-ideane framleis er leiande for korleis ein vil styre den norske skulen, har ein også ei rekke tilnærmingar som skil seg frå førre reform.

Overordna ser ein eit tydeleg fokus på koordinering, samarbeid og ei felles retting av skulen, i tråd med det ein har sett i ei rekke andre post-NPM-reformer. Den nye læreplanen markerer ei rekkje verdivar for skulen. Vidare ser ein eit utvida fokus på rolla til læraren og skuleeigaren, samt behovet for autonomi og profesjonelt handlingsrom. Samla sett markerer ikkje den nye læreplanen eit markant skile frå førre reform, men siktar på å balansere, forbetre og utvikle dei eksisterande strukturane.

## Abstract

The ideas of New Public Management (NPM) have greatly influenced the public sector over the last decades. As a response to the many reforms and their effects, we have seen a development in the ideas of public governance towards reforms being dubbed post-NPM. In the Norwegian school system, the ideas of NPM were an important factor in the reforms in the late 90's as well as the last big reform, Kunnskapsløftet in 2006. In the fall of 2020, the implementation of a new national curriculum *Fagfornyelsen* marks the greatest change in Norwegian schools since these reforms. The theoretical foundation of this study consists of previous studies on NPM, post-NPM and educational reforms in Norway and internationally. An ideational analysis of White Paper 28 and Green Paper 2015:8 (NOU 2015:8) seeks to explain how several idea dimensions of NPM and post-NPM have formed the new national curriculum.

This study has two main focuses. Firstly, it investigates why the reform is being implemented and what are the arguments for this change. Secondly, it takes a closer look at what post-NPM means for the educational sector and whether this reform could be considered a post-NPM reform. The results show that both NPM and post-NPM ideas are present in the documents and the development of the new curriculum. While some classic NPM ideas are still important in the management of Norwegian schools, we also see some approaches that contrasts the previous reform. In broad terms there is a new focus on coordination, collaboration and unifying that largely follows what we have seen in other post-NPM reforms. This new curriculum also marks some important value postures for the Norwegian school. Further we find an extended focus on the professional role and professional autonomy of teachers and school leaders. In sum we find that the implementation of *Fagfornyelsen* does not mark a clear diverge from the previous reform, however it seeks to re-balance, improve and develop existing structures.

## Forord

Vegen mot ei ferdig mastergrad har vore lærerik og spanande, men også lang, svingete og med nokre interessante omvegar. Likevel, utan eit år permisjon for å studere praktisk pedagogikk hadde eg nok ikkje funne det engasjementet og den interessa som har resultert i denne masteroppgåva. Gjennom praksis i skulen blei eg introdusert for arbeidet med den nye læreplanen og gode diskusjonar med lærarar og studentar sat meg på sporet av tema og problemstillingar som til slutt har munna ut i denne oppgåva.

Ein stor takk til rettleiaren min, Jostein Vik, for gode tilbakemeldingar, for at du heldt roa og har leia meg stødig gjennom dette.

Denne oppgåva markerer også slutten på ei fantastisk studietid i Trondheim. Tida mi i Studentmediene, på Samfundet og i ISFiT har gitt meg uendeleg mykje. Takk til alle som har hjelpe meg og støtta meg når stress og usikkerhet har prega meg som mest.

Til slutt, takk til Emil for gode diskusjonar og korrekturlesing. Takk for at du stiller opp, har trua på meg og støttar meg i tjukt og tynt.

Trondheim, februar 2020

## Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing .....</b>	<b>5</b>
1.1	Mitt bidrag .....	7
1.2	Oppgåva si oppbygging .....	8
<b>2</b>	<b>Teori og tidlegare forskning .....</b>	<b>9</b>
2.1	New Public Management .....	9
2.2	Post-New Public Management .....	11
2.3	Den norske skulen si utvikling .....	14
2.4	Internasjonale reformtrendar i utdanning .....	16
2.5	Kunnskapsløftet 2006 .....	19
<b>3</b>	<b>Idear og idéanalyse .....</b>	<b>23</b>
3.1	Kva er ein idé? .....	24
3.2	Idéanalyse som metode .....	26
3.3	Dimensjonar og idealtypar som analyseverktøy .....	28
<b>4</b>	<b>Data og metode .....</b>	<b>29</b>
4.1	Datamateriale og utvikling av idédimensjonar .....	29
4.2	Metodiske utfordringar .....	30
<b>5</b>	<b>Analyse .....</b>	<b>32</b>
5.1	Normer og verdier .....	32
5.2	Synet på publikum/brukarane .....	34
5.3	Myndighetene si rolle .....	35
5.4	Mekanisar for å oppnå politiske mål .....	37
5.5	Tilnærming til ansvarlegging .....	39
5.6	Administrativ delegering .....	41
5.7	Organisasjonsstruktur .....	42
<b>6</b>	<b>Drøfting .....</b>	<b>44</b>
6.1	Mål og motiv for ny læreplan .....	44
6.2	Fagfornyelsen og Post-NPM .....	45
6.3	Kva kan post-NPM bety for skulesektoren? .....	48
<b>7</b>	<b>Oppsummering og konklusjon .....</b>	<b>51</b>
<b>8</b>	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>53</b>



## 1 Innleiing

Skulen legg grunnlaget for store delar av den sosiale, faglege og demokratiske opplæringa av befolkninga og er følgjeleg ein viktig samfunnsinstitusjon. Målet for den norske skulen er at den skal vere inkluderande, byggje på likeverd og sikre tilpassa opplæring for alle.

Samstundes skal opplæring sikre kompetanse og kunnskap for framtida. Regjeringa (u.å) skildrar det som at skulen skal «gi den enkelte og samfunnet nødvendige forutsetninger for fremtidig velferd, verdiskaping og en bærekraftig utvikling».

Meiningane er mange og spreidde om korleis skulen bør styrast for å sikre desse måla. Kva som skal vere innhaldet og verdigrunnlaget i skulen, kva som skal undervisast og korleis – og på kva måte me skal måle dette – er alle politiske avgjersler. Ideane om kva som er viktig og kva som er den rette måten å løyse problema skulen møter er mangfaldige og både ulike pedagogiske syn, resultata frå ny forskning, testresultat, samt nasjonale og internasjonale politiske svingingar påverkar korleis den norske skulen blir forma og endrar seg. Det store «PISA-sjokket» i 2001 der Noreg hadde lågare resultat enn forventa skapte uro og påverka biletet mange hadde av den norske skulen. Den påfølgjande debatten rundt kva den norske skulen skulle vere og korleis ein skulle oppnå betre resultat vart vigd stor merksemd, både i media og politisk.

Dei siste 20-30 åra har den norske skulen i likskap med andre delar av offentleg sektor opplevd store endringar og ei rekkje reformer med inspirasjon frå New Public Management (NPM), og Kunnskapsløftet frå 2006 innførte for alvor NPM-inspirerte idear i styringa av skulen. Hausten 2020 skal det innførast ny læreplan i den norske skulen, Kunnskapsløftet 2020 (frå no av omtalt som *Fagfornyelsen*). Som utdanningspolitisk dokument har læreplanen to formål – å vere eit verktøy for nasjonal politisk styring og å oppgje ein fagleg og pedagogisk plattform for yrkesutøving (Aasen, Prøitz & Rye, 2015:417). Innføringa av nye læreplanar markerer den største endringa i norsk skule sidan Kunnskapsløftet i 2006 (Regjeringa, u.å.). Ei rekkje forskarar har i det siste sett på korleis offentleg sektor no opplever reformer som har for sikte å reversere eller balansere dei endringane som skjedde i tidlegare reformbølger. Eit av omgrepa som er nytta om desse ulike reformene er såkalla post-NPM-reformer.

I denne oppgåva ser eg nærare på det arbeidet som har leia opp til innføringa av den nye læreplanen i 2020. Gjennom å analysere to politiske styringsdokument som er sentrale for utarbeidinga av den nye læreplanen, NOU 2015:8 og Melding til Stortinget nr. 28 (2015-2016), skal eg sjå nærare på korleis ideen om NPM og post-NPM har utvikla seg og har påverka den nye politikken og dei tiltaka som blir tilrådde. Offentlege dokument er godt gjennomarbeidde og ein må gå ut ifrå at dei ord og uttrykk som blir brukte er godt gjennomtenkte og valde med omhug. Med ei idéanalytisk tilnærming søkjer denne oppgåva å «kome bak» teksten og sjå på korleis desse ideane fører til handling. På kva måte skaper ein eit politisk handlingsrom for ei slik reform, og kva er dei viktigaste drivkreftene bak endringa?

Eg har i denne oppgåva eit todelt siktemål. For det første vil eg sjå nærare på kvifor det skjer ei reform i den norske skulen no og kva denne seier om endra behov og mål for samfunnet. Kvifor har denne endringa fått så lite merksemd og kva er ideane som kjem til uttrykk i dei politiske styringsdokumenta knytt til reforma? For det andre vil eg sjå nærare på arbeidet med ny læreplan har å seie med tanke på post-NPM i norsk skule. Er denne reforma eit uttrykk for dei post-NPM-tankegangane me har sett i andre sektorar, og kva vil post-NPM seie for skulesektoren? For å svare på desse problemstillingane vil eg nytte dokumentstudiar og idéanalyse. I dei politiske styringsdokumenta kan ein finne uttalte mål og middel for skulen og styringa av den, og følgeleg også analysere kva idear om korleis skulen skal styrast og kva som er målet med skulen og endringa av den. I dokumenta kan eg lese korleis synet på den norske skulen er og kva som er verdiane for utdanninga. Dokumenta viser korleis endringar og avgjersler blir legitimerte og argumenterte for, samt korleis ein skaper eit politisk handlingsrom for endring.

Arbeidet med ny læreplan starta i 2014 med Ludvigsen-utvalet som forfatta kunnskapsgrunnlaget presentert i NOU 2014:7 – *Elevenes læring i fremtidens skole*. Dette har blitt etterfølgt av NOU 2015:8 og Melding til Stortinget nr. 28 (2015-2016). Dåverande kunnskapsminister Jan Tore Sanner uttalte at dei nye læreplanane skal gje skulen eit verdiløft «– Skolen har et dobbelt samfunnsoppdrag. Den skal både danne og utdanne. Verdigrunnlaget i opplæringa, som blant annet handler om respekt for mennesker og natur, og det å verdsette mangfold og likeverd, kommer nå tydeligere frem i de enkelte fagene» (NTB, 2019).

Noreg endrar læreplan hyppig og det er interessant å sjå nærare på kva som er bakgrunnen for dei hyppige endringane. Innføringa av Kunnskapsløftet i 2006 fekk stor merksemd og skapte glødande debatt, og resultat frå PISA-undersøkinga og dei store omveltingane i skulesystemet opptok mange. Innføringa av Fagfornyelsen har på langt nær hatt same effekt. Dei nye læreplanane har i det heile fått lite merksemd i media og skapt lite debatt eller kontrovers hos folket. Kvifor har desse endringane blitt vigde så lite merksemd? Skulen er ein viktig samfunnsinstitusjon og me bør ha brei innsikt i kva som ligg bak så grunnleggjande endringar i den politiske styringa. Vidare er utdanningssystemet og skulen eit område Noreg brukar betydelege ressursar på. Det er derfor alltid interessant å sjå nærare på kvifor ein gjer politiske endringar og kva desse fører med seg.

### 1.1 Mitt bidrag

Denne oppgåva bidrar med å sjå på utviklinga i norsk skulepolitikk frå Kunnskapsløftet 2006 og fram mot den neste store endringa, Fagfornyelsen. Ideane frå New Public Management markerte eit skifte i den utdanningspolitikken ein har ført i Noreg og det er interessant å sjå korleis desse ideane har vorte vidareførde eller har endra seg fram mot den neste store reforma i skulen. Kan ein framleis finne NPM-baserte idear i korleis ein styrer skulen eller er det fleire innslag frå det ein kan skildre som post-NPM?

Denne oppgåva bygger vidare på tidlegare forskning på Kunnskapsløftet som utdanningspolitisk reform, men ser utover NPM som reformstrategi i skulesektoren og bidrar med eit forslag til kva post-NPM kan bety for den norske skulesektoren og utviklinga av utdanningspolitikk i tida framover. Karlsen (2006:16) peikar på at korleis utdanning blir styrt er eit viktig tema fordi det både direkte og indirekte gjeld heile folket. Det norske utdanningssystemet er så omfattande at me alle er lenge innom skulen som institusjon. Likevel er har utdanningspolitisk forskning historisk sett vore nedprioritert innanfor mange av samfunnsvitskapane. Utdanningspolitisk forskning har vore på nokre områder vore «sett ned på» fordi den blandar seg opp i noko som historisk skal sjåast på som «upolitisk», kvar det faglege skal vere heva over politisk kamp. Sidan utdanning er ein så stor del av den politiske debatten og er så viktig for samfunnet, meiner Karlsen (2006:58) det er naturleg at det også finst ei omfattande utdanningspolitisk forskning, men dette er ikkje tilfellet.

«Utdanningspolitiske forskning har og har hatt en heller marginal posisjon i fag det var naturlig å forvente slik forskning», derunder statsvitenskap og sosiologi. Sjølv om det er det er gjort

mykje pedagogisk forskning på læreplanar i Noreg, er det ikkje gjort like utbreidd forskning på læreplanen som eit utdanningspolitisk styringsdokument.

## 1.2 Oppgåva si oppbygging

For å svare på problemstillingane mine vil eg først presentere teori om New Public Management som styringsteori og utbreiinga av denne dei siste tiåra, samt korleis den har utvikla seg og gått over i ein seinare fase, ofte omtalt som post-NPM. Noreg har hatt ei rekkje utdanningspolitiske reformer og eg vil sjå nærare på korleis dei ulike reformene har forma skulen slik den er i dag og ligg til grunn for den endringa som no skjer. Vidare vil eg sjå nærare på og kva internasjonale utdanningspolitiske trendar som har vore viktige dei siste tiåra, samt vise korleis ei stadig globalisering, større samanknytning gjennom internasjonale organisasjonar og at landa lærer av kvarandre har påverka også det norske skulesystemet. For å sjå nærare på den nye læreplanen er det naudsynt å få oversikt over den førre store endringa i den norske skulen. Eg vil derfor gjennomgå korleis innføringa av Kunnskapsløftet i 2006 eit viktig skile i den norske utdanningspolitikken og for alvor introduserte NPM-idear i styringa av skulen.

I denne oppgåva nyttar eg idéanalyse for å sjå nærare på dei tankane om den norske skulen og styringa av den som kjem til uttrykk i Fagfornyelsen. Eg vil derfor vidare presentere korleis idear har fått meir fokus i samfunnsfaget og korleis idéanalysa har vakse fram som eit nytt bidrag til dei kvalitative analyseverktøya. Vidare vil eg forklare det metodiske opplegget for oppgåva, korleis eg har planlagt og gjennomført analysane, samt dei metodiske utfordringane eg har møtt i arbeidet. I analysedelen av oppgåva vil eg presentere funna frå dokumenta samla mot dei idédimensjonane som ligg til grunn for analysen. Vidare vil eg drøfte dei viktigaste funna nærare. Avslutningsvis vil eg summere opp og konkludere, samt sjå kort på korleis dette temaet kan studerast vidare.

## 2 Teori og tidlegare forskning

For å sjå nærare på problemstillingane mine vil eg først gå gjennom dei viktigaste teoriene og funna frå tidlegare forskning på dette området. Eg vil først presentere kort utviklinga og innhaldet i reformene knytt til New Public Management, kva utfordringar desse bar med seg og la grunnlaget for det som blir kalla post-NPM-reformer. For å forstå endringane i dagens læreplan er det naudsynt med ei innsikt i korleis den norske skulen har utvikla seg fram til i dag. Eg vil derfor presentere ei oversikt over dei tidlegare reformene i den norske skulen og lærdommen frå desse, samt korleis påverknad frå andre land og internasjonale organisasjonar har påverka også den norske utviklinga.

### 2.1 New Public Management

New Public Management (NPM) er det samlande omgrepet for ei bølge reformer innan offentleg styring og administrasjon. Dei første NPM-baserte reformene henta idear og ideologi frå nyare institusjonell økonomisk teori og teori om offentleg styring. Det var her eit særleg stort fokus på effektivitet, strukturell delegering, oppdeling, konkurranse, og ulike styringsprinsipp. Forventninga til NPM-reformene var at strukturell delegering og større autonomi til leiarar saman med mål- og resultatstyring ville forbetra effektiviteten og spare inn kostnader utan å ha negative konsekvensar for andre verdiar som kontroll og demokrati (Christensen, Lie & Læg Reid, 2007:21). NPM var på mange måtar ein hybrid som både ville ha auka sentralisering og auka delegering, samt både auka autonomi og auka kontroll på same tid. I praksis har dette i all hovudsak vist seg gjennom auka horisontal og vertikal spesialisering og ein meir fragmentert offentleg sektor (Aucoin, 1990). Dei kommersielle aspekta ved offentlege tenester blei også tydelegare: Borgarane blei i større grad sedde på som forbrukarar med makt og påverknadskraft, og det vart auka fokus på valfridom i tenestene (Christensen & Læg Reid, 2007:15).

Reformtankegangen har hatt ei global utstrekning, særleg Australia, New Zealand og Storbritannia har vore føregangslønd. I Noreg kom NPM-bølgja for alvor på 80- og 90-tallet. Dei ulike måla og faktorane ved NPM har blitt innførde på ulike måtar, i ulik grad og med varierende fokus på dei ulike komponentane i dei ulike landa (Wright, 1994). Desse variasjonane blir stadig tydelegare når ein beveger seg frå å sjå på dei teoretiske rammene og måla for NPM-reformer og ser på dei faktiske avgjerslene, implementering og effektane av reformene (Pollitt, 2001). Offentlege styringsreformer skjer ofte saman med andre politiske

reformer, er knytte til endringar i politisk kultur, valsystem eller omfattande sosiale endringar (Pollitt & Bouckaert, 2004:7). I tillegg kan offentlege styringsreformer ha effektar som er symbolske eller knytte til legitimitet. For politikarar kan det liggje ein verdi i å bli sett på som handlekraftig og pro-aktiv gjennom å setje i gang reformer, rette kritikk mot byråkratiet, presentere nye styringsteknikkar og love betre tenester (Pollitt & Bouckaert, 2004:6).

Organisasjonskulturen påverkar endringsprosessane og ein godt etablert kultur sikrar ein stabil og integrert organisasjon som motverkar raske, store og gjennomgåande endringar. I eit kulturelt perspektiv er det større fokus på *utvikling* enn *reform*, sjølv om ei krise eller stor hending kan føre organisasjonen over på nye spor (March & Olsen, 1983). Korleis ein reform blir implementert og sett i verk er avhengig av dei administrative og kulturelle rammene i organisasjonen; dersom endringane er i tråd med den tradisjonelle kulturen blir ho lettare akseptert. Det multifunksjonelle og komplekse offentlege tenestesystemet blei utfordra av NPM som i større grad tilbyr eindimensjonale løysingar til kompliserte strukturar og problem (Self, 2000). Dei ulike fasane av NPM-reformer er også ein del av ein langtgåande syklisk trend kvar periodar med stor grad av spesialisering vart etterfølgde av meir koordinering (Christensen et al., 2007:19). Den store desentraliseringa av oppgåver og makt gjorde at den politiske og administrative styringa sat igjen utan styringsverktøy, påverknad eller informasjon. Auka grad av einsretta organisasjonar med mål og verke som ikkje overlappa kvarandre førte til «siloisering» eller «søylifisering» av offentlig sektor.

Bakgrunnsfaktorane i eit land har mykje å seie for korleis reformer blir implementert og me har sett at politiske system, administrasjon, juridiske rammeverk og endringskultur kan verke inn. Dei nordiske landa var lenge motvillige til å setje i gang reformer. Her var det mindre press frå omgivnadene, samt at tradisjonen for ein sterk rettsstat og innarbeidde normer for likestilling var mindre samanfallande med verdiane i NPM-reformene. I tillegg var det tydelegare hinder i lovar og reglar, samt at det politiske systemet og den politiske situasjonen verka inn. Stadige mindretals- og samarbeidsregjeringar gjorde landa mindre opne for radikale reformstrategiar (Christensen, 2003). Eit av hovudmomenta i norske reformer har vore ei gradvis strukturell delegering innan offentlig sektor, med mindre fokus på privatisering enn i andre land.

Då NPM-reformene for alvor nådde Noreg var det var brei politisk eining om reformene, med Arbeidarpartiet som ein drivande part. Regjeringsskiftet i 2001 førte til eit større fokus på

reformer med stor vekt på dei tradisjonelle faktorane i NPM, som strukturell delegering, einsretta organisasjonar, konkurranse, effektivitet og forbrukarfridom (Christensen et al., 2007:28). Sjølv om sentrumsregjeringa var svært ivrige etter å setje i verk reform var det heller blanda kor suksessfulle dei var i å få implementert dei. Før valet i 2005 var anti-NPM-retorikk ein stor del av valkampen for Ap, SV og Sp, som argumenterte med at NPM hadde for store negative konsekvensar i form av redusert politisk kontroll og fragmentering (Christensen et al., 2007:30).

## 2.2 Post-New Public Management

*Post-NPM* er ikkje eit eintydig omgrep, men nyttast om ei rekke reformer som har komme som ein respons på utviklinga frå NPM-reformene. I litteraturen nyttast òg omgrep som «Whole-of-Government» «New public service» (NPS), «New Public Governance» og «Joined-up government / governance», samt «den neo-weberianske stat» (NWS). Omgrepa er nye, men har blitt til for å beskrive dei langvarige og velkjende problema med koordinering og kontroll (Christensen et al., 2007:25). Byrkjeflot (2016) peiker på at bruken av prefiksa post- og neo- er ein indikasjon på at sjølv om det skjer store endringar er det også ei viss kontinuitet i utviklinga. Omgrepet «Whole of Government» seier noko om overgangen til å tenkje på staten som ei heilskapleg eining, heller enn fragmenterte og sjølvstyrte einingar (Aspøy, 2015). Post-NPM reformer søker ei meir holistisk tilnærming til offentleg styring, med teoriar og idear frå fleire av dei samfunnsvitskaplege disiplinane, ikkje berre frå økonomien (Christensen & Lægred, 2007:11).

Ved å sikre betre kommunikasjon og koordinasjon mellom ulike sektorar prøver mange post-NPM reformer å motverke den auka fragmenteringa i offentleg sektor (Helgøy & Homme, 2016:54). Det har for mange vore vanskeleg å akseptere den maktfordelinga som følgjer av ei auka horisontal delegering og fragmentering. Dette har skapt eit auka ønske om ei større sentralisering og tilbakeføring til «sentrum». Overordna er det eit større fokus på samarbeid på ein meir pragmatisk og intelligent måte, enn det er på formelle samarbeid. Mange post-NPM-reformer er også kulturelt orienterte og har mellom anna som mål å skape eit samla verdisett, kulturell integrering, lagbygging, eller å involvere samarbeidsorganisasjonar i større grad (Christensen, 2012:4). Ein ser eit auka fokus på integrering, horisontal koordinering samt auka politisk kontroll og re-sentralisering.

Den tidlegare auka i horisontal spesialisering med fokus på roller og oppgåver som ikkje gjekk i kvarandre blir no i større grad møtt med program og prosjekt som går på tvers av seksjonar. Ved å nytte nettverk og samarbeid på tvers av organisasjonar og funksjonar kan ein sikre auka koordinering i systemet på eit overordna nivå (Christensen & Læg Reid, 2007:12). Ein utbreidd tanke er at ved at ein ved å arbeide på tvers av organisasjonar, jurisdiksjonar og politiske og administrative grenser vil sikre ei meir effektiv policyutvikling, implementering og tenestetilbod (Christensen, 2012:2). Helgøy og Homme (2016:55) illustrerer nokre av ulikskapane mellom reformdimensjonane i NPM og post-NPM i tabellen under:

Tabell 1: Samanlikning av det offentlige sitt syn på reform. *New Public Management (NPM og Post-NPM. (Helgøy & Homme, 2016:55). Mi omsetjing..*

Reformdimensjonar	NPM	Post-NPM
Normer og verdiar	Økonomisk	Demokratisk
Synet på publikum/brukarane	Kundar; ei aggregering av individuelle interesser	Borgarar og interessentar, i dialog om delte verdiar
Myndighetene si rolle	Styring	Betjening gjennom dialog
Mekanismar for å oppnå politiske mål	Insentivstrukturar, benchmarking, konkurranse og marknadsstyring	Vinne tilbake den sentrale kapasiteten og kontrollen gjennom koalisjonsbygging, koordinering og samarbeid
Tilnærming til ansvarleggjering	Marknadsstyrt, eksplisitte prestasjonsstandardar og kontrollering av organisasjonen si yting.	Mangfaldig – Offentlig tilsette må ivareta lovar, samfunnet sine verdiar, politiske normer, profesjonelle standardar og borgarane si interesse.
Administrativ delegering	«Hands-on» styring og skjønsmessig kontroll	Naudsynt skjønn, men avgrensa og ansvarlig
Organisasjonsstruktur	Horisontal spesialisering og vertikal delegering	Samarbeid, horisontal og vertikal koordinering

Medan nokre forskarar meiner NPM-æraen er over for godt og erstatta av nye reformbølger, meiner andre at NPM lever vidare. Christensen og Læg Reid (2007:2) støttar Pollitt sitt syn på at NPM på ingen måte er over, men har blitt utfordra i seinare tid. Endringane som skjedde under paraply-omgrepet NPM stod for store endringa samanlikna med den «gamle» offentlege styringa. Marknadsretta styring og løysingar ser ut til å ha blitt meir eller mindre institusjonaliserte innan offentleg sektor, men utan å fjerne alle spor frå det Weberianske offentlege styringssystemet. Ein trend ved NPM-reformer var at organisasjonar blei meir



einsretta, heller enn integrerte system. Dette har ein sett at har blitt modifisert i Post-NPM reformer der ein legg opp til meir koordinering og samarbeid både innan og på tvers. Den strukturelle delegeringa som var tydeleg i NPM-reformer har i seinare tid blitt møtt med auka sentralisering og større sentral statleg kapasitet.

NPM-reformer og post-NPM-reformer opptreer såleis ikkje åtskilte frå kvarandre, og ein kan ikkje nødvendigvis seie at den eine avløyer den andre. Heller ser ein at dei byggjer på kvarandre og eksisterer saman, og om kvarandre. Følgjeleg vil offentlege organisasjonar då bestå av element frå ulike tidsperiodar og reformbølger (Christensen, 2012:12). Eit slikt syn er i tråd med eit historisk institusjonelt perspektiv (Schmidt, 2008). Ein har sett endringar og i nokre tilfelle reverseringar av tidlegare reformer, særleg dei meir fragmenterande komponentane av NPM. Me ser også ei auka sentralisering og auka sentral statleg politisk styring, samt heilskaplege politiske tiltak som skal føre til betre horisontal organisering. Marknadstenking har blitt ein inkorporert del av statlig styring, saman med det meir tradisjonelle weberianske byråkratiet (Christensen & Lægred, 2007).

Endringane ein kan plassere i post-NPM representerer ikkje eit klart skile frå tidlegare reformer eller tankegangar, dei står heller ikkje for ei fundamental endring av den offentlege sektoren. Post-NPM-reformer er ikkje ute etter å fundamentalt endre systema, men rebalansere og reforhandle dei eksisterande forholda. Det er usemje mellom forskarar rundt kva som blir effektane av eit stadig meir komplekst og hybrid sett med strukturar som kjem av å kombinere eigenskapar frå eit Weberiansk system, NPM og post-NPM (Christensen, 2012:8).

Samla sett kan ein seie at NPM-reformer var prega av idear om at auka effektivitet, meir strukturell delegering mål- og resultatstyring skulle sikre betre og meir effektive produkt og tenester. Etterfølgjande reformer i det me kan kalle ei post-NPM-reformbølge markerer ei overgang til å sjå meir heilskapleg på offentleg sektor. Desse seinare reformene var tufta på idear om at betre kommunikasjon og koordinering mellom einingar ville bøte på dei negative konsekvensane av NPM-reformene.

### 2.3 Den norske skulen si utvikling

I likskap med resten av offentlig sektor har og også den norske skulen har gjennomgått fleire reformer. Sosiale og økonomiske omveltingar, pedagogiske syn og ny forskning har påverka utdanningssystema, både nasjonalt og globalt. Den norske skulen har lenge vore ein einskapleg, sterkt demokratisk og likestilt skule kvar ein normativ nasjonal læreplan, eit standardisert utdanningssystem for lærarar og eit utstrekt forskrift- og lovverk har vore særlege kjenneteikn (Helgøy & Homme, 2016:54). «Den norske grunnskolen som samfunnsinstitusjon har trekk av tregheit og stabilitet. Som en grunnsokkel i vårt dannings- og kunnskapsformidlingssystem kan skolen fremstilles som selve stereotypien på en institusjon» (Helgøy, 2004). Gjennom 1900-tallet har den norsk skulen gått gjennom store endringar og utvikla seg til ei felles, obligatorisk, 10-årig grunnskule som er open for alle (Telhaug, 2006:12). Innhaldet i skulen er regulert av ei rekkje forskrifter og lover, i Opplæringslova (1987) finn me detaljerte føringar for undervisning, rettar, styring og leing. Til grunn for undervisninga ligg læreplanverket som i dag (per LK06) er sett saman av generell del av læreplanen, prinsipp for opplæringa, fag- og timefordeling og fagspesifikke læreplanar. Utover dette finst fleire støttedokument og informasjonsskriv gjennom mellom anna Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

Målstyring som styringsprinsipp blei sett på som ein viktig føresetnad for å bevare eit heilskapleg nasjonalt utdanningssystem i ei tid med omfattande desentralisering. Dette auka fokuset på målstyring førte til ei oppvurdering av leiarfunksjonen ved den enkelte skule, samt at leinga fekk ein nøkkelfunksjon i å kommunisere mål nedover i organisasjonen og sikre måloppnåing. Reformene av utdanningssystemet på 90-talet representerer samla sett ei aukande standardisering og tilpassing til internasjonale standardar og trendar. «Den underliggende endringsforståelsen er primært strukturfunksjonalistisk. Det gjaldt å komme fram til de «riktige» strukturer og systemer, som igjen ville påvirke innhold og virksomhet på grunnplanet» (Karlsen, 2006:27). Gjennom betre samordning av utdanningssystem, systematisk evaluering og måling av resultat skulle ein oppnå høgare kvalitet og auka effektivitet. Hyppig restrukturering og omorganisering blei ein hovudtrend for å nå dei overordna måla, «kvalitetssikring» blei eit moteord og ein ønskte både betre effektivisering og høgare kvalitet (Karlsen, 2006:34-35).

Tabell 2: Reformar og endringar i læreplanverket i den norske skulen (Karlsen, 2006; NOU 2014:7, 2014; Telhaug, 1997, 2006)

Namn og kortnamn	Endringar og tiltak
Normalplanen for Byfolkeskolen og Normalplanen for Landsfolkeskolen (N39)	Plan for den 7-årige folkeskolen
Læreplan for forsøk med 9-årig ungdomsskole (L1960)	Bygde vidare på N39, utvida med læreplanar for fag i den nye ungdomsskulen
Mønsterplanen for grunnskolen 1974 (M74)	Ny læreplan
Mønsterplanen for grunnskolen 1987 (M87)	Ny læreplan
Generell del av læreplanen (L93)	Innført for barneskulen, ungdomsskulen og den vidaregåande opplæringa. Vidareført i Kunnskapsløftet.
Reform 94 (R94)	Lovfesta rett til 3-årig VGS. Ny struktur og nye læreplanar for vidaregåande opplæring.
Reform 97 (R97) og ny læreplan (LP97)	10-årig grunnskule og ny læreplan for den nye grunnskulen
Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006 (LK06)	Nytt læreplanverk for grunnskulen og vidaregåande opplæring. Prinsipp for opplæringa. Grunnleggjande ferdigheter i alle fag

Dei nyliberale og nykonservative ideane fekk stor betydning på utdanningsområdet, og den auka marknadsorienteringa gjorde at ein i større grad såg på elevar og foreldre som brukarar av tenester. «Voucher-system» der pengane følgjer eleven som betaling for utdanningstenester og bruk av fritt skuleval var viktige og omdiskuterte tema i utdanningspolitikken. Eit auka fokus blei det også på organisering og styring, leiarfunksjonen blei viktigare og det blei meir vekt på konkurranse – både mellom elevar, mellom lærarar og mellom skular (Karlsen, 2006:44). Innføringa av nasjonale kartleggingsprøvar skapte debatt i det dei både kunne vere eit verktøy for å betre opplæringstilbodet og til å skape konkurranse, samt leggje for mykje fokus på målbare og samanliknbare kunnskapar (Telhaug, 2005).

Dei siste tiåra har me sett fleire reformer i den norske skulen, sett i verk og følgt opp av ulike regjeringar av skiftande politiske samansetting. NPM gjorde seg særleg gjeldande i utdanningssektoren gjennom eit auka fokus på målstyring, og dette kom særleg til uttrykk gjennom stortingsmeldinga *Organisering og styring i utdanningssektoren* (St. Meld. nr 37

(1990-1991). Skulen har fleire mål og kan både sjåast som å ha ei utdannings- og danningorientering. Den skal sikre dei kunnskapane og kvalifikasjonane verda «utanfor» forventar, men skal også sikre at individet får rom for samarbeid, utfolding og moglegheit til å utvikle verdiar og haldningar (Karlsen, 2006:18).

#### 2.4 Internasjonale reformtrendar i utdanning

Jamt med at den norske skulen har utvikla seg har ei auka globalisering og internasjonalisering brakt med seg reformtrendar og nye politiske idear utanfrå. (Karlsen, 2006:18) legg vekt på at ein mistar viktige aktørar og arenaer or synet om ein berre ser på den nasjonale konteksten rundt marknaden og den auka marknadsstyringa. For å forstå denne restruktureringa av utdanningssystema internasjonalt er det viktig å forstå påverknaden frå den aukande globaliseringa. Den nyliberale og nykonservative utdanningspolitikken kom særleg til uttrykk gjennom ei rekke reformer i Danmark og England på 80-tallet. Reformar med sikte på å redusere lærarprofesjonen si påverknad og den korporative makta markerte eit klart skile med den tradisjonelle danske utdanningspolitikken.

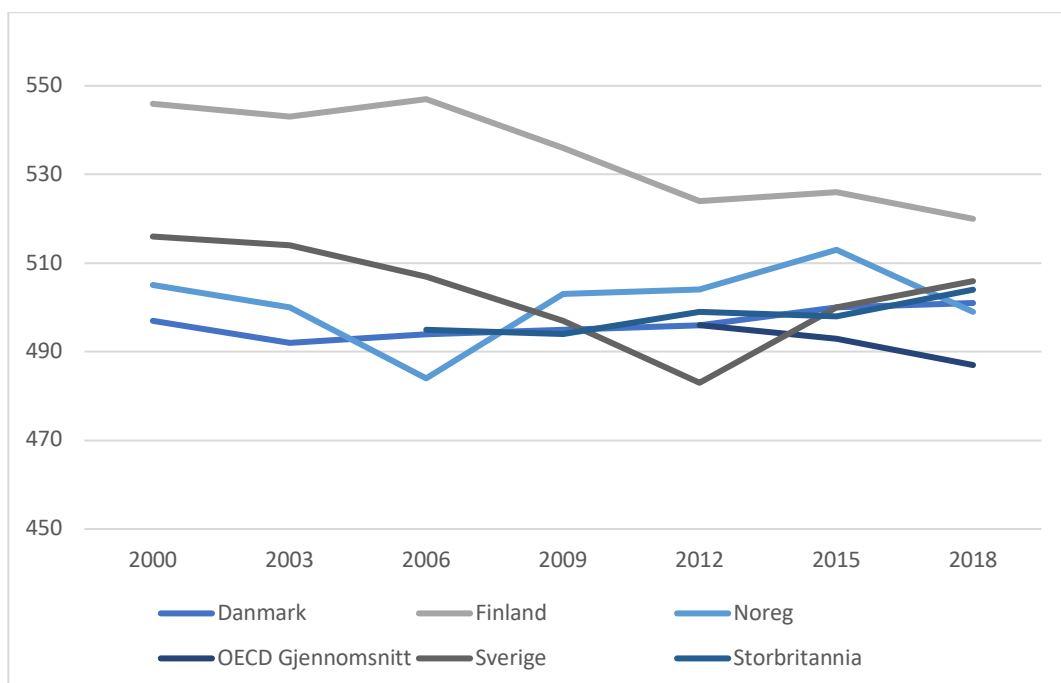
I tråd med EU si utdanningstenking satsa Danmark på ei utdanning som i større grad skulle vere marknadsretta, tene næringslivet og auke landet si konkurransevne. I England innførte statsminister Thatcher reformer som på lik linje med Danmark ønskte å betre nasjonen si konkurransevne og dermed styrkje økonomien. Det var eit ønske i begge landa om å svekkje den korporative og administrative makta. Dette bar med seg ein auka tillit til lekmannsskjønnet over tilliten til fagekspertisen (Karlsen, 2006:44). «Situasjonane i Danmark og England er på mange måter typisk for det ideologiske og politiske klima som danner basis for den restruktureringa som har funnet sted over store deler av verden» (Karlsen, 2006:46).

Auka globalisering, reformtrendar, og medlemskap i internasjonale organisasjonar har hatt mykje å seia for utviklinga. Internasjonale program for måling og testing i skulen har fått auka tyding i skulen dei siste tiåra. Til dømes har internasjonale testar som TiMMSS og PISA påverka utdanningspolitikken og korleis landa samanliknar seg og tilpassar seg kvarandre. PISA-testane har i aukande grad blitt eit verktøy for «benchmarking» av elevane sine prestasjonar blant OECD-landa (Sahlberg, 2010:327). I eit europeisk perspektiv ser ein fleire hovudtendensar i konvergerande utvikling dei siste 20 åra. For det første er det aukande autonomi i skulane som einingar. Vidar ser ein eit forsøk på å balansere mellom sentralisering

og desentralisering. Ekstern evaluering av skular og skulesystema har hatt stor vekst. Vidare er det eit auka fokus på foreldra sin valfridom når det kjem til skule. Av dette følgjer også ei større diversifisering av kva opplæring som blir tilbydd. Skulane ønskjer å vise foreldra kva dei har å velje i, og konkurrerer med kvarandre om tilbod ved å tilby t.d. meir avanserte fag. Ei anna synleg utvikling er at det er i auke av kontrollert regulering av undervisninga, læraren har mindre profesjonell autonomi og blir i større grad observerte og rettleia i sine undervisningssituasjonar (Maroy, 2012:56).

Finland presterte godt på PISA-målingane i starten av 2000-tallet og blir ofte trekt fram som eit døme på korleis ein oppnår eit effektivt og rettferdig utdanningssystem. Historisk har Finland hamna i skuggen av større «utdanningssupermakter» som Sverige, England, USA og Tyskland, men sidan 70-tallet har landet gått gjennom fleire store endringar og har utvikla seg til å bli ei leiestjerne når det kjem til utdanningssystem som presterer godt (Sahlberg, 2010:323). Landet har vore mellom OECD-landa som presterer best både på lesing, matematikk og i naturfaga. Dette har vekka stor interesse hos både forskarar og politikarar som har prøvt å identifisere kva faktorar som ligg bak og korleis ein kan lære av utviklinga.

Figur 1: PISA-resultat lesing, utvalgte land (OECD, 2020)



Sahlberg (2010) argumenterer for at Finland sin suksess i å transformere utdanningssystemet og forbetre resultatene kjem frå at dei har innført andre typar reformer enn i mange andre land.

Vidare peiker han på at Finland si framvekst i stor grad er betringa av kontekstuelle faktorar som sosiokulturelle aspekt og den offentlege politikken i landet. «Finnish experience suggest that education systems will continue to find it difficult to achieve good student learning if children live in a world outside school that does not provide enough of the caring in terms of health, safety and moral support that are needed to be able to learn well in classrooms» (Sahlberg, 2010:324)

Sidan 70-talet har landet hatt ei jamn forbetring av prestasjonar i utdanningssystemet. Ein såg ein stadig auke i talet finnar som tok utdanning i alle nivå av utdanningssystemet, med ei særleg auke i kor stor del som tok vidaregåande utdanning. Like moglegheiter for alle, høgare kvalitet og større deltaking frå alle delar av samfunnet var viktige gjennomgåande fokus i den finske utdanningspolitikken (Sahlberg, 2010:324). Av dei som tok utdanning ser ein at det har vore ein jamn auke i alle delar av befolkninga og delar av landet, der det tidlegare hadde vore eit kunnskapshol som i stor grad overlappa med dei sosioøkonomiske skila. Etter at det blei innført like krav og forventingar til alle elevar blei gapet mellom dei høgst og lågast presterande elevane svært redusert. Dette har ein sett igjen i resultata frå PISA-testane, der Finland er blant landa med minst variasjon i prestasjonar innåt i kvar enkelt skule (Sahlberg, 2010:326). Landet har også svært liten variasjon i prestasjon mellom skulane. Fordi variasjon mellom skular ofte tyder på utfordringar knytt til sosial ulikskap kan ein utifrå desse tala anta at den finske skulen, saman med dei andre nordiske landa, er suksessfull i å utjamne sosiale forskjellar. Eit viktig poeng når det kjem til utviklinga i Finland er at endringane ikkje har ført til større kostnader for elevar, studentar eller foreldre, men i hovudsak har vore offentleg styrt og finansiert. Berre 2 % av utgiftene til utdanningssystemet kjem frå private, mot 13 % i gjennomsnitt i OECD-landa (tal frå 2007). Det har heller ikkje vore stor auke i det nasjonale budsjettet, der Finland i 2004 brukte 6,1 % av BNP, som er på gjennomsnittet for OECD-landa.

Sahlberg (2010:343) trekkjer fram ei rekkje viktige funn ein bør ta med seg om ein skal hente idear frå det finske systemet. Av dei tekniske pådrivarane for eit godtpresterande utdanningssystem blir mellom anna ein felles grunnskule for alle, ei forskingsbasert lærarutdanning, relativt små skular og ei god pedagogisk leiing innåt på skulane trekt fram som viktige. Av dei sosiokulturelle faktorane finn ein at ei utbreidd tru på verdien av utdanning og kunnskap, høg arbeidsmoral, sosial kapital skapt gjennom velferdsstaten og tillit til offentlege institusjonar har betydning. Ein finn vidare at suksess i ein sektor stor grad er

avhengig av suksess i alle dei andre sektorane. Derfor kan ein berre forklare eit godt presterande utdanningssystem utifrå større overhengande policy-prinsipp, inkludert dei i andre offentlege policyar. Chung (2016) argumenterer for at engelske policy-makarar ukritisk har lånt frå Finland sin suksess, men at fordi synet på lærarutdanning er så ulikt i dei to landa passar ikkje den finske modellen inn.

Ei anna erfaring frå utviklinga i Finland er at tekniske og politiske interesser ikkje nødvendigvis er nok til å drive fram naudsynt endring, ein treng også lidenskap og kjensler. «Indeed global education reform show that too rational approach to change does not work because renewal requires energy, and energy is driven by emotion» (Sahlberg, 2010:344). Kjensler kjem ofte til uttrykk i periodar med «krise», men kan også vekkast av t.d. nye økonomiske, tekniske eller kulturelle moglegheiter. Sidan tidleg på 2000-tallet har PISA-resultata gått nedover i Finland. Landet gjorde endringar i læreplanane i 2004, der ein stramma inn den lokale autonomien og viste at styresmaktene hadde mindre tillit til at lærarane og skulane sjølv kunne vurdere kva som var best for elevane. Ei anna utvikling har vore at ein forventar at skulane får til meir med mindre ressursar, som har ført til skulesamanslåingar og kutt i spesialundervisning og rettleiingstilbod. Ei bekymring for det finske utdanningssystemet er at utviklinga har stagnert. Dei gode resultata har gjort at er lite fokus på vidare reform av utdanningssystemet, men Sahlberg (2010:344) peiker på at endra sosiale verdiar, innvandring, ei aldrande befolkning, større fokus på produktivitet og krav om innovasjon og kreativitet påverkar behova og krev vidare utvikling om en skal sikre eit berekraftig utdanningssystem.

## 2.5 Kunnskapsløftet 2006

Noreg sine prestasjonar på internasjonale skulemålingar var ein viktig faktor for den siste store endringa i den norske skulen, Kunnskapsløftet, som blei implementert i 2006. Særleg viste tal frå TiMMSS- og PISA-testane i 2001 at Noreg presterte lågare enn forventa. Med tanke på dei økonomiske ressursane og måla ein hadde for den norske skulen blei ikkje dette sett på som tilfredsstillande. PISA-resultata og situasjonen i den norske skulen prega i stor grad den politiske debatten i Noreg i tida etter resultata blei kjende. Det blei etablert eit bilete av at den norske skulen sto ovanfor ein krisesituasjon og dette gav igjen grobottn for dei endringane regjeringa ønska å sette i verk.

Det auka fokuset på «kunnskapssamfunnet» og verdien av kunnskap sto sterkt på starten av 2000-talet. Kunnskapsløftet både ein styrings- og innhaldsreform og særleg fem prinsipp la grunnlaget for den nye styringa av skulen: Klare nasjonale mål, kunnskap om elevane sine læringsresultat i vid forstand, tydeleg ansvars plassering, stor lokal handlefridom og eit solid støtte- og rettleiingsapparat. Det blei også tydeleggjort korleis skuleeigarane hadde ansvar for kvaliteten på opplæringa (Kunnskapsdepartementet, 2016:9).

Politikarane var bekymra for manglande gjennomsløktigheit i den norske skulen, samt at dei ikkje hadde tilstrekkeleg innsikt i prestasjonane. Det blei argumentert for at ein trengte meir informasjon for å kunne utvikle god politikk på feltet, samt at foreldre og føresette hadde rett på innsikt i korleis utdanningssystemet presterte. Innføringa av Kunnskapsløftet gjekk føre seg gjennom ein lang periode og involverte mange parti og statsrådar;

Kunnskapsløftet ble initiert av Stoltenberg I (mindretallsregjering utgått av Ap) med Trond Giske (Ap) som kirke-, utdannings- og forskningsminister, utformet under Bondevik II med Kristin Clemet (H) som utdannings- og forskningsminister, og implementert av Stoltenberg II med Øystein Djupedal (SV) som kunnskapsminister. Derest ble arbeidet fulgt opp av Bård Vegard Solhjell og Kristin Halvorsen under Stoltenberg II (også disse to fra SV). (Volckmar, 2014:482-483).

Dei endringane som skjedde i skulepolitikken etter regjeringsskiftet i 2001 føl mange av dimensjonane i NPM (Helgøy & Homme, 2016:55). Endringane bygde på klassiske NPM-karakteristikkar, med mellom anna eit gjennomsløktig system for å mål- og resultatstyring og med nasjonale testar som eit viktig moment. Innføring av ny læreplan var eit viktig moment i den nye reformene, i den nye læreplanen skulle det bli tydelegare kva elevane skulle lære og korleis dei skulle målast på det. Den nye læreplanen la opp til å kunne målast og samanliknast, dette la igjen i større grad opp til konkurranse i resultat (Helgøy & Homme, 2016). Innføringa av nasjonale prøvar har vore svært omdiskuterte og møtte i første omgang stor motstand, inkludert boikott av somme lærarar og elevar.

For detaljstyrte læreplanar og høg grad av statleg regelstyring, verdistyring og innhaldsstyring blei forklaringa på at den norske grunnopplæringa ikkje innfridde dei forventa krava. «Bak Kunnskapsløftet ligger derfor en ny styringsfilosofi der statlig regelstyring og detaljstyring skal erstattes av målstyring, rammestyring og resultatstyring.» (Aasen et al., 2015:418). Denne nye styringsfilosofien markerer også ein overgang frå at løysingane blir definerte



sentralt til at ein legg eit større ansvar for strategisk planlegging, utforming av tiltak, implementering av løysingar og evaluering av resultat på dei lokale styresmaktene.

Ein har sett at læreplanar som er orienterte rundt kompetanse og læringsutbytte er meir elevsentrerte og i større grad legg vekt på elevane si læring heller enn læraren si undervisning eller læringa si innhald (Prøitz, 2015). Frå internasjonal forskning på læreplanreformer har ein sett at overgangen til slike læreplanar kan skape auka spenning. På ei side finn ein ei profesjonalisering av rolla til skuleleiar, samt auka autonomi og større ansvarsområde i læreryrket, medan ein på andre sida også ser ei «deprofesjonalisering» fordi yrkesutøvinga blir utsett for nasjonal standardisering og kontroll av resultat (Aasen et al., 2015:418). «Kompetansebaserte læreplaner endrer ikke bare hva læreren gjør, men også hvem læreren er» (Aasen et al., 2015:418).

Vidare har forskning vist at ein ikkje nødvendigvis oppnår ei auka profesjonalisering av læreryrket gjennom meir ferdigheits- og kompetansebaserte læreplanar. Desse planane kan gjere opplæringa innhaldslaus, historielaus og mindre tradisjonsbunden. Eit auka fokus på eksterne krav om standardisering vil igjen innskrenke læraren sitt profesjonelle skjønn og bidra til deprofesjonalisering. Kunnskapsløftet førde med seg med seg ei desentralisering av beslutnings- og forvaltningsmyndigheit og ein la i større grad opp til lokalt handlingsrom med ei tydelegare ansvars plassering. Som utdanningspolitisk reform stilte ein derfor store krav til dei underliggjande styrings- og forvaltningsnivåa (Aasen et al., 2015:420). «Innføringen av en kompetansebasert læreplan reduserer den nasjonale regelstyringen til fordel for målstyring. Styringsfilosofien representerer en overgang fra «governance» til «governance»; fra hierarki og regulering til nettverk, forhandlinger og fleksibilitet» (Bellamy & Palumbo, 2010).

Arbeidet med Kunnskapsløftet markerte også ei endring i forholdet mellom regjeringa og fagforeiningane. Kvar desse tidlegare hadde vore viktige partar i utarbeiding av endringar i skulen, blei dei i stor grad utelatne frå arbeidet med Kunnskapsløftet. Vidare såg ein ei utvikling mot større lokalt ansvar og delegering ned til fylkeskommunane og kommunane. Kommunane fekk mellom anna ansvar og fridom til å styre eigne budsjett og regulere klassestorleikar. Dei fekk også større innflyting over kva som skulle lærast vekk gjennom lokalt tilpassa læreplanar og lokalt læreplanarbeid. Denne auka lokale autonomien førde til variasjonar i korleis kommunane implementerte endringane i reforma, samt kor mykje pengar og ressursar som blei brukte på skule og utdanning (Helgøy & Homme, 2016).

Debatten rundt valet i 2005 handla mykje om kritikk mot det kommande Kunnskapsløftet og ein forventna ei snarleg reverseringsprosess etter eit regjeringsskifte. Intern usemje mellom regjeringspartia gjorde dette arbeidet vanskeleg og dei store endringane og reverseringane kom aldri. Regjeringa Stoltenberg med Kristin Halvorsen som statsråd i det nyomdøypte Kunnskapsdepartementet vidareførde politikken, men endra innhaldet i nokre av tiltaka. Til dømes blei dei nasjonale prøvane endra til at dei skulle kunne brukast som pedagogiske verktøy for å sikre tilpassa opplæring, heller enn eit verktøy for kontroll, konkurranse og rangering mellom skular. Sjølv om dette hadde vore mykje diskutert og kritisert blei resultatata frå dei nasjonale prøvane framleis gjorde tilgjengelege for ålmenta.

Volckmar (2014:482-483) peiker på at sjølv om det har vore ei høg grad av konsensus om utdanningspolitikken må ein ikkje tolke dette som at det ikkje har noko å seie kva parti som sit i regjering, og understrekar at det framleis er store partipolitiske skilnadar i mange viktige utdanningspolitiske spørsmål. Studiane hennar av regjeringspartia sine partiprogram og Sundvollen-plattformen (2013) konkluderte med at regjeringa si farge spela ei rolle. «Til tross for en omforent oppslutning om Kunnskapsløftet kan vi ut fra den utdanningspolitiske retorikken i regjeringspartienes partiprogram og Sundvollen-plattformen vente en høyredreining av norsk utdanningspolitikk i retning av økt privatisering og svekking av fellesskolens brede mandat til fordel for en snever satsning på skolen som kunnskapsbedrift» (Volckmar, 2014:494).

Som me har sett har ulike idear om korleis skulen skal styrast, kva den skal innehalde og kva som er viktige verdiar lagt til grunn for mange av endringane i skulen. I denne oppgåva undersøker eg nettopp korleis ulike reformstrategiar og idear har påverka utdanningspolitikken og den norske skulen. Kvifor akkurat *idear* er viktige å studere i statsvitskapen og korleis dei kan brukast til å analysere politiske dokument vil eg ta for meg i neste kapittel.

### 3 Idear og idéanalyse

Eg vil i denne oppgåva sjå nærare på korleis ideane om NPM har utvikla seg og gjort seg gjeldande i norsk utdanningspolitikk. I dette kapitlet vil eg ta for meg både det teoretiske og metodiske rammeverket for nytte av idear i analyse. Eg finn at det er hensiktsmessig å presentere både den teoretiske bakgrunnen og den metodiske tilnærminga saman for å i tilstrekkeleg grad vise den teoretiske tyngda som ligg bak bruk av idear som analytisk verktøy og korleis denne tradisjonen og metoden har vekse fram. Idear har i stadig større grad blitt anerkjende som ein av dei viktigaste faktorane i politikk i den statsvitskapelege litteraturen. Béland og Cox (2010:3) argumenterer for at idear er ein av dei primære kjeldene for politisk åtferd og Schmidt (2008:3) peiker på at idear er viktige fordi essensen av det politikarar gjer er å generere idear om kva som bør gjerast, for så å kommunisere dei til den øvrige befolkninga for diskusjon og overveing.

The most important thing to know about a society and its politics are its prevailing assumptions. Understanding how these assumptions become dominant, what role they play in determining policy while ascendant, and why they are replaced by other sets of assumptions should be at the heart of political science and political sociology. (Metha, 2010:45-46)

Det er fleire faktorar som spelar inn når ein ser på kvifor idear har fått auka prominens på tvers av samfunnsvitskapelege disiplinar dei siste tiåra. På 70- og 80-tallet fekk behaviorismen og systemteorien mindre fokus og ny-institusjonalismen vaks fram. Særleg vaks det fram tre retningar innan ny-institusjonalismen; kulturell, historisk og rational choice (Hall & Taylor, 1996). Då desse tre retningane ikkje aleine kunne forklare spesifikke fenomen snudde mange seg mot idear og diskursar, Schmidt (2008:3) beskriv dette som *diskursiv institusjonalisme* og ser på den som ein fjerde ny-institusjonalisme, som «contributes to our understanding of political action in ways that the older three institutionalisms cannot.» Vidare peikar Schmidt på at dette gir oss endå eit metodologisk verktøy og kan hjelpe oss med å få innsikt i eit felt av politisk handling som lenge har vore neglisjert fordi det ikkje har vore rom for å undersøkje dei med dei eksisterande metodiske tilnærmingane.

Sidan tidleg 90-tal har me også sett ei språkleg vending i samfunnsvitskapane og ei større interesse for dei fortolkande vitskapane (Bratberg, 2017:17). Trua på lovmessigheiter og moglegheita til å gjere objektive observasjonar fekk mindre fokus og ein la større vekt på tolking av aktørar, idear, og intensjonar, samt ei meir aktiv forskarrolle. Ein henta her

inspirasjon frå sosialkonstruktivismen som ser den sosiale verda som grunnleggjande subjektiv, og legg til grunn at studiar av sosial åtferd då er avhengig av tolking.

### 3.1 Kva er ein idé?

Det er vanskeleg å definere kva idear er fordi det finns mange idear om idear. Sjølv om idear har fått auka merksemd er det eit mangfaldig og komplekst omgrep det har vore usemje rundt korleis ein skal definere. Éin definisjon er at idear er “normative or causal beliefs held by individuals or adopted by institutions that influence their attitudes and actions” (Emmerij, Jolly & Weiss, 2005:214). Det ontologiske grunnlaget for eit idéfokusert perspektiv er at verda er sosialt konstruert. Idear skaper grunnlaget for måten me konstruerer det sosiale samfunnet på og dei er ofte inspirasjonen for handling. Metha (2010) peiker på at det har skjedd ei utvikling frå å sjå på *om* idear påverkar til *korleis* dei påverkar. Om ein legg til grunn at idear er viktig for handling legg ein også til grunn at idear og interesser ikkje er til stades utanfor oss, men at dei skapast i ein kognitiv prosess. Dette bryt med det materialistiske synet på interesser og idear som noko ein «oppdagar» etter kva som passar med egne interesser og behov. Fordi idear blir til i ein kognitiv prosess vil idear og interesser også endre seg etter korleis me oppfattar verda rundt oss og korleis forståinga av den og prioriteringane våre endrar seg (Béland & Cox, 2010:11). Hay (2011) forklarar det som at interesser ikkje er faste, objektive fakta, men at dei er historisk, sosialt og politisk konstruerte. Dette utfordrar det tradisjonelle synet på materialistiske interesser som ser på idear som instrument aktørar nytta for å fremme sine interesser.

Kognitive eller kausale idear legg til grunn retningsliner, oppskrifter og kart for politisk handling. Dei blir også brukt til å rettferdiggjere politikk og tiltak ved å vise til interessebasert logikk og behov (Hall, 1993; Jobert, 1989). Kva som endrar seg og korleis ting endrar seg er eit resultat av kva folk vel å gjere, som ein respons på den verda dei lever i. Politikk handlar om korleis folk samhandlar med kvarandre og med verda rundt seg, derfor finns det ingen politikk utan menneskeleg handling. Idéfokuserte forskarar hevdar desse vala blir til på grunn av dei ideane folk har, utviklar og diskuterer med folk rundt seg. «There is a material reality, but it lends itself to many interpretations that open endless options for human agency. For this reason, the outcomes of any process of change are contingent. They are not predetermined and cannot be predicted» (Béland & Cox, 2010:12).

Innanfor statsvitskapen nyttar ein gjerne tre generelle nivå av idear; policyar, program og filosofiar (Schmidt, 2008). Policyar, på nivå ein, omfattar politiske løysingar som blir foreslått av policy-makarar. På neste nivå finn ein meir generelle politiske program som underbygger policy-ideane, medan nivå tre omfattar filosofiar. Alle dei tre nivåa av idear omfattar som regel både kognitive og normative idear og seier både noko om «kva som er» og «kva som bør gjerast», samt noko om kva som er bra og dårleg med både kva som er no og kva som bør gjerast.

Goldstein og Keohane (1993) ser for seg at idear er med å påverke politiske avgjersler på fleire ulike måtar. «Ideas influence policy when the principled or causal beliefs they embody provide road maps that increase the actors' clarity about goals or ends-means relationships, when the outcomes of strategic situations in which there is no unique equilibrium, and when they become embedded in political institutions» (Goldstein & Keohane, 1993:3).

Idear kan fungere som «vegkart» når me tar avgjersler for å nå måla våre. For det første er idear viktige fordi dei hjelper oss å vurdere og forstå samanhengen mellom dei måla me vil nå og dei alternativa me har for å nå dei. (Goldstein & Keohane, 1993:12). Dei peikar vidare på at når ein politisk ide blir sett i verk har dette langsiktige implikasjonar.

“Once ideas become embedded in rules and norms – that is, once they become institutionalized – they constrain public policy. Policies are influenced by earlier road maps, by past agreement to some policy focal point, or by the existence of some coalitional pattern rather than another” (Goldstein & Keohane, 1993:13). Korleis ideane påverkar dei politiske vala er ulike, men idear er uansett viktige fordi den politiske situasjonen hadde sett annleis ut om den aktuelle ideen ikkje hadde eksistert.

Béland og Cox (2010:3) legg til grunn at idear heng saman med årsaker – idear er eit produkt av kognitive prosessar og knytte til korleis me tolkar og oppfattar verda rundt oss: «Our minds can create ideas from any of a multitude of sensory perceptions, or the mind can create ideas based on no connection to reality at all”. Desse overtydingane om årsaker og samanhengar hjelper oss når me prøver å finne løysingar på utfordringar og påverkar korleis me handlar.

Idear kan vere både individuelle og kollektive og skil seg frå generelle inntrykk og haldningar i det at dei er ein tankekonstruksjon med ei viss kontinuitet. Ein kan altså både studere idear til enkeltindivid og leiarar, samt grupper og kollektive politiske prosessar. «Felles for disse

undersøkelsene er antagelsen om at ideer utgjør grunnlaget for måten vi betrakter verden omkring oss. Slik styrer de også vår holdning til konkrete spørsmål og ulike former for politisk handling» (Bratberg, 2017:72). Idear er heile tida i endring, ettersom dei blir revurderte og omdefinerte gjennom at aktørane kommuniserer og debatterer med kvarandre. Sjølv om ideane motiverer den politiske handlinga, vil dei spesifikke måla og strategiane ein utviklar også endre og forme dei ideane som låg til grunn undervegs (Béland & Cox, 2010:5).

Ei rekkje ulike typar idear blir ofte diskuterte i den samfunnsvitskapelege litteraturen, både konkrete og spesifikke til vide og generelle idear. Til dømes politiske retningslinjer (policy prescriptions), normer, prinsipielle oppfatningar, syn på årsak og verknad, ideologiar, delte trussystem og breie verdssyn er mykje diskuterte (Tannenwald, 2005:14).

### 3.2 Idéanalyse som metode

I denne oppgåva nyttar eg dokument som mitt datamateriale og studerer tekst på ein systematisk måte, med mål om å trekke slutningar om idear og intensjonar. Tekstanalyse som metode er mangfaldig og mylderet av analytiske teknikkar kan nokre gongar verke utydelege og lite strukturerte. Innhaldsanalyse, idéanalyse, diskursanalyse og studiar av retorikk og argumentasjon er døme på tekstanalytiske tilnærmingar, men Bratberg (2017:14-15) peiker på at den samfunnsfaglege metodelitteraturen er mangelfull når det kjem til meir enn «spinkle reisverk» for analysar av tekst. Han argumenterer for at det i liten grad har blitt diskutert korleis dei ulike vala får implikasjonar eller kva det ber med seg å trekkje slutningar til noko utanfor teksten. Omgrepet *idéanalyse* har heller ikkje vore tydeleg avgrensa, og det har vore usemje om kva ein slik metode skal innehalde. Idéanalysen hentar trekk frå både diskursanalysen og den kvantitative innhaldsanalysen, men har historisk mindre utbreiing og mindre «vitskapsteoretisk bagasje» enn dei to (Bratberg, 2017:69).

Ein kan sjå på idéanalysen som ei samansett metodisk tilnærming som bygger på fleire av greinene innanfor tekstanalyse og Maynard (2013) hevdar at idéanalysen omfamnar både diskursanalyse, kvantitativ innhaldsanalyse og idéhistoriske analyser, sidan alle desse er ute etter å kartleggje meiningsinnhald i form av idear og verdiar. Kort kan ein skildre idéanalyse som ei kvalitativ studie av ideane sitt nærvær i tekst, der fortolking er ei vesentleg side av analysar (Bratberg, 2017:97). Idéanalysen sett i større grad fokus på sjølve ideane og ideologiane som pregar teksten og legg mindre vekt på dei språklege vendingane og

konsekvensane av desse enn ei diskursanalytisk tilnærming. Metodisk byggjer på kvantitativ innhaldsanalyse med konkret, handfast og samanliknbart tekstinnhald, samt tilbøyelegheita til å klassifisere. Dei to metodane skil seg av ved at den kvantitative teljinga av ord er underordna i idéanalysen, ein legg her vekt på at ikkje all kvantifisering er meningsfull eller gir god nok tolking, «I många sammanhang är det viktigaste inte *hur många gånger* utan *hur något sags*» (Boréus & Bergström, 2005:78). Ein søker i større grad å «kome bak» teksten og utforske ideane som kjem til uttrykk og dei underliggjande overtydingane og tankane.

Fortolkning er ei vesentleg del av idéanalysen, men med premissen om at idear driv handling er metoden også eigna til å seie noko om årsakssamanhengar og forklare politiske avgjersler. Det kan vere relevant å nytte idéanalyse i alle forskingsspørsmål som involverer aktørar, oppfatningar og avgjersler. «Ideer er politikkenes drivhjul, og de er derfor hva vi bør se etter for å forstå politiske aktører og for å forklare beslutningene de tar» (Bratberg, 2017:67). Idéanalysen er primært oppteken av kva idear aktørane ber på, i utgangspunktet for å kartleggje dei og bruke dei til å forklare handlingsval. Idéanalysen følgjer ein middelveg mellom struktur og aktør (Bratberg, 2017:70). Fordi det finst få retningslinjer for det fortolkande arbeidet, manglar ein også kriterium for å vurdere i kva grad tolkingane er gyldige. «Gjennomføringen av analysen både kan og bør følge klare metodiske retningslinjer slik at slutningene kan etterprøves av leseren». Det er her viktig at forskaren er så open som råd er, og gjer det tydeleg kva som er datamateriale og korleis dette materialet blir analysert, at analysen «stiller seg åpent til skue for leseren» (Bratberg, 2017:16).

Berman (2001) viser til at det auka fokuset på idear er nyttig fordi det gjer at fleire forskarar analyserer motivasjon, interesser og preferansar hos aktørar i staden for å ta desse for gitt. Vidare er ho her tydeleg på at ein må etablere testbare hypotesar om ein skal hevde at idear har betydning for dei sosiale prosessane. Slike hypotesar bør også ta for seg korleis utfallet hadde blitt om idear ikkje hadde ei avgjerande betydning. Bratberg (2017:71-72) summerer det som at ein god idéanalyse har ei klar forståing av kva idear er, og korleis dei kan analyserast i eit tekstmateriale på best mogleg vis. Vidare bør analysen sjåast i lys av ein konkret politisk prosess, med mål om å vurder i kva grad og på kva måte dei visse ideane har påverka eit bestemt utfall – til dømes ei politisk avgjersle.

### 3.3 Dimensjonar og idealtypar som analyseverktøy

Både Boréus og Bergström (2005) og Bratberg (2017) presenterer *idealtypar* og *dimensjonar* som teknikkar for å analysere tekst i ei idéanalyse. Ved å utvikle eit analyseskjema som er deduktivt innretta kan ein foreta den empiriske analysen på ein systematisk og strukturert måte (Bergström and Boréus 2005). Ved å konstruere idédimensjonar og setje desse opp mot kvarandre kan ein studere endring over tid.

Eit politisk-teoretisk rammeverk med grunnlag i sekundærlitteratur ligg til grunn for utarbeidinga av idealtypar. Dei blir utvikla for å for å definere eit sett sentrale eigenskapar som er artsspesifikke for en klasse eller kategori. «Idealtyper er ikke et forsøk på å avbilde virkeligheten med alt sitt mangfold» (Bratberg, 2017:82). Idealtypanalyse kan bidra til betre orden i materialet. Ein fordel med dette er at det i større grad er mogleg å gjere ei systematisk samanlikning. Når ein nyttar idealtypar bør dei setjast opp på ein slik måte at dei står i kontrast til kvarandre. Om du set dei opp mot kvarandre, skal dei kunne løfte fram idear om temae og ein skal ikkje kunne forveksle kategoriane med kvarandre. Set ein idealtypane side om side bør ein kunne samanlikna dei ved at dei gir ulike svar på dei same politiske stridstema. Analyseskjemaet vil typisk gå et steg vidare i retning operasjonalisering: Korleis vil ein konkret idé sjå ut i debatten eller talane? Her blir idear formulerte som argument som kan kodast og klassifiserast (Bratberg, 2017:85).

Både idealtypar og dimensjonar er som analytiske verktøy deduktive i tilnærminga fordi dei definerer kva forskaren er på jakt etter å «fange» i tekstane (Bratberg, 2017:88). Bruken av dimensjonar byggjer på tankegangen som ligg til grunn for idealtypane, men analysen vil vere mindre finmaska. Ein vil gjerne avgrense til ein eller fleire idédimensjonar, heller enn eit fullstendig sett idealtypar. Dimensjonane vil eksplisitt eller implisitt ha to idear som markerer kvart sitt ytterpunkt og ein søker ofte å analysere endring over tid i slike analyser.

Dimensjonar i idéanalyse blir ofte brukte når ein ser på avgrensa tidsperiodar og konkrete aktørar (Bratberg, 2017:87). Eit hovudpoeng er å etablere ei idémotsetnad der ein kan trekkje ein akse mellom ytterpunktta. Idealtypar og idédimensjonar er altså to ulike verktøy i idéanalyse. I arbeidet mitt har eg nytta idédimensjonar slik dei blir skildra av Bratberg for å analysere datamaterialet eg har valt ut. Basert på teorigrunlaget ser eg det som mest nyttig å sjå på NPM og post-NPM som to sett med idear ein kan setje opp mot kvarandre.



## 4 Data og metode

I dette kapittelet vil eg presentere korleis eg har arbeidd for å konstruere idédimensjonar mine og korleis eg har nytta desse i analysearbeidet. Eg vil også gå gjennom nokre av dei metodiske utfordringane som er knytte til bruk av idéanalyse, samt korleis eg har vurdert og arbeidd med desse.

### 4.1 Datamateriale og utvikling av idédimensjonar

I denne oppgåva har eg valt å studere dei to viktigaste policydokumenta for utarbeidinga av ny læreplan. Eg har studert NOU 2015:8 – Fag – fordypning – forståelse, og Melding til stortinget nr. 28 (2015-2016). Dei to dokumenta byggjer på kvarandre, men det er likevel interessante å analysere begge då dei har ulike forfattarar og avsendarar. Finlayson (2007:554) peiker på at når ein undersøker bruken av idear for å forklare og forstå politiske prosessar og avgjersler, bør ein velje tekstar som er lokaliserte innanfor den same konteksten kvar prosessen fant stad. Medan NOU 2015:8 er forfatta av eit utval ulike fagpersonar innanfor utdanningsfeltet, er ei melding til Stortinget uttrykk for regjeringa sin offisielle politikk på området. Eventuelle endringar som skjer frå ei NOU blir lagt fram og til han blir omarbeidd og presentert som melding til Stortinget kan det skje endringar som seier noko om dei ideane og politiske ideologiane som er styrande.

Grønmo (2004:122) skildrar fire viktige kjeldekritiske vurderingar ein må gjere av sine kjelder; Tilgjengelegheit, relevans, autentisitet og truverd. Dei to dokumenta er autoritative tekstar då dei er utgjevne av styresmaktene, og eg legg derfor til grunn at reliabiliteten til materialet følgjeleg er høg. Vidare er tekstane ope tilgjengelege for alle i same format. Alle har dermed høve til å gå etter dei analysane som blir gjorde.

Idédimensjonane blei utvikla med bakgrunn i sekundærlitteratur, særleg Helgøy og Homme (2016) sin tabell for ulike reformdimensjonar for NPM og post-NPM låg til grunn for analyseskjemaet eg nytta.

Analyseskjema, med utgangspunkt i (Helgøy & Homme, 2016:55).

<b>Idedimensjonar</b>	<b>NPM</b>	<b>Post-NPM</b>
Normer og verdiar	Økonomisk	Demokratisk
Synet på publikum/brukarane	Kundar; ei aggregering av individuelle interesser	Borgarar og interessentar, i dialog om delte verdiar
Myndighetene si rolle	Styring	Betjening gjennom dialog
Mekanisar for å oppnå politiske mål	Insentivstrukturar, benchmarking, konkurranse og marknadsstyring	Vinne tilbake den sentrale kapasiteten og kontrollen gjennom koalisjonsbygging, koordinering og samarbeid
Tilnærming til ansvarlegging	Marknadsstyrt, eksplisitte prestasjonsstandarder og kontrollering av organisasjonen si yting.	Mangfaldig – Offentlig tilsette må ivareta lovar, samfunnet sine verdiar, politiske normer, profesjonelle standardar og borgarane si interesse.
Administrativ delegering	«Hands-on» styring og skjønsmessig kontroll	Naudsynt skjønn, men avgrensa og ansvarlig
Organisasjonsstruktur	Horisontal spesialisering og vertikal delegering	Samarbeid, horisontal og vertikal koordinering

Som nemnt ville eg nytte idédimensjonar heller enn idealtypar fordi eg ikkje ønskte ei for rigid analytisk tilnærming. Idedimensjonar er mindre finmaska og eignar seg betre til å studere ein avgrensa periode eller aktør. Ved hjelp av idedimensjonane gjorde eg fleire nærlesingar av datamaterialet, samstundes som eg samla dei mest relevante delane av analysemateriale etter kategoriar. Slik blei det klarare kva dimensjonar eg fann flest idear frå og ein kunne sjå desse i samanheng.

## 4.2 Metodiske utfordringar

At idéanalysen er fortolkande av natur gjer at den ber på eit rekke ulike metodiske utfordringar. Ein vil ofte møte reliabilitetsutfordringar i fortolkande studiar, særleg fordi funna kan vere vanskeleg å etterprøve. Forskaren må derfor definere klart kva som inngår som datamateriale og på kva måte det blir analysert i forskinga (Bratberg, 2017)

Boréus og Bergström (2005:171) peikar på at ei særleg utfordring ved slike opplegg er mangelen på metodisk stringens. Teori og forskings spørsmål bør derfor stå i sentrum når ein

konstruerer idealtypar eller dimensjonar, samtidig som ein bør gjere tolkingane så konkrete som mogleg og ikkje dra slutningane lenger enn kva som rimeleg er. Konstruksjonen av idealtypar og dimensjonar kan i seg sjølv skape reliabilitetsproblem, då ulike forskarar kan ha ulike oppfatningar om kva kvar idealtipe eller dimensjon skal innehalde. At denne konstruksjonen har bakgrunn i teori og tidlegare forskning er derfor svært viktig for truverdnet (Boréus & Bergström, 2005:173). Når ein tar for seg berre eit case, som i dette tilfelle, vil ein alltid stå i fare for å sjå bort ifrå viktige og sentrale årsaker. Ein risikerer å overdeterminere effekten av ideane når ein ser på eit komplisert case med mange potensiale forklaringsfaktorar.

Om analyseverktøyet for strengt strukturert kan ein risikere å få tolkingar som har lite støtte i det faktisk materialet. Slutningane og drøftingane av analysen vil då kunne vere feil grunngeve. Ein måte å arbeide med denne utfordringa er å vere open for andre kategoriar undervegs i analysearbeidet og å samle delar av tekstmaterialet som ikkje passar inn i dei førehandsdefinerte kategoriane i restkategoriar. Ein for spesifisert modell kan skape validitetsproblem. “Ett problem som kan uppstå vid användningen av utvecklade och väl specificerade analysmodeller är att man antingen påtvingar materialet modellen, eller att utsagornas betydelse tänks dithän att de kan krängas in i modellen, något som ibland kallas for att texten inte själv 'får tala'.”(Boréus & Bergström, 2005:170).

## 5 Analyse

I dette kapitlet vil eg presentere dei viktigaste funna frå analysen av NOU 2015:8, *Fag – fordypning – forståelse*, og Melding til Stortinget nr. 28 (2015-2016). Sidan idéanalyse som metode er ei kvalitativ studie av ideane sitt nærvær i tekst, kvar fortolking er ei vesentleg side, vil analysearbeidet og presentasjonen av funna også innebera tolking. Eg vil presentere funna frå begge dokumenta samla, og for å få tydeleg fram kva idear eg finn i dokumenta vil eg presentere kvar av idédimensjonane for seg.

### 5.1 Normer og verdiar

Som grunnlag for idédimensjonen normer og verdiar har eg sett på kva som har vore motivet og måla for endringane, samt kva verdiar som blir trekt fram og lagt vekt på. Det tydelegaste skillet mellom NPM og post-NPM-idear når det kjem til normer og verdiar er om det er økonomiske eller demokratiske motiv og idear som formar reforma. Kvar ønsket om auka effektivitet, innsparingar og konkurranse har prega mange NPM-reformer, er post-NPM-reformer ofte meir opptekne av demokratiske verdiar gjennom å sikre eit samla verdisett, byggje ein felles kultur, sikre rettferd og tenkje heilskap.

I media har Fagfornyelsen blitt presentert som eit «verdiløft». Dette vart også løfta fram av sentrale politikarar i lanseringa av dei nye læreplanane. Både NOU 2015:8 og Meld. St. 28 tar for seg verdigrunlaget for skulen og korleis dette kan og bør forbetrast. I NOU 2015:8 finn ein ein gjennomgåande fokus på *kompetanse*, og ordet i seg sjølve nyttas heile 864 gonger i dokumentet. Utvalet legg her til grunn eit utvida kompetanseomgrep: «Kompetanse knyttes til skolens brede dannelsings- og kvalifiseringsoppdrag, som formålsparagrafen og læreplanverket som helhet beskriver» (NOU 2015:8, 2015:15). I tillegg til fagleg kompetanse er sosiale og emosjonelle kompetansar drøfta.

Kunnskapsdepartementet legg vekt på at læreplanen ikkje reflekterer den utviklinga som har skjedd i samfunnet: «Gjeldende generell del bygger på et annet formål enn dagens formål med opplæringen, og Generell del reflekterer ikke like godt utviklingstrekk som har preget det norske samfunnet i de siste 20 årene» (Kunnskapsdepartementet, 2016:19). Dei legg vekt på at den nye generelle delen av læreplanen må uttrykkje dei grunnleggjande felles verdiane i samfunnet, uavhengig av religion eller livssyn. «Aksept og rom for uenighet og forskjellighet

i et demokratisk fellesskap er viktig blandt disse verdiene» (Kunnskapsdepartementet, 2016:20)

Investering i menneskers kunnskap og kompetanse er det viktigste grunnlaget for fremtidig velferd og verdiskaping, og det er av stor betydning for menneskers muligheter til å realisere seg selv. Forskning, innovasjon og teknologiutvikling er avgjørende for norsk næringslivs konkurransekraft og for å håndtere samfunnsutfordringer nasjonalt og internasjonalt. I dag kommer en stor andel av Norges inntekter fra olje- og gassvirksomhet. På grunn av klimautslipp og knapphet i olje- og gassreserver på lengre sikt er det viktig å stimulere til innovasjon og næringsutvikling på andre områder (NOU 2015:8, 2015:20).

Av tekstutdraget ovanfor ser me at eit økonomisk og demokratisk ønske heng saman, og at dei begge motiverer endringa som no skjer. På ei side er endringa ei investering i individet og moglegheitene det har, men på den andre sida er det i meir langsiktig investering i ei berekraftig økonomisk utvikling.

Økonomiske motiv et lite direkte uttalte i dokumenta utover dei innleiande skildringane av samfunnet sine endra behov, men nokre av dei grunnleggjande måla med reforma er også økonomisk motiverte. «En godt utdannet og omstillingsdyktig arbeidsstyrke, vil bidra til å lette omstillingskostnadene i økonomien. Det stiller krav til fornyelse, også i utdanningssystemet» (Kunnskapsdepartementet, 2016:6). Vidare skriv dei også at det er eit ønske å kutte tidstjuvar i skulen (Kunnskapsdepartementet, 2016:59) og ein ser altså også eit ønske om å effektivisere. Reforma passar her tydeleg inn i ein post-NPM-tankegang ved at det er eit fråvær av fokus på at skulen er økonomisk for dyr, eller at ein skal spare eller tene meir gjennom dei endringane som skal gjerast. Det er heller ikkje dårlege resultat som ligg til grunn for den endringa som skjer. Eg finn i dokumenta at sjølv om dei økonomiske måla og motiva er mindre uttalte i denne reforma, betyr det ikkje at dei ikkje er til stades, og ein finn både økonomiske og demokratiske dimensjonar i dokumenta.

I Melding til Stortinget nr 28 (2015-2016) skildrar Kunnskapsdepartementet behovet for ei fornying av læreplanen på denne måten:

Kunnskap, og evnen til å anvende kunnskap, er det norske samfunnets viktigste konkurransekraft. Den samlede kunnskapkapitalen er samfunnets viktigste ressurs. Det er avgjørende for arbeidslivet og det er avgjørende for å kunne håndtere de viktigste utfordringene samfunnet har, på kort og lang sikt.

Utdanningssystemet er myndighetenes viktigste virkemiddel for å påvirke kunnskapskapitalen. Utviklingen i arbeidslivet vil i stor grad avhenge av evnen til å utnytte ny teknologi som skapes utenfor landets grenser. Evnen til å lære av andre land er nært knyttet til befolkningens samlede kunnskaper og ferdigheter (Kunnskapsdepartementet, 2016:6).

Eg finn i dokumenta at ein av dei grunnleggjande bakgrunnane for reform er at skulen er viktig i samfunnet og må fornye seg for å framleis gje samfunnet det dei treng, i takt med endringane som skjer. Ein skisserer eit behov for ein skule med meir rettferd, betre sosial utjamning, men også som sikrar betre kvalifikasjonar for arbeidslivet som skal sikre økonomisk vekst og ein stabil arbeidsmarknad. Kunnskapsdepartementet (2016:9) skildrar det som at ein skal gjere elevar og lærlingar i stand til å møte dei utfordringane som finst i kunnskapssamfunnet. Gjennomgåande blir det vektlagt at skulen skal vere demokratisk, sikre fellesskap, vere framtidsretta, og ha fokus på heilskap og samanheng. Det presiserast at det er ein viktig verdi i å bli ein del av fellesskapen, samt utvikle seg som person.

Dei tverrfaglege emna som blir innførde gjennom den nye læreplanen handlar også om tydelege verdivar for skulen. Gjennom innføringa av dei tverrfaglege emna konkretiserer ein at klima og berekraft, demokrati og medborgarskap, og livsmeistring er viktige verdiar som skulen har eit særleg ansvar for å byggje opp under. «Det er en voksende erkjennelse av at skolen må ta opp temaer om klodens eksistens, i sterkere grad enn i dag. Bærekraftig utvikling handler om å tenke og handle lokalt, nasjonalt og globalt» (NOU 2015:8, 2015:49) Samla sett kan ein seie at sjølv om dei økonomiske måla og motiva er mindre uttalte i denne reforma, betyr det ikkje at dei ikkje er til stades. Ein kan finne både økonomiske normer og verdiar som er i tråd med NPM-idear og demokratiske normer og idear som svarer med post-NPM-dimensjonen i dokumenta.

## 5.2 Synet på publikum/brukarane

NPM- og post-NPM-reformar har ulike tilnærmingar til dei som brukar eler kundar av tenestene. Medan ein i ein NPM-dimensjon større grad ser på brukarane som kundar med individuelle interessert, er eit post-NPM-syn at brukarane først og fremst er interessentar og borgarar som er i dialog om felles interesser og delte verdiar. NOU 2015:8 (2015) legg i stor grad vekt på ei aktiv elevrolle, der skulen har hovudansvaret for å sikre at læring skjer, men kvar eleven er i fokus og lærer gjennom aktiv deltaking og som del av fellesskapen. Også i

meldinga til Stortinget står dette sentralt: «En elev må selv være aktiv og deltakende for å lære» (Kunnskapsdepartementet, 2016:39).

Denne elevaktive tilnærminga blir kopla til formålsparagrafen, og ein peiker på at ein må sikre kompetanse utover fagspesifikk kompetanse om skulen skal omfatte heile formålsparagrafen. Her følger eit auka fokus på elevane sin sosiale og emosjonelle læring og korleis dette kan sikrast i dei nye kompetansemåla og -skildringane. Ein ser her utover dei målbare, kvantifiserbare faglege kunnskapane og rettar fokus på dei kompetansane elevane treng for å leve gode liv og vere gode samfunnsborgarar. Utvalet legg til grunn at eleven må vere aktivt involvert for å sikre grundig og djup læring, men understrekar at det alltid er skulen sitt ansvar å leggje til rette for god læring (NOU 2015:8, 2015:11). Ein kan seie det er meir eit brukarfokus enn eit kundefokus og ein ser opplæringa som ei samansett oppgåve som mange er samla om ansvaret for. Det kjem til uttrykk at elevar, føresette, lærarar og skuleeigarar skal vere saman om felles interesser og ein har fokus på at alle må gjere sin del for at måla skal nåast.

Det blir også peika på at ein må sikre visse kompetansar og verdiar om ein skal møte dagens og framtidens utfordringar: «At elevene nærer verdien av å bety noe for andre, stå opp for andre og ta ansvar for andre, er etter utvalgets oppfatning av stor betydning også sett i lys av individualiseringen i samfunnet» (NOU 2015:8, 2015:13). Dette er eit klart uttrykk for ein fellesskapstankegang.

Eg finn mindre fokus på valfridom og konkurranse i dokumenta for den nye læreplanen, og meir fokus på at det er alle si felles interesse at skulen skal vere så god som mogleg for alle. I mine analyser ser eg kundefokuset som noko minka i den nye reforma.

### 5.3 Myndighetene si rolle

Ein ser ulike idear rundt kva myndigheitene si rolle i reformer skal vere. I NPM-reformer har myndigheitene si rolle først og fremst vore å sikre styring, medan ein i post-NPM-reformer har sett ei meir dialogbasert tilnærming der myndigheitene styrer gjennom dialog. Prosessen rundt utviklinga av Fagfornyelsen har hatt eit særleg fokus på å ikkje vere for strengt statleg styrt og ikkje skal oppfatast som ei rein top-down-prosess: «Det anbefales at utviklingsarbeidet har en åpen, inkluderende og dialogisk form. For å sikre sammenheng og

konsistens i et helhetlig læreplanverk må arbeidet settes i gang, ledes og avsluttes av nasjonale utdanningsmyndigheter, og der de endelige konklusjonene fattes sentralt» (NOU 2015:8, 2015:68). I tråd med mange av prosessane i post-NPM-reformer legg ein opp til at endringa skal skje gjennom dialog. NOU 2015:8 peiker på at læreplanane bør utviklast gjennom ein open prosess og at ein bør unngå at ein får presentert ferdige løysingar frå myndigheitene kvar endringane berre kjem ovanfrå og ned. Myndigheitene sikar seg likevel noko sentral kontroll ved at dei viktigaste vala skal takast sentralt, sjølv om prosessen er open og dialogbasert.

Også Kunnskapsdepartementet vektlegg dette: «Gode åpne prosesser vil også bidra til en bred og inkluderende implementeringsprosess» (Kunnskapsdepartementet, 2016:65). Utvalet peiker på at ein aktivt må inkludere skuleeigarar og lærarar i arbeidet med ny læreplan. Det blir lagt til grunn at implementeringa av ny læreplan bør byggje på opne, dialogbaserte prosessar, heller enn ei toppstyrt endring med eit sett ferdige definerte reglar og endringar (NOU 2015:8, 2015:68). Som politisk styringsdokument har læreplanen mykje å seie for læraren sitt arbeid og det profesjonelle handlingsrommet. Ved å sikre tydelegare mål og føringar frå nasjonalt hold meiner utvalet ein i større grad kan sikre rom for profesjonelle vurderingar ute i skulen. «Overordnede nasjonale læreplanmål som har klare prioriteringer og gir tydelig retning, har avgjørende betydning for en god opplæring tilpasset ulike elever, elevgrupper og sammenhenger for læring. Det gir ledere, lærere og annet pedagogisk personale handlingsrom til å foreta profesjonelle vurderinger» (NOU 2015:8, 2015:61).

Nye læreplaner for fag bør ha færre og mer likt utformede kompetansemål. Overordnede nasjonale læreplanmål som har klare prioriteringer og gir tydelig retning, har avgjørende betydning for en god opplæring tilpasset ulike elever, elevgrupper og sammenhenger for læring. Det gir ledere, lærere og annet pedagogisk personale handlingsrom til å foreta profesjonelle vurderinger (NOU 2015:8, 2015:61)

Ein legg i stor grad opp til ei nasjonal styring med stor lokal fridom, kvar nasjonale retningslinjer og prioriteringar er naudsynte for å sikre lik læring og vurdering. Staten må styre gjennom å lage rettleiing og sette mål, men utan å leggje for strenge føringar eller innskrenke profesjonelt handlingrom og autonomi. Ved å vise til internasjonale trendar i læreplanarbeid dei siste 10-15 åra legg Kunnskapsdepartementet (2016:33) til grunn at ein må ha ei tydeleg prioritering og retning for korleis lærarane skal arbeide med faga, men framleis



må sikre den profesjonelle autonomien. Samla sett finn eg fleire trekk som svarar med idear frå post-NPM og legg vekt på ei dialogbasert styring gjennom ein åpen og inkluderande prosess.

#### 5.4 Mekanismar for å oppnå politiske mål

I NPM-reformer utpeikar nokre mekanismar for å oppnå politiske mål seg som typiske. I siktet på auka effektivisering og målstyring var insentivstrukturar, benchmarking, konkurranse og marknadsstyring viktige mekanismar. Som eit motsvar på både kritikk og negative erfaringar frå desse tilnærmingane har post-NPM-reformer i større grad hatt fokus på å vinne tilbake den sentrale kapasiteten og kontrollen gjennom koalisjonsbygging, koordinering og samarbeid.

I arbeidet med den nye læreplanen blir det i liten grad tala for auka bruk av standardisert testing, marknadsprinsipp eller eksplisitte standardar, samtidig blir det vist til at vurderingssystemet må revurderast for å bli meir rettferdig og korrekt. Mekanismane for å oppnå forbetring er i all hovudsak ikkje mål- og resultatstyrte, men eit mangfaldig sett med tiltak som skal endre kultur, verdiar og system med eit meir heilskapleg og samlande fokus enn i føregåande NPM-retta reformer. Særleg blir dette synleg i samarbeidet med fagforeningar og dei aktuelle yrkesgruppene for reforma. Det er eit tydeleg auka fokus på å inkludere og samarbeide, som i stor grad er i tråd med dei kulturelt motiverte reformene som har vore ein del av post-NPM-bølga. «Nøkkelen til å løfte elevenes kunnskap og læring er å satse på lærernes kompetanse, det profesjonelle lagarbeidet på skolene og tydelig skoleledelse og skoleeierskap» (Kunnskapsdepartementet, 2016:71).

Tydeleggjering er eit gjennomgåande fokus i reforma og eit av hovudfokusa for å nå måla for endringane.

Det er en generell målsetting å fjerne tidstyver fra skolen. Et regelverk bør være så entydig og lett fattelig som mulig, det bør understøtte en lik og rettferdig praksis, samtidig som det legger til rette for et hensiktsmessig handlingsrom for å utøve skjønn. Hva som skal stå i forskrift til opplæringsloven, i læreplanverkets generelle del og i læreplaner for fag, skal vurderes (Kunnskapsdepartementet, 2016:59).

Av utdraget ser me at eit ønske om tydeleggjering både har som mål å auke effektiviteten, sikre ein meir rettferdig praksis og legge til rette for læraren sitt profesjonelle skjønn.

Kunnskapsdepartementet (2016:59) viser til at det eksisterande lovverket for vurdering er komplekst og fragmentert. Kapittel 3 i forskrift til opplæringslova, om individuell vurdering, består i dag av 68 ulike paragrafar. Å forenkle og gjere dette regelverket tydelegare og meir oversiktleg var ein av årsakene til at dei sat i gang utredningar.

NOU 2015:8 legg også vekt på eit auka behov for rettleiingsressursar om læreplanane skal fungere som gode styringsdokument. «Utvalget mener at læreplanene blir bedre arbeidsverktøy og tydeligere styringsdokumenter hvis de kombineres med nasjonalt utformede veiledningsressurser. Det vil legge til rette for at lærere og lærerkollegier skal kunne foreta prioriteringer i skolehverdagen» (NOU 2015:8, 2015:61). Vidare er utvalet tydeleg på at ein må sikre lærarane sin profesjonelle fridom både når det gjeld avgjerder knytte til val av innhald, arbeidsmåtar og organisering av undervisninga (NOU 2015:8, 2015:63).

Kompetansemålene i nasjonale læreplaner bør ikke være så detaljerte i beskrivelsen av progresjon at de ikke gir rom for elevenes ulike læringsforløp eller begrenser lokale prioriteringer eller skolenes muligheter til å gi elevene tilpasset opplæring. Dette hensynet er en av hovedårsakene til at kompetansemålene i grunnskolen i dag er formulert etter hovedtrinn og ikke etter hvert enkelt årstrinn. Utvalget anbefaler at dette videreføres som sentralt prinsipp (NOU 2015:8, 2015:64).

Det er eit gjennomgåande fokus på forbetring av retningslinjer og kriteria for vurdering. Utvalet peiker på at dette er noko mange lærarar og skuleleiarar ønskjer, og at dette kan bidra til meir rettferdig sluttvurdering og ei fells nasjonal retning for vurderingsarbeidet. Her blir ønsket om detaljerte nivåskildringar sett opp mot det profesjonelle skjønnnet og rom for at elevar oppnår kompetansar på ulike tidspunkt på ulike måtar. Utvalet er redde for at for detaljerte skildringar kan få negative konsekvensar. «Samtidig kan slike nivåbeskrivelser gjøre at lærere og elever retter oppmerksomheten mot det nivået eleven kan «plasseres» på, fremfor mot fremgang og prosess» (NOU 2015:8, 2015:65). Synet på vurdering er her noko endra: Det blir lagt vekt på at ein skal sikre rettferd og at vurderinga er eit nyttig verktøy for lærarar og elevar, heller enn at vurderinga skal nyttast til benchmarking og konkurranse. «Vurdering i fag skal fremme læring, være et uttrykk for elevenes kompetanse, og elevene skal gjennom vurdering få en tilbakemelding og god veiledning» (Kunnskapsdepartementet, 2016:56).

Vurderingsordninger og kvalitetsvurderingssystemer må støtte opp under en opplæring som skal legge større vekt på dybdelæring og systematisk progresjon. Den skal være læringsfremmende og bør ha et innhold og en form som bidrar til å styrke elevenes motivasjon og mestringsfølelse (Kunnskapsdepartementet, 2016:57).

Eit slikt syn på korleis vurdering skal nyttast viser ei auka tru på at læring er den viktigaste grunnen til vurdering, ikkje rangering og konkurranse. Kunnskapsdepartementet (2016:74) legg til grunn at ei fornying av læreplanverket i samband med auka kompetanse hos lærarane gjennom krav om mastergrad kan «gi store muligheter for en styrking av skolen i fremtiden». Det blir diskutert korleis emosjonelle og sosiale kompetansar kan integrerast i faglege mål og korleis elevane skal få vurdering og sikre utvikling. Her meiner utvalet at to moglege løysingar for å styrkje måla er felles overordna mål på skulenivå og meir prosessorienterte mål i læreplanen (NOU 2015:8, 2015:67).

En analyse av gjeldende læreplaner peker på at det ikke ser ut til å ligge en god systematikk bak hvordan kompetanser som er sentrale i mange fag, er integrert i de ulike fagene. Dette gir manglende horisontal sammenheng i læreplanene og kan gi utydelige styringssignaler. Forskningsfunn tyder på at hvor god læreplansammenhengen er i læreplanene, har betydning for hvor gode styrings- og støttedokumenter de er (NOU 2015:8, 2015:67).

Det blir fleire gonger retta fokus på at ein har behov for nasjonale retningslinjer og føringar som tydeleggjer arbeidet i skulen. Dette gjeld mellom anna korleis ein skal arbeide med vurdering. Utvalet peikar vidare på at planane må utviklast på ein slik måte at ein sikrar profesjonell fridom (NOU 2015:8, 2015:63). Ein finn samla sett færre av dei typiske NPM-ideane om insentivstrukturar, benchmarking og konkurranse, men ein auka effektivisering er ein ønska mekanisme også her. Koalisjonsbygging og eit forsøk på å vinne tilbake litt av den sentrale kontrollen som er i tråd med post-NPM-ideane er meir framtrekande mekanismar i dokumenta.

## 5.5 Tilnærming til ansvarleggjing

Marknadsstyring, eksplisitte prestasjonsstandardar og kontroll av kor godt organisasjonane yter er ei typisk tilnærming til ansvarleggjing i NPM-reformer. Ein blei målt etter tydelege parametarar og hadde ansvaret for å sikre at dei blei nådde. I post-NPM-reformer er tilnærminga til ansvarleggjing meir kompleks og mangfaldig. Dei offentleg tilsette har eit utvida ansvarsområde utan like tydelege avgrensingar eller forventningar. Dei tilsette må

ivareta lovar, samfunnet sine verdiar, politiske normer, profesjonelle standardar og borgarane si interesse.

Elevenes mestring og læring er skolens formål, og må stå i sentrum for all virksomhet i skolen. Et godt læringsfelleskap handler om å være bevisst på relasjonsarbeid, gode relasjoner mellom elever, mellom elever og lærere og skolens ledelse. Skoleledelsens ansvar er omfattende. Det er mange hensyn som skal ivaretas, tiden skal disponeres mellom faglig og pedagogisk støtte på den ene siden og resultatoppfølging, tilsyn og kontroll på den andre siden. Utvikling av profesjonalitet i skolen forutsetter at både skoleledere og lærere samarbeider om å ta mer aktivt og mer strategisk grep om forvaltningen av eget kunnskapsfelt i et komplekst kunnskapslandskap (Kunnskapsdepartementet, 2016:68).

Av dette ser me at lærarar og andre yrkesgrupper i skulen har eit svært samansett ansvarsområde, også utover den primære læringsverksemda. «Utvikling av en god skole med et godt og inkluderende læringsmiljø, er avhengig av at alle lærere deltar aktivt i arbeidet og at skole eier og skoleledelsen tar det overordnede ansvaret for utviklingen av skolens organisasjonskultur og pedagogiske praksis» (Kunnskapsdepartementet, 2016:24). I Melding til Stortinget nr. 28 (2015-2016) finn ein fleire skildringar av korleis ansvarsfordelinga skal kome til uttrykk og kva som blir forventa av ein god skuleleiar og skuleeigar. Dette skal kome tydeleg fram i den generelle delen av den nye læreplanen. «Et aktivt skoleeierskap prioriterer, stiller krav, og legger til rette for støtte, utvikling og veiledning. En aktiv skoleeier har forventinger til at skolene utnytter kunnskapen om elevenes resultater og elevenes læremiljø som grunnlag for en diskusjon om, og gjennomføring av, målrettede utviklingstiltak» (Kunnskapsdepartementet, 2016:24). Ein ser her at ansvaret til skuleeigarar og leiarar er mangfaldig, og ber med seg både å sikre oppfølging av fastsette lover og rettar, oppnå uttalte mål og sikre utvikling av gode læringsfelleskapar og utvikling.

Ledelse i skolen handler både om hvordan skoleledelsen legger til rette og støtter opp om læreres profesjonelle arbeid og hvordan lærere leder læringsarbeidet i klasserommet. Lærerne er avhengige av elevene sine for å oppnå mestring i klasserommet, tilsvarende er rektor avhengig av lærerne for å lykkes i sitt læringsarbeid (Kunnskapsdepartementet, 2016:68).

Som me har sett finn ein fleire stader ei presisering av at dei yrkesgruppene som er i skulen skal ha skjønn, profesjonell autonomi og handlerom. Slik sett er ideane om administrativ delegering gjennomgåande i tråd med post-NPM-idear i dokumenta. At den nye læreplanen

får færre, meir opne og mindre deskriptive mål gjer at lærarane får større fridom. Ein ser likevel element av statleg strengare styring, særleg når det gjeld lokal fridom til å utforme egne læreplanar. Erfaringa her tilseier at dette har blitt gjort ulikt og har skapt skilnader. Ein ser her ei sentralisering av definisjonsmakt der sentrale myndigheiter tar tilbake nokre av dei fridomane kommunane og fylkeskommunane fekk i førre reform, og kvar dei vil vere den leiande autoriteten ein snur seg til for råd og rettleiing.

## 5.6 Administrativ delegering

I NPM-reformer ser ein gjerne ei hands-on tilnærming til den administrative styringa, med skjønnsam kontroll. I post-NPM-reformer er denne dimensjonen meir prega av eit naudsynt skjønn, men innan gitte grenser og ansvarsområde.

Departementet ønsker å bevare det lokale og profesjonelle handlingsrommet for skoleeiere, skoleledere og lærere. Samtidig er det forskjeller mellom skoleeiere når det gjelder kvaliteten på undervisnings- og vurderingsarbeid mellom skoler og innad på skoler. Derfor skal det fornyede læreplanverket og veiledningen til dette, gi bedre støtte til å planlegge opplæringen enn i dag, spesielt gjennom tydeligere mål og faglig innhold, bedre progresjon og bedre sammenheng mellom fag og læreplanverkets deler. Hensikten er at lærernes profesjonelle arbeid med å planlegge og gjennomføre en kvalitativ god opplæring for alle skal stå i sentrum. Læreplanverket og veiledninger verken kan eller skal erstatte det lokale arbeidet på skolene. Konkretisering av innhold, valg av arbeids- og vurderingsmåter og læringsarenaer, tilrettelegging av under visning og tilpasset opplæring er et profesjonelt ansvar (Kunnskapsdepartementet, 2016:70).

Det blir lagt vekt på at gode og opne prosessar er viktig i arbeidet med fagfornyinga og kunnskapsdepartementet peikar på at NOU-utvalet si opne tilnærming med moglegheit for innspel, kommentarar og høyringssvar frå ei rekkje aktørar blei positivt mottatt. «Utvalget hadde en åpen arbeidsform for å treffe en bred målgruppe, både skolesektoren og andre sektorer i samfunnet. Blant annet var det anledning til å skrive kommentarer på en blogg utvalget opprettet eller sende skriftlige innspill. I høringen gis det uttrykk for at det er positivt at utvalget har hatt en så åpen og inkluderende prosess» (Kunnskapsdepartementet, 2016:16).

I forbindelse med høringen av NOU 2015: 8 fremhever organisasjonene betydningen av gode, inkluderende prosesser i utvikling av nye læreplaner og i implementering. Det vises til betydningen av at hele lærerprofesjonen, kommuner og fylkeskommuner får eierskap til

endringene, og at bevisstgjøring og kompetansebygging i skolen bør skje i samarbeid med lærerutdanningsinstitusjoner (Kunnskapsdepartementet, 2016:65).

Ein har eit auka fokus på lærarprofesjonen si rolle og ansvar i Melding til Stortinget nr. 28 og departementet vil la dette kome tydelegare til uttrykk gjennom den nye generelle delen av læreplanen. Her skal det understreka at det er behov for eit systematisk og fagleg samarbeid i lærarkollegia (Kunnskapsdepartementet, 2016:24). Gjennom dei nye læreplanane skal ein gje eit lokalt handlingsrom så ein kan sikre at undervisninga er tilpassa dei lokale forholda og dei aktuelle elevane. Departementet legg opp til at kjenneteikna på kompetanse må utformast på eit overordna nivå, og ønskjer å vidareføre intensjonane om profesjonelt skjøn og lokalt handlingsrom frå LK06 (Kunnskapsdepartementet, 2016:61).

Det lokale læreplanarbeidet blir utvikla på ulike måtar og det ligg ikkje nasjonale føringar til grunn for kva uttrykk eller form dette arbeidet skal ha. «De fleste skoleeiere delegerer arbeidet til skolene, men en andel av skoleeierne, spesielt større kommuner, har utviklet lokale planer som er felles for skolene i kommunen» (Kunnskapsdepartementet, 2016:69)

Som eit ledd i å gjere mål og forventningar tydelegare er det også eit stort fokus på at nasjonale reglar og retningslinjer skal vere ein ressurs, ikkje ei lov. Det profesjonelle skjønnet, det profesjonelle ansvaret må tilpassast lokalt og til elevgruppa. Ein anerkjenner at det er ulike måtar å oppnå den same kompetansen, og at det viktigaste må vere at ein når den same kompetansen til slutt, ikkje at alle gjer det likt. For å trekke saman ser me at ein ønsker å gje profesjonane det naudsynte skjønnet innanfor sette rammer, som ein har sett i post-NPM-reformer. Ein finn i liten grad idear om at styringa bør vere svært streng eller nær.

## 5.7 Organisasjonsstruktur

Eit særleg trekk ved NPM-reformer var ei auka horisontal spesialisering og vertikal delegering. Post-NPM-reformer har hatt for sikte å reversere mange av desse tilnærmingane til fordel for ein struktur som er prega av samarbeid og horisontal og vertikal koordinering. Gjentatte gonger i dokumenta blir det sett fokus på at vertikal og horisontal samanheng i læreplanverket er naudsynt både for å sikre god læring og for at læreplanen skal fungere som eit godt styringsdokument. Eit av måla med fagfornyinga er å sikre eit ein samanheng og progresjon som sikrar eit samla utdanningsløp, heilt frå barnehagen av. Derfor har ein også revidert den generelle delen av læreplanverket, samt rammeplanen for innhaldet i barnehagen.

«Denne parallelle prosessen skal sikre god sammenheng og progresjon, og legge grunnlaget for at skole- og barnehageeiere ser sin virksomhet som en del av et samlet utdanningsløp.» (Kunnskapsdepartementet, 2016:7).

NOU 2015:8 legg til grunn eit prinsipp om horisontal og vertikal samanheng i læreplanverket:

Dette prinsippet handler om å styrke sammenhengen mellom de ulike delene av læreplanverket, slik at det fremstår helhetlig og konsistent, både innad i fag og på tvers av fag. Vertikal sammenheng kan blant annet bety at planen for progresjon i elevenes læring er tydelig mellom de ulike trinnene i læreplaner for fag. Horisontal sammenheng betyr sammenhenger på tvers av læreplanene, for eksempel ved at flerfaglige temaer og problemstillinger har mål i flere fag, noe som kan bygge bro mellom ulike fag slik at de kan forsterke hverandre på viktige områder (NOU 2015:8, 2015:44).

Utvalet peikar på ein manglande horisontal samanheng i læreplanane, som igjen gjer at dei kan gje utydelege styringssignal. «Forskningsfunn tyder på at hvor god læreplansammenhengen er i læreplanene, har betydning for hvor gode styrings- og støttedokumenter de er» (NOU 2015:8, 2015:67). Utvalet peikar på at i dei nyaste reformene i både Danmark (Folkeskolereformen 2014) og Sverige har det vore eit viktig premiss å utforme læreplanar med færre og tydelegare mål (NOU 2015:8, 2015:63).

Kunnskapsdepartementet (2016:67) peikar på at det er viktig at dei som skal setje i gang endringane utviklar eigarskap til dei om ein skal lykkast med implementeringa. «At de som skal gjennomføre endringene utvikler eierskap til dem og gis rom for å analysere hvordan de kan imøtekomme dem, er avgjørende for at endringer i læreplanverket skal få betydning for praksis og for elevenes læring». Dei mest framtreidande ideane knytt til organisasjonsstruktur føl altså ei post-NPM-tilnærming om å sikre horisontal og vertikal koordinering i heile sektoren og gjennom heile studieløpet.

## 6 Drøfting

Fagfornyninga er den største endringa i norsk skule sidan Kunnskapsløftet i 2006. Sjølv om den ikkje er ei fullstendig omrokking av det eksisterande systemet, er dei endringane som kjem no viktige å sjå nærare på. Som me har sett finn ein ulike idear ein kan knyte til både NPM og post-NPM i dokumenta frå arbeidet med den nye nasjonale læreplanen. Ved å trekkje saman teori, metode og analyse vil eg her drøfte problemstillingane for denne oppgåva; Kva NPM- og Post-NPM-idear kjem til syne i arbeidet med Fagfornyelsen og i kva grad er reforma ei post-NPM-reform? Kva er motivasjonen for endringane og kvifor skjer dei no? Vidare vil eg sjå nærare på korleis desse endringane passar inn i den internasjonale utviklinga og kva post-NPM kan få og seia for utdanningssektoren.

### 6.1 Mål og motiv for ny læreplan

På eit overordna plan kan me slå fast at denne reforma ikkje er eit paradigmeskifte frå den tidlegare modellen, men i stor grad er ei polering og justering av det eksisterande systemet. Det som kjenneteiknar læreplanreforma Fagfornyelsen er at ho byggjer vidare på dei eksisterande rammeverka og strukturane i skulen, men reviderer, fornyar og «finpussar». Den nye læreplanen har både element frå den eksisterande læreplanen og nye element. I media har Fagfornyelsen blitt presentert som ein «verdireform»: Ho skal få tydelegare fram respekt for menneske og natur, og verdien av å verdsetje mangfald og likeverd. Sjølv om reforma blir «seld inn» som ei verdireform finn me underliggjande økonomiske motiv og normer for endringa. Til sist er eit ønske om sikra økonomisk vekst og verdiskaping ein av dei grunnleggjande motiva for å utvikle skulen. Dette passar godt med vurderinga av at post-NPM ikkje forkastar intensjonen med NPM, men vurderer andre verkemiddel og styresett som meir produktive.

I motsetnad til ved innføringa av Kunnskapsløftet i 2006 har ikkje Fagfornyinga vore eit resultat av ei krise, eller ein stor debatt i media eller i politikken. Både i NOU 2015:8 og Melding til Stortinget nr. 28 blir det lagt vekt på at skulen må utvikle seg i takt med dei endringane som skjer elles i samfunnet og at dagens læreplan er i utakt med dei kompetansane og verdiane me ønskjer for framtida. Dei tre tverrfaglege temaa som blir innførte viser tre nye hovudfokus i skulen som ein ved ei slik vektlegging tydeleg meiner manglar. Berekraft, demokrati og medborgarskap, samt livsmeistring er då også mellom dei store politiske sakene den siste tida, og tema det har vore og er mykje debatt rundt. Ein kan tenkje seg ei rekkje



faktorar som medverkar til at det skjer ei endring no. For det første har me sett at skulen er ein viktig samfunnsinstitusjon og vil vere noko mange har ei meining om til ei kvar tid. Sjølv om PISA-resultat eller andre slike målingar har ført til eit sjokk eller ein stor debatt den siste tida, er det stadige debattar rundt den norske skulen. Fråfall, elevane sitt psyko-sosiale miljø, digital kompetanse og verktøy, samanlikning av resultat og kompetansen til dei tilsette er alle emne som med jamne mellomrom er ein del av både nyheitsbilete og den politiske debatten.

Endringane som er føreslåtte i Fagfornyinga er i store og heile lite handfaste. Det er få konkrete store endringar anna enn læreplanen som ligg til grunn. Dette har nok påverka den merksemda innføringa har fått. Folk flest har liten kjennskap til læreplanen som styringsdokument, og det er lite fokus på kva rolle han spelar i utdanninga. Samfunnet har også endra behov for arbeidskraft og kompetanse: Utdanning er naudsynt for at individet skal lykkast, og me treng kunnskap og kompetanse for å løyse framtidige små eller store problem. Dette har ein også sett og uttrykt uro for i Finland: Dei auka endringane i sosial samansetting fører til nye utfordringar for skulen som må handterast om ein skal sikre ei vidare utvikling. Det er eksplisitt fokus i dokumenta på å bøte på den aukande individualiseringa med eit fokus på samarbeidskompetanse i skulen.

At arbeidet med læreplanen ikkje har skapt særleg debatt i folket eller vore ein utprega del av mediebildet kan ha fleire forklaringar. For det første har arbeidet med læreplanen i stor grad skjedd innan det profesjonelle miljøet og følgeleg har debatten i større grad funne stad i meir lukka forum. For det andre kan det ha verka inn at læreplanen ikkje markerer eit tydeleg skifte eller kjem med handfaste endringar. Folk flest har eit anna forhold til kva læreplanar er og kvifor endringa av dei er viktige, enn dei som har arbeidet sitt i skuleverket.

## 6.2 Fagfornyelsen og Post-NPM

Eit godt utgangspunkt for å forstå reformarbeidet er den inkluderande utviklingsprosessen: Gjennom eit omfattande høyringsarbeid og eit aktivt arbeid med å innhente tankar og forslag frå profesjonane i skulen sikrar ein i større grad ei kjensle av at «alle» har fått vore med å lage den nye læreplanen. Det er uttalt i dokumenta at ein vil unngå ein for toppstyrt prosess, men gje lærarar kjensle av medverknad og profesjonell autonomi. Post-NPM-reformer er ofte kulturelt orienterte, og har som mål å skape eit samla verdsett, kulturell integrering, lagbygging, eller å involvere samarbeidsorganisasjonar i større grad (Christensen, 2012:4). I

botn ligg eit ønske om ein meir samla utdanningssektor som har same mål og verdiar, samt ein felles utarbeidd læreplan som sikrar horisontal og vertikal samanheng.

Åtvaringa mot ein toppstyrt prosess må setjast i samanheng med erfaringane frå tidlegare reformer. At læreplanen frå 1997 var for detaljstyrt og skulen for regelstyrt, verdistyrt og innhaldsstyrt var ein av forklaringane på at skulen ikkje presterte så godt som ønskt (Aasen et al., 2015:418). Som eit resultat fekk me ei overgang til målstyring, rammestyrt og resultatstyring ved LK06. På mange måtar starta overgangen til auka koordinering, nettverkstankegang allereie ved innføringa av denne reforma.

Klassiske NPM-idear som var viktige for innføringa av Kunnskapsløftet i 2006, som eit gjennomsiiktig system for å mål- og resultatstyring og med nasjonale testar, har mindre fokus i Fagfornyelsen. Kvar den nye læreplanen i 2006 la opp til å kunne målast og samanliknast, som igjen i større grad legg opp til konkurranse i resultat, legg Fagfornyelsen i større grad opp til at det er fleire vegar mot målet og at læraren har større fridom til å velje ut kva som er viktigast i sitt fag. Dette vil gjere det vanskelegare å måle og samanlikna måloppnåinga. Det er likevel viktig å understreke at det her ikkje er snakk om eit fullt brott i linja: Kunnskapsløftet i 2006 markerte ein overgang til læreplanar som fokuserer på kompetanse og læringsutbytte og som var mindre detaljstyrt. Dette kompetanse-fokuset er i stor grad vidareført og kompetanse er det leiande fokuset i styringsdokumenta.

Eit anna hovudmål med NPM-reformene var auka effektivisering, mellom anna gjennom strukturell delegering og større autonomi (Christensen et al., 2007:21). I all hovudsak såg ein dette gjennom auka horisontal og vertikal spesialisering og ein meir fragmentert offentleg sektor. Pollitt og Bouckaert (2004:6) peikar på at også eit ønske om å verke handlekraftig og pro-aktiv kan vere ein motivasjon for reformarbeid. Ved å love betre tenester og rette kritikk mot dagens byråkrati og problem kan ein oppnå symbolske effektar eller auke legitimitet. Det er tenkjeleg at dette kan vere ein faktor også i arbeidet med den nye læreplanen, men mangelen på ei «krise» eller utstrekt debatt til grunn for ei endring indikerer at dette er ei politisk initiert reform med meir mangfaldige motiv. Ved å innføre ei stor endring i skulen set dagens regjering eit tydeleg merke etter seg og kan styrkje sin posisjon innan det utdanningspolitiske feltet. Ein kan likevel ikkje legge til grunn at symbolske og legitime effektar var einaste drivkraft for endringane, då endringane er for små og merksemda for

laber. Ein kan anta at ein hadde sett eit større politisk fokus på skulefeltet og ein meir omfattande debatt både i forkant og ved innføringa om dette hadde vore einaste motivasjon.

Ei tolking av den nye læreplanen som mindre resultatorientert, og dermed med eit justert syn på målstyring samanlikna med «klassisk» NPM, kan også støttast opp av det som rett og slett manglar i teksten. Sahlberg (2010:327) peikar på at internasjonale testar som PISA-testane i aukande grad har vore eit verktøy for «benchmarking» for elevane i OECD-land sine prestasjonar. Denne bruken har vore omdiskutert, men PISA-resultat har vore ein viktig del av debatten om den norske skulen. I dokumenta for den nye læreplanen er det lite fokus på PISA-resultat eller andre former for samanlikning og konkurranse. Dei nye læreplanmåla i seg sjølv er mindre eigna for måling og samanlikning då dei inneberer ein auka autonomi for den enkelte lærar til å bestemme kva som er viktig og kva som blir lagt mest vekt på. Mange av kompetansane ein understrekar at må vektleggjast i framtida er også kompetansar som er vanskelege å kvantifisere, måle og benchmarke.

Kvar Kunnskapsløftet i 2006 markerte ei overgang frå detaljstyring til målstyring, ser ein også ei vidare oppmjuking av den sentrale styringa av læringa og eit auka ansvar til profesjonane. Me har sett at dei ulike NPM-reformene i eit utvida perspektiv er ein del av ein langtgåande syklisk trend. Periodar med stor grad av spesialisering blir igjen etterfølgt av ei periode med større fokus på koordinering (Christensen et al., 2007:19). I dette læreplanarbeidet blir det gjennomgåande uttalt at det er eit fokus på kontinuitet og samanheng. Gjennom samarbeid på tvers av politikk og organisasjonar skal ein sikre ein læreplan som har betre samanheng, betre vertikal og horisontal koordinering og ei betre implementering av handlingane. Vi finn her eit komplementært perspektiv hos Helgøy og Homme (2016), som legg vekt på at ein i post-NPM i skulen har fokus på å vinne tilbake sentral kapasitet og kontroll gjennom koalisjonsbygging, koordinering og samarbeid. Det er usikkert om det eksisterer ein tilstrekkeleg energi i lærarstanden til å få dei resultata ein ønsker med denne reforma, men den utstrekte høyrings- og utvalsverksemda kan skapa større engasjement og motivasjon i profesjonane i skulen enn ved ein meir top-down styrt prosess. Ved å nytte nettverk, samt samarbeid på tvers av organisasjonar og funksjonar vil ein sikre både betre koordinasjon, meir effektiv policyutvikling, implementering og tenestetilbod (Christensen & Læg Reid, 2007:12).

Internasjonal forskning har også synt at overgangen til kompetansebaserte læreplanar i nokre tilfelle kan skapa auka spenning. «På ei side finn ein ei profesjonalisering av rolla til

skuleleiar, samt auka autonomi og større ansvarsområde i læraryrket, medan ein på andre sida også ser ei «deprofesjonalisering» fordi yrkesutøvinga blir utsett for nasjonal standardisering og kontroll av resultat» (Aasen et al., 2015:418). Eit viktig poeng her er at det å gå over til kompetansebaserte læreplanar ikkje berre endrar arbeidsoppgåvene til læraren og kva ein lærar gjer, men utvida endrar kven læraren er, kva han har ansvar for og korleis han er som profesjonell. At lærarane har fått vere med å utvikle læreplanen i stor grad kan vere viktig å motverke denne spenninga og sikre at profesjonane ikkje må «gje opp» for mykje for å oppnå sentralgitte mål og ønske. Dette kan motivere til å søkje seg til slike breie samanslutningar for å få gjennomføringskraft.

Christensen og Lægreid (2007) støttar Pollitt sitt syn på at NPM på ingen måte er over, men har blitt utfordra i seinare tid. Mine analyser støtter også opp om dette, Fagfornyelsen markerer ikkje eit tydeleg nok skile – er ei forbetring, balansering av førre reform i takt med endra syn, mål og interesser. NPM-reformer og post-NPM-reformer opptreer såleis ikkje åtskilde frå kvarandre, og ein kan ikkje nødvendigvis seie at den eine avløyer den andre. Heller ser ein at dei byggjer på kvarandre og eksisterer saman, og om kvarandre. Dette er eit godt bilete på korleis mange av styringsdokumenta i skulen har blitt til.

### 6.3 Kva kan post-NPM bety for skulesektoren?

Endringane ein kan plassere i post-NPM representerer ikkje eit klart skile frå tidligare reformer eller tankegangar. Dei står heller ikkje for ei fundamental endring av den offentlige sektoren. Post-NPM-reformer er ikkje ute etter å fundamentalt endre systema, men rebalansere og reforhandle dei eksisterande forholda. Som Helgøy (2004) påpeiker er den norske grunnskulen ein institusjon som er treig og stabil. Han burde derfor også vere relativt motstandsdyktig mot store endringar. Slik sett er det interessant kor ofte det har skjedd store omveltingar i skulen. Læreplanar blir skifta relativt hyppig her til lands og den innebygde treigheita i skulen bidrar kan hende i større grad til at ein ser at tankar og idear frå ulike reformer og endringar eksisterer på ein og same gong.

Historisk har skulen vore profesjonsstyrt og lærarane har hatt stor påverknad på utviklinga. Dei ulike reformene etter krigen har ført til stadig større grad av politisk styring og endringar basert på forskning og ideologi. Som me såg markerte arbeidet med Kunnskapsløftet også ei endring i forholdet mellom regjeringa og fagforeiningane. Der fagforeininga tidlegare hadde

vore viktige partar i utarbeiding av endringar i skulen, blei dei i stor grad utelatne frå arbeidet med Kunnskapsløftet. Vidare såg ein ei utvikling mot større lokalt ansvar og delegering ned til fylkeskommunane og kommunane. Her ser ein eit nytt skifte i arbeidet med Fagfornyinga. Det er eit tidleg fokus på at ein må inkludere og bruke profesjonane som er ein del av skulen. Ein peikar også på at dette er viktig for at implementering av endringa skal ha ønskt effekt og skje slik ein ønskjer.

Ein interessant merknad frå Sahlberg (2010:324) er at ein ikkje nødvendigvis kan kopiere det finske systemet og oppnå same resultat, men at verda elevane lever i utanfor skulen har den aller viktigaste påverknaden: «Education systems will continue to find it difficult to achieve good student learning if children live in a world outside school that does not provide enough of the caring in terms of health, safety and moral support that are needed to be able to learn well in classrooms». Ei anna erfaring frå utviklinga i Finland er at tekniske og politiske interesser ikkje nødvendigvis er nok til å drive fram naudsynt endring: Ein treng også lidenskap og kjensler. Ein kan spørje seg om det finst slik lidenskap og kjensler mellom dei som skal setje i verk denne reforma. Det er tenkeleg at den opne og inkluderande prosessen har sikre ei breiare interesse og skapt ei kjensle av eigarskap til reforma som ein ikkje kunne oppnådd ved ein meir top-down styrt prosess.

Ein av hovudtrendane i den utdanningspolitiske utviklinga i Europa er at skulane får meir autonomi som einingar, samt eit arbeid med å finne rett balanse mellom sentralisering og desentralisering. Vidare er auka valfridom og ei diversifisering av skuletilbodet ei av dei tydelege utviklingane. Fagfornyelsen passar slik sett ikkje nødvendigvis inn i den utviklinga ein ser elles, men i det vidare utviklingsarbeidet kan dette få interessante følger. Volckmar (2014:494) sine analysar av Sundvollen-plattformen i 2013 peika mot at me kunne forvente ei høgredreing av den norske utdanningspolitikken. Ei slik høgredreing kunne føre til auka privatisering og ei svekking av det breie mandatet i fellesskulen til fordel for ei meir snever satsing på skulen som kunnskapsverksemd. Basert på mine analyser vil eg ikkje seie at Fagfornyelsen markerer ei klar høgredreing av utdanningspolitikken. Det utvida fokuset på sosiale kompetansar og fellesskap tyder ikkje på ei meir snever kunnskapsfokusert satsing. Dette er likevel interessant med tanke på korleis den vidare utviklinga vil bli. Ei tydelegare høgredreing kan også kome i tiltak utanfor innføring av ny læreplan, eller i vidare reformer eller tilpassingar under implementeringa. Skule- og utdanningspolitikken er eit samansett og komplisert politisk felt der det skjer kontinuerlege endringar og utgreiingar. Sjølv om desse

dokumenta i seg sjølv ikkje er prega av dei tradisjonelle NPM-ideane, er ikkje dette eintydig med at desse ideane framleis er viktige i utforminga av norsk utdanningspolitikk.

## 7 Oppsummering og konklusjon

Denne oppgåva hadde for sikte å sjå nærare på utviklinga i norsk skulepolitikk frå Kunnskapsløftet 2006 og fram mot Fagfornyelsen i 2020. Ideane frå New Public Management markerte eit skifte i den utdanningspolitikken ein har ført i Noreg. Det er derfor interessant å sjå korleis desse ideane har vorte vidareførde eller har endra seg fram mot den neste store reforma i skulen. Ved å nytte idéanalyse og dokumentstudiar har denne oppgåva hatt eit todelt siktemål: For det første har eg sett nærare på kvifor det skjer ei reform i den norske skulen no, og kva reforma seier om endra behov og mål for samfunnet. For det andre har eg undersøkt korleis arbeidet med ny læreplan kan tolkast opp mot tendensane i såkalla post-NPM-reformer, og om den nye læreplanen kan sjåast på som ei post-NPM-reform eller ikkje.

Eg har i denne oppgåva bygt vidare på tidlegare forskning på Kunnskapsløftet som utdanningspolitisk reform, men har sett utover NPM som reformstrategi i skulesektoren og bidratt med eit forslag til kva post-NPM kan bety for den norske skulesektoren og utviklinga av utdanningspolitikk i tida framover. I likskap med andre post-NPM-reformer representerer ikkje endringane i Fagfornyelsen eit klart skile frå tidlegare reformer eller tankegangar. Den tar ikkje sikte på å fundamentalt endre systema, men heller å rebalansere og reforhandle dei eksisterande forholda. Både økonomiske og demokratiske normer og verdiar ligg til grunn for reforma. Ei fornying av innhaldet i skulen markerer både eit verdival og ei konkretisering av kva som er viktig for den norske skulen, men er også på lang sikt eit tiltak for å sikre framtidig konkurransekraft og sysselsetting. Tilnærminga til brukarane er mindre kunderetta og ser i større grad på både elevar, lærarar og andre tilsette er samla om felles interesser. Arbeidet med Fagfornyelsen har bevisst vore ein open og dialogbasert prosess, i tråd med post-NPM-idear om myndigheitene si rolle i ein reformprosess. Gjennom brei involvering av yrkesgruppene i skulen siktar ein på ei betre implementering og å i større grad oppnå måla for reforma.

Analysen min viser at Fagfornyelsen som reform har som mål å rebalansere, vidareutvikle og forbetre eksisterande politikk. Dette høver godt med forståinga som har gjort seg gjeldande hos andre vitskapelege studiar av post-NPM-reformar som fenomen i styringa av offentleg sektor. Denne oppgåva bidrar vidare til eit vitskapleg felt som har vore lite utbredt i Noreg ved å sjå nærare på læreplanen som eit utdanningspolitisk styringsdokument. Etter som arbeidet med læreplanane heldt fram og dei blir implementerte i skulen, vil det vere

interessant å sjå korleis ideane utviklar seg og kjem til uttrykk. Studiar av eit utvida sett dokument som medieoppslag, partiplattformer og debattar kunne vore med å skape eit endå klarar bilete av ideane som formar styringsdokumenta og utdanningspolitikken i Noreg.



## 8 Litteraturliste

- Aasen, P., Prøitz, T. & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 99(6), 417-433. Henta frå [http://www.idunn.no/npt/2015/06/nasjonal\\_laereplan\\_som\\_utdanningspolitisk\\_dokument](http://www.idunn.no/npt/2015/06/nasjonal_laereplan_som_utdanningspolitisk_dokument)
- Aspøy, A. (2015). Reformenes virkninger og fiaskoenes årsaker. *Stat & Styring*, 25(4), 10-15. Henta frå [http://www.idunn.no/stat/2015/04/reformenes\\_virkninger\\_og\\_fiaskoenes\\_aarsaker](http://www.idunn.no/stat/2015/04/reformenes_virkninger_og_fiaskoenes_aarsaker)
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- Béland, D. & Cox, R. H. (2010). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Cary: Oxford University Press, USA.
- Bellamy, R. & Palumbo, A. (2010). *From Government to Governance*. London: Ashgate.
- Berman, S. (2001). Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis. *Comparative Politics*, 33(2), 231-250. Henta frå <http://www.jstor.org/stable/422380>
- Boréus, K. & Bergström, G. (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (2. utg.). Lund: Studentlitteratur.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Byrkjeflot, H. (2016). Byråkratiske hybrider tåler mer. *Stat & Styring*, 26(1), 48-51. Henta frå [http://www.idunn.no/stat/2016/01/byraakratiske\\_hybrider\\_taalmer](http://www.idunn.no/stat/2016/01/byraakratiske_hybrider_taalmer)
- Christensen, T. (2003). Narratives of Norwegian governance: Elaborating the strong state tradition. *Public Administration*, 81, 163-190.

- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms* Ashgate Publishing Ltd.
- Christensen, T., Lie, A. & Lægreid, P. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *Transcending New Public Management - The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 18-41). Ashgate Publishing Ltd.
- Chung, J. (2016). The (mis)use of the Finnish teacher education model: ‘policy-based evidence-making’? *Educational Research*, 58(2), 207-219. Henta frå <https://doi.org/10.1080/00131881.2016.1167485>
- Emmerij, L., Jolly, R. & Weiss, T. G. (2005). Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective. *Development and Change*, 36(2), 211-235. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00409.x>
- Finlayson, A. (2007). From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. *The British Journal of Politics & International Relations*, 9(4), 545-563. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2007.00269.x>
- Goldstein, J. & Keohane, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. I J. Goldstein & R. O. Keohane (Red.), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

- Hay, C. (2011). Ideas and the Construction of Interest. I D. Béland & R. H. Cox (Red.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press
- Helgøy, I. (2004). Fra skole til tjenesteleverandør? Endringsprosesser i norsk grunnskole. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(1), 55-79. Henta frå [http://www.idunn.no/nst/2003/01/fra\\_skole\\_til\\_tjenesteleverandor\\_endringsprosesser\\_i\\_norsk\\_grunnskole](http://www.idunn.no/nst/2003/01/fra_skole_til_tjenesteleverandor_endringsprosesser_i_norsk_grunnskole)
- Helgøy, I. & Homme, A. (2016). Educational reforms and marketization in Norway – A challenge to the tradition of the social democratic, inclusive school? *Research in Comparative and International Education*, 11(1), 52-68. <https://doi.org/10.1177/1745499916631063>
- Jobert, B. (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Studies*, 37(3), 376-386. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1989.tb00277.x>
- Karlsen, G. E. (2006). *Utdanning, styring og marked: norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv* (2 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet (Meld. St. 28 (2015-2016))*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), 281-296. <https://doi.org/10.2307/1958916>
- Maroy, C. (2012). Towards Post-Bureaucratic Modes of Governance - A European Perspective. I G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (Red.), *Policy borrowing and lending in education* (bd. 2012). London: Routledge.
- Maynard, J. L. (2013). A map of the field of ideological analysis. *Journal of Political Ideologies*, 18(3), 299-327. <https://doi.org/10.1080/13569317.2013.831589>

- Metha, J. (2010). The Varied Roles of Ideas in Politics - From “Whether” to “How”. I D. Béland & R. H. Cox (Red.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. Cary: Oxford University Press, USA.
- NOU 2014:7. (2014). *Elevenes læring i fremtidens skole — Et kunnskapsgrunnlag*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- NOU 2015:8. (2015). *Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- NTB. (2019, 18.11.19). Nye læreplaner i skolen: Mer praktisk skoledag for de yngste. *Aftenposten*. Henta frå <https://www.aftenposten.no/norge/i/9vePGE/nye-laereplaner-i-skolen-mer-praktisk-skoledag-for-de-yngste>
- OECD. (2020). Reading performance (PISA) (indicator). doi: 10.1787/79913c69-en. Henta 11.01.20
- Opplæringslova. (1987). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Henta frå <http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-061.html>
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The Useful Myth? *Public Administration*, 79(4), 933-947. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00287>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis* (2. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Prøitz, T. S. (2015). Learning Outcomes as a Key Concept in Policy Documents throughout Policy Changes. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(3), 275-296. <https://doi.org/10.1080/00313831.2014.904418>
- Regjeringen. (u.å.). Saksgang: Fagfornyelsen. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/sak/saksgang-fagfornyelsen/id2612950/>

- Sahlberg, P. (2010). Educational Change in Finland. I A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Red.), *Second international handbook of educational change* (bd. 1). Dordrecht: Springer.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Self, P. (2000). *Rolling back the market: economic dogma and political choice*. London: Macmillian Press.
- Tannenwald, N. (2005). Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda. *Journal of Cold War Studies*, 7(2), 13-42. <https://doi.org/10.1162/1520397053630619>
- Telhaug, A. O. (1997). *Utdanningsreformene: oversikt og analyse*. Oslo: Didakta norsk forlag.
- Telhaug, A. O. (2005). *Kunnskapsløftet - ny eller gammel skole? Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnsopplæringen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Telhaug, A. O. (2006). *Skolen mellom stat og marked: norsk skoletenkning fra år til år 1990-2005* (2. . utg.). Oslo: Didakta norsk forlag.
- Volckmar, N. (2014). Et blå-blått utdanningspolitisk skifte? - En studie av den utdanningspolitiske retorikken i partiprogrammene til stortingsvalget 2013 og Sundvollen-plattformen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(6), 482-494. Henta frå [http://www.idunn.no/npt/2014/06/et\\_blaa-blaatt\\_utdanningspolitisk\\_skifte\\_-\\_en\\_studie\\_av\\_den](http://www.idunn.no/npt/2014/06/et_blaa-blaatt_utdanningspolitisk_skifte_-_en_studie_av_den)
- Wright, V. (1994). Reshaping the state: The implications for public administration. *West European Politics*, 17(3), 102-137. <https://doi.org/10.1080/01402389408425032>

