

Henrik Andre Farstad

Spredning av idéer mellom eksperter, politikk og praksis

En studie av frafallsdiskursen om norsk
videregående skole



Masteroppgave i sosiologi

Trondheim, 2013

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg dominerende idéer om arbeid mot frafall i videregående skole sett i lys av et ny-institusjonelt perspektiv. Ved hjelp av en sammenlignende dokumentanalyse av sentrale ekspertuttalelser, norske styresmakters politiske dokumenter og iverksatte tiltak utledes det hvilke idéer om arbeid mot frafall som fremtrer som vesentlige, og i hvilken grad norske styresmakters iverksatte tiltak er koblet til idéene formidlet i de politiske dokumentene. I analysen kommer det frem at idéene som formidles i de utvalgte ekspertuttalelsene og norske styresmakters dokumenter har mange likhetstrekk, men at det finnes ulikheter når det gjelder argumentasjon, ordlyd og vektlegging. I tråd med oppgavens teoretiske tilnærming vurderes dette som et eksempel på at idéer formidlet av ekspertene påvirker norske styresmakter, men at norske styresmakter oversetter disse idéene for at de skal passe bedre i deres kontekst. Et hovedfunn i oppgaven er at norske styresmakter formidler idéer som representerer to motstridende virkelighetsforståelser. På den ene siden vurderes elevenes evner som formbare, mens på den andre siden formidles en mer deterministisk virkelighetsforståelse der elevenes utgangspunkt i større grad bestemmer frafallet. Dette ser ut til å være et resultat av at ulike institusjonaliserte idéer utøver et press på norske styresmakter. En samlet vurdering av norske styresmakters politiske dokumenter og iverksatte tiltak, viser at idéer og løsninger som impliserer at elevene er formbare ser ut til å være de mest dominerende. Styresmaktenes iverksatte tiltak ser ut til å være tett koblet til mange av norske styresmakters idéer, men avviker fra hovedstrategien tidlig innsats. Mulige årsaker til dette blir diskutert, men konklusjonen blir at arbeid mot frafall bare er én del av utdanningspolitikken, og at et større datamateriale er nødvendig for å kunne gi en tilfredsstillende forklaring.

Forord

Dette prosjektet er kulminasjonen av et 5-årig studieløp, og representerer slik både slutten på en epoke og starten på en ny. Prosjektet har vært en berg- og dalbane, og jeg har virkelig fått kjenne på følelser fra hele spekteret. Til slutt sitter jeg heldigvis igjen med en følelse av tilfredshet og oppnåelse.

Oppnåelsen er imidlertid ikke bare min egen, for jeg har hatt mange gode hjelpere på veien. I den sammenheng ser jeg det som passende å dele ut noen svulstige, men takknemlige ord.

Takk til hovedveileder Anna Rapp, for at du har fått meg gjennom prosjektet helskinnet. Du har ikke bare bidratt med gode faglige tilbakemeldinger, men også gjort en fremragende jobb som motivator, samtalepartner og coach. Uten deg ville jeg gitt opp for lenge siden.

Takk til biveileder Håkon Leiulfsrud, for at du har viet mer tid og oppmerksomhet til mitt prosjekt enn du strengt tatt var nødt til. Uten ditt blikk for detaljer og dine presise tilbakemeldinger ville sluttproduktet vært langt dårligere.

Takk til min kjæreste, Caterine Bugge, for trøst, motivasjon, middag, og ikke minst korrekturlesing. Uten deg ville halvparten av referansene mine vært feil.

Takk til, Henrik Omenås, som har vært en viktig og god venn gjennom hele prosessen. Våre samtaler om sosiologi, politikk og alt annet har vært uvurderlige.

Sist, men ikke minst, vil jeg også takke et samlet kull 2008 fra Lektorutdanningen med master i samfunnsfag. Takk for et klasse miljø som har vært både inkluderende, utviklende og inspirerende. Dere har løftet de 5 årene på NTNU fra middelmådig til fantastisk, og gitt meg motivasjon til å stå løpet ut.

Trondheim, November 2013

Henrik André Farstad

Innhold

1.0 Innledning.....	1
2.0 Teoretisk rammeverk.....	3
2.1 Rasjonelle aktører og organisasjoner	3
2.2 Spredning av idéer i organisasjonsfeltet – legitimitet og likhet	4
2.3 Ekspertter og forskere – vår tids yppersteprester	7
2.4 Idéer tas opp i organisasjonen - oversetting og løse koblinger	9
2.5 Forskningsspørsmål og teoretiske verktøy	11
3.0 Metode.....	13
3.1 Oppgavens design og analytisk grep	13
3.2 Utvalg	16
3.3 Oppgavens kvalitet – reliabilitet, validitet, transparens og andre utfordringer	19
4.0 Analyse.....	21
4.1.0 Ekspertuttalelser om frafall	21
4.1.1 Ekspertenes tekniske løsninger på frafallsproblemet	21
4.1.2 Virkelighetsforståelser i ekspertuttalelsene – Formbare individer vs. genetisk determinisme	26
4.1.3 Ekspertenes argumenter – økonomi, rettigheter og inklusjon.....	29
4.2.0 Norske styresmaktens idéer om frafall i videregående	32
4.2.1 Statens tekniske løsninger på frafallsproblemet.....	33
4.2.2 Statens virkelighetsforståelse – ja takk, begge deler?	37
4.2.3 Statens argumenter – økonomi med en velferdsstatlig vri og elevenes rettigheter .	39
4.3 Iverksatte tiltak – Ny GIV	42
5.0 Diskusjon.....	47
5.1 Likhet, oversetting og motstridende idéer – et resultat av institusjonaliserte krav?	47
5.2 Ny GIV – en løskobling fra den overordnede politikken?	52
6.0 Avslutning	57
7.0 Referanser.....	59

1.0 Innledning

Frafall i videregående skole betraktes både av norske myndigheter og EU som en av vår tids store samfunnsutfordringer (KD 2009b; EU 2013). Antall elever som faller fra i Norge blir definert som for høyt både av styresmaktene og media. I 2012 var frafallsandelen for et kull i Norge på ca. 30 % (Gimse 2012). Elever som faller ut av skolesystemet uten å fullføre videregående har økt risiko (2 %) for å være arbeidssøker og økt sannsynlighet (3-5 %) for å være mottaker av trygdeytelser eller stønadsordninger (Falch m.fl. 2010:33). Ut i fra et eksklusjonsperspektiv ser tallene ut til være små. Det gjør definisjonen av frafall som et samfunnsproblem sosiologisk interessant. Det er imidlertid ofte de samfunnsøkonomiske konsekvensene som løftes frem, for elever som ikke fullfører videregående antas å koste samfunnet store økonomiske summer, (Falch m.fl. 2010). Det er derfor mindre overraskende at styresmaktene i Norge, forskere og forskningsinstitusjoner, nærmest er programforpliktet til å finne svar på hva som bidrar til at mange dropper ut av videregående skole, samt å foreslå løsninger som kan minske omfanget av frafallsproblemet.

I følge John Meyer (2010) spiller forskere, eksperter og ekspertorganisasjoner en sentral rolle når organisasjoner skal planlegge og evaluere sine aktiviteter. Han hevder at eksperter formulerer og formidler idéer om de beste praksisene for å møte spesifikke styringsutfordringer, som organisasjonene så benytter i varierende omfang. I følge Meyer (2010) ender noen idéer opp med å bli svært viktige innenfor sitt felt, og blir den dominerende måten å organisere på. Slik hevder han at forskere og andre eksperter blir viktige premissleverandører for både politikken mot frafall og debatten rundt temaet.

Viktige premissleverandører i forskning og debatt om frafall i utdanningssystemet er pedagoger, samfunnsøkonomer, sosiologer og psykologer. Med ulike ekspertstemmer, forskningsdisipliner og forskningsprogram (Sohlberg og Sohlberg 2009) følger også ulike tolkninger, vinklinger, argument og løsninger på frafallsproblematikken som et forskningsproblem.

Formålet med oppgaven er å studere dominerende idéer om frafall i videregående skole, med fokus på spredning av idéer, og koblinger mellom politiske intensjoner og praktisk politikk.

Jeg er her opptatt av hvordan idéer om frafall presenteres i 1) offentlige dokumenter, 2) relevante ekspertdiskurser og 3) i lys av iverksatte tiltak i norsk skole.

Jeg fokuserer på koblingene mellom norske styresmakters idéer om frafall og sentrale ekspertdiskursers idéer om samme tema. Det er interessant å studere i hvordan de ulike kildene legitimerer frafall, hvordan idéene er koblet til iverksatte tiltak og i hvilken grad idéene ligner på hverandre eller er motstridige.

Oppgavens fokus kan langt på veg ses som en videreføring av Meyer og Rowans (1977) forskning om hvordan organisasjoner bruker de dominerende idéene i sine respektive felt. Meyer og Rowan (1977) fremmer tesen at organisasjoner (i dette tilfellet det norske utdanningssystemet) er avhengig av å adoptere dominerende idéer i feltet for å ivareta sin legitimitet. I følge Meyer og Rowan (1977) blir ofte koblingen mellom det organisasjonen sier at de gjør og det de faktisk gjør, svakere når organisasjonen må følge idéer som ikke nødvendigvis går overens med organisasjonens krav til effektivitet. I forlengelsen av Meyer og Rowan (1977) er det tekniske innholdet i idéene, argumentasjonen som antas å støtte idéene, og de eksplisitte eller implisitte virkelighetsforståelsene som kan knyttes til idéene også av interesse i denne sammenheng.

Ved å konsultere både offentlige dokumenter fra norske styresmakter, forskjellige ekspertuttalelser og dokumenter som beskriver iverksatte tiltak, presenteres det et bilde av tilgjengelige idéer og kunnskap om frafall i videregående. Samtidig legger dette et grunnlag for en diskusjon om på hvilken måte idéene fra de ulike kildene er koblet til hverandre, og om noen av idéene ser ut til å være mer dominerende enn andre.

I teorikapittelet vises det i all hovedsak til den ny-institusjonelle organisasjonsforskningen. I metoddelen diskuterer jeg avveininger gjort med tanke på analytisk fremgangsmåte, utvelgelse av datamateriale og oppgavens begrensninger. De utvalgte ekspertuttalelsene er første objekt i den empiriske analysen. Deretter kommer en tilsvarende analyse av de offentlige dokumentene, før jeg analyserer de utvalgte iverksatte tiltakene. Underveis i analysen fokuserer jeg på koblingene og relasjonen mellom idéene som fremkommer i de tre kildekategoriene. Avslutningsvis diskuterer jeg relevante funn i lys av oppgavens teoretiske perspektiv.

2.0 Teoretisk rammeverk

Hvordan organisasjoner oppfører seg og reagerer på utfordringer og problemer er en sentral del av organisasjonsforskningen. I den ny-institusjonelle teoriretningen finner vi begreper som forklarer hvorfor organisasjoner oppfører seg som de gjør ut i fra en forestilling om at normer og prosedyrer langt på veg regulerer aktører og organisasjoners atferd. Hvordan idéer om organisering og adferd spres er også et sentralt tema innenfor forskningsfeltet, noe som går godt overens med oppgavens problemstilling. Om ny-institusjonell teori er et enhetlig teoretisk perspektiv har vært gjenstand for debatt (Palmer m.fl. 2008). Jeg forholder meg imidlertid nøytral til denne debatten, og tar utgangspunkt i arbeider av John W. Meyer (2010; 1977), som betraktes som en av grunnleggerne av retningen (Eriksson-Zetterquist 2009:64). Der det er nødvendig supplerer jeg og utvider med synspunkter fra andre forskere i den ny-institusjonelle tradisjonen. I de følgende avsnittene presenterer jeg de sentrale begrepene og konseptene i teoriretningen.

2.1 Rasjonelle aktører og organisasjoner

I følge John Meyer (2010:1) eksisterer det en utbredt forståelse av aktøren som både mektig, målrettet og autonom i samfunnet og samfunnsforskningen. Et vesentlig poeng her er at Meyer (2010:1) presiserer at denne oppfattelsen er spesielt dominerende i USAs sosiologiske diskurs. Det er altså ikke nødvendigvis en presis beskrivelse av europeisk sosiologisk tradisjon. Det er imidlertid tydelig at han mener at oppfattelsen av aktøren som rasjonell og handlende har stor betydning på verdensbasis. Meyer (2010) skriver videre at røttene til oppfatningen av den sterke aktøren kan spores tilbake til den andre verdenskrigen og etterkrigstiden. Siden nasjonalstatene hadde sviktet grovt, var det tydelig at den ikke var egnet til å forvalte verdens interesser. Dermed, hevder Meyer (2010), oppstod det idéer om at det var individer og grupper som måtte ta ansvar. Slik ble oppfatningen om at aktøren er autonom, målrettet og velgende dannet (Meyer 2010:6).

Meyer (2010) hevder at hvis aktørene skal kunne oppfylle kravene til forventningene som skapes av «de generaliserte andre» trenger de stadig mer utdanning. Og nettopp gjennom utdanningssystemet internaliseres og forsterkes identiteten som mektige, målrettede og

autonome aktører (Meyer 2010:9-10). Utdanningens rolle i verdenssamfunnet er et av fundamentene for den ny-institusjonelle organisasjonsforskningen.

Organisasjoner blir også tillagt de samme egenskapene og evnene som aktørene som utgjør organisasjonen, hevder Meyer (2010). Det medfører i følge Meyer at organisasjoner også blir oppfattet som autonome og handlekraftige aktører. Videre skriver han at en konsekvens av dette blir at organisasjoner som opplever problemer, blir vurdert av seg selv og andre som både forpliktet og kapable til å løse slike problemer.

I tillegg er den utvidede aktøridentiteten en direkte årsak til ekspertenes rolle i verden. Ingen aktør, verken individ, organisasjon eller stat, er kapabel til å oppfylle alle kravene som stilles til den. Det fører til at organisasjoner må lytte til råd fra eksterne og interne eksperter for å løse sine utfordringer. (Meyer 2010:6).

Meyers (2010) påstander om den dominerende aktør-identiteten har ikke selvstendig analytisk verdi i denne oppgaven, men perspektivet kan spille en sentral rolle i oppgavens fokus og teoretiske rammeverk. Først og fremst i forhold til at jeg også undersøker hvilke idéer som fremmes av sentrale ekspertdiskurser. I tillegg skaper det også en interessant referanseramme for funnene i oppgaven.

2.2 Spredning av idéer i organisasjonsfeltet – legitimitet og likhet

I artikkelen «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony» legger Meyer og Rowan (1977) opp til et skille mellom tradisjonell organisasjonsforskning og deres ny-institusjonelle perspektiv. Det ny-institusjonelle perspektivet vektlegger at populære organisasjonsstrukturer ofte er ineffektive for mange organisasjoner som anvender de (Meyer og Rowan 1977:340). Spørsmålet de søker svar på, er enkelt sagt hvorfor og hvordan enkelte idéer om organisering blir dominerende til tross for sin ineffektivitet eller funksjonsløshet. For å svare på spørsmålet har de, og andre i den ny-institusjonelle skolen, utviklet begreper som forklarer spredningen av idéer i organisasjonsfeltet.

Utgangspunktet er at organisasjoner er sterkt påvirket av feltet de inngår i (Meyer og Rowan 1977). Hva som utgjør et organisasjonsfelt utdypes av flere forskere innen institusjonell teori: Noen bruker blant annet begrepet samfunnssektor for å forklare organisasjonsfelt nærmere

(Scott og Meyer 1991). Organisasjoner som opererer i samme domene, definert av like tjenester, produkter eller funksjoner, inngår i samme organisasjonsfelt. I feltet inngår også organisasjoner og aktører som har en direkte eller indirekte innvirkning på organisasjonene; eiere, kunder, kontrollorganer og konkurrenter (Wooten og Hoffman 2008:130-132; Scott og Meyer 1991).

De viktigste organisasjonene i et organisasjonsfelt er tilbydere av like tjenester og viktige kontrollorgan. I denne oppgaven kan for eksempel Norges befolkning regnes som en del av feltet til norske myndigheter, da de er både eiere, aksjonærer og forbrukere av utdanningsproduktet som den norske stat leverer. Politikerne må derfor forholde seg til hva som er legitimt i velgermassen.

Et aspekt av ny-institusjonell teori er begrepet «World Society», som beskriver en globalisert verden der idéer reiser på tvers av landegrenser (Meyer 2010). Viktigheten av å tenke internasjonalt fremheves også av Scott og Meyer (1991). Inklusjonen av internasjonale ekspertuttalelser i denne oppgaven kan sees i sammenheng med dette. Innholdet i skolepolitikken, og dermed også skolen, vil altså kunne påvirkes både av Norges behov for internasjonal og nasjonal legitimitet.

Hvordan påvirker så organisasjonsfeltet de enkelte organisasjonene? I følge Meyer og Rowan får organisasjoner som følger den dominerende idéen i organisasjonsfeltet større legitimitet og større sjanse for å overleve (Meyer og Rowan 1977:340). Legitimitet er viktig for organisasjonene på flere nivåer. Både brukere, ledere, statlige organer og aksjonærer vil være mer komfortable med å investere tid eller penger i en organisasjon som opererer på basis av legitime idéer (Meyer og Rowan 1977:349).

Behovet for legitimitet gjør at organisasjoner adopterer dominerende trender i feltet. Dette fører til at enkelte idéer spres i organisasjonsfeltet, og i noen tilfeller utvikler seg til å bli institusjonaliserte krav til organisering. Når organisasjoner så innordner seg etter de institusjonaliserte kravene, får vi det Meyer og Rowan (1977) kaller *isomorfisme*. Enkelt sagt betyr det at organisasjoner innenfor samme felt blir like hverandre; de operer på samme måte. Organisasjoner som er like sine omgivelser vil oppnå mer legitimitet enn andre (Meyer og Rowan 1977).

Isomorfisme forstås som en spredning av idéer, der majoriteten av organisasjonene i feltet adopterer eller tilskriver seg disse idéene. Idéene som dominerer er ikke nødvendigvis de mest

effektive eller beste måtene å løse organisasjonens oppgaver på, men på grunn av behovet for legitimitet velger organisasjonene å adoptere de likevel. Organisasjoner kan altså ende opp med å benytte seg av suboptimale organiseringsformer. Det er imidlertid viktig å påpeke at idéene som dominerer gjerne kan være effektive. Poenget er at institusjonelle krav til organisering i tospann med behovet for legitimitet, i mange tilfeller kan forklare hvorfor organisasjoner opererer etter noen idéer fremfor andre.

Senere forskning i den ny-institusjonelle retningen, har vist at ikke alle organisasjonsfelt beveger seg mot isomorfisme (Sahlin og Wedlin 2008). Det kan finnes mange ulike institusjonaliserte krav i et organisasjonsfelt, noe som tillater heterogene responser fra organisasjonene. En kan velge å innordne seg noen krav fremfor andre, og fortsatt sikre legitimitet (Boxenbaum og Jonsson 2008:88-90). Scott og Meyer (1991:124) hevder at noen organisasjonsfelter krever konformitet til institusjonelle krav, mens det i andre felter er strengere krav til effektivitet og kvalitet. Det er i tillegg fullt mulig at et organisasjonsfelt har strenge krav til både institusjonelle og resultatmessige krav (Scott og Meyer 1991:124).

Utdanningssektoren trekkes gjerne frem som en sektor der det tradisjonelt er store krav til institusjonelle faktorer, konformitet i forhold til idéer, og begrensede krav til effektivitet og kvalitet (Scott og Meyer 1991:124). Det eksemplifiseres med at til tross for at undervisning kan organiseres på utallige måter, er likevel den tradisjonelle måten med lærere og klasseromsundervisning dominerende. Denne måten å organisere skole på er så institusjonalisert at en skole som forsøker å bryte med normen lett vil miste legitimitet. Det er viktigere for et utdanningssystemets legitimitet og overlevelse, at det er organisert på det som oppfattes som den riktige måten, enn at den leverer tilfredsstillende resultater.

I denne oppgaven betyr det at Norge vil være avhengig av å adoptere dominerende idéer om frafall, for å opprettholde sin legitimitet som tilbyder av utdanning. Det er verdt å nevne at kravene i utdanningssektoren kan ha endret seg siden artikkelen ble publisert. Det er for eksempel lett å argumentere for at det i utdanningssektoren i dag også vektlegges strenge krav til kvalitet og produksjon (jamfør PISA, TIMS, PIRLSS og nasjonale prøver). Imidlertid kan dette knyttes til en idé om evalueringsregimer som sentralt for kvalitet i skolen. Det at Norge deltar i internasjonale tester og gjennomfører egne, kan dermed sees som et uttrykk for konformitet til den institusjonaliserte måten å organisere skole på.

Hovedpoenget er altså at organisasjoner som opererer i institusjonaliserte felt bygger sin legitimitet i hovedsak på å arbeide i tråd med de dominerende idéene i feltet. Effektivitet og

resultater er mindre viktige (Meyer og Rowan 1977). I denne oppgaven betyr det for eksempel at idéene som norske myndigheter legger til grunn for frafallspolitikken kan være adoptert fordi de eksisterer som institusjonaliserte krav, ikke nødvendigvis fordi det er den beste måten å løse frafallsproblemet på. Tankene om spredningen av idéer og organisasjoners behov for legitimitet, kan sees både i forhold til det norske utdanningssystemets status internasjonalt, og i forhold til oppslutning i velgermassen her hjemme.

2.3 Ekspertter og forskere – vår tids yppersteprester

Så langt har jeg tatt for meg hvordan og hvorfor idéer spres mellom organisasjoner. Men hvor kommer egentlig disse idéene fra? I en artikkel fra 2010 kritiserer Meyer det «realistiske» synet på hvordan organisasjoner og organisasjonsfelt fungerer. Realister vil i følge han tro at det er de mektiges interesser som ligger bak institusjonaliserte idéer. Meyers poeng er at ikke alle handlinger eller sosiale bevegelser kan forklares ut i fra at mektige interesser tjener på det; eksempelvis miljøbevegelsen og menneskerettighetsbevegelsen (Meyer 2010:6). Disse bevegelsene tjener ikke nødvendigvis de mektiges interesser, men har på tross av dette lykkes i å få global innflytelse. Kilden til disse og mange andre trender og idéer, er en ny og viktig samfunnsgruppe som dukket opp etter andre verdenskrig; profesjonelle andre (Meyer 2010).

De profesjonelle er typisk forskere og konsulenter som har som hovedoppgave å fortelle mennesker og organisasjoner hvordan de skal handle. I denne gruppen plasserer Meyer (2010) alt fra lærere og psykologer til samfunnsøkonomer og omdømmeeksperter. Jeg velger heller å anvende begrepet *eksperter*, da dette er enklere i bruk og gir riktige assosiasjoner.

Det særegne med eksperter i dagens samfunn, hevder Meyer (2010), er at de gir råd og hjelp ut i fra et tilsynelatende objektivt ståsted. De gir ikke råd som tjener sine egne interesser, men gir råd ut i fra universelle prinsipper og tanker om hva som er «riktig» og «rettferdig» (Meyer 2010:7). I denne oppgaven er ekspertbegrepet relevant både for å beskrive personer og organisasjoner.

I følge Meyer (2010) vil realister tenke at for eksempel interesseorganisasjoner handler på måter som tjener deres eget formål. Meyer peker på at flere organisasjoner ikke fungerer slik, og trekker frem organisasjoner som arbeider for menneskerettigheter, miljøet eller fremskritt (Meyer 2010:7). For eksempel kan en organisasjon som OECD plasseres i denne kategorien,

da de arbeider for å «...promote policies that will improve the economic and social well-being of people around the world» (OECD 2013). Dette vil også gjelde de fleste forskere, da forskningens ideal ofte er «objektiv» kunnskap, tilsynelatende frikoblet fra egeninteresse.

I følge Meyer (2010) kan vitenskapens utbredelse og ekspertenes rolle, da spesielt i samfunnsvitenskapen, sees i sammenheng med konstruksjonen og opprettholdelsen av individet som hovedaktør i samfunnet. Samfunnsvitenskapen, og andre vitenskaper, har fått en rolle som en «generalisert annen» for hele verden. Den kan fungere som veiledende for samfunn og individer uavhengig av hvor de er vokst opp. Det vises til at mange offentlige beslutninger og mye politikk blir legitimert med bakgrunn i samfunnsvitenskap (Meyer 2010:7-8).

Ekspertene kan være både formidlere og produsenter av idéer. Selve idéen trenger ikke å være produsert av de ekspertene, men kan like gjerne ha oppstått i en organisasjon, for så å bli formidlet videre av eksperter i det gitte feltet (Sahlin og Wedlin 2008). For eksempel kan anbefalinger om arbeid mot frafall i videregående gitt til norske styresmakter være basert på politikk som har sin opprinnelse i et annet land.

Med idéen om at det sosiale liv kan forklares og undersøkes som naturvitenskapen og deretter skape universelle forklaringer som er gjeldende for alle, fungerer samfunnsvitere, økonomer og psykologer som «generaliserte andre» og er dermed med på å konstruere og opprettholde dominerende oppfatninger om det sosiale liv (Meyer 2010:7-8). På en måte kan vi si at ekspertene er vår tids yppersteprester. De gir råd til aktørene, både individer, organisasjoner og stater, om hvordan de best skal leve sine liv. Når en gruppe samfunnsøkonomer lager en rapport om årsaker til frafall fra videregående, kan dette få konsekvenser for hvordan problemet blir forstått og forsøkt løst.

I denne oppgaven er tankene om ekspertenes rolle interessant i forhold til forskere og organisasjoner som forsker på frafall. Om vi kobler dette begrepet til spredning av idéer og institusjonaliserte krav, er altså ekspertene en potensiell kilde og formidler av idéer om frafall i videregående. I samfunnssektorer som har strenge institusjonelle krav, er det logisk at disse ekspertene får en svært viktig betydning. Som nevnt tidligere er utdanning trukket frem som en sektor der de institusjonelle kravene ofte er sterke.

2.4 Idéer tas opp i organisasjonen - oversetting og løse koblinger

Hittil troen på at aktører og organisasjoner er rasjonelle, hvordan institusjonelle krav om konformitet former organisasjoners virke, og eksperters rolle i tilblivelsen av de institusjonelle kravene. Om vi følger den ny-institusjonelle logikken er det tydelig at det ikke nødvendigvis alltid vil være et 1-1 forhold mellom idéene formidlet av ekspertene og idéene som staten tar opp.

Først er det nødvendig med en tydeliggjøring av hva jeg legger i begrepet idéer. Jeg låner en distinksjon fra Rose og Miller (1992), som setter et skille mellom det tekniske innholdet ved en idé, og det ideologiske innholdet. Det tekniske innholdet i en idé vil i denne oppgaven være de praktiske og substansielle løsningene som er foreslått eller gjennomført med sikte på å motvirke frafall. Det ideologiske innholdet er målene, argumentasjonen og virkelighetsbeskrivelsen som enten ligger innebygget i idéene eller brukes for å støtte opp om idéene. Et vesentlig punkt i forhold til dette er relasjonen mellom de to kategoriene. Det tekniske innholdet vil alltid på en eller annen måte være knyttet til det ideologiske. For eksempel vil praktiske løsninger alltid gjenspeile en viss form for virkelighetsforståelse.

Sahlin og Wedlin (2008:226) hevder at når idéer spres i og mellom organisasjonsfelter forandres og oversettes de både av ekspertene som formidler eller skaper idéene og organisasjonene som tar opp idéene. Alle parter som er involvert i organisasjonsfeltet hvor idéene reiser kan oversette idéene til å passe sine egne formål (Sahlin og Wedlin 2008:226). Når idéer oversettes kan både teknisk innhold, og ideologisk innhold forandres.

Omformuleringer av idéens formål, dens tekniske innhold eller dens ideologiske bakteppe er alle former for oversettelser som kan forekomme (Sahlin og Wedlin 2008:227). Eksempelvis kan et forslag til løsning på frafallsproblemet (teknisk innhold), figurere i sammenheng med eller uavhengig av det ideologiske innholdet som først var knyttet til det. I tillegg kan det ideologiske innholdet i en idé omskrives av både eksperter og organisasjoner som benytter seg av idéene.

Inklusjonen av oversettelse er nyttig for både analysen og diskusjonen. Det åpner først og fremst for at vi kan forstå og diskutere nyanser av idéene. Det gir en mulighet for å forklare hvordan idéer formulert av internasjonale og nasjonale eksperter blir tilpasset til en norsk kontekst. For det andre utelukker det ikke at idéene fortsatt kan være helt like; det er ikke gitt at alle idéer har gjennomgått en oversettelsesprosess.

Dersom organisasjoner adopterer suboptimale idéer kan det oppstå problemer og konflikter. På en side må organisasjonen være isomorf med de dominerende idéene i organisasjonsfeltet for å overleve. På den andre siden er den også avhengig av å kunne fungere i praksis. En måte organisasjoner kan løse slike konflikter på er ved såkalt løskobling mellom formelle og uformelle strukturer (Meyer 2010; Meyer og Rowan 1977:356). Den formelle strukturen svarer til de institusjonelle kravene, mens de uformelle strukturene, praksisen, er innrettet for å sørge for effektiv drift av organisasjonen. Enkelt sagt er løskobling når en organisasjon sier en ting, men gjør en annen. Ved å skille mellom organisatoriske idéer og praksis lykkes organisasjonen med både å oppnå legitimitet og fungere effektivt.

Koblingen mellom organisasjonens planer og organisasjonens praksis kan selvsagt også være fast, i motsetning til løs. Et vesentlig poeng her er at det ikke er snakk om et svart/hvitt forhold. Graden av kobling kan like gjerne være et sted mellom helt frakoblet og fast koblet. For eksempel kan det være uttalt politikk at all undervisning i den norske skolen skal være tilpasset være enkelt elev, mens det i realiteten er slik at bare noe av undervisningen er tilpasset.

I følge Boxenbaum og Johanson (2008:86-87) finnes det empirisk belegg for to hovedgrunner til at organisasjoner har løse koblinger mellom idé og praksis. Den ene grunnen er at organisasjoner løskobler for å sikre organisasjonens effektivitet. Dette er i tråd med Meyer og Rowans (1977) forståelse av begrepet, der organisasjonen adopterer en dominerende idé formelt sett, men unngår å gjennomføre den i praksis. I andre tilfeller er løskobling en løsning på at finnes flere og ulike dominerende idéer i organisasjonsfeltet (Boxenbaum og Johanson 2008:86). I følge Boxenbaum og Johanson (2008) skjer dette særlig i tilfeller der dominerende idéer er motstridende eller i konflikt med hverandre.

Det trenger imidlertid ikke, hevder Boxenbaum og Johanson (2008) å være motstridende idéer som gjør at organisasjonene løskobler. Det er nok at det finnes ulike dominerende idéer i feltet, slik at organisasjonene kan velge hvilke idéer de vil adoptere for å oppnå legitimitet. Dette har i følge Boxenbaum og Johanson (2008:86) vært tilfelle for utdanningsinstitusjoner, der de dominerende idéene ofte kan være både mangfoldige og motstridige. En annen måte å si dette på er at i organisasjonsfelt der det eksisterer krav som er ulike eller i konflikt med hverandre, har organisasjonen flere måter å oppnå legitimitet på (Boxenbaum og Johanson 2008:86).

Brunsson (2002) hevder at organisasjoner løskobler ved å snakke om et problem på en måte, gjøre beslutninger om problemet på en annen måte, og handle i forhold til problemet på en tredje måte. Slik kan en organisasjon oppnå mest mulig legitimitet ved å være konform til ulike idéer på ulike nivåer (Brunsson 2002). Han hevder videre at planer og politikk, er uttalelser om hva som burde skje, men som mest sannsynlig ikke kommer til å skje.

Linken til politikk passer godt med oppgavens formål. Koblingen mellom norske styresmaktens idéer om frafall og iverksatte tiltak sees i lys av de forskjellige tankene om løskobling som har blitt presentert i dette kapittelet. Begrepet løskobling gir oss en mulighet til både å forstå og forklare eventuelle ulikheter eller konflikter mellom idéene som er uttrykt i norske styresmaktens politiske dokumenter, og de iverksatte tiltakene og idéene som disse tiltakene representerer.

2.5 Forskningsspørsmål og teoretiske verktøy

Ovenfor har jeg presentert to sentrale byggesteiner i oppgaven; et teoretisk rammeverk som presiserer oppgavens fokus og videre danner utgangspunkt for hvilke forskningsspørsmål jeg jobber med i oppgaven, samt teoretiske verktøy som kan anvendes for å forstå og diskutere svarene på disse forskningsspørsmålene. Forskningsspørsmålene sentreres rundt studieobjektene i oppgaven og relasjonen mellom disse. Rekkefølgen på spørsmålene legger rammen for den empiriske analysen, da analysen bygger på en akkumulasjon av sammenligningsgrunnlag fra de enkelte bestanddelene.

1. Hvilke idéer om frafall presenteres i de utvalgte ekspertuttalelsene?

Ekspertuttalelsene i denne oppgaven knyttes til Meyers (2010) tanker om eksperter som kilder til dominerende idéer i organisasjonsfeltet. Slik danner de både et bilde av tilgjengelig kunnskap og idéer, samt et sammenligningsgrunnlag for den norske frafallspolitikken. I omgang med dette spørsmålet arbeider jeg ut i fra skillet formulert av Rose og Miller (1992), mellom teknisk og ideologisk innhold. Med det menes både de konkrete løsningene, argumentasjonslogikken og virkelighetsforståelsen som uttrykkes enten eksplisitt eller implisitt. Da ekspertuttalelsene er viktige for neste ledd i analysen, er dette spørsmålet det første som undersøkes.

2. *Hvilke idéer om frafall presenteres i norske offentlige dokumenter, og i hvilken grad ligner disse på idéene som presenteres i ekspertuttalelsene?*

Idéene i norske offentlige dokumenter vurderes som det Meyer og Rowan (1977) kaller organisasjonens formelle struktur; uttalelser om organisasjonens intensjoner og formelle syn på hvordan frafallsproblemet burde løses. Norske styresmakters idéer om frafall sees hele tiden i relasjon til ekspertenes idéer, i tråd med antagelsen om at ekspertenes idéer også vil tas opp av organisasjonene (Meyer 2010; Sahlin og Wedlin 2008; Meyer og Rowan 1977). Om idéer presenteres av både ekspertene og styresmaktene, sees dette en indikasjon på at idéene er dominerende i feltet. I denne sammenheng kan Sahlin og Wedlins (2008) tanker om oversettelse av idéer være et interessant verktøy. Oversetting kan fungere som et utgangspunkt for å forstå nyanseringer og forskjeller mellom idéene formidlet av ekspertene og norske styresmakter. I likhet med det første spørsmålet, praktiserer jeg skillet mellom teknisk og ideologisk innhold.

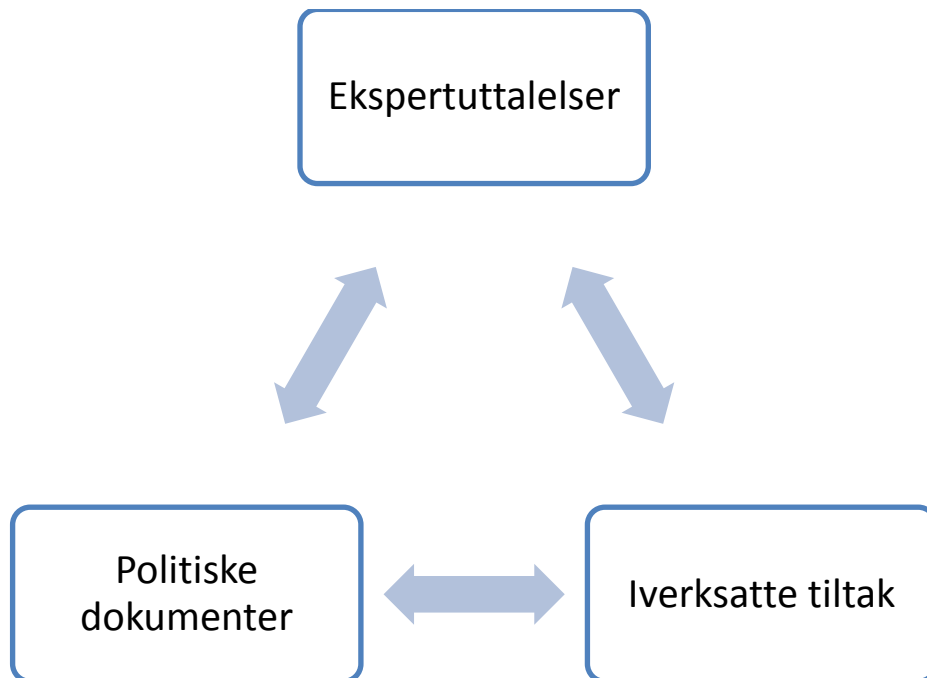
I tillegg til at dette spørsmålet er interessant i seg selv, danner det også et nødvendig sammenligningsgrunnlag til norske styresmakters iverksatte tiltak mot frafall.

3. *Hvilke idéer om frafall kommer til syne, eksplisitt og implisitt, gjennom iverksatte tiltak, og hvilken kobling er det mellom disse idéene og idéene i de offentlige dokumentene?*

Her er studieobjektet iverksatte tiltak for å motarbeide frafall i det norske utdanningssystemet. De iverksatte tiltakene vurderes i denne oppgaven som det Meyer (1977) kaller organisasjonens praksis. I likhet med de første spørsmålene fokuseres det på både teknisk og ideologisk innhold. Formålet er å avdekke hvilke idéer de utvalgte tiltakene gjenspeiler, for så å gjøre en sammenligning med idéene som styresmaktene formidler i de offentlige dokumentene. For dette spørsmålet er Meyer og Rowans (1977) antagelse om løse koblinger særlig relevant. Mer spesifikt handler dette om i hvilken grad norske styresmakters intensjoner fra de tidligere analyserte dokumentene følges opp i de iverksatte tiltakene.

3.0 Metode

3.1 Oppgavens design og analytisk grep



Figur 1: Studieobjektene i oppgaven, og relasjonen mellom disse.

Oppgavens design kan sees i sammenheng med det teoretiske perspektivet i oppgaven og forskningsspørsmålene fra forrige delkapittel. I analysen inntar jeg en eksplorerende posisjon, der resultatene fra hver del akkumuleres for til sist å danne et bilde av hvilke idéer om frafall som finnes i dokumentene og hvordan disse kommer til uttrykk i iverksatte tiltak. De tre rutene i Figur 1 korresponderer med forskningsspørsmålene, og representerer det empiriske grunnlaget for analysen. Rekkefølgen som presenteres her følges opp i analysen. I analysen fokuserer jeg også på relasjonen mellom de tre studieobjektene.

Ekspertuttalelser (Figur 1, øverste rute) representerer idéene som kommer til uttrykk i de utvalgte dokumentene. Dette gjelder både rene forskningsrapporter samt mer normative dokumenter som policy-dokumenter fra politiske organisasjoner. Analysen av disse dokumentene utgjør et bilde av tilgjengelige idéer i organisasjonsfeltet som det norske utdanningssystemet er en del av.

Politiske dokumenter (Figur 1, nederst til venstre) inkluderer norske politiske dokumenter publisert av norske myndigheter. Dette forstås her som det Meyer kaller formelle strukturer;

dvs. de idéene som staten formidler i forhold til frafallsproblemet og hvordan det burde løses. Slik antas det hvilke idéer som abonneres på av norske styresmakter.

Iverksatte tiltak (Figur 1, nederst til høyre) består av iverksatte tiltak mot frafall i Norge. Med Meyer og Rowans (1977) ord er dette uformell struktur, eller organisasjonens faktiske måte å gjøre ting på. Det antas altså å representere norske styresmakters praksis i forhold til frafallsproblemet.

Analysen starter med en gjennomgang av de utvalgte ekspertuttalelsene. Informasjonen som fremkommer her tas med videre i analysen som sammenligningsgrunnlag for de andre studieobjektene.

Videre tar jeg for meg idéene i de politiske dokumenter og deres relasjon til ekspertuttalelsene, som i Figur 1 representeres av pilen mellom de to rutene. Her ønsker jeg å undersøke graden av likhet mellom idéene, samt undersøke om det finnes idéer som bare representeres en av stedene. Graden av likhet forteller både om hvilke idéer som dominerer i frafallsdiskursen, samt at det gir hint om betydningen til de ulike ekspertene i feltet.

Hensikten er ikke å påvise kausalitet eller en årsak-virkning-sammenheng, noe datamaterialet ikke tillater meg å gjøre. Om de norske idéene er isomorfe med ekspertenes idéer er imidlertid dette et tegn på en relasjon mellom de to. En søken etter kausalitet er heller ikke nødvendig; i institusjonelle studier av idéer er det en vanlig fremgangsmåte å vise likhetene mellom policy-anbefalinger og policy-beslutninger for å vise en mulig påvirkning (Ervik, Kildal og Nilssen 2009:8). Det at pilen går begge veier symboliserer også dette. Det fanger også opp påstanden fra teori-delen om at idéene som formidles av ekspertene like gjerne kan stamme fra en organisasjon i feltet. Påvirkningen kan altså gå begge veier. Tankene om organisasjoners oversettelse, forklarer eventuelle endringer og forskjeller i idéene som presenteres.

Til sist utforsker jeg iverksatte tiltak og idéene som finnes der. Primært er jeg opptatt av koblingen mellom idéene i norske politiske dokumenter og idéene i iverksatte tiltak. I følge Meyer og Rowan (1977) kan vi forvente at det ikke nødvendigvis er en direkte kobling mellom policy og iverksatte tiltak. Dette representerer det tredje forskningsspørsmålet; hvilken relasjon det er mellom hva styresmaktene sier de skal gjøre og hva de faktisk gjør. I Figur 1 vises også en link mellom ekspertuttalelser og iverksatte tiltak. Det illustrerer at idéene som formidles av ekspertene også kan ha en innvirkning på de iverksatte tiltakene. Denne linken blir ikke offer for en direkte sammenligning. Dersom de politiske dokumentene

inneholder ulike idéer, kan innholdet i de iverksatte tiltakene antyde hvilke av idéene som dominerer.

Når en arbeider med dokumenter må en sosiolog betrakte de som sin informant, og derav være åpen om hvilke spørsmål som stilles til teksten (Prior 2008:481; Widerberg 2001). For å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene, følger jeg derfor opp skillet mellom idéenes teknisk innhold og ideologiske innhold. I arbeidet med dokumentene søker jeg svar på følgende:

- a) Hva er det tekniske innholdet i tiltakene som formidles, og hvilket ideologisk innhold gjenspeiler disse tiltakene?

I både ekspertuttalelsene og de politiske dokumentene forventer jeg å finne konkrete anbefalinger om tiltak mot frafall. Dette er interessant og nødvendig for å sammenligne de iverksatte tiltakene med de norske policy-dokumentene og ekspertuttalelsene.

- b) Hvilken virkelighetsforståelse blir formidlet i dokumentet?

Når jeg referer til virkelighetsforståelse er jeg selvsagt ikke ute etter det totale verdensbildet som formidles, men primært hvordan teksten beskriver de involverte aktørene, og da særlig elevene. Hvilke *a priori* tanker om elevene som aktive eller passive individer eller aktører kommer til syne i teksten og i de aktuelle tiltakene?

- c) Hvordan argumenteres det for arbeid mot frafall i dokumentene?

Hvordan argumenteres det i de ulike dokumentene for at frafall er et problem som må bekjempes? Dette spørsmålet er først og fremst relevant i forhold til ekspertuttalelsene og de norske policy-dokumentene, og mindre relevant når det gjelder de gjennomførte tiltakene.

Disse spørsmålene har dannet utgangspunkt for hvordan jeg har arbeidet med de utvalgte dokumentene. Første steg for har vært en gjennomlesning av dokumentene. Dette har blitt fulgt opp av en mer detaljert lesning, der jeg har merket av alle steder i dokumentet der idéer om frafall kommer til syne. Videre har jeg gruppert de ulike utdragene av teksten i henhold til spørsmålene over; tekniske løsninger, virkelighetsforståelse og argumentasjon. Ut i fra dette grunnlaget har jeg skrevet analysekapittelet. Fremstillingen av funnene varierer fra sammendrag og parafraiseringer til direkte sitater.

I følge Lindgren (2011:274-275) bør en dokumentanalyse ta for seg både denotative og konnotative aspekter ved teksten. I utgangspunktet fokuserer jeg på de denotative aspektene ved dokumentene, det vil si; det som teksten uttrykker bokstavelig. I mange tilfeller er det imidlertid både interessant og nødvendig å diskutere mulige konnotasjoner; hva teksten representerer eller symboliserer (Lindgren 2011:274-275). Spesielt er dette interessant i forhold til oversetting av idéer, der bruk av synonymer og nyanser i fremstilling kan endre måten en idé blir oppfattet og forstått på.

I de to første delene av analysen, ekspertuttalelsene og de politiske dokumentene, deler jeg inn teksten i tre deler som korresponderer med de tre spørsmålene overfor. I den siste delen av analysen, de iverksatte tiltakene, ser jeg bort fra denne inndelingen og behandler resultatene i et og samme kapittel. Dette gjøres med bakgrunn i at de iverksatte tiltakene skiller seg fra de to andre studieobjektene i oppgaven, fordi de representerer norske styresmakters praksis i forhold til frafall i videregående.

3.2 Utvalg

Ekspertuttalelser forstås i denne sammenheng som utsagn fra en person eller organisasjon som kan betraktes som en ekspert på området. I tråd med Meyers (2010) perspektiv vurderer jeg eksperter som; forskere og organisasjoner som gir «objektive» råd om den beste måten å løse frafallsproblemet på. I denne oppgaven forholder jeg meg til ekspertuttalelser i skriftlig form; forskningsartikler, forskningsrapporter og policy-anbefalinger. De ulike ekspertene kan selvfølgelig ha laget mange dokumenter om det samme temaet, men på grunn av oppgavens omfang og formål er jeg selvsagt nødt til å gjøre avveininger i forbindelse med hvilke dokumenter jeg inkluderer i analysen.

OECDs årlige komparative undersøkelse «Education at a Glance» har flere ganger vært utgangspunkt for medieoppmerksomhet rundt frafallsproblemet i Norge (Slettholm 2012; Verdens gang 2012). I tillegg har OECDs rolle i norsk utdanningspolitikk blitt undersøkt i boken «PISA – sannheten om skolen» (Elstad og Sivesind 2010). Derfor ser jeg det som relevant å inkludere OECDs publikasjoner om frafall i videregående skole. OECDs beskrivelse av seg selv passer for øvrig bemerkelsesverdig godt med Meyers beskrivelse av eksperter og ekspertorganisasjoner;

«The mission of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) is to promote policies that will improve the economic and social well-being of people around the world.»(OECD 2013)

OECD gir her tilsynelatende uttrykk for å være en objektiv tredjepart, som søker å fremme utvikling og økt velstand for menneskeheten.

Min hovedkilde for OECDs idéer om frafall er, «No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. Summary and Policy Recommendations» (Field m.fl. 2007). Dette er et policy-dokument som drøfter årsaker og effekter av frafall, før det lister opp 10 punkter for økt likhet og rettferdighet i utdanningssystemet. Anbefalingene er basert på forskning og erfaringer fra OECDs medlemsland, med tanke på hvilke praksiser og modeller som har fungert i arbeidet mot frafall. Forfatterne er svært direkte i sin omtale av frafallsproblematikken i dette dokumentet, og det egner seg derfor godt til sammenligningen i denne oppgaven. I noen tilfeller er Field m.fl. omtalt som «OECD-ekspertene», for enkelhets skyld.

I tillegg har jeg brukt andre OECD-publikasjoner for å utdype og bekrefte funnene fra hoveddokumentet. Både «Overcoming School Failure: Policies That Work»(OECD 2010) og «Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools» (OECD 2012) brukes for å få et bilde av hvilke idéer som formidles av OECD.

I Norge har forskningsinstitusjonen NIFU-STEP en av de fremste kompetansene på frafall i Norge. Forskningens betydning og rolle bekreftes av at de blir brukt som kilder i de offentlige dokumentene som omtaler frafall i Norge (KD 2009). Dette tyder på at deres uttalelser om frafall kan være relevante for denne oppgaven. Fra denne ekspertgruppen har jeg studert to forskningsrapporter (Markussen m.fl. 2008; Markussen og Seland 2012). Begge rapportene er kvalitative og deskriptive av natur, men er først og fremst valgt ut fordi de også diskuterer norske styresmaktens politikk for å redusere frafall.

Gudmund Hernes, sosiolog og tidligere kunnskapsminister, er en kjent størrelse innenfor norsk utdanningspolitikk. Han har utarbeidet en rapport på oppdrag fra Utdanningsforbundet og LO, som tar for seg forskjellige sider av frafallsproblemet; «Gull av gråstein: Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring» (Hernes 2010). Dokumentet tar særlig for seg yrkesutdanningen, som er av spesiell betydning når vi snakker om frafall, men diskuterer også mer generelle aspekter av frafallsproblemet. I tillegg diskuterer og formidler Hernes (2010) idéer om hvordan norske styresmaktens politikk burde utformes.

Når det gjelder de politiske dokumentene, er dokumentets relevans i den politiske prosessen noe en må ta hensyn til. Så langt det lar seg gjøre har jeg forsøkt å legitimere dokumentenes relevans ved hjelp av eksterne kilder. I tillegg kan styresmaktens egne uttalelser av hvilke dokumenter som er viktige være en god indikator på dokumentets relevans.

Bak et hvert politisk tiltak ligger det en politisk prosess. I Norge innledes prosessen vanligvis av en rapport utarbeidet av et utvalg nedsatt av regjeringen. Utvalget utarbeider en NOU, (Norges offentlige utredninger) som går i dybden på aktuelle politiske temaer (Stortinget 2013). En NOU danner så grunnlaget for en melding til stortinget (meld.st.), tidligere kalt stortingsmelding (st.meld.) En melding til stortinget blir brukt når regjeringen vil orientere stortinget om en sak eller et tema (Stortinget 2013). Til sammen gir disse to dokument-typene et samlet bilde av beslutningsgrunnlaget for de politiske temaene de omtaler.

Frafall er ikke et nytt problem i Norge men er likevel høyt oppe på den politiske agendaen. Det mest sentrale politiske dokumentet som tar for seg frafallspolitikken «er Stortingsmelding nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja.*» (Hernes 2010:5). Dokumentet fungerer også som den mest sentrale kilden av de politiske dokumentene i mitt prosjekt. St.meld.nr.44 tar for seg hele det norske utdanningssystemet og dets utfordringer med å sørge for like muligheter til alle involverte. Frafall i videregående er viet stor plass i dokumentet, og i en pressemelding knyttet til publiseringen heter det at «Kamp mot frafall er jobb nr.1» (Kunnskapsdepartementet 2009). Stortingsmeldingen tar for seg både årsaker, målsettinger og ønskede tiltak mot frafall. I denne oppgaven fungerer St.meld.nr.44 som en representasjon av norske styresmaktens offisielle idéer om frafall i videregående.

Når det gjelder iverksatte tiltak, er Ny GIV-prosjektet valgt ut, og utgjør dermed den tredje sentrale delen av datamaterialet i oppgaven. Ny GIV er et tre-årig prosjekt som er opprettet for å minske frafallet i videregående skole. Prosjektet ble innledet i 2010 og skal fungere ut 2013. Kunnskapsdepartementet har flere tiltak som også er rettet mot frafall i videregående, men Ny GIV er det mest omfattende. All informasjon om Ny GIV i denne oppgaven er hentet fra kunnskapsdepartementets temasider om prosjektet. Her inngår både konkrete beskrivelser av de tekniske løsningene i prosjektet, rapporter, evalueringer og målformuleringer. Dette skal til sammen gi grunnlag for en analyse og diskusjon av de norske styresmaktens praksis i forhold til arbeid for å redusere frafall i videregående skole.

3.3 Oppgavens kvalitet – reliabilitet, validitet, transparens og andre utfordringer

Reliabilitet og validitet beskrives av Tjora (2010:204-2017) som viktige kvalitetskrav i kvalitativ forskning. Transparens om metodiske problemstillinger er den vanligste fremgangsmåten for å sørge for denne kvaliteten. I de foregående kapitlene har jeg belyst den analytiske fremgangsmåten i oppgaven og hvilke utvalgsriterier som ligger til grunn for de utvalgte dokumentene. Andre vesentlige aspekter relatert til validitet og reliabilitet er forskerens rolle, hva en egentlig kan undersøke med denne fremgangsmåten og refleksivitet i forhold til tolkning av data (Tjora 2010:204-217).

Når det gjelder min bakgrunn i relasjon til forskerrollen er det særlig et aspekt som er verdt og nevne. I tillegg til å være sosiolog er jeg også lærer. For meg innebærer det at utdanningspolitikk er av personlig interesse, og at jeg i forlengelsen av dette har med meg visse forforståelser om temaet. Vesentlig her er at jeg definitivt vil kategorisere meg selv som en tilhenger av den norske fellesskolen, i tillegg til at jeg tidligere har vært kritisk til den mulige innflytelsen OECD har hatt på norsk skole. Jeg har først og fremst tatt hensyn til dette ved hele tiden å være bevisst min egen forforståelse, og være åpen og eksplorerende i mitt arbeid med datamaterialet. I tillegg er oppgavens formål og forskningsspørsmål utformet på en slik måte at tanker om direkte påvirkning fra for eksempel OECD ikke er av interesse for oppgaven.

En reell fare ved et prosjekt som baserer seg på tolkning av tekst er at jeg står i risiko for å konstruere funn som egentlig ikke eksisterer. I mitt tilfelle har jeg forsøkt å motvirke dette med å være åpen om prosessen. Samtidig blir mine funn legitimert av at for eksempel Markussen m.fl. (2008) og Hernes (2010) har påpekt lignende aspekter ved idéer om norsk utdanningspolitikk.

Oppgavens formål og min forforståelse tatt i betraktning, reiser det seg et viktig spørsmål når det gjelder kausalitetsretning. «Spredning av idéer» gir fort assosiasjoner til at det dreier seg om årsak-virkning. Fremgangsmåten i denne oppgaven gir imidlertid ingen mulighet til å kunne konkludere med at det eksisterer direkte kausale relasjoner i den ene eller den andre retningen. Dette innebærer at det eneste jeg kan påvise er en relasjon – intet mer, intet mindre. Sammenligningen av dokumentene gir altså et utgangspunkt for å si om det eksisterer en relasjon mellom idéene som formidles av ekspertene og den norske politikken mot frafall,

mens kausaliteten forblir mer uklar. På denne måten kan det like gjerne være idéer fra norske politiske dokumenter som påvirker idéene som formidles av ekspertene. Noe som for øvrig passer godt overens med det teoretiske perspektivet; idéer om god praksis oppstår gjerne i organisasjoner og blir videreforedlet og formidlet av eksperter (Meyer 2010; Sahlin og Wedlin 2008).

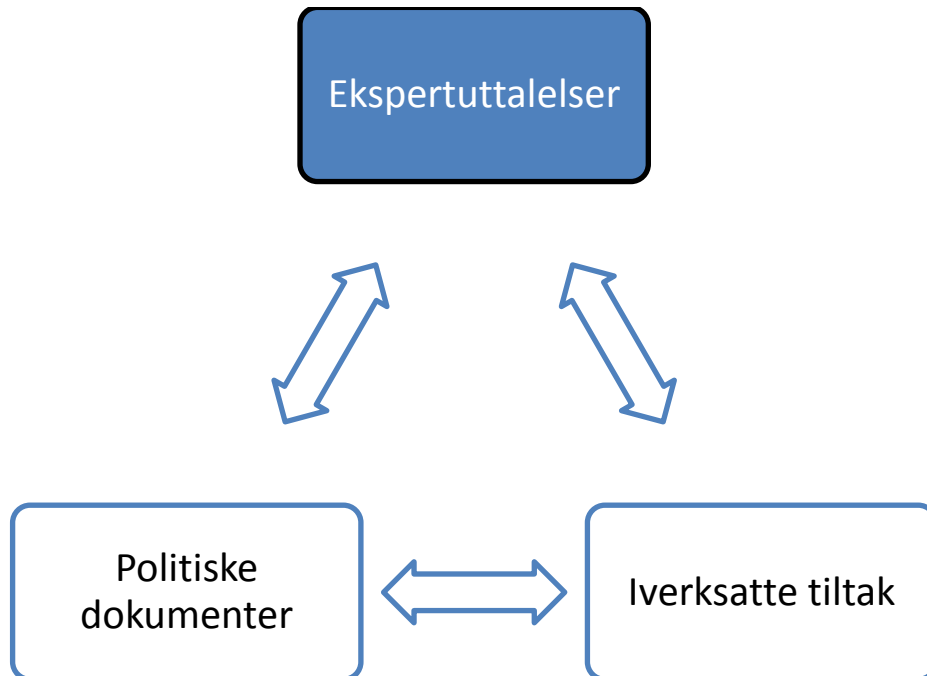
På samme måte kan man ikke utelukke at idéene som formidles i ekspertuttalelsene ikke har eksistert i organisasjonsfeltet tidligere. Med andre ord er det ikke relasjonen mellom de utvalgte dokumentene som egentlig utforskes, det er relasjonen mellom det idémessige innholdet i dokumentene. De utvalgte ekspertuttalelsene vurderes dermed som representanter for den type idéer de formidler, heller enn enheter som direkte påvirker de politiske dokumentene.

Et punkt som også er verdt å bite seg i merke er tidsaspektet. Selv om oppgaven ikke søker å forklare kausaliteten i relasjonen, er det fortsatt snakk om en eller annen slags påvirkning. Dette medfører at dokumentene og ekspertuttalelsene ideelt sett burde være utgitt eller publisert før de politiske dokumentene. For noen av ekspertuttalelsene er dette tilfelle, men en del av de andre er utgitt i etterkant av de politiske dokumentene de sammenlignes med. Slik spredning av idéer forstås i teorien, finnes det imidlertid ikke noe absolutt krav om at det må være en lineær prosess. Spredningen av idéer og den mulige påvirkningen er en prosess som skjer kontinuerlig. Dette underbygges også av forrige avsnitt; det er selve idéene i dokumentene som er studieobjektet, ikke hvilken påvirkning det aktuelle dokumentet kan ha hatt på den politiske prosessen.

Til sist vil jeg nevne et ironisk aspekt ved hele oppgaven. Mens jeg studerer spredning av idéer og ekspertenes rolle i dette, er det umulig for meg å frigjøre meg fra ekspertenes innflytelse på meg og min oppgave. Det er fra ekspertene jeg henter min kunnskap om frafallsproblemet, og i enkelte tilfeller har jeg også lent meg til eksperter for å velge ut det relevante datamaterialet. Som i forrige del der jeg stoler på Hernes (2010) anbefaling om at St.meld.nr. 44 er det mest sentrale norske policy-dokumentet som tar for seg frafallsproblematikken. Som sagt ser jeg ikke på dette som et problem for kvaliteten på oppgaven, men det bør likevel nevnes. På en måte underbygger dette Meyers (2010) antagelse om ekspertenes store innflytelse i dagens samfunn. Selv når jeg skal studere deres innflytelse er jeg avhengig av deres kunnskap og idéer.

4.0 Analyse

4.1.0 Ekspertuttalelser om frafall



Figur 2. Analyse: Ekspertuttalelser.

I dette kapitlet søker jeg svar på forskningsspørsmål 1) *Hvilke idéer om frafall presenteres i de utvalgte ekspertuttalelsene?* Kapitlet følger inndelingen skissert i metode-delen, og starter med det tekniske innholdet i idéene, før den beveger seg via virkelighetsforståelse til argumentasjon.

4.1.1 Ekspertenes tekniske løsninger på frafallsproblemet

Field m.fl. (2007) gir i dokumentet «No More Failures: Ten Steps to Equity» 10 konkrete politikk anbefalinger for å oppnå mer rettferdighet i utdanningsystemet. Anbefalingene er delt opp i tre hoveddeler; utforming, praksis og ressursfordeling. Når det gjelder utdanningsystemets utforming fremhever forfatterne følgende idéer. Det er viktig å unngå tidlig differensiering og å sørge for sen akademisk selektering. I praksis betyr dette at for eksempel beslutningen om at en elev skal gå yrkesfag, bør komme senest mulig i studieløpet.

De begrunner dette med at utdanningssystemer som praktiserer tidlig akademisk selektering ofte får redusert rettferdighet (Field m.fl. 2007:6). Dette gjenspeiles også i andre dokumenter der OECD omtaler frafallspolitik (OECD 2012:56-64).

Videre trekker forfatterne frem skolevalg som et sentralt fokusområde. For å unngå uønsket sosial sammensetning i videregående skoler bør det tilbys veiledning til elever med foreldre uten høyere utdanning. En bør også sørge for at populære skoler har en god sosial sammensetning, ved og for eksempel å tilby insentiver for skoler som tar inn problemelever (Field m.fl. 2007:7).

OECD-ekspertene fremmer også idéer om at utdanningssystemet bør være basert på valg og at en bør unngå blindveier. Her viser de til den norske ordningen; yrkesfagelever har mulighet til å oppnå studiekompetanse ved å ta allmenn påbygning (Field m.fl. 2007:7). En praktisk konsekvens av dette er at yrkesfagene er nødt til å inneholde en viss mengde allmennfag, slik at elever som har valgt yrkesfaglig studieretning har mulighet til å oppnå studiekompetanse kun ved et påbyggingsår.

I tillegg til å snakke i generelle termer om rettferdighet i utdanningssystemet, nevner forfatterne frafall spesifikt ved flere anledninger. Først skriver de at: «*Early prevention of dropout is the best cure. Basic schooling should support and engage those who struggle at school as well as those who excel*» (Field m.fl. 2007:8). I følge OECD-ekspertene bør en overvåke elever som er i faresonen og rette tiltakene spesifikt mot disse. Viktigheten av myke overganger mellom de forskjellige utdanningstrinnene, trekkes også frem av forfatterne. Dette gjentas flere ganger; både når det gjelder utforming, praksis og ressursfordeling. For å motvirke frafall bør en fokusere på de som trenger det mest (Field m.fl. 2007:7-10).

OECD-ekspertene fremmer også en idé om at samarbeid mellom skole og hjem er en viktig faktor for å motvirke frafall. Spesielt gjelder dette for elever som kommer fra lavere sosiale lag. Sist men ikke minst anbefaler OECD konkrete mål å jobbe mot. Det vil lønne seg å ha tallfestede mål for frafallsreduksjonen (Field m.fl. 2007).

De viktigste tekniske løsningene i OECDs idéer om frafall i videregående er; tidlig innsats, samarbeid mellom skole og hjem, inkluderende utdanningsløp, myke overganger, fokus på de svakeste elevene samt datainnsamling og målstyring.

Hernes' (2010) rapport «*Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring.*», laget på oppdrag fra LO og utdanningsforbundet fremmer også idéer om

hvordan en best kan redusere frafallet i videregående. Et gjennomgående tema i rapporten er at frafall ikke har bare en årsak eller en løsning (Hernes 2010:8). Han hevder at dersom en skal løse frafallsproblemet er en avhengig av å tenke helhetlig. Det er som å løfte et teppe: en trenger flere personer til å løfte, og det må løftes på alle sider og kanter (Hernes 2010:34). Tiltak for å bekjempe frafall kan ikke begrenses til ungdomsskolen og videregående, tiltakene må, i følge Hernes (2010) starte allerede i barnehagen og grunnskolen. I rapporten fremheves også oppfølging av iverksatte tiltak som et ekstremt viktig moment. Hernes peker på at det har vært en trend i Norge med dårlig oppfølging og videreføring av tiltakene (Hernes 2010).

Hernes (2010) skriver at for noen grupper kan de viktigste tiltakene mot frafall settes inn allerede i barnehagen. Dette gjelder spesielt innvandrere som har språklige utfordringer i skolen, enten på grunn av foreldre som ikke snakker norsk eller et ensidig sosialt miljø. Hernes (2010) viser til undersøkelser der det kommer frem at ikke-vestlige innvandregutter har mindre sannsynlighet for å få læreplass enn etnisk norske gutter. Frafallstallet i videregående er også høyere for innvandregutter generelt (Hernes 2010:73). Hernes (2010) trekker frem gratis kjernetid i barnehagen og omprioritering av kontantstøtteordningen som tekniske løsninger for å motvirke denne effekten. Gratis kjernetid i barnehagen vil, i følge Hernes (2010) gi innvandrerbarna en bedre mulighet til å utvikle de språklige ferdighetene som trengs for å lykkes i skolesystemet.

I grunnskolen etterlyser Hernes (2010) sterkere prinsipper for lærernes pedagogiske praksis. Hva de eksakte prinsippene innebærer er underordnet, det sentrale er at han etterlyser bedre retningslinjer for at lærerne bedre skal kunne motvirke frafallet. Hernes (2010) skriver at prinsippene burde designes slik at lærerne får en lettere jobb med å identifisere og følge opp elever som opplever problemer med nivået i skolen eller har havnet bakpå på grunn av sykdom. Oppfølgingen kan i følge Hernes (2010) være både ekstra oppmerksomhet i undervisning og bedre kontakt og kommunikasjon med elevenes hjem. Dette er spesielt viktig for minoritetsspråklige og fremmedkulturelle elever (Hernes 2010:49).

I videregående skole, der problemet manifesterer seg, anbefaler Hernes (2010) en rekke ulike løsninger. Noen gjelder generelle prinsipper for all videregående utdanning, mens en del er rettet mer spesifikt mot den yrkesfaglige opplæringen.

Generelt formidler Hernes (2010) en idé om at kartleggingen av elever og overføring av informasjon fra grunnskole til videregående skole bør bli bedre. De elevene som er i faresonen, enten på grunn av lavt karakternivå, høyt fravær eller andre årsaker, bør i følge

Hernes (2010) gis tilbud om for eksempel ekstra undervisning eller forkurs i sommeren før videregående. I følge Hernes (Hernes 2010:57) vil en generell styrking av rådgivingstjenesten i hele Norge være gunstig for arbeidet mot frafall.

For yrkesfagutdanningen foreslår Hernes (2010) at alt innhold i yrkesfagutdanningen bør yrkesrettes. Innholdet i fag som engelsk, norsk og matematikk bør være rettet mot det enkelte yrket som eleven får utdanning i. I tillegg gir han råd om at opplæringen for yrkesfaglærere bør styrkes spesielt med tanke på yrkesretting av fagene. Hernes (2010) argumenterer også for at styresmaktene bør opprette et kvalitetsvurderingssystem for yrkesutdanningene for å sikre at yrkesrettingen blir tilstrekkelig oppfulgt.

Hittil ser vi en likhet mellom idéene som formidles av OECD-ekspertene og Hernes i det at begge uttaler seg om overordnede strategier; helhetlig og tidlig innsats mot frafallsproblemet, og nevner i tillegg mer konkrete forslag til hvordan en burde løse problemet.

Eifred Markussen m.fl. har gjennomført flere forskningsprosjekter som tar for seg frafallsproblematikken i Norge, og kan betraktes som en ekspert på området. I prosjektet «Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002» har de fulgt et antall elever i inntil fem og et halvt år fra de søkte seg inn på videregående til de gjennomførte eller sluttet (Markussen m.fl. 2008).

I rapporten diskuterer forfatterne også mulige løsninger på frafallsproblemet i Norge. De hevder at idéene som ligger til grunn for politikken har klare mangler. Videregående skole i Norge er i følge Markussen m.fl. (2008:28-29) designet med en idé om at ungdommene er mer homogene enn de egentlig er. For i realiteten er ungdommene en svært mangfoldig gruppe, som i tillegg til å være forskjellige fra fødselen av, også blir formet av sin bakgrunn og sine oppvekstvilkår. Virkelighetsforståelsen er altså at så godt som alle har mulighet til å oppnå studiekompetanse eller yrkeskompetanse (Markussen m.fl. 2008:28-29). Det vil i følge Markussen m.fl. (2008) medføre følgende syn på politiske løsninger på frafallsproblemet:

«Dersom pedagogikken og pedagogene bare er gode nok, og dersom vi klarer å drive god nok differensiert og tilpasset opplæring, så vil så godt som alle klare studie- eller yrkeskompetanse» (Markussen m.fl. 2008:29).

I følge Markussen m.fl. (2008:30) vil en ny idé om arbeid mot frafall være nyttig: En må godta at ikke alle har like muligheter for å oppnå studie- og yrkeskompetanse. Dersom en

erkjenner dette vil en lettere kunne arbeide mot å motvirke bortvalg. Da vil en lettere kunne ta i bruk ordninger som fører til delkompetanse, som for eksempel praksisbrev (Markussen m.fl. 2008). I tillegg til dette nevnes lettere oppfølging på enkeltelever som sliter med fravær eller dårlige karakterer. For å oppnå dette kreves det i følge Markussen m.fl. (2008) bedre informasjonsflyt mellom grunnskolen og videregående.

I rapporten «Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011» (Markussen og Seland 2012) blir det blant annet diskutert i hvor stor grad skolene har mulighet til å påvirke frafallet. Med bakgrunn i intervjuer og spørreskjemaer konkluderer de med at en vesentlig andel av elevene som velger bort/faller fra i videregående gjør det med årsaker som ikke er relatert til skolen eller utdanningssystemet. Forfatterne gir få eksempler på tekniske løsninger, men antyder at frafallet i Norge ikke utelukkende burde være skolenes ansvarsområde. Årsakene er så mangfoldige at det å løse problemene ikke burde være opp til skolene alene. Arbeid mot frafall er avhengig av hele samfunnets evne til å drive utjevning av sosiale forskjeller (Markussen og Seland 2012).

Etter denne gjennomgangen er det tydelig at det finnes en jungel av forskjellige idéer om frafallsproblemet. Alle ekspertuttalelsene fremhever viktigheten av helhetlig arbeid og tidlig innsats. Både Hernes (2010) og OECD-ekspertene(2007) hevder også at tallfestede mål og kartleggingsprøver av elevene kan være en effektivt løsning. OECD-ekspertene (2007) er alene om å anbefale sen akademisk selektering, fokus på de svakeste elevene og reduksjon av blindveier i utdanningen. Markussen m.fl.(2008) tar til orde for at det trengs nye idéer om frafall, relatert til kravet om at alle elevene skal fullføre videregående. Dersom en baserer frafallsarbeidet på en idé der en anerkjenner at ikke alle kan gjennomføre dagens normerte løp og legger til rette for økt bruk av alternative veier til kompetanse, vil en kunne oppnå bedre resultater i arbeidet mot frafall. Hernes (2010) fremhever som eneste ekspert en eksplisitt endring i skolens pedagogiske innhold som et tiltak mot frafall; den yrkesfaglige utdanningen må få en sterkere yrkesretting. Vi kan si at Markussen m.fl. (2008) gjør det samme, i kraft av at en åpning for alternative veier til yrkeskompetanse vil bety en endring av det både innhold og pedagogisk tilnærming i disse nye veiene.

Tre ting fremstår som vesentlige her. Det første er at idéer om frafall er løsningsorienterte. Frafall blir vurdert av ekspertene som et problem, og de forutsetter at det kan løses innenfor dagens rammer. Det andre er at i organisasjonsfeltet finnes det flere og ulike idéer og

oppskrifter om hvordan frafallsproblemet kan løses. Den tredje er at det i utgangspunktet er mye enighet og få motstridende idéer, med noen viktige unntak. OECD-ekspertene (2007) tar til orde for sen akademisk selektering, lik utdanning for alle og få blindveier i utdanningssystemet. Markussens m.fl. (2008) idéer om at en burde åpne for alternative utdanningsveier i større grad står i motsetning til dette. I følge Markussen m.fl. (2008) vil idéene som OECD fremmer tvert i mot være en del av problemet, og løsningen består heller av å myke opp standardene i norsk utdanningssystem. For å få flest mulig av elevene gjennom det videregående løpet burde staten innse at ikke alle elever har kapasitet til å følge og fullføre det eksisterende løpet. En liten motsetning er også mulig å se i forhold til Hernes' (2010) idé om at utdanningen må gjøres mer praktisk på generell basis, og OECD-ekspertenes (2007) idé om at tiltak bør rettes mot de elevene som trenger det mest. Motsetningen er ikke direkte stor, men det er ikke til å komme bort i fra at det er forskjell på løsninger som retter seg inn mot hele systemet og løsninger som retter seg inn mot de elevene som står i fare for å falle fra.

4.1.2 Virkelighetsforståelser i ekspertuttalelsene – Formbare individer vs. genetisk determinisme

Det finnes potensielt mange virkelighetsforståelser av frafall i videregående. I denne oppgaven forholder jeg meg til de eksemplene som kommer til syne i ekspertuttalelsene. I OECDs dokumenter beskriver to virkelighetsforståelser, og beskriver dette i termer av system og individ. En systemforståelse innebærer at utdanningssystemet har feilet i å tilby eleven de rette verktøyene og mulighetene til å fullføre utdanningsløpet (OECD 2010). En slik forståelse medfører at tiltak i form av reformer og endringer i pedagogisk tilnærming og utdanningssystemets oppbygning vil kunne bidra til å motvirke frafall.

Gudmund Hernes (2010) skriver om det samme skillet, men relatert til hvordan en ser på elevene. I følge han finnes det to ulike idealtypiske virkelighetsforståelser; den ene er at genene bestemmer både evner og resultater, mens den andre innebærer at elevene er dynamiske individer som kan utvikle seg gitt de riktige omgivelsene (Hernes 2010:31-34). I den andre idealtypen er elevenes evner og muligheter altså ikke naturgitte. Implikasjonene av dette er at skolen har mulighet til å påvirke elevenes evner i positiv retning. Idéen om elevene som dynamiske og formbare individer medfører det samme som systemforståelsen formulert

av OECD; tiltak i skolen, pedagogikken eller utdanningssystemet som helhet har gode muligheter for å motvirke frafallet.

Alternativet til en systemforståelse er en individuell forståelse. Individene som faller ut av utdanningsløpet har ikke benyttet mulighetene som tilbys i skolen godt nok, enten på grunn av naturgitte evner eller deres egne valg (OECD 2010). Hernes første idealtipe korresponderer med dette synet. Et slikt syn medfører en tanke om at det er vanskelig eller umulig å motarbeide frafallet i skolen. Frafallet er en naturlig konsekvens av de medfødte evnene som elevene har, og det har liten eller ingen hensikt å motarbeide frafall i skolesystemet. Det minner med andre ord om en slags genetisk determinisme, der det er elevenes utgangspunkt som langt på vei bestemmer deres muligheter til suksess i utdanningssystemet.

Hernes (2010:34) påpeker at virkeligheten ikke er svart/hvitt og at sannheten nok ligger et sted mellom de to virkelighetsforståelsene. Naturen kan sette begrensninger men skolen har likevel store muligheter til å påvirke utfallet. Hernes (2010:34) selv vektlegger det han kaller den andre idealtypiske virkelighetsforståelsen; at skolen har store påvirkningsmuligheter. For at myndighetene skal kunne arbeide effektivt mot frafall bør denne virkelighetsforståelsen ligge til grunn. I OECDs dokumenter er det vanskelig å finne like eksplisitte uttalelser om hvilket syn de fremmer, men det samlede bildet av deres anbefalinger gir et tydelig inntrykk av at de fremmer idéen om at elevenes evner er formbare (OECD 2010; Field m.fl. 2007).

Det er interessant å se på flere sider av ekspertenes idéer om frafall i lys av skillet mellom formbare elever og genetisk determinisme. Som et eksempel kan vi se på den overordnede strategien tidlig innsats, som formidles av både Hernes (2010) og OECD-eksperterne (2007). Ved å gripe inn tidlig i elevenes utdanningsløp vil en bidra til å utjevne forskjeller i evner hos elevene, og gjennom dette lykkes med å redusere frafallet. OECD-eksperternes anbefalinger om å utsette akademisk selektering og reduisering av blindveier representerer også indirekte den samme virkelighetsforståelsen; siden elevene er formbare og deres evner i stor grad påvirkes av skolen, er det viktig at en foretar utvelgelsen sent. I praksis betyr dette at innholdet i yrkesfagutdanningen må være tilstrekkelig teoretisk slik at yrkesfagelever kan foreta overgangen mellom deres utdanning og allmenn påbygning.

Selv om Hernes (2010) baserer seg mest på idéen om at elevene er formbare, finnes det også innslag av idéen om at elevenes evner er naturgitte. Hernes' (2010) anbefaling om en generell yrkesretting av innholdet i yrkesfagutdanning kan sees som et eksempel på denne idéen. Yrkesfagelever har problemer med å ta til seg kunnskapen i utdanningen på den måten den

formidles nå, derfor må måten det læres bort på endres. Det finnes altså innslag av råd som bygger på virkelighetsforståelsen der elevenes evner vanskelig kan påvirkes av skoleverket. Det er likevel et vesentlig poeng at Hernes (2010) anbefaler endringer i pedagogikken for å tilpasses elevenes evner. Det tyder på at han plasserer seg tett opp mot den virkelighetsforståelsen han selv beskriver; at naturen kan legge begrensninger, men det finnes muligheter for å påvirke elevenes evner i positiv retning.

Som nevnt i forrige delkapittel finner vi eksempel på den andre virkelighetsforståelsen av frafallsproblemet, i anbefalingene fra Markussen m.fl. (2012, 2008). Der forklares noe av frafallsproblemet med at den norske politikken baserer seg for mye på at alle elevene er formbare individer. Han knytter dette opp mot utfordringer knyttet til bruk av ordninger som praksisbrev og alternative veier til yrkeskompetanse. Det er viktig å påpeke at Markussen m.fl. (2008) er nyansert i forhold til virkelighetsforståelse. De hevder ikke at frafallspolitikken må utarbeides med en deterministisk virkelighetsforståelse som øverste idé. Poenget deres er at idéen om elevene som formbare dominerer i for stor grad, og at i noen tilfeller må en ta i bruk alternative forståelser (Markussen m.fl. 2008).

I samme ånd argumenterer de for å benytte begrepet *bortvalg* i stedet for frafall eller drop-out. Argumentet går ut på at bortvalg gir et bedre bilde av situasjonen. Frafall sender tankene i retning av passive, vilje- og maktesløse elever, mener forfatterne. Med slik begrepsbruk fremstår frafall som et uhell som elevene ikke kan gjøre noe med (Markussen m.fl. 2008). Ved å bruke bortvalg erkjenner man at elevene faktisk har tatt et valg om å slutte. Forfatterne påpeker imidlertid at det ikke nødvendigvis innebærer en forståelse av elevene som rasjonelle og frie aktører. Valget om å slutte blir tatt med bakgrunn i en begrenset rasjonalitet. Det ligger ofte sterke føringar bak valgene som elevene tar (Markussen m.fl. 2008). Budskapet er at begrepsbruken må være mer presis for å beskrive elevenes faktiske situasjon. Begrep som pull-out, ease-out og push-out nevnes også som alternativer til frafall (Markussen m.fl. 2008).

Ingen av de andre ekspert-uttalelsene i denne oppgaven problematiserer begrepsbruken på samme måte. Både OECD-ekspertene og Hernes bruker «*frafall*» som betegnelse på fenomenet, eller den engelske varianten «*drop-out*», og formidler dermed i følge Markussen m.fl. (2008) en virkelighetsforståelse av elevene som passive offer for frafallet.

Sett under ett tegner det seg ett bilde av at det hovedsakelig er to konkurrerende virkelighetsforståelser vi møter i ekspertenes idéer om frafallsproblemet. OECD-ekspertene representerer tydelig en virkelighetsforståelse der alle elevene er formbare individer, mens

Hernes gjør det samme med unntak av noen få innslag av tiltak som er basert på idéen om at elevenes evner er naturgitte. I det utvalgte datamaterialet seiler forståelsen av elevene som formbare opp som den dominerende virkelighetsforståelsen. Som en motsats til dette kommer Markussens m.fl. (2008) påstand om at dette ikke er en riktig beskrivelse av virkeligheten, samtidig som det er en indirekte årsak til problemet. Det er også verdt og merke seg at virkelighetsforståelse henger sammen med type tiltak som anbefales. På den ene siden har vi tiltak som dreier seg om endring i skolens innhold eller pedagogiske tilnærming, strategien om helhetlig innsats og bedre samarbeid mellom ungdomsskole og videregående. På den andre siden ser vi at Markussen m.fl. (2008) tar til orde for en strukturell endring av utdanningsløpet, og for at tiltak utenfor skolen er vel så viktige.

4.1.3 Ekspertenes argumenter – økonomi, rettigheter og inklusjon

I dette kapitlet retter jeg søkelyset mot argumentasjonslogikken i ekspertuttalelsene. Hvilke tilgjengelige argumenter finnes i de utvalgte ekspertuttalelsene? Hvordan argumenterer de utvalgte ekspertene for at arbeid mot frafall burde være et prioritert politikkområde?

Et av argumentene for arbeid mot frafall i videregående dreier seg om rettigheter. Dette synet finner vi for eksempel i OECDs policy-dokumenter:

«There is a human rights imperative for people to be able to develop their capacities and participate fully in society. The right to education is recognised, for example, in the United Nations Declaration of the Rights of the Child and in the constitution of most nations» (Field m.fl. 2007:2).

Menneskerettighetene brukes her som et selvstendig argument for arbeid mot frafall. Staten har et ansvar for at mennesker skal ha mulighet til å utvikle sin kapasitet. Det handler om statens rolle som tilbyder av en tjeneste som innbyggerne har rett på. Videregående opplæring blir vurdert som et sentralt steg for innbyggernes mulighet til å realisere sitt potensial og kunne delta aktivt i samfunnet. Staten bør altså utarbeide politikk mot frafall fordi; i følge menneskerettighetene, og de fleste lands grunnlover, har mennesker rett på å oppnå sitt potensiale og delta i meningsfulle aktiviteter i samfunnet. En fullført videregående utdanning er i følge OECD-ekspertene (2007) en av brikkene som trengs for å oppnå dette.

I det samme dokumentet, og andre dokumenter, bygger OECD-ekspertene opp under sine anbefalinger med en annen argumentasjon. De samfunnsøkonomiske konsekvensene av frafallet løftes frem som en av de viktigste grunnene til å arbeide mot frafall. Personer som faller ut av videregående har blant annet økt risiko for arbeidsledighet. Andre forhold kan også knyttes til frafall, og OECD-ekspertene nevner både økt sjanse for kriminalitet og dårligere helse. Dette gir igjen økte utgifter for staten gjennom økt aktivitet for påtalemyndigheter og helsevesenet (OECD 2010; Field m.fl. 2007). Hernes (2010:7) løfter også frem lignende konsekvenser når han skal argumentere for hvorfor frafallsproblemet må bekjempes. Han skisserer først de ulike konsekvensene for individene; dårligere levekår, et voksenliv utenfor arbeidslivet, økt sjanse for uføretrygd og reduserte jobbmuligheter, før han trekker linjen til at dette har store samfunnsmessige kostnader. Med dagens frafallsnivå koster hvert årskull om lag 5 milliarder kroner (Hernes 2010:7).

De samfunnsøkonomiske konsekvensene er altså et resultat av påvirkningen den manglende opplæringen har på individene. De ovennevnte konsekvensene resulterer i tapte inntekter og økte utgifter for staten, i form av tapte skatteinntekter og økte trygdeutgifter. Det vil altså være økonomisk rasjonelt for staten å arbeide mot frafall, da det vil være store summer å spare om det lykkes (Hernes 2010; OECD 2010; Field m.fl. 2007).

Som det kommer frem over har frafallet potensielt store konsekvenser for individene som opplever dette. Økt risiko for arbeidsledighet, stønadsbruk og dårlig helse er minst like negativt for de berørte personene som det er for staten. Dette poenget nevnes av OECD (2010), men argumentet opptrer imidlertid i sammenheng med de samfunnsøkonomiske konsekvensene.

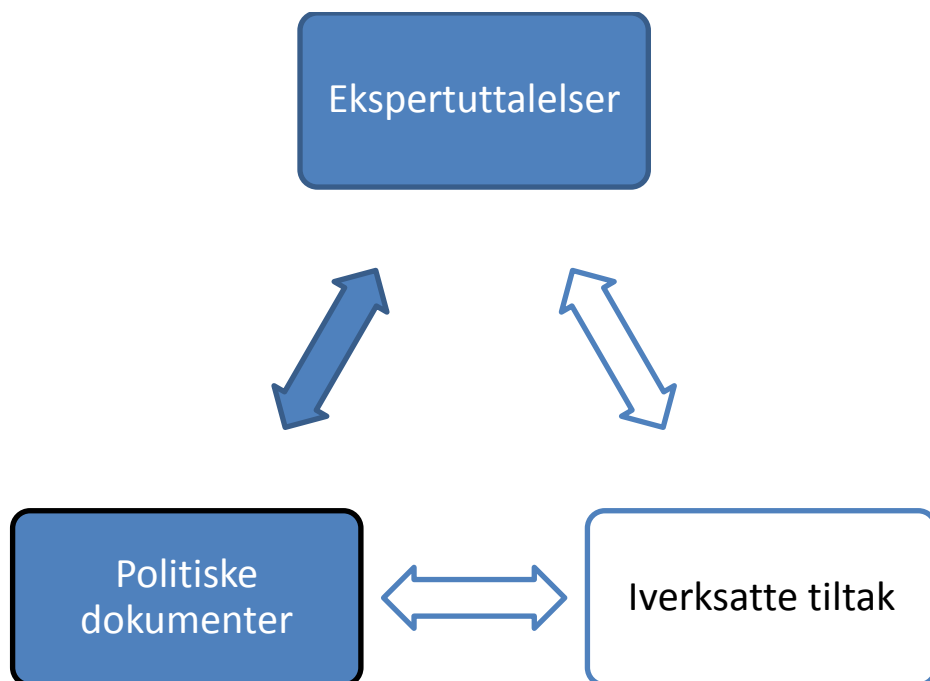
Hos Markussen m.fl. (2008) finner vi det klareste eksempelet på argumentasjon som vektlegger hensynet til individene klart fremfor samfunnsnyten. Det er bedre for en elev å «oppleve mestring [i et alternativt studieløp]» enn «et mislykket forsøk på å få fagbrev preget av nederlag» (Markussen m.fl. 2008:32-33). I det store og hele finnes det lite direkte argumentasjon for arbeid mot frafall å finne hos Markussen m.fl. (2008). I den grad det opptrer så er det i den formen som vist over; vi burde arbeide mot frafall for å gjøre det bedre for elevene. Dette også sees i sammenheng med menneskerettighetsargumentet som fremmes av OECD-ekspertene. Begge argumentene vektlegger først og fremst hensynet til individet.

I følge OECD-ekspertene kan arbeid mot frafall også være en strategi for å sørge for vellykket integrering av innvandrergroupe. Utfordringer relatert til økt innvandring og

integreringsproblemer for minoriteter i landet er problematiske for sosial samhörighet. I følge OECD-ekspertene (Field m.fl. 2007:2) kan en ved å sikre en utdanning som inkluderer alle samfunnslag kan en bidra til å styrke integreringen av både innvandrere og andre minoriteter (Field m.fl.2007:2).

I stoffet som er presentert overfor finner vi tre hovedargumenter for arbeid mot frafall. Det første og tilsynelatende mest dominerende argumentet dreier seg om de økonomiske konsekvensene for samfunnet. Vi ser at alle de inkluderte ekspertuttalelsene, med unntak av Markussen bruker denne argumentasjonen. Arbeid mot frafall anbefales fordi det er økonomisk gunstig for både staten og individene. Det andre argumentet, som figurerte først og fremst i OECD-dokumentene, bygger på hensynet til individene forankret i menneskerettighetene. Markussen anvendte også samme argumentasjon, dog uten å henvise til menneskerettighetene. Det siste og tredje legitimeringsgrunnlaget ligger i arbeidet mot frafalls potensielt positive effekter for inklusjon av minoritetsgrupper. Denne argumentasjonen, brukt av OECD-ekspertene, løfter frem inklusjon av minoriteter som viktig for sosial samhörighet i samfunnet.

4.2.0 Norske styresmakters idéer om frafall i videregående



Figur 3. Analyse: Idéer i norske politiske dokumenter og relasjonen til idéene i ekspertuttalelsene.

I denne delen analyserer jeg funnene i Stortingsmelding nr.44 «Utdanningslinja», og de tilhørende NOU-rapportene. Som i den forrige analysedelen, legger jeg opp til et skille mellom det tekniske innholdet i idéene og det ideologiske innholdet. Kapitlet følger samme struktur som det forrige; anbefalinger og ønskede tiltak først, virkelighetsforståelse og argumenter til slutt. For å svare på forskningsspørsmål 2) *Hvilke idéer om frafall presenteres i norske offentlige dokumenter, og i hvilken grad ligner disse på idéene som presenteres i ekspertuttalelsene?*, sammenligner jeg funnene i denne delen med funnene fra forrige del fortløpende i analysen.

4.2.1 Statens tekniske løsninger på frafallsproblemet

Det første som presenteres i St.meld.nr.44 er den helhetlige strategien som regjeringen ønsker for arbeidet mot frafall.

«Regjeringen legger vekt på tidlig innsats som en hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning og forhindre frafall. Dette innebærer både å satse i tidlig alder, og å sette inn tiltak tidlig når problemet viser seg gjennom utdanningsløpet» (KD 2009:5).

Dette utsagnet ligner på det vi så i noen av ekspertuttalelsene (Hernes 2010; Field m.fl. 2007). Tanken som ligger bak er at frafall ikke er en hendelse som plutselig skjer når elevene starter i videregående, men en prosess som kan starte så tidlig som i barneskolen eller barnehagen. Av dette følger at tiltakene og politikken ikke bør være konsentrert utelukkende i videregående skole, som det blir uttrykt her. Idéen om at frafallsproblemet kan og bør bekjempes i hele utdanningssystemet ser altså ut til å være den dominerende forståelsen.

Flere utsagn viser også tydelig til denne løsningsstrategien. «Innsatsen mot frafall må starte før elevene er i videregående opplæring» (KD 2009:11). Enkelte steder omtales det også i mer indirekte termer; «...regjeringen uttrykt at tidlig innsats og kvalitetsheving gjennom hele utdanningsløpet er nøkkelen til et utdanningssystem som bidrar til sosial utjevning» (KD 2009:10). Det å motvirke frafall ses her som et verktøy for å skape sosial utjevning. Disse uttalelsene tatt i betraktning kan en si at prinsippet om tidlig innsats ser ut til å være en sentral del av myndighetenes idéer om arbeid mot frafall. Implisitt i dette prinsippet ligger en virkelighetsforståelse der elevene er formbare individer. Bare en griper inn tidlig nok kan en utjevne forskjeller i evner blant elevene.

I stortingsmeldingen finner vi også eksempler på mer substansielle planer for arbeidet mot frafall. Et av temaene som går igjen er relasjonen mellom praktisk kunnskap og teori. «..opplæringen [skal] gjøres mer faglig relevant og virkelighetsnær, og det vil legges opp til større fleksibilitet slik at man i større grad kan ta hensyn til elevers ulike behov» (KD 2009:9). Dette utsagnet ser ut til å representere et ønske om en substansiell endring i pedagogisk og didaktisk tilnærming eller en endring i selve innholdet i skolen. Blant ekspertuttalelsene er det i Hernes' (2010) rapport at denne type løsning finner mest gjenklang. Han er riktignok mer spesifikk i sine anbefalinger, og er spesielt opptatt av at det faglige innholdet på yrkesfaglige utdanninger skal yrkesrettes. Likheten mellom Hernes' anbefalinger og regjeringens

anbefalinger er altså ikke fullstendig, men representerer samme grunnidé; en endring av skolens innhold i en mer praktisk retning vil kunne bidra positivt for å motvirke frafallet i videregående skole.

I tillegg finner andre del av setningen «...større fleksibilitet slik at man i større grad kan ta hensyn til elevers ulike behov» (KD 2009:9) gjenklang i Markussen m.fl.(2008) anbefalinger om i større grad å ta i bruk alternative veier til yrkeskompetanse. Likheten her er imidlertid i beste fall diffus, da «fleksibilitet» kan bety langt flere ting enn å endre strukturen i videregående opplæring. Dette utsagnet er imidlertid ikke det eneste i dokumentet som omhandler endringer i utdanningens innhold og form, og i neste eksempel ser en lett at likheten med Markussen m.fl. (2008) idéer er større.

«For at [flere] skal fullføre videregående er det også viktig å vurdere praksisnært tilbud for ungdom som trenger noe annet enn tradisjonell skolelæring for å motiveres til fortsatt opplæring» (KD 2009:6).

Der den første delen av det forrige utsagnet brukte ordene «faglig relevant og virkelighetsnær» tas det her til orde for et «praksisnært tilbud». Dette kan synes å representere den samme idéen, men kan også vurderes som to forskjellige ting. Det første utsagnet omhandler endringer i det allerede eksisterende utdanningstilbudet for å gjøre det mer koblet til virkeligheten, mens dette andre utsagnet mest sannsynlig refererer til alternative stier til yrkeskompetanse. Det første er altså en løsning som bygger på å endre det nåværende, mens det andre dreier seg om å lage et ekstra tilbud som et alternativt til det nåværende.

Senere i dokumentet presiserer de hvordan de ser for seg at et «mer praksisnært tilbud» burde gjennomføres.

«Regjeringen vil

- *etablere praksisveien som et ordinært, men ikke søkbart, løp mot full fagutdanning*
- *videreutvikle praksisbrevet som en kjent grunnkompetanse, og en del av praksisveien*
- *arbeide for at fylkene tar i bruk praksisveien og praksisbrevordingen» (KD 2009:30)*

Et vesentlig punkt her er presiseringen om at løpet ikke kan/burde være søkbart. Det kan være en indikasjon på at en ikke kjøper eller tilskriver seg idéen fullt ut. Det at det ikke er søkbart tyder på en måte på at de ønsker å begrense antall elever som får tilbudet, og at det burde være regulert av utdanningssystemet hvem som får tilgang til dette tilbudet.

En interessant kontrast til de foregående eksemplene ser vi i følgende utsagn i St.meld.nr 44. «Timetallet på barnetrinnet er også økt i fagene norsk, matematikk og engelsk» (KD 2009:22). Der det i de forrige utsagnene handlet om å gjøre skolen mer praktisk, enten ved å åpne for alternative veier eller ved å tilrettelegge for mer praktiske elever, viser dette sitatet en motsatt endring. Her påpekes det at tre av de mest teori-tunge fagene i grunnskolen har fått økt timeantall. Rasjonaliseringen bak dette kan kun være følgende; ved å øke timetallet i disse fagene vil elevene oppnå et høyere nivå. I ekspertuttalelsene som er med i denne oppgaven er det ingen anbefalinger som direkte tar til orde for en mer teoritung grunnskole.

I dette tilfellet er det betimelig å minne om at norsk utdanningspolitikk har andre målsetninger i tillegg til arbeidet mot frafall. På den måten kan denne tekniske løsningen være et resultat av et annet institusjonelt krav; gode prestasjoner i internasjonale målinger. Det fjerner imidlertid ikke det interessante ved utsagnet; På den ene siden hevder myndighetene at skolen må bli mer virkelighetsorientert og praktisk, mens på den andre siden øker de timeantallet i antatt teoritunge fag.

Andre steder i teksten finner vi eksempler på konkrete tiltak som allerede er startet eller skal startes i nær fremtid. «Det innføres fra høsten 2009 obligatoriske kartleggingsprøver i videregående opplæring, slik at skolene får et best mulig grunnlag for å tilpasse opplæringen.» (KD 2009:22) Her er det altså snakk om mer kunnskap og informasjon om elevenes ferdigheter, for å bedre kunne skreddersy utdanningen til den enkelte elev. Både Gudmund Hernes (2010) og OECD-eksperterne (2007) har anbefalt lignende tiltak.

Langs den samme linjen skrives det også om å innføre et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, spesielt rettet mot fag og yrkesopplæringen. Dette skal bidra til matnyttig kunnskap om hvor skolen trykker kvalitetsmessig i yrkesopplæringen, for å kunne rette mer effektive tiltak inn mot blant annet frafallsproblemet (KD 2009:35) Her finnes det også en direkte henvisning til OECD og deres anbefalinger om kartlegging av elevenes ferdigheter og resultater i og etter utdanningen. «OECD oppfordrer Norge til å bedre innsamlingen av data om gjennomføring av opplæringen og arbeidsmarkedsutfall hos de som ikke fullfører» (KD 2009:35). Her er det for første gang en eksplisitt sammenheng mellom ekspertuttalelsene og det politiske dokumentet.

En fjerde tiltakstype er tiltak som fokuserer på elevenes valg og valgmuligheter. Blant annet foreslås det i dokumentet at det skal opprettes et eget fag; Utdanningsvalg. «Formålet med faget er å gi elevene bedre forutsetninger for å foreta riktige valg av opplæring, bidra til økt

forståelse av arbeidslivets krav om kunnskap og kompetanse og bidra til å skape grunnlag for entreprenørskap» (KD 2009:23). I ekspertuttalelsene finner dette sin klareste gjenklang hos anbefalingene fra OECD (Field m.fl. 2007), der ekspertene relaterte utdanningsvalg til to begrunnelser. For det første er det, i følge OECD-ekspertene, viktig at barn av foreldre uten høyere utdanning får tilgang på god informasjon som sikrer at de kan gjøre informerte og riktige utdanningsvalg, med tanke på en fordelaktig sammensetning av elever på videregående skoler. For det andre er det også nødvendig å sikre attraktive valgmuligheter for å sikre at elevene er tilstrekkelig motiverte (Field m.fl. 2007).

Hvorvidt planen om utdanningsvalg gjenspeiler den samme tankegangen som representeres av OECD-ekspertene krever diskusjon. Det som imidlertid fremstår som klart er at forståelsen som ligger bak er noenlunde lik: Man antar at elevene, eller noen elever, tar ufordelaktige valg som på en eller annen måte er med på å forårsake frafallet. Dermed kan en motarbeide frafall ved å tilby elevene mer eller bedre informasjon om utdanningsvalg og karriere.

Prinsippet om tidlig innsats løftes frem av norske styresmakter som den overhengende strategien for deres arbeid mot frafall. Tidlig innsats ble også løftet frem som vesentlig i alle de inkluderte ekspertuttalelsene. Endringer i skolens innhold og pedagogikk i form av mer praktiske og relevante undervisningsformer ble også trukket frem som et ønsket tiltak. Dette ligner på Hernes (2010) tanker om yrkesretting av innholdet ved de yrkesfaglige studieretningene. Kartlegging og informasjonssinnsamling, i tråd med OECDs anbefalinger, var den tredje tiltakstypen. Norske styresmakter la også vekt på å sikre at elevene tok informerte valg, gjennom tiltak som faget utdanningsvalg og styrking av rådgivingstjenesten. Vi så også et eksempel på motsetningen mellom prinsippet om at alle skal fullføre videregående i det normerte utdanningsløpet, og at en skal åpne for at enkelte elever får tilrettelagte løp i sterkere kontakt med yrkeslivet (praksisbrev). Et vesentlig poeng her er imidlertid at bruken av slike alternative løp skal begrenses; de skal ikke være søkbare løp.

I de politiske dokumentene finner vi altså et mangfold av idéer, både når det gjelder strategier, prinsipper og tekniske løsninger. Ingen av idéene i de politiske dokumentene skiller seg imidlertid noe særlig fra idéene som kom frem i ekspertuttalelsene. Med unntak av noen nyanser, korresponderer de idéene som formidles av de ulike ekspertene og norske styresmakter i stor grad

4.2.2 Statens virkelighetsforståelse – ja takk, begge deler?

Vi har allerede sett gjennom myndighetenes ønskede tiltak at det finnes eksempler på tekniske løsninger som gjenspeiler de to ulike virkelighetsforståelsene som kom frem i ekspertuttalelsene. Når det gjelder eksplisitte uttalelser om virkelighetsforståelse er det vanskeligere å finne.

«[I vgs og ungd.skole] må utdanningssystemet ta høyde for at elever lærer på ulike måter, trenger å oppleve mestring og å få ulike utfordringer.» s.7

Dette er det nærmeste jeg har kommet en eksplisitt uttalelse om problemets natur i St.meld.nr.44. Ved første øyekast ser dette ut som et tydelig argument for at endringer i skolen har en mulig påvirkningskraft på frafallet; «..Utdanningssystemet [må] ta høyde for...». Videre i setningen blir det imidlertid klart at dette på mange måter også representerer det Hernes (2010) kalte sin første idealtipe. Det legges nemlig vekt på at elevene er forskjellige fra naturens side. Dette synet underbygges flere steder i teksten, som for eksempel her: «Barn og unge lærer i ulikt tempo og med ulik intensitet» (KD 2009:28).

Utdanningssystemet må ta [mer] høyde for at elevene er forskjellige.

«Frafall kan skyldes flere forhold. Særlig utsatt er unge som ikke har fått med seg gode grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen, og problemet er særlig stort i fag og yrkesopplæringen» (KD 2009:9).

Her vises det til at årsakene til frafallet kan være mangfoldige. Samtidig trekker de frem manglende grunnleggende ferdigheter som en vesentlig faktor som påvirker frafall. Igjen er det vanskelig å gjøre en nøyaktig identifikasjon av hvilken virkelighetsforståelse som formidles. På den ene siden er det tydelig at fokuset er på at *elevene* ikke har fått med seg nødvendige ferdigheter. På den andre siden er det vanskelig å utlede om det er *elevenes* skyld eller om det skyldes et sviktende utdanningssystem. Jeg tenderer likevel mot å definere dette som et eksempel på en mer deterministisk virkelighetsforståelse.

Lignende eksempler finnes flere steder i teksten, som for eksempel: «Sviktende motivasjon og svake ferdigheter på ungdomstrinnet er for mange forløperen til et avbrutt løp i videregående opplæring.» (KD 2009:8) og her; «Det er sammenheng mellom fravær på ungdomsskolen og sannsynligheten for å slutte i videregående opplæring.» (KD 2009:20). Isolert sier dette ikke så mye mer enn at man er opptatt av å finne ut hvem frafallselevne er. Men på en måte

danner det seg et bilde av at man er veldig opptatt av slike faktorer ved elevene. Det igjen kan tolkes i retning av en idé om at elevene har ulike forutsetninger for å lykkes.

I noen tilfeller kan det være nødvendig å lese mellom linjene. Om vi ser på utsagn som her; «I tillegg skal opplæringen gjøres mer faglig relevant og virkelighetsnær, og det vil legges opp til større fleksibilitet slik at man i større grad kan ta hensyn til elevers ulike behov.» (KD 2009:9). En rimelig tolkning av en slik påstand er at utdanningssystemet til en viss grad er virkelighetsfjernt, lite faglig relevant og i liten grad fleksibelt i forhold til elevenes ulike behov. Samtidig som uttrykker det en implisitt virkelighetsforståelse der elevenes evner kan løftes gjennom endringer i undervisning eller innhold.

I og med at det finnes få eksplisitte uttalelser som formidler virkelighetsforståelse, er det nærliggende å henvende seg til forrige del, for å se hvilke virkelighetsforståelser de ulike tiltakene representerer. Som jeg var inne på i analysen av ekspertuttalelsene, er et skille i forståelsen av frafall om en ser på individene som formbare eller om en vurderer de som ferdig formede enheter som ikke kan endres. Styresmaktene anbefalte tiltak for å forhindre frafall dreier rundt den samme akse på en interessant måte; på den ene siden formidles en idé om at innholdet i skolen ikke er riktig utformet og at elevene derfor ikke får riktig eller godt utbytte av det. Som nevnt minner dette om idéene i uttalelser fra både OECD-eksperterne og til en viss grad Hernes' (2010) uttalelser.

På den andre siden formidles en idé som representerer det motsatte; det finnes en kategori elever som ikke har mulighet til å endre seg, de trenger et annet tilbud som går utenfor skolens vanlige struktur. For i «et mer praksisnært tilbud» ligger tiltak som for eksempel praksisbrev, som gir elevene mulighet til å oppnå kompetanse på lavere nivå enn fagbrev, ved å tillate at majoriteten av opplæringen foregår i en bedrift, ikke i skolen.

Denne andre idéen ligner mer på Markussen m.fl. (2008) tanker om at det som trengs er en holdningsendring når det gjelder synet på elevene. Det er nødvendig, uttrykkes det, å erkjenne at noen elever ikke har kapasiteten til å fullføre det som er det normerte utdanningsløpet i Norge. Ved å senke standarden vil en kunne oppnå en bedre totalgjennomstrømning enn ved å opprettholde den. Sånn sett kan regjeringens uttalelser virke noe tvetydige i forhold til hvilken løsningstype og frafallsforståelse de representerer.

Samlet sett tegner det seg følgende bilde av virkelighetsforståelsen i de politiske dokumentene. Norske styresmakter uttrykker at det er sider ved utdanningssystemet som

bidrar til at frafallet er høyt, og uttrykker dermed implisitt at det elevenes evner kan løftes ytterligere med endringer i pedagogikken. Samtidig kan vi se et sterkt fokus på elevenes sosiale bakgrunn og deres akademiske prestasjoner, som uttrykker en virkelighetsforståelse der elevenes utgangspunkt har mye å si for utfallet. Dette korresponderer med funnene fra forrige del, der det kom frem at styresmaktene fremmer tiltak som gjenspeiler de to ulike virkelighetsforståelsene i varierende grad. Jamfør bildet som ble tegnet i analysen av ekspertuttalelsene; en slags genetisk determinisme vs. formbare elever, er det vanskelig å klassifisere teksten som det ene eller det andre.

4.2.3 Statens argumenter – økonomi med en velferdsstatlig vri og elevenes rettigheter

I analysen av ekspertuttalelsene fant vi tre argumenter som underbygger politikk for å redusere frafallet i videregående skole; samfunnsøkonomiske konsekvenser, hensyn til individene og deres rettigheter og integrering av innvandrergupper. Jeg ser nå på hvilken argumentasjon som norske myndigheter anvender i sin omtale av frafallsproblemet.

I norske policy-dokumenter er omstillinger i arbeidslivet en sentral del av argumentasjonen bak arbeidet mot frafall. Det fremheves at det er lite behov for arbeidskraft med bare grunnskoleutdanning, og prognosene fremover tyder på at behovet vil bli mindre og mindre. «Flere jobber vil kreve mer formell utdanning enn i dag, og færre arbeidsgivere vil etterspørre folk med kun den obligatoriske tiårige skolegangen» (KD 2009:6). Argumentet dukker opp flere ganger i forskjellige former: «I kunnskapsnasjonen Norge er det stadig færre jobber som ikke krever videregående eller høyere utdanning.» (KD 2009:5), og her: «Flere må fullføre utdanning for å komme i arbeid og ha et trygt ståsted i arbeidslivet» (KD 2009:5). Det males altså et bilde av en økonomisk utvikling som fører til at de som ikke fullfører har dårligere muligheter enn de som fullfører.

Argumentasjonen bærer preg av å være av økonomisk art, men til forskjell fra flere av ekspertuttalelsene (Hernes 2010; OECD 2010; Field m.fl. 2007), ligger vekten på at det får negative økonomiske konsekvenser for individene. Der for eksempel Hernes (2010) snakker om *kostnader* for samfunnet, er språket mer rettet mot individenes velvære og økonomiske trygghet. Eksempelvis sitatet fra forrige avsnitt; «..komme i arbeid og ha et trygt ståsted i arbeidslivet» (KD 2009:5). Enda et eksempel ser vi her: «En god grunnutdanning og gode

tilbud om etter- og videreutdanning vil være nødvendig for å gi trygghet mot utstøting av arbeidslivet» (KD 2009:6). Til tross for at dette ikke omtaler frafall direkte gir det et godt bilde på hva som fremheves som hensikten med en fullført utdanning; trygghet mot utstøting av arbeidslivet, i motsetning til en samfunnsøkonomisk gevinst for staten.

Når det er sagt, inkluderer argumentasjonen også referanser til de samfunnsøkonomiske konsekvensene av et høyt frafall i videregående:

«Dersom mange voksne mennesker står utenfor arbeidslivet, legger det et stort press på velferdsordningene og på forsørgelsesbyrden for dem som er i arbeid, samtidig som det fører til knapphet på arbeidskraft.» (KD 2009:11)

Ordlyden ligger her tettere opp til de økonomiske argumentene slik de fremstod i analysen av ekspertuttalelsene. Her er det ikke hensynet til individet som løftes frem, men hensynet til velferdssystemet, skattebetalerne og behovet for kvalifisert arbeidskraft. Likevel er det også her vesentlig ulikhet i ordlyden i argumentet. I stedet for «store samfunnsøkonomiske kostnader i form av tapte skatteinntekter og økte utgifter», er det «press på velferdsordningene og på forsørgelsesbyrden». Om man ser bak ordlyden er imidlertid argumentet det samme, staten får flere oppgaver og utgifter (press på velferdsordningene), og færre inntekter (press på forsørgelsesbyrden). Staten ser altså ut til også å ha tatt til seg idéen om at arbeid mot frafall er nødvendig for en gunstig samfunnsøkonomisk utvikling, men har *oversatt* idéen til et språk som går bedre overens med velferdsstatens altruistiske ideal. I stedet for «kostnader og inntekter» snakkes det om «trygghet, velferdsordninger og tilknytning til arbeidslivet». Resultatet er en argumentasjon som vektlegger både hensynet til individenes fremtidige sosioøkonomiske trygghet, og viktigheten av å arbeide mot frafall for å sikre velferdsstatens eksistensgrunnlag gjennom en gunstig samfunnsøkonomisk utvikling. Det er verdt og merke seg at de samfunnsøkonomiske argumentene presenteres med andre ord enn i ekspertuttalelsene.

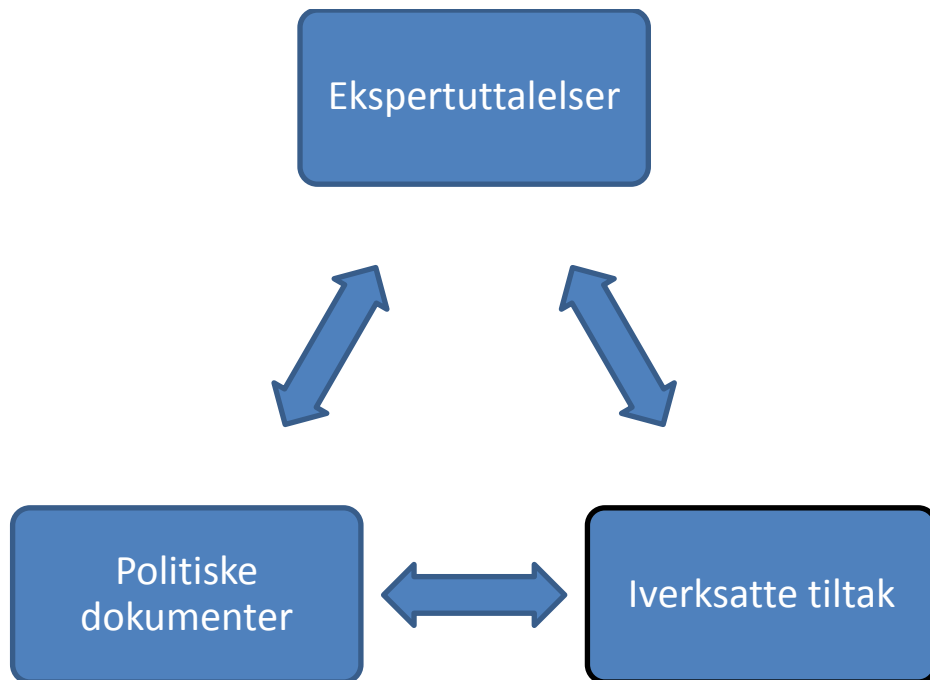
OECDs henvisning til menneskerettighetene som argument for å arbeide mot frafall finnes ikke i de norske policy-dokumentene. Det betyr imidlertid ikke argumentasjon som bygger på rettigheter er fraværende. «...kunnskap og utdanning er også et velferdsgode i seg selv» (KD 2009:5). Selv om ikke det eksplisitt refereres til rettigheter, viser dette eksempelet at staten vurderer utdanning som et velferdsgode; et gode som velferdsstaten skal tilby innbyggerne. Tankegangen forsterkes ytterligere ved uttalelser som: «Alle elever og lærlinger skal

inkluderes og oppleve mestring» (KD2009:11). Det som uttrykkes her er altså at alle har rett til en fullverdig utdanning.

Om vi kontrasterer dette til menneskerettighetsargumentet, er det likt i det at begge fokuserer på at utdanning er en rett som befolkningen har. Skillet oppstår i forbindelse med hvilken autoritet som brukes for å gi argumentet legitimitet. Der ekspertuttalelsen fra OECD eksplisitt referer til FNs menneskerettigheter, blir det i St.meld.nr.44 ikke referert til noe som helst. Kanskje er dette et resultat av at det ikke er nødvendig, for kanskje ligger dette i selve velferdsstatens natur. Staten trenger ingen annen autoritet enn seg selv for å gi argumentet legitimitet.

Oppsummert er det likheter i argumentasjonen fra ekspertenes uttalelser i forhold til fokuset på økonomisk lønnsomhet. Argumentasjonen i de politiske dokumentene skiller seg imidlertid fra ekspertuttalelsene i at de omtaler de økonomiske konsekvensene og fordelene med et mer indirekte språk. I tillegg har norske policydokumenter et sterkere fokus på individenes rett til utdanning fremfor statens økonomiske situasjon. Her skiller argumentet seg fra OECDs ved at det ikke refereres til en høyere autoritet, velferdsstaten er autoritet nok i seg selv. Det tredje og siste legitimeringsgrunnlaget, behovet for vellykket integrering av innvandrere, er fraværende i de norske policy-dokumentene. Dette til tross for at innvandrere trekkes frem som en spesielt utsatt gruppe (KD 2009:18).

4.3 Iverksatte tiltak – Ny GIV



Figur 4. Analyse: Iverksatte tiltak og kobling til politiske dokumenter og ekspertuttalelser.

I dette kapittelet søker jeg svar på forskningsspørsmål 3) *Hvilke idéer om frafall kommer til syne, eksplisitt og implisitt, gjennom iverksatte tiltak, og hvilken kobling er det mellom disse idéene og idéene i de offentlige dokumentene?* Prosjektet Ny-GIV blir analysert og videre sammenlignet med idéene som ble formidlet av norske styresmakter.

Ny-GIV er en paraply-betegnelsen for tre hovedprosjekter som alle har som hensikt å redusere eller motvirke effekten av frafall i videregående skole. De tre hoveddelene er gjennomføringsbarometeret, oppfølgingsprosjektet og overgangsprosjektet (Regjeringen 2012a).

Gjennomføringsbarometeret er et statistikkprosjekt der hensikten er å samle inn data som kan brukes til evaluering og utvikling av de andre bestanddelene i Ny GIV-prosjektet. Som en del av dette prosjektet er det utviklet både lokale og nasjonale mål på ulike indikatorer (Regjeringen 2013a). Det innsamlede datamaterialet er altså både et mål på prosjektets effektivitet samt styringsinformasjon til de involverte skoleeierne. Det skal bidra både til vurdering og utvikling (Regjeringen 2013a).

Gjennomføringsbarometeret må sees i sammenheng med regjeringens intensjoner om å innføre et kvalitetsvurderingssystem for å skaffe bedre informasjon om kvaliteten i videregående utdanning. Som tidligere nevnt ble det av regjeringen referert direkte til OECD når det gjaldt dette løsningsforslaget.

Oppfølgingsprosjektet retter seg inn mot personer under 21 år som står utenfor utdanning og arbeidsliv. Den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten skal i samarbeid med fagopplæringen og NAV sørge for at de aktuelle ungdommene kommer seg ut i arbeidslivet eller inn i utdanningssystemet (Regjeringen 2013b). Hovedmålet for prosjektet er at ungdommene skal tilbake til videregående opplæring for å fullføre denne. Dette skal oppnås gjennom bedre kommunikasjon mellom de ulike involverte instansene: skoleeierne (kommune og fylkeskommune), fagopplæringen og NAV. Dette skal muliggjøre bedre oppfølging av elever som er i ferd med å falle ut av utdanningssystemet, og skape større muligheter for mer praktiske og fleksible tiltak, som for eksempel praksisbrev/lærekandidatløp, eller opplæringsløp som kombinerer skole og arbeidspraksis (Regjeringen 2012b). Primært skal altså ungdommene fullføre videregående skole, mens det kun sekundært skal arbeides for at de går direkte inn i arbeidslivet (Regjeringen 2012b).

Denne delen av prosjektet er kanskje den som i minst grad blir forespeilet av St.meld.nr.44. Det er likevel lett å se noen fellestrekk. Først og fremst fordi oppfølgingsprosjektet fortsetter arbeidet med praksisbrev og alternative opplæringsløp. Et viktig aspekt ved dette er imidlertid at dette ikke er beregnet på elever i skolen som står i fare for å falle fra. Tiltaket er rettet mot de som allerede har opplevd frafallet, og har stått utenfor både utdanning og arbeidsliv over tid. Igjen er det mulig å trekke tråder til Markussen m.fl. (2008) tanker om at ikke alle er skapt for å fullføre videregående i et normert utdanningsløp. Men i likhet med den tidligere sammenligningen er det også her en begrenset bruk av ordningen, og dermed ikke en full åpning for at elever kan benytte seg av tilbudet, slik som Markussen m.fl. (2008) foreslo. Det er elever som allerede har falt fra som skal få tilbudet.

Den tredje og siste bestanddelen av Ny GIV, overgangsprosjektet, har som mål å forbedre samarbeidet mellom de ulike skoleeierne, kommunene og fylkeskommunene. Overgangen det refereres til er overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole (Regjeringen 2013c). I tillegg til en bedre informasjonsflyt mellom skoleeiere, bygger overgangsprosjektet på en intensivundervisningsperiode siste semester av ungdomsskolen. De 10 % svakeste elevene i et årskull skal få tilbud om å delta i prosjektet. Ved å gi de svakeste elevene ekstra

oppmerksomhet i den siste perioden før videregående, ønsker en å løfte deres faglige nivå slik at overgangen til videregående går enklere. Elevene som er i faresonen, vil få økt motivasjon for å gjennomføre videregående ved at deres faglige nivå øker (Regjeringen 2013c). Det er spesielt elevenes lese, skrive og regne-ferdigheter som ønskes forbedret.

For å oppnå dette skriver regjeringen at:

«Opplæringen legges opp mer praktisk og variert enn elevene har vært vant til. De får noe annet enn det som har vist seg ikke å fungere, og mange elever forteller at lærelysten har kommet tilbake og de opplever mestring i fag som de nærmest hadde gitt opp.» (Regjeringen 2013c)

Skolene som er involvert i prosjektet har minst to lærere som har fått spesiell kursing i hvordan en kan tilpasse undervisningen til elever som har mistet motivasjonen eller lærelysten. Opplæringen har skjedd i regi av skrive-, lese- eller regne-senteret (Regjeringen 2013d).

I videregående skole er tiltakene som sorterer under Ny-GIV langt mer varierte og mangfoldige enn i ungdomsskolen (Regjeringen 2013c). Det alle de forskjellige tiltakene har til felles er at de videregående skolene har detaljert informasjon om elevene som har deltatt i prosjektet, og søker å tilpasse undervisningen eller organiseringen på en slik måte at de takler overgangen. Tiltakene varierer fra dobbel lærerdekning i basisfagene, via kompetanseheving blant lærerne, til forberedende sommerskole for de elevene som deltar i prosjektet (Regjeringen 2013e).

Den viktigste bestand-delen i overgangsprosjektet ser ut til å være den tilpassede intensivundervisningen som de deltagende elevene tilbys. På en måte følger dette direkte opp en av trådene fra St.meld.nr.44; idéen om å undervisningen mer relevant og virkelighetsnær. Elevene som deltar i prosjektet får undervisning som er forskjellig i innhold og pedagogisk tilnærming. Slik jeg leste intensjonene i St.meld.nr.44 var imidlertid intensjonen at disse endringene skulle være mer helhetlige. Som vi så tidligere var også Hernes (2010) en eksponent for mer yrkesretting. Han legger seg imidlertid på den samme linjen som regjeringen gjorde i St.meld.nr.44; at undervisningen generelt må bli mer praktisk, og spesielt i den yrkesfaglige utdanningen. Overgangsprosjektet står i motsetning til disse idéene i det at det er et begrenset tilbud, som kun tilbys til de 10 % karaktermessig svakeste elevene i et årskull. Undervisningen gjøres mer praktisk i tråd med myndighetenes idé, men kun for et

begrenset antall av elevene. Det at tilbudet rettes inn mot de svakeste kan sees i sammenheng med OECD-ekspertenes (2007) idé om det samme.

En rimelig inferens av dette prosjektet vil også være at de aktuelle elevene får mer veiledning opp mot utdanningsvalg. Som en del av prosjektet inngår både eleven og foresatte i samtaler med rådgivingstjenesten ved skolen. Dette må sies og falle inn under regjeringens intensjoner om at en bedre rådgivning til elevene kan motvirke feilvalg som fører til frafall. Dette ble også løftet frem som et viktig satsningsområde av OECD-ekspertene (2007).

På noen måter ligger altså Ny-GIV tett opp mot idéene som regjeringen uttrykte i St.meld.nr.44. Det innebærer også at det ligger tett opp mot de ekspertene som anbefalte de samme idéene. Et vesentlig spørsmål som reiser seg er imidlertid når det gjelder idéen om tidlig innsats, både generelt i utdanningsløpet og når problemet viser seg.

Av de tre delene i prosjektet, er det oppfølgingsprosjektet og overgangsprosjektet som er de operative tiltakene som rettes inn mot elevene. Gjennomføringsbarometeret sikter ikke mot å innvirke direkte på frafallet. Oppfølgingsprosjektet trer først i kraft når ungdommene har stått utenfor arbeid og utdanning i en lengre periode. Først når ungdommene har stått utenfor over tid, skal det tilrettelegges for alternative opplegg. Det er vanskelig å se på dette som tidlig innsats mot frafall.

Når det gjelder overgangsprosjektet starter det siste semester i 10. klasse. Det vil også være urimelig å klassifisere prosjektet Ny GIV som tidlig innsats når både ekspertene og norske myndigheter påpeker at tiltak kan settes inn så tidlig som barnehagen og barneskolen. En kan regne med at informasjonen, karakterer, som gjør at elevene blir valgt ut er tilgjengelig tidligere. Dermed kunne en kanskje ha igangsatt dette allerede ved starten av 9.klasse eller et semester før.

Ny-GIV ser ut til å ligge tett opp mot flere av regjeringens idéer om arbeid mot frafall; mer virkelighetsnær undervisning, bedre rådgivning for å redusere feilvalg, tilrettelegging for alternative veier til studie- og yrkeskompetanse. I forhold til idéen om tidlig innsats er det imidlertid vanskelig å se en direkte kobling.

5.0 Diskusjon

De mest sentrale funnene i henhold til oppgavens formål kan oppsummeres i noen hovedpunkter.

1. De politiske dokumentene formidler i varierende grad idéer som impliserer to forskjellige virkelighetsforståelser, og tekniske løsninger som på ulikt vis gjenspeiler disse virkelighetsforståelsene.
2. Argumentasjonen som anvendes av norske styresmakter skiller seg i ordlyd og legitimeringsgrunnlag fra ekspertenes argumenter.
3. Koblingen mellom de politiske dokumentene og prosjektet Ny-GIV er sterk på noen områder, men svak i forhold til den overordnede strategien tidlig innsats.

I dette kapittelet tolker jeg disse funnene i lys av oppgavens teoretiske rammeverk. Kan vi forstå hvorfor norske politiske dokumenter formidler motstridende idéer? Er noen av idéene mer dominerende enn andre? Kan vi forstå hvorfor Ny-GIV tilsynelatende ikke følger opp prinsippet om tidlig innsats?

5.1 Likhet, oversetting og motstridende idéer – et resultat av institusjonaliserte krav?

Som det kom frem i analysen finnes det eksempler på ulike og motstridende idéer i dokumentene fra norske myndigheter. Det beste eksempelet på dette er at myndighetene opererer med to ulike virkelighetsforståelser. På den ene siden fremmer de tiltak som impliserer en virkelighetsforståelse der alle elevene kan løftes til det nivået som trengs for å oppnå studiekompetanse eller yrkeskompetanse; tidlig innsats og økt timeantall i matte, norsk og engelsk. På den andre siden finner vi uttalelser og tiltak som impliserer en virkelighetsforståelse der elevene er ulike, og deres evner er vanskelige og endre på; «utdanningen må tilpasses den enkelte elev», åpne for alternative veier til yrkeskompetanse. De ulike tiltakene og virkelighetsforståelsene de representerer er også godt representert i de analyserte ekspertuttalelsene. Markussen m.fl (2008) er den sterkeste eksponenten for mer fleksibilitet i utdanningssystemet og alternative veier til kompetanse. I den andre enden

fremmer OECD-ekspertene (2007) en rekke tiltak som alle reflekterer en virkelighetsforståelse der alle elever kan oppnå den samme grunnkompetansen; tidlig innsats, sen akademisk selektering, unngåelse av blindveier i utdanningssystemet m.m.

I følge Boxenbaum og Johanson (2008:86) er det normalt at det finnes ulike dominerende idéer i et og samme organisasjonsfelt. Dermed kan grunnen til at norske styresmakter formidler tilsynelatende motstridende idéer om frafall ligge nettopp her. Altså at begge de to virkelighetsforståelsene er del av dominerende idéer som utøver et press på norske styresmakter. Med tanke på at organisasjoner er avhengige av legitimitet (Meyer og Rowan 1977) kan norske styresmakter oppnå mer legitimitet ved å følge flere av de institusjonaliserte idéene. At norske styresmakters idéer om frafall ser ut til å inkludere nærmest alle idéene formidlet av de utvalgte ekspertuttalelsene, med unntak av argumentasjon relatert til inklusjon av innvandrere, kan også sees i lys av organisasjoners behov for legitimitet. Ved å adoptere flest mulig av de tilgjengelige idéene oppnår de mest mulig legitimitet.

Det at norske styresmakter opererer med motstridende idéer om frafall kan imidlertid være problematisk. Det kan skape støy og inkonsistenser i organisasjonens formelle struktur. En måte å omgå slike problemer på kan i følge Sahlin og Anderson (2008) være en oversetting av idéene. Om vi ser på hvordan idéen om at elevene trenger mer tilpasning formidles av henholdsvis eksperter og norske styresmakter, er det mulig å se et eksempel på dette.

Et utgangspunkt her kan være å se på et av de mest sentrale idéene om en mer fleksibel utdanning fra Markussen m.fl. (2008): det bør jobbes for at alternative veier til yrkeskompetanse, som for eksempel praksisbrev, blir en normal og akseptert vei til fullført videregående. I utgangspunktet ser myndighetene ut til å være enig i dette rådet, med generelle uttalelser om at utdanningssystemet må gjøres mer fleksibelt og at man må legge til rette for at elevene har ulike utgangspunkt (KD 2009). Når de beskriver hvilke tiltak de ønsker for å realisere denne intensjonen kommer et vesentlig aspekt til syne. De vil arbeide for at «praksisveien blir et ordinert, men ikke søkbart løp til fullverdig fagutdanning» (KD 2009:30). Stikkordet her er «ikke søkbart». For et av hovedpoengene til Markussen m.fl. (2008:30-31) er at den implisitte grunnforståelsen om at alle kan oppnå studie eller yrkeskompetanse i den eksisterende strukturen, gjør det vanskelig for rådgivere og lærere å tilrettelegge for alternative veier til kompetanse på en god måte.

I lys av teorien kan vi tolke dette som at norske styresmakter har oversatt idéen for at den bedre skal passe deres formål. Ved å tilpasse den ene av de motstridende idéene, unngår

norske styresmakter at idéene kommer i konflikt med hverandre (Sahlin og Wedlin 2008). For dersom myndighetene for eksempel hadde gjort alternative veier til yrkeskompetanse til et søkbart løp, ville det gått kommet i konflikt med idéen om at alle har rett til videregående utdanning og at en skal utsette den akademiske selekteringen lengst mulig. Mest av alt fordi en samtidig ville opprettet en søkbar akademisk blindvei i utdanningssystemet. Så ved å si at «Ja, vi vil arbeide for alternative veier til yrkeskompetanse, men vi vil ikke at det skal være et søkbart løp», kan norske styresmakter få mer legitimitet samtidig som de unngår at de motstridende idéene kommer i konflikt med hverandre.

Dette er en indikasjon på at i kampen mellom to motstridende idéer om frafall, stikker idéen om at alle elever kan oppnå studie eller yrkeskompetanse seg frem som den mest dominerende. Vi kan se dette som at norske myndigheter blir tvunget til, eller velger, å følge institusjonaliserte krav om hvordan en skal arbeide mot frafall. Det ser altså ut til at idéen om elevene som formbare er en av de dominerende idéene i norske myndigheters behandling av frafallsproblemet.

Dette kan underbygges ytterligere om vi ser til regjeringens iverksatte tiltak mot frafall, Ny-GIV. Dette prosjektet bærer også preg de to ulike forståelsene; overgangsprosjektet er rettet mot å løfte nivået på elevene for å forhindre at de faller ut av utdanningen (Regjeringen 2013c), mens oppfølgingsprosjektet består i å tilby alternativer til elever som allerede har falt fra (Regjeringen 2013b). I seg selv er dette bare fornuftig og pragmatisk tenkning. Bare fordi en jobber for å motvirke frafall, betyr ikke det at en ikke kan hjelpe de som allerede har falt fra. Det vesentlige ved dette eksempelet er at de alternative veiene til kompetanse ikke tilbys før etter at eleven har falt fra. Det kan tolkes som at en følger idéen om at alle elevene kan oppnå studiekompetanse, inntil eleven faller ut. Om eleven faller ut vil det åpnes muligheter for at han kan få alternativer til vanlig studieprogresjon. Av de to motstridende idéene og tiltakstypene, er det idéen om at elevene kan løftes opp til det nødvendige nivået som får forrang.

Selv om det ikke er et poeng å verifisere det teoretiske perspektivet i oppgaven, er det interessant å se på norske myndigheters idéer om frafall i lys av Meyers (2010) påstand om utbredelsen av en rasjonell-aktør identitet. Det å vurdere elevene som formbare individer med mulighet til å oppnå dagens minimumskompetanse, passer godt overens med Meyers (2010) påstand. Spesielt om en ser på noen av de tekniske løsningene som figurerte sammen med denne virkelighetsforståelsen, som fokus på valgmuligheter og rådgiving, er det mulig å se en

link til Meyers (2010) perspektiv der den dominerende virkelighetsforståelsen i samfunnet beskriver aktøren som handlekraftig og velgende.

Et interessant spørsmål er om norske myndigheters tvetydige fremstilling av idéer om frafall nødvendigvis er et resultat av motstridende institusjonaliserte krav. Om vi tenker utenfor teoriens tolkningsrammer, kan en tenke seg at norske styresmakter rett og slett ikke ønsker å endre på et system som allerede er på plass. Siden strukturen i det norske utdanningssystemet ser ut til å være innrettet etter idéen om at elevene er formbare (Markussen m.fl. 2008) ville det medført større endringer å opprette nye strukturer og utdanningsveier. Kanskje norske styresmakter foretrekker den ene idéen foran den andre rett og slett fordi det er mer praktisk, og ikke på grunn av organisasjonsfeltets påvirkning?

En ting som taler i mot dette er at norske styresmakter faktisk omtaler begge idéene i sine dokumenter. Om de kun var opptatt av hva som var mest praktisk i forhold til å opprettholde den bestående strukturen ville ikke dette vært nødvendig. Om de ville unngå støy og motstridende idéer kunne de valgt å forholde seg til enhetlige idéer. På den måten kan vi se inklusjonen og oversettingen av motstridende idéer i norske myndigheters omtale av frafall som et resultat av kravet til legitimitet og motstridende institusjonaliserte idéer.

Det andre sentrale funnet i analysen, at norske styresmakters argumentasjon skiller seg i ordlyd fra ekspertenes argumenter, kan også sees i lys av oversetting av idéer. De tre legitimeringsgrunnlagene som dukket opp i ekspertuttalelsene var: samfunnsøkonomiske argumenter, argumenter som vektlegger hensynet til individene og deres rettigheter og integreringsperspektivet. Myndighetene brukte i utgangspunktet alle argumentene unntatt argumentet for integrering av innvandringsgrupper. Når det gjaldt de samfunnsøkonomiske og individ-argumentene var ordlyden en annen enn den vi så hos blant annet Hernes (2010) og OECD-ekspertene(2007).

At det er samme grunnidé som ligger bak argumentene hos både ekspertene og myndighetene synes noenlunde klart, men hva er egentlig årsaken til at norske myndigheter velger å presentere dette på en annen måte enn ekspertene? Igjen kan vi følge Sahlin og Wedlin (2008:224-226) som uttrykker at oversettelse av idéer og praksiser er en måte for organisasjoner å få idéer til å bedre passe sine egne formål. Det som skilte måten å argumentere på var at de brukte forskjellige ord; ord som kostnader, tap, samfunnsøkonomi og innsparinger er ikke tilstede i myndighetenes formuleringer. I stedet anvendte styresmaktene uttrykk som «trygghet i arbeidslivet», «bærekraftig utvikling» og «press på

velferdsstaten» (KD 2009). En tolkning er at argumentene er oversatt for å gå bedre overens med den overordnede idéen om den norske velferdsstatens oppgaver. Det går først og fremst på at i en velferdsstat har staten ansvaret for å sikre innbyggernes økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet (SNL 2013). De andre argumentene impliserer på en måte at frafallet, og dermed også individene som faller fra, er en byrde for den norske velferdsstaten. Individene som faller fra reduseres til kostnader som må kuttes. Måten regjeringen presenterer de økonomiske argumentene på, passer altså bedre overens med den overordnede idéen for velferdsstaten Norge.

Om en tar idéen om velferdsstaten i betraktning, gir det også mening hvorfor for eksempel menneskerettighetene ikke brukes som legitimering individets rett til utdanning. Norske styresmakter fremstiller utdanning som en rettighet, men henviser ikke til noen autoritet for å bekrefte denne rettigheten. En mulig tolkning er at norske styresmakter ser dette som en integrert rettighet i Norge, som ikke trenger å underbygges med en ekstern autoritet. Rettighetsargumentet anvendes altså av norske styresmakter, men oversettes til en form som passer bedre overens med idéen om velferdsstaten.

Diskusjonen om velferdsstatens idé leder for øvrig til et svært interessant spørsmål for oppgaven: Hvor stammer egentlig idéene om frafall fra? Som forklart i teoridelen er det ikke nødvendigvis slik at ekspertene som formidler idéene har skapt disse idéene selv (Meyer 2010; Sahlin og Wedlin 2008). Ekspertene kopierer gjerne idéer om organisering fra organisasjoner i feltet og videreformidler disse. Om vi vurderer for eksempel idéene formidlet av OECD-ekspertenes i lys av idéen om velferdsstaten, finnes det flere likheter. Idealet om at alle skal ha lik rett til lik utdanning uavhengig av bakgrunn er for eksempel tett knyttet til OECD-ekspertenes anbefalinger om sen akademisk selektering og reduserte blindveier i utdanningen. Det er også mulig og argumentere for at dette i seg selv er en mer eller mindre nøyaktig beskrivelse av noen sentrale idéer i norsk utdanningspolitikk. Det åpner med andre ord muligheten for at idéene om frafall som ekspertene formidler har sin opprinnelse i Norge, eller en lignende velferdsstat.

Betyr dette at ekspertenes innflytelse som formidler av idéer om frafall blir redusert? Ikke nødvendigvis. De er fortsatt sentrale i spredningen av idéene, og i følge Meyer og Rowan (1977) er det spredningen av idéene som fører til at de til slutt kan bli betraktet som institusjonaliserte krav i organisasjonsfeltet. Selv om den norske velferdsstaten har bygd opp utdanningssystemet sitt rundt lignende idéer før de ble institusjonelle krav, betyr ikke dette at

de institusjonelle kreftene virker noe svakere på Norge i dag. Om vi hopper tilbake til diskusjonen rundt de motstridende virkelighetsforståelsene gir dette et interessant perspektiv.

Vi kan tenke oss at den norske måten å organisere utdanning på, med en sterk offentlig skole med sen akademisk selektering, er kilden til lignende idéer som blir formidlet av sentrale eksperter. Det betyr at i utgangspunktet er strukturen i det norske utdanningssystemet ikke skapt som et resultat av institusjonaliserte idéer fremmet av eksperter. Hvis norske styresmakter så opplever at denne idéen gjør det vanskelig å motarbeide frafall på en god måte, gjør de institusjonaliserte idéene seg gjeldende. Det at «den norske utdanningsmodellen» har blitt en dominerende idé i organisasjonsfeltet vil gjøre at det blir vanskelig for norske styresmakter å endre norsk utdanningspolitikk basert på alternative idéer. Selv om dette eksempelet ikke er empirisk, illustrerer det godt hvordan vi kan forstå norsk politikk mot frafall i et ny-institusjonelt perspektiv.

Oppsummert kan vi si at likheten mellom ekspertenes og norske myndigheters idéer bekrefter at idéer spres i organisasjonsfeltet. Hvor idéene opprinnelig stammer fra og hvem som påvirker hva kan diskuteres, men er underordnet i forhold til oppgavens formål. Det interessante er at norske styresmaktens politikk mot frafall ser ut til å være påvirket av institusjonaliserte idéer, og at noen idéer gis mer betydning enn andre; idéer basert på en virkelighetsforståelse der elevenes evner kan formes i utdanningssystemet er dominerende. Det er også interessant å at til tross for at myndighetene formidler flere og motstridende idéer finnes det også eksempler på idéer som de ikke har tatt til seg, for eksempel Markussen og Seland's (2012) tanker om en endring av begrepsbruken i omtalen av problemet.

5.2 Ny GIV – en løskobling fra den overordnede politikken?

Når det gjelder den iverksatte tiltakspakken, Ny GIV, er det mest interessante aspektet de områdene der det ikke samsvarer med idéene fra de politiske dokumentene. For selv om Ny-GIV følger opp mange av idéene fra St.meld.nr.44, er prosjektet tydelig løskoblet fra prinsippet om tidlig innsats, i det at overgangsprosjektet ikke trer i kraft før siste halvår av tiende klasse. I tillegg ble det vist at selv om idéen om en mer tilpasset og praktisk undervisning følges opp i Ny-GIV, er den løskoblet i det at denne endringen kun tilbys til en liten del av elevmassen (10 %).

I følge Boxenbaum og Johanson (2008) oppstår løse koblinger mellom idé og praksis av to hovedgrunner; 1. løskobling som strategi for å ivareta organisasjonens effektivitet eller økonomi, eller 2. løskobling som et forsøk på å redusere kompleksitet i møte med motstridende dominerende idéer.

I forhold til den første årsaken til at organisasjoner løskobler, er det nødvendig å diskutere hva som er organisasjonens mål for effektivitet. I dette tilfellet er det åpenbart at hensikten med regjeringens politikk for å redusere frafall, er nettopp å redusere frafallet. Spørsmålet blir dermed om idéene om tidlig innsats eller mer praktisk undervisning på noen som helst måte kan være ødeleggende for norske styresmakters mål om å redusere frafallet. I utgangspunktet synes det umiddelbart feil, fordi både styresmaktene (KD 2009) og ekspertene uttrykker at tidlig innsats (Hernes 2010; Field m.fl. 2007) og en mer praktisk undervisning (Hernes 2010) er både effektivt, viktig og nødvendig for å redusere frafallet.

Da blir det interessant å se til Meyer og Rowan (1977) som fant at noen dominerende idéer ofte fungerer som rasjonelle myter. Idéene fremstår som «best practice» uten at de nødvendigvis er det. Det er imidlertid vanskelig å se åpenbare grunner til at tidlig innsats er en slik rasjonell myte i forhold til arbeid for å redusere frafall, siden både ekspertene (Field m.fl. 2007; Hernes 2010) og norske styresmakter (KD 2009) uttrykker at det finnes empirisk belegg for at tidlig innsats er en effektiv strategi for å redusere frafallet.

En mulig tolkning er at tidlig innsats kan komme i konflikt med andre krav til effektivitet i utdanningssystemet. Arbeidet mot frafall skjer ikke i et vakuum, da skolen har flere andre målsettinger og effektivitetskrav. Det er ikke usannsynlig at et annet krav til det norske utdanningssystemets effektivitet, er at det skal være så inkluderende som mulig. Siden overgangsprosjektet baserer seg i stor grad på spesialundervisning i mindre grupper, vil en bi-effekt av dette være at elevene tas ut av den vanlige klasseromsundervisningen. Om en da parer overgangsprosjektet med idéen om tidlig innsats vil elevene tas ut av klasserommet tidligere, og dermed kanskje også ekskluderes tidligere og i større grad.

Det samme argumentet kan føres i forhold til idéen om en generell endring av pedagogikken i en praktisk retning. I det tilfellet er det naturlig å se til nasjonale og internasjonale testregimer som nasjonale prøver og PISA. Det er ikke usannsynlig at en generell endring av pedagogikken i en mer praktisk og virkelighetsnær retning kan komme i konflikt med ønsket om å prestere godt på slike tester.

Disse eksemplene er foreløpig uten empirisk basis og blir derfor inntil videre bare spekulasjon. Det det viser er imidlertid hvordan mangfoldige krav *kan* være en årsak til den løse koblingen mellom norske styresmakter idéer om frafall og Ny-GIV.

At organisasjonen løskobler for å ivareta økonomiske interesser (Boxenbaum og Johanson 2008), kan kanskje være en mer nærliggende forklaring. Et tiltak som intensivundervisningen i Ny-GIV er ressurskrevende, da det krever både etterutdanning av lærere og ekstra lærere i skolen. Dermed kan en mulig tolkning av denne løskoblingen være at norske styresmakter ikke har tatt seg råd til å følge opp idéen om tidlig innsats fullt ut. For å oppnå legitimitet uttrykker de at tidlig innsats er måten de vil arbeide mot frafall på, men siden det blir for ressurskrevende velger de å avvike fra idéen når det skal gjennomføres i praksis. Igjen blir det imidlertid vanskelig å konkludere med noe mer enn at dette er en *mulig* forklaring. Nærmere empiriske undersøkelser kreves for å kunne si noe sikkert i forhold til dette.

Den andre vanlige årsaken til at organisasjoner løskobler, er i følge (Boxenbaum og Johanson 2008) for å unngå konflikter i møte med motstridende dominerende idéer. Her må vi starte med å se hvorvidt tidlig innsats kommer i konflikt med andre domirende idéer i organisasjonsfeltet. Som vist i analysen og forrige diskusjonsdel ser det ut til den norske myndigheters idéer om frafall er dominert av en virkelighetsforståelse der elevenes evner er formbare. Det er vanskelig å se motsetninger mellom denne virkelighetsforståelsen og tidlig innsats, da tidlig innsats nettopp impliserer den samme virkelighetsforståelsen. Derfor kan vi anta at mulige konflikter ikke ligger i forhold til virkelighetsforståelse. I det hele tatt er det vanskelig å se at Ny-GIV er løskoblet som et resultat av motstridende idéer.

Da er det vesentlig å trekke frem at det ikke nødvendigvis trenger å være motstridende idéer som forårsaker løskobling, det er nok at idéene er ulike (Boxenbaum og Johanson 2008). Mange dominerende idéer gjør organisasjonens potensielle løsninger komplekse. For å redusere denne kompleksiteten kan dermed norske styresmakter velge å løskoble fra noen idéer, og dermed redusere kompleksiteten.

Her er det også relevant å trekke inn Brunsson (2002) som uttrykte at organisasjoner gjerne snakker om en idé og handler ut i fra en annen idé, i et forsøk på å redusere kompleksitet og oppnå mest mulig legitimitet. Da kan vi tolke denne løskoblingen som at norske styresmakter snakker om tidlig innsats, men handler ut i fra idéen om at tiltakene må settes inn mot de som trenger det mest. På denne måten oppnår de legitimitet på begge nivåer, uten å følge opp idéen om tidlig innsats.

Til sist er det igjen viktig å påpeke at politikk og tiltak mot frafall er en del av en større utdanningspolitisk kontekst, og at det dermed eksisterer andre idéer og institusjonelle krav som utøver press på norske myndigheter. Denne kompleksiteten gjør at det blir vanskelig å gi en fullstendig forklaring på hvorfor Ny-GIV ser ut til å være løskoblet fra to viktige idéer om arbeid mot frafall. Jeg har skissert noen eksempler, og vist hvordan en kan forstå dette i ny-institusjonelle termer, men uten et større og mer detaljert datamateriale er det vanskelig å forstå fenomenet fullt ut.

6.0 Avslutning

I denne oppgaven har jeg studert dominerende idéer om frafall i videregående skole, med fokus på spredning av idéer, og koblinger mellom politiske intensjoner og praktisk politikk. Vi har sett at mange av idéene som formidles av sentrale eksperter også går igjen i norske styresmaktens politiske dokumenter. Vi har også sett på forholdet mellom norske styresmaktens idéer og iverksatte tiltak, og funnet ut at det finnes løse koblinger i dette forholdet.

Til tross for at norske styresmakter formidler motstridende idéer, har vi sett gjennom diskusjonen at det er en type idéer som dominerer. Idéer som innebærer en virkelighetsforståelse der elevenes evner kan formes og heves i utdanningssystemet ser ut til å være de mest dominerende idéene. Denne typen idéer var også sterkt representert blant de utvalgte ekspertene. Dette funnet er i tråd med Markussen m.fl. (2008) påstander om den norske utdanningspolitikken, og er interessant på flere måter. En kan for eksempel spekulere i om den dominerende virkelighetsforståelsen medfører at tiltak rettes inn mot skolen, heller enn utenfor. Eller om denne type idéers dominans kan føre til at alternative idéer og forståelser ikke slipper til. Kanskje er norske myndigheters tilsynelatende motvilje til å åpne for søkbare alternative studieløp et tilfelle der alternativer til dominerende idéer ikke slipper til? En studie med større omfang og smalere fokus rettet mot iverksatte tiltak kunne gi nyttige svar på slike spørsmål.

I tillegg er det interessant å se idéen om eleven som formbar i forhold til Meyers (2010) beskrivelse av den moderne aktøridentiteten. Selv om Meyers beskrivelse er langt mer kraftfull og spissformulert, finnes det en likhet i det at individenes kapasitet og evner ser ut til å overvurderes. Kanskje er virkelighetsforståelsen i idéene om frafall en del av den samfunnstrenden som Meyer (2010) beskriver? Med tanke på dette er det legitimt å spørre om dagens dominerende idéer med på å skape problemet heller enn å løse det. Siden cirka 30 % av et kull faller ut av videregående, er det spennende å tenke at en kunne definert seg bort fra problemet. Spesielt fordi konsekvensene for individene ser ut til å være overdrevet; 2 % økt sjanse for å være arbeidsledig og 3-5 % økt sjanse for å være trygdemottaker (Falch m.fl. 2010), betyr at de fleste som faller ut av videregående klarer seg greit. Om vi tenker slik kunne en avlyst hele problemet ved å adoptere nye idéer basert på at elever er forskjellige,

modnes til forskjellig tid og at de fleste som faller ut av utdanningen prematurt ikke opplever store sosiale problemer.

Når det gjaldt koblinger mellom norske styresmakters idéer om frafall og deres iverksatte tiltak, har vi sett at prosjektet Ny-GIV varierer mellom fast og løs kobling. I tråd med oppgavens teoretiske perspektiv er det de løse koblingene som har blitt viet størst oppmerksomhet. Her så vi at de løse koblingene godt kan forstås ut i fra et ny-institusjonelt perspektiv, men at datamaterialet og fokuset i denne oppgaven ikke tillot tilstrekkelige forklaringer. Det vesentlige ved dette funnet er at det bekrefter antagelsen om at organisasjonens praksis ikke alltid svarer til organisasjonens formelle struktur. Funnet er en sementering av den ny-institusjonelle retningens analytiske verdi, samtidig som det gir inspirasjon til flere studier som tar for seg forholdet mellom styresmaktenes intenderte politikk og iverksatte tiltak. Dette er like interessant for andre områder i politikken som for utdanningspolitikken.

I sin helhet viser oppgaven at å studere utdanningspolitikk i et ny-institusjonelt perspektiv er både interessant og fruktbart. Retningens fokus på institusjonaliserte idéer som utøver press på organisasjoner, har gitt muligheter til å undersøke og forstå misforhold og motsetninger i politikken. Som mye annen ny-institusjonell forskning, viser funnene i denne oppgaven at organisasjoner ikke alltid oppfører seg som man forventer. Det beste eksempelet på dette er hvordan Ny-GIV avviker fra norske styresmakters overordnede strategi tidlig innsats. Samtidig som det er klart at bruken av et ny-institusjonelt perspektiv har gitt nyttige innsikter i norsk politikk mot frafall, er det også klart at datamaterialet i denne oppgaven ikke yter det teoretiske perspektivet rettferdighet.

At arbeid for å redusere frafall bare er en enkeltdel av en større helhet i utdanningspolitikken, gjør at det finnes mange idéer som ikke er inkludert i oppgaven, men som godt kan tenkes å spille en rolle i temaet som er undersøkt. Dette kom best til syne i diskusjonen, der det viste seg vanskelig å forstå de løse koblingene mellom norske styresmakters idéer om frafall og prosjektet Ny-GIV. Et større datamateriale, som i større grad tar hensyn til utdanningssystemets ulike logikker og målsettinger er en mulig løsning på denne type utfordring. Med større detaljrikdom og innsikt i flere mulige motstridende idéer, kunne en lagt til rette for en dypere forståelse av norske myndigheters politikk og tiltak mot frafall.

7.0 Referanser

- Boxenbaum, E. og Jonsson, S. (2008) «Isomorphism, Diffusino and Decoupling». i: Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., og Suddaby, R. (red.)(2008) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications Ltd.
- Brunsson, N. (2002) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Elstad, E. og Sivesind, K. (red.) (2010) *PISA – sannheten om skolen?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Ervik, R., Kildal, N. og Nilssen, E. (2009) *The Role of International Organizations in Social Policy*. Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB
- European Commision (2013) «Early school leaving» *European Commision*. http://ec.europa.eu/education/school-education/leaving_en.htm (hentet 20.10.2013)
- Falch, T., Borge, L.E., Lujala, P., Nyhus, O.H., og Strøm, B. (2010) *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. Rapport 2010:3 Trondheim: Senter for Økonomisk Forskning AS.
- Field, S., Kuczera, M. og Pont, B.(2007) *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. Summary and Policy Recommendations*. OECD
- Gimse, L. (2013) «Større frafall i videregående» *Aftenposten.no* <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Storre-frafall-i-videregaende-skole-6971979.html> (hentet 14.09.2013)
- Hernes, G.(2010) *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Rapport 2010:3 Oslo: Fafo
- KD (Kunnskapsdepartementet) (2009) *Utdanningslinja*. St.mld. nr.44. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

KD (Kunnskapsdepartementet) (2009b) «Utdanningslinja: Kamp mot frafall er jobb nr.1.» *regjeringen.no* <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2009/utdanningslinja-kamp-mot-frafall-er-jobb.html?id=566373> (hentet 15.09.2013)

Lindgren, S. (2011) «Textanalys» i: Fangen, K. og Sellerberg, A. (red) (2011) *Många möjliga metoder*. Lund: Studentlitteratur AB

Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. og Sandberg, N.(2008) *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 2008:13 Oslo: NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon forskning og utdanning.

Markussen, E. og Seland, I.(2012) *Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-11*. Rapport 2012:6 Oslo: NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon forskning og utdanning.

Meyer, J. W.(2010) «World Society, Institutional Theory and the Actor» *Annual reviews of sociology*, 36:1-20

Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» *American Journal of Sociology*, 83:340-363.

OECD (2010) *Overcoming School Failure: Policies That Work. OECD Project Description*. Publikasjonssted: OECD

OECD (2012) *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en> (hentet 15.09.2013)

OECD (2013) «The Organisation for Economic Co-operation and Development» *oecd.org* <http://www.oecd.org/about/> (hentet 20.09.2013)

Palmer, D., Biggart, N., og Dick, B. (2008) «Is the New Institutionalism a Theory?» i: Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., og Suddaby, R. (red.)(2008) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications Ltd.

Prior, Lindsay (2008) «Documents and Action» i: Alasuutari, P., Bickman, L. og Brannen, J. (2008) *The SAGE Handbook of Social Research Methods*. London: SAGE Publishing Ltd.

Regjeringen (2012a) «Ny GIV – Gjennomføring i videregående opplæring.» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632025> (hentet 20.09.2013)

Regjeringen (2013) «Gjennomføringsbarometer» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv/statistikk-og-indikatorer.html?id=632139> (hentet 20.09.2013)

Regjeringen (2013b) «Oppfølgingsprosjektet» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv/oppfolgingsprosjektet.html?id=632138> (hentet 20.09.2013)

Regjeringen (2012b) «Kompetanse OT/NAV» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv/oppfolgingsprosjektet/kompetanse-otnav.html?id=667680> (hentet 20.09.2013)

Regjeringen (2013c) «Overgangsprosjektet» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv/overgangsprosjektet.html?id=632137>
(hentet 20.09.2013)

Regjeringen (2013d) «Lærerskolering» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv/overgangsprosjektet/larerskolering.html?id=667428> (hentet 20.09.2013)

Regjeringen (2013e) «Eksempelsamling» *regjeringen.no*
<http://www.regjeringen.no/upload/KD/Kampanjer/NyGiv/Overgangsprosjektet/eksempelsamling.pdf> (hentet 20.09.2013)

Rose, N. og Miller, P. (1992) «Political Power beyond the State; Problematics of Government» *The British Journal of Sociology*, 83:173-205

Sahlin, K. og Wedlin, L.(2008) «Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing», i: Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., og Suddaby, R. (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications Ltd.

Scott, W. R. og Meyer, J.W.(1991) «The Organization of Societal Sectors», i: Powell, W.W. og DiMaggio P.J(1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Sohlberg, P. og Sohlberg B. (2009) *Kunskapens former*. Malmö: Liber AB

Slettholm, Andreas (2012) «Norge havner nesten på bunnen av internasjonal skoleundersøkelse» *Aftenposten* 12.09.2012

Stortinget (2013) «Ordbok» *stortinget.no*

<http://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=MNO> (hentet 25.08.2013)

Tjora, A. (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Trondheim: Sosiologisk forlag.

Verdens gang (2012) «Mange dropper ut av norsk skole» *Verdens gang* 11.09.2012

Widerberg, K. (2001) *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Wooten, M. og Hoffman, A.J. (2008) «Organizational Fields: Past, Present and Future» i: Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., og Suddaby, R. (red.)(2008) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications Ltd.