

Anne Håpnes

Kvalitet: Et løfte om en bedre skole

En historisk-diskursanalyse av
kvalitetsforståelsen i den norske skolen på tidlig
2000-tallet

Masteroppgave i pedagogikk, Studieretning Utdanning og oppvekst
Veileder: Hans Petter Ulleberg

Mai 2022

Anne Håpnes

Kvalitet: Et løfte om en bedre skole

En historisk-diskursanalyse av kvalitetsforståelsen i den norske skolen på tidlig 2000-tallet

Masteroppgave i pedagogikk, Studieretning Utdanning og oppvekst
Veileder: Hans Petter Ulleberg
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for pedagogikk og livslang læring

Sammendrag

Fokuset i denne avhandlingen er rettet mot kvalitetsbegrepet i det norske skolesystemet. Diskusjonen om hva som kjennetegnes som kvalitet i skole og utdanning har tatt større plass både i og utenom utdanningsfeltet de siste årene. Selv om det alltid har vært fokus på kvalitet i opplæringen, er det først fra 90-tallet og tidlig 2000-tallet at kvalitetsbegrepet fant sin plass i utdanningspolitikken. Dermed er det interessant å se tilbake på hvilken forståelse av kvalitet i skolen som eksisterte på denne tiden, og hvordan politiske dokument bekrefter denne forståelsen. Studiens problemstilling er: «Hva kjennetegner kvalitetsdiskursen i den norske skolen tidlig på 2000-tallet?»

For å besvare problemstillingen benyttes den tekstanalytiske tilnærmingen diskursanalyse. Formålet er å avdekke hvilke representasjoner det er å finne i kvalitetsdiskursen på tidlig 2000-tallet. Datagrunnlaget består av to politiske dokumenter: NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* og St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Disse dokumentene er en del av «startskuddet» til kvalitetsreformen i den norske skole. Hovedvekten i analysen er rettet mot å identifisere dominerende representasjoner, forså å sette disse i en samfunnsmessig kontekst. Funnene i studien viser til et utdanningspolitisk skifte, og en skoletenkning med mer fokus på kunnskap og kompetanse.

Abstract

The focus of this dissertation is the concept of quality in the Norwegian school system. The discussion about what is characterized as quality in school and education has taken greater place both inside and outside the field of education in recent years. Although there has always been a focus on quality in education, it is only from the 90s and early 2000s that the concept of quality found its place in education policy. Thus, it is interesting to look back at what the understanding was on quality in schools at that time, and how political documents confirm this understanding. The topic debated in this dissertation is: "*What characterizes the quality discourse in the Norwegian school in the early 2000s?*"

In order to analyse the topic at hand, the text-analytic approach discourse analysis is used. The purpose of this dissertation is to uncover which representations can be found in the quality discourse in the early 2000s. The data basis consists of two political documents: NOU 2002: 10 *Førsteklasser fra første klasse* and St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. These documents are part of the launch of the quality-reform in the Norwegian school. The main emphasis in the analysis is aimed at identifying dominant representations in the quality discourse, and to place these in a societal context. The results from the analysis points to a change in educational policy, and a change in how one thinks about schools, with more focus on knowledge and competence.

Forord

Med denne oppgaven avslutter jeg fem år som student ved NTNU. Disse årene har vært lærerike, interessante og til dels utfordrende. Arbeidet med denne oppgaven har ikke vært annerledes. Jeg har lært mye i denne prosessen, både om forskningsfeltet, men også om meg selv som person og forsker. Jeg ser tilbake på masterperioden med glede og lettelse, endelig i mål!

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min dyktige veileder, Hans Petter Ulleberg, for at du har vært en evig optimist i denne prosessen. Takk for alle fine samtaler, god veiledning og støtte i arbeidet med masteroppgaven. Ditt engasjement har virkelig hjulpet meg.

Jeg vil også takke gjengen min på masterlesesalen. Jeg er så stolt av oss alle, og er virkelig takknemlig for alle dagene vi har hatt sammen her. Uten dere hadde nok denne perioden vært langt mindre morsom og verdifull. Tusen takk til venner og familie som har heiet på meg fra sidelinjen, jeg er evig takknemlig for støttende ord og omtanke. Jeg vil rekke en spesiell takk til pappa Edvind, for hjelp med korrektur og innspill til oppgaven.

God lesning!

Trondheim, mai 2022

Anne Håpnes

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	iii
Forord	v
1.0 Innledning	1
1.1 Oppgavens oppbygning	2
2.0 Kontekst for studien	3
2.1 Historisk bakteppe.....	3
2.2 Kvalitetsbegrepet	4
3.0 Metode	6
3.1 Tekstanalytisk tilnærming	6
3.2 Diskursbegrepet.....	7
3.3 Fortolkende vitenskapssyn	7
3.4 Diskursanalyse: teori og metode.....	8
3.5 Neumanns analysesteg	8
3.5.1 Tilegnelse av kulturell kompetanse	9
3.5.2 Neumanns 1. steg: Valg og avgrensning av diskurs	9
3.5.3. Neumanns 2. steg: Identifikasjon av diskursens representasjoner ..	10
3.6 Diskursteorier.....	10
3.6.1 Representasjoner	10
3.6.2 Dominerende representasjoner	11
3.6.3 Intertekstualitet	11
3.7 Presentasjon av datamateriale.....	11
3.8 Validitet, reliabilitet og forskerens ståsted	12
4.0 Analyse og diskusjon av funn	14
4.1 Kulturell kompetanse	14
4.2 Valg og avgrensning av diskursen	15
4.2.1 Avgrensning av representasjonene	17
4.3 Identifikasjon av representasjoner	17
4.3.1 De ansvarlige i skolen	18
4.3.2 Synet på opplæring.....	24
4.3.3 Resultatmåling	30
5.0 Sammenfattende drøfting	37
6.0 Oppsummering og avsluttende refleksjoner	41
Referanseliste	43

1.0 Innledning

Diskusjonen angående kvalitet i skole og utdanning har tatt større plass både i og utenom utdanningsfeltet i de siste årene. Hva som kjennetegnes kvalitet i skolen er omdiskutert, den «nye» kvalitetsdebatten kobles ofte opp mot den nyliberale styringen av offentlig sektor som ble mer fremtredende tidlig på 2000-tallet (Saur & Ulleberg, 2020, s. 19). Skolepolitikken på tidlig 2000-tallet kan ses i sammenheng med et globaliseringspress som var inspirert av markedet og frihetens glade budskap. Den nye læreplanen med kompetansemål for alle fagene, viser til en dreining mot den gamle skolens innhold: til kunnskaper, ferdigheter og tester (Løvlie, 2005, s. 269). Denne kvalitetsdebatten gjør seg fortsatt gjeldende i dag.

En stor del av kvalitetsutviklingen i skolen har blitt gjennomført ved hjelp av nasjonale prøver og et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS). Helt siden prøvene og systemet ble innført har det vært strid om verdien av dem. Et kjernepunkt i kritikken av NKVS er at systemet er for opptatt av resultat kvalitet, og at resultatene som måles ikke representerer elevenes helhetlige kompetanse (Skyvulstad, 2022). Utdanningsforbundet har etterlyst en gjennomgang av NKVS flere ganger. I 2018 ble regjeringen anmodet av Stortinget for å nedsette et partssammensatt utvalg for å foreta en slik gjennomgang, imidlertid satte ikke regjeringen i gang et arbeid som minnet om en slag oppfølging før i 2020 (Skyvulstad, 2022). Da fagfornyelsen (LK20) trådte i kraft høsten 2020 ble det også etterspurt vurderingsfornyelse. LK20 inneholder nye læreplaner i alle fag, et nytt utvidet kompetansebegrep og fagovergripende temaer (Nicolaysen, 2022). På grunn av at det er innført et bredere kompetansebegrep og større vekt på samarbeid, dybdelæring og refleksjon, vil det være naturlig med endringer i vurderingsformer slik at de er i stand til å fange opp de kompetansene som det ønskes at elevene skal utvikle. Det blir påpekt at i dag er det altfor stor avstand mellom opplæringen og sluttvurderingen. Derfor er det viktig å engasjere seg i debatten og utforske hvilke alternativer som finnes, slik at eksamen ikke blir førende for opplæringen i stedet for at den er basert på opplæringen (Nicolaysen, 2022).

I 2021 lagde Kunnskapsdepartementet en ny strategi for arbeidet med å videreutvikle nasjonale prøver og andre verktøy og ressurser for kvalitetsutvikling i lys av de nye læreplanene. Endringene begrunnes ut fra at mange av målene og rammene for opplæringen har endret seg gjennom LK20. Strategien beskriver formål og rammer for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling og den synliggjør ulike roller og understreker behovet for samarbeid og tillitt for å lykkes med kvalitetsutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 5). Dette er tydelige eksempler på at kvalitetsdebatten gjør seg gjeldene den dag i dag. På grunn av at det fortsatt er en viktig del av utdanningsdiskursen, ble jeg nysgjerrig på hvordan denne debatten «startet». Det er flere politiske dokument som har kvalitetsutvikling som sentralt tema, hvordan de omtaler kvalitet kan derimot være forskjellig. Hva som anses som kvalitet endrer seg i tråd med hva samfunnet mener er riktig og viktig i skolen. Ved å se på politiske dokument i en spesifikk tidsperiode vil man kunne få en bedre forståelse om hva som kjennetegnes som kvalitet i skolen, og hvilke samfunnsmessige fenomen som ligger bak den gitte forståelsen. Det er dette som er studiens anliggende: Ved hjelp av en diskursanalyse skal jeg analysere nærmere de utdanningspolitiske føringene som ligger bak kvalitetsdiskursen i en gitt tidsperiode. Dette skal jeg gjøre gjennom to politiske dokument, den første er en norsk offentlig utredning (NOU 2002:10), og den andre er en stortingsmelding (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

Problemstillingen for denne studien er dermed:

- *Hva kjennetegner kvalitetsdiskursen i den norske skolen tidlig på 2000-tallet?*

I tillegg har jeg formulert to forskningsspørsmål for å utforske problemstillingen nærmere:

- *Hvilke representasjoner av kvalitet finnes i NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse og St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring?*
- *Hvilke forståelser av kvalitet er dominerende i kvalitetsdiskursen?*

Formålet med denne oppgaven er å avdekke hvilke representasjoner som er dominerende i kvalitetsdiskursen på tidlig 2000-tallet, samt få en bedre forståelse for hvorfor kvalitetsdiskursen kan forstås som den gjør. Før 90-tallet var ikke begrepet «kvalitet» brukt som en ideologisk nøkkelterm, det er først fra 90-tallet og tidlig 2000-tallet at kvalitetsbegrepet virkelig finner sin plass i utdanningspolitikken. Da kvalitet i skolen er fortsatt noe som diskuteres, vil jeg gå tilbake til «start». Det interessante for min del har vært å se på hvordan både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) har forklart behov for endring i opplæringen, hvem som må ansvarliggjøres og hvordan resultatorienteringen har blitt fremtredende i det utdanningspolitiske bilde. For å belyse dette bruker jeg ikke en bestemt teori, men ser kvalitetsdiskursen i sammenheng med den samfunnsmessige konteksten ved hjelp av en diskursanalytisk tilnærming. Valg og avgrensning av både datamateriale og analysegrunnlag vil bli nærmere forklart i kapittel 4.

Gjennom pedagogikkstudiet har jeg blitt introdusert for en rekke spennende emner, men ingen har vekket min interesse slik som emnene som omhandler skolens utvikling og historie. Min motivasjon til å skrive denne oppgaven har vært bunnet i denne interessen. Gjennom arbeidet med disse fagene har jeg blitt mer bevisst på hvor politisk styrt skolen og skoleutviklingen egentlig er, og dette har vekket en enorm nysgjerrighet på hvordan utdanningssystemet i Norge har blitt som det er i dag. Jeg har også fundert mye over det faktumet at politikere (som kanskje ikke har pedagogisk erfaring/utdannelse) skal bestemme over hva som er viktig og riktig å gjøre i skolen. Dette ble tydelig for meg når jeg fikk mer kjennskap til hvordan reformen *Kunnskapsløftet* ble til og hva den reformen brakte med seg av endringer. Hva som kjennetegner kvalitet i skolen et stort tema i utdanningshistorie og utdanningspolitikken. Dette har vært et tema som jeg har hatt lyst til å lære mer om for å få en bedre forståelse av kvalitetsforståelsen i skolen, derfor ble det naturlig for meg å utføre et forskningsprosjekt om nettopp dette.

1.1 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven er delt i seks kapittel. I kapittel 2 gjør jeg rede for den historiske konteksten denne studien bunner i, samt en redegjørelse av hvordan kvalitetsbegrepet forstås på denne tiden. Kapittel 3 inneholder beskrivelse av diskursanalyse som metode og noen sentrale diskursteorier, her vil jeg også kommentere forskerens ståsted, og validitet og reliabilitet for studien. I kapittel 4 vil jeg først redegjøre for mine valg for avgrensning av analysen, før jeg gjør analyse av sentrale funn. Deretter vil jeg drøfte funnene opp mot den samfunnsmessige konteksten de befinner seg i. Kapittel 5 er en sammenfattende drøfting der jeg vil ha et mer overordnet blikk for hvordan de sentrale funnene har plass i kvalitetsdiskursen, samtidig som jeg vil se de i kontekst og drøfte hvordan kvalitetsbegrep som gjør seg gjeldende ved hjelp av disse. Til slutt, i kapittel 6, vil jeg runde av oppgaven med noen refleksjoner om hvordan dette endringene har blitt iverksatt i praksis og hvorfor kvalitetsdebatten gjør seg gjeldende den dag i dag.

2.0 Kontekst for studien

For å virkelig forstå hvordan og hvorfor et fenomen er slik det er, kan det være både vesentlig og interessant å gå tilbake i historien for å se på hva grunnelementene og grunntankene bak er (Kjeldstadli, 1999, s. 112). Når jeg nå skal gjøre en diskursanalyse av noe vi kan kalle et utdanningspolitisk fenomen i et spesifikt tidsrom, vil det være hensiktsmessig å redegjøre kort for konteksten på denne tiden. De samfunnsmessige endringene som var fremtredende på tidlig 2000-tallet er mye av bakgrunnen for de endringene i kvalitetsdiskursen jeg ønsker å avdekke. Mitt prosjekt går ut på å forsøke å avdekke hvordan utdanningssystemet gikk gjennom en endring på grunn av utenforliggende forhold. Som Nina Volckmar så fint forklarer: «Et lands utdanningssystem er ikke gitt, det er et resultat av en uendelig rekke politiske beslutninger og historiske og kulturelle betingelser gjennom mange år» (Volckmar, 2016, s. 11). Det vil dermed være viktig å ha historisk innsikt for å forstå begrunnelsene for og utformingen av de to politiske dokumentene jeg skal analysere.

2.1 Historisk bakteppe

Fra 1980-tallet og utover ble globaliseringen mer fremtredende, det ble dermed viktigere å være konkurransedyktig i et internasjonalt arbeidsmarked. Utdanningspolitikken i Norge ble påvirket av dette, og utdanningspolitikken fikk en dreining mot en nyliberal retning. Her ligger fokuset på blant annet standardisering, resultatmåling, desentralisering og konkurranse (Volckmar, 2016, s. 137). I 1988 gjorde Organisation for Economic Co-operation and Development (heretter kalt OECD) en rapport om norsk utdanningspolitikk der det ble fremhevet at norske myndigheter hadde dårlig styring. Det ble også påpekt at det forela lite dokumentasjon på hvilke resultater som ble oppnådd i skolen, da spesifikt elevenes faglige resultater (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 34). Denne rapporten etterspurte endringer for å bedre kvaliteten i den norske skolen.

I 90-tallsreformene gjorde det markedsliberalistiske kunnskapsregimet seg gjeldende, dermed ble skolen sett på som en sentral faktor i økonomisk vekst og for den nasjonale konkurranseevnen. Det markedsliberalistiske regime la hovedvekt på globaliseringens forsterkning av den økonomiske konkurransen. Globaliseringen ble på denne måten et premiss for senere utdanningsreformer (Aasen, 2007, s. 37). Kvalitet og læringsutbytte ble i større grad knyttet til instrumentell kompetanse og grunnleggende ferdigheter, enn dannelse gjennom overlevert kultur. Fokuset ble flyttet til individets valgmuligheter og samfunnets konkurranseevne. Med et mål om en konkurransedyktig skole i en global verden, ble det stilt spørsmål om vi organiserte skoleverket på en effektiv og god måte (Aasen, 2007, s. 37). Det ble mer og mer tydelig at vi var på vei til å bli et kunnskapssamfunn i stedet for et industrisamfunn, og en mål- og resultatorientert styring av utdanningssektor og samfunn fremsto som hensiktsmessig (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 34).

Den nye ideen om å være konkurransedyktig i et internasjonalt marked førte med seg at Norge begynte å ta del i noen internasjonale undersøkelser for å sjekke hvordan vårt skolesystem lå an i forhold til andre skolesystemer rundt om i verden. PISA-undersøkelsen er en slik undersøkelse, denne undersøkelsen har satt tydelige spor i utdanningshistorien. I 2001 ble resultatene fra den første PISA-undersøkelsen publisert, noe som i ettertid er omtalt som «PISA-sjokket». PISA (Programme for International Student Assessment) er en komparativ analyse av 15-åringers prestasjoner i matematikk,

naturfag og lesing i regi av OECD (Volckmar, 2016, s. 112). Resultatene av undersøkelsen var langt dårligere enn forventet og viste at Norge skåret så vidt over gjennomsnittet i verden. På grunnlag av dette resultatet og erkjennelsen av at norsk utdanningspolitikk var i utakt med den internasjonale utdanningspolitikken satte Stoltenberg I-regjeringen ned Kvalitetsutvalget den 4. desember 2001. Utvalget fikk i oppgave å vurdere innhold, organisering og kvalitet i grunnopplæringen (Volckmar, 2016, s. 112).

Den ene utredningen Kvalitetsutvalget la frem er NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse*. I mandatet til delinnstillingen ble utvalget bedt om å foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, spesielt lagt vekt på rapportering og oppfølging. På grunnlag av denne delinnstillingen ble implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) satt i gang. NKVS skal legge til rette for kvalitetsutvikling og åpenhet og dialog om skolens virksomhet, og det omfatter blant annet nasjonale prøver, kartleggingsprøver, brukerundersøkelser og eksamensresultater.

Kvalitetsutvalget identifiserte tre områder for kvalitet: Resultatkvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet. *Resultatkvaliteten* viser til hva elevene/lærlingene har lært, og hvilken kompetanse de har oppnådd i løpet av opplæringstiden, og er knyttet til de overgripende målene i planverket og målene i de enkelte planene (NOU 2002:10, s. 28). *Prosesskvaliteten* er kvaliteten på de faktorene i opplæringen som kan knyttes til læringsmiljøet og selve arbeidet med opplæringen (NOU 2002:10, s. 29). *Strukturkvaliteten* handler om rammene for opplæringsloven i form av regelverk og nasjonale læreplaner, ressurser i form av både lærerforutsetninger og økonomi, samt de fysiske rammene som bygninger, utstyr og liknende (NOU 2002:10, s. 30). Alle disse kvalitetsområdene ble fremhevet som viktige for kvalitetsutvikling i skolen.

Utvalget ble oppnevnt i 2001 av en Arbeiderpartiregjering og leverte innstillingene til en høyrestatsråd, Kristin Clemet (Bachmann & Haug, 2007, s. 270). Disse innstillingene er bakgrunnen for utformingen av St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Denne meldingen peker på et skifte i utdanningspolitikken fra et mer sosialdemokratisk kunnskapsregime til et markedsliberalt kunnskapsregime (Volckmar, 2016; Aasen, 2007). Stortingsmeldingen peker på flere områder som kan forbedres for å få bedre kvalitet i skolen. Et område som må forbedres er elevenes ferdigheter, departementet utformer dermed fem grunnleggende ferdigheter som skal være faguavhengige. De grunnleggende ferdighetene er: Å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 32).

2.2 Kvalitetsbegrepet

Selve ordet «kvalitet» forekommer av og til i eldre politiske dokumenter, men det er i liten eller ingen grad merket seg å være et ideologiske nøkkelterm. Det er med mål- og resultatstyringen, som ble mer sentral fra 90-tallet og utover, begrepet virkelig fikk sitt fotfeste i den norske utdanningspolitiske diskursen (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 29). Fra begynnelsen av 2000-tallet ble det en økende oppmerksomhet på elevenes resultater som en viktig indikator på kvalitet i grunnopplæringen (Skedsmo & Mausethagen, 2017, s. 169). Det er nettopp denne resultatkvaliteten som viser til hva elevene har lært gjennom skolegangen.

I NOU 2002:10 brukes ISO-definisjonen på kvalitet: «Quality is the totality of characteristics of an entity that bear on its ability to satisfy stated and implied needs.» (NOU 2002:10, s. 25). Denne definisjonen beskriver kvalitet som alt som imøtekommer brukerens forventninger eller behov. Utvalget peker på at det finnes mange forskjellige oppfatninger om hva som er godt eller meningsfylt, derfor er det ofte en utfordring å komme til enighet om hva kvalitet er (NOU 2002:10, s. 25). I St.meld. nr. 30 (2003-2004) kjennetegnes kvalitet av «(...) hvilken grad de ulike målene for grunnopplæringen i samfunnsmandatet faktisk virkeliggjøres» (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 9). Dette er en instrumentell forståelse av kvalitet.

I min oppgave vil jeg ta utgangspunkt i disse forståelsene av kvalitet. Jeg vil utforske hvordan de to tekstene framstiller og forstår kvalitet, med vekt på resultatkvaliteten, siden resultatkvalitet betraktes som en viktig indikator på kvalitet i opplæringen på den tiden dokumentene ble utformet.

3.0 Metode

Forskning kan beskrives som «en aktivitet som har til hensikt å besvare, eller i hvert fall belyse spørsmålet om hva som foregår og hva som kan ha ført til dette» (Kleven & Hjordemaal, 2018, s. 15). Når man forsker på et fenomen bruker man forskjellige vitenskapelige metoder for å finne svar på problemstillingen, hvilken metode man velger avhenger av formålet med studien. I dette kapittelet skal jeg gå nærmere inn på hvilken metode som er brukt i oppgaven, og forklare hvilke valg og grep jeg har tatt for å gjennomføre dette forskningsprosjektet.

Først vil jeg gjøre rede for hva en tekstanalytisk tilnærming innebærer, før jeg forklarer diskursbegrepet og hvilket vitenskapssyn jeg har. Deretter vil jeg tydeliggjøre hva diskursanalyse er, og hvilken analysemodell jeg har tatt i bruk i analysen. Så presenterer jeg tre diskursteorier som vil være essensielle i drøftingen, før jeg presenterer datamaterialet. Til slutt vil jeg argumentere hvorvidt prosjektet mitt har validitet og reliabilitet, og hvordan forskerens ståsted kan ha innvirkning på dette.

3.1 Tekstanalytisk tilnærming

Innunder mitt fagfelt er det samfunnsvitenskapelige metoder som er mest sentrale. Disse metodene forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser, og hvordan denne informasjonen skal analyseres (Johannessen et al, 2010, s. 29). Innad i samfunnsvitenskapen er det flere måter å gå fram for å avdekke informasjon om den sosiale virkeligheten, blant annet gjennom en tekstanalytisk tilnærming.

Tekster er kilder til mye kunnskap, ved å filtrere og tolke informasjon fra tekster kan vi tilegne oss informasjon som er bortenfor vårt eget sanseapparat. I en tekstanalytisk tilnærming er datamaterialet bestående av tekster som studeres systematisk for å trekke slutninger om eksempelvis forfatterens ideer og intensjoner, eller andre utenomliggende forhold (tekstens kontekst) (Bratberg, 2021, s. 11). Hva som kjennetegnes som datamateriale vil variere ut fra forskningsspørsmål og valg av analytisk tilnærming (Bratberg, 2021, s. 15), men i hovedsak kan man forstå datamaterialet som tekst i utstrakt forstand. Dette viser til at det meste kan beskrives som tekst, både det skrevne ord, muntlig kommunikasjon, bilder, filmer, reklameplakater, lydopptak og praktiske handlinger. Selv om det er fokus på tekster som empiri, handler det ikke bare om møtet mellom forsker og tekst. Det legges vekt på tolkning av meningsinnholdet i teksten, som blir analysert i den sosiale og samfunnsmessige konteksten (Bratberg, 2021, s. 17).

Med tanke på oppgavens problemstilling, var diskursanalyse den mest naturlige tekstanalytiske metoden. Formålet med oppgaven er å avdekke hvordan kvalitetsdiskursen ble satt på dagsordenen i den norske utdanningspolitikken, og se hvilke representasjoner som finnes i to politiske dokumenter fra denne tiden. Denne tilnærmingen fokuserer både på tekstene i seg selv, men og den samfunnsmessige konteksten tekstene må forstås i. Så hvordan kvalitet ble beskrevet og forstått, samt hvordan påvirkning disse eventuelle forståelsene og beskrivelsene kan tenkes å ha, vil være interessant å se nærmere på. Før jeg forklarer nærmere hvordan jeg skal gå fram i diskursanalysen, skal jeg gjøre rede for hvordan man kan forstå diskursbegrepet og hvilket vitenskapssyn jeg har.

3.2 Diskursbegrepet

Diskurs er et omfattende begrep som kan være vanskelig å forstå. Det finnes mange ulike definisjoner ut fra blant annet hvilket fagområde man studerer innenfor. Norman Fairclough (1992, s. 64) forklarer diskurs som en form for sosial praksis, som innebærer blant annet at det er et dialektisk forhold mellom diskurs og sosiale strukturer. Bergström og Boréus (2005, s. 17) belyser diskurs som en samling utsagn i en bestemt sosial kontekst, samt rammene utenfor som er med på å bekrefte diskursen bevisst og ubevisst. Iver B. Neumann (2001) er en sentral figur innenfor diskursanalysens univers, og for nettopp denne oppgaven. Dermed har jeg valgt å bruke hans forståelse og definisjon av hva diskurs er.

Neumann (2001, s. 18) definerer diskurs som et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som er konstituert i virkeligheten ved å fremstå som mer eller mindre normale, og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner. Det handler om hvordan vi skal kunne forholde oss til og å navigere oss rundt om i verden. Diskursbegrepet kan brukes for å analysere virkelighetsoppfatningene våre, ved å se graden av stabilitet og endring i det sosiale og det politiske feltet.

3.3 Fortolkende vitenskapssyn

Diskursanalysen skiller seg fra mange andre samfunnsvitenskapelige metoder ved å ha et fortolkende perspektiv i stedet for å søke etter allmenne årsakssammenhenger (Neumann, 2001, s. 14). Med et fortolkende utgangspunkt vil man alltid søke utover fra tekster, i retning andre tekster, og de kognitive og kollektive strukturene som gir tekstene mening og som muliggjør handling (Bratberg, 2021, s. 44). Antagelsen om at mening skapes gjennom språklig kommunikasjon, og må dermed gripes gjennom en analyse av språket, er det som gjør diskursanalysen annerledes fra andre samfunnsvitenskaper. Analysen blir rettet mot hvordan representasjoner av virkeligheten skapes, opprettholdes og utfordres (Bratberg, 2021, s. 44).

Diskursanalytikere er først og fremst opptatt av hvorfor ting fremstår som de gjør, og hvordan det har seg slik. Ontologi og epistemologi, er to begreper som ofte blir brukt når man skal beskrive hva en diskursanalyse søker etter. Det gir ikke mening for en diskursanalytiker å bare beskrive hvordan verden er (ontologi) uten å forklare hvorfor og/eller hvordan den er slik (epistemologi) (Neumann, 2001, s. 14). Verden endres stadig, og det vil dermed være hensiktsmessig å se på hvordan det ble som den er, hvordan virkelighetsforståelsen opprettholdes og hvordan den blir utfordret. Neumann (2001, s. 14) forklarer at det er epistemologiske spørsmål om hvordan vi kan ha kunnskap om verden som står i sentrum, mens det ontologiske perspektivet ligger i grunn.

Sosialkonstruktivismen er et vitenskapsteoretisk utgangspunkt som i tillegg vil være relevant å nevne her. Dette vitenskapssynet erkjenner at verden blir konstruert gjennom vår forståelse av den, og at den blir konstituert gjennom språket (Hitching & Veum, 2011, s. 31). Med et sosialkonstruktivistisk syn observerer, avdekker og beskriver man det som ikke nødvendigvis er tilgjengelig. Det er fenomener som man normalt sett ville oppfattet som selvsagte og uavhengige av tid og rom, som i virkeligheten kan være konstruert gjennom menneskers tanker og sosiale praksiser (Hitching & Veum, 2011, s. 32). Sosialkonstruktivismen belager seg på fraværet av en ultimat sannhet, det blir derfor vanskelig å si at det finnes noen påstander om verden som er mer korrekte enn

andre (Skrede, 2017, s. 76-77). Burr (2015, s. 93) beskriver dette med at påstander om verden kun kan bedømmes i relasjon til hverandre. Denne tilnærmingen viser at det kan være flere tolkninger av det samme fenomenet (Skrede, 2017, s. 77).

Som nevnt over er diskursanalysen fortolkende, og dermed vil det være naturlig å se den i tråd med sosialkonstruktivismen. Denne oppgaven vil være fortolkende og subjektiv i den forstand at det er mine tolkninger og koblinger som blir gjort. Mine forkunnskaper og erfaringer vil ligge til grunn i hvordan jeg leser tekstene og hvordan jeg gjør koblinger og tolkninger av funnene mine. Det jeg vil forsøke å gjøre er å avdekke hvilke representasjoner av kvalitet som skapes med utformingen av disse to dokumentene, samt se om det vil være intertekstualitet mellom dem. Jeg vil i tillegg bruke min forforståelse og tolkninger av disse representasjonene til å drøfte diskursen opp mot den samfunnsmessige konteksten den befinner seg i.

3.4 Diskursanalyse: teori og metode

Tekst og samfunn påvirker hverandre gjensidig. Den ene siden viser til at alle språklige og sosiale handlinger vil være påvirket av den sosiale sammenhengen de blir til i, og på den andre siden bidrar tekst og sosiale praksiser til å skape og opprettholde ulike former for kunnskap, relasjoner og viten om verden (Hitching & Veum, 2011, s. 11). En diskursanalyse retter fokus på hvordan kollektive forestillinger speiles, opprettholdes og skapes gjennom språk. Altså forholdet mellom meningsuttrykkets form og hvilken funksjon det har i den aktuelle samfunnsmessige sammenhengen (Hitching & Veum, 2011, s. 12). Hensikten med en diskursanalyse er å avdekke de rammene som gir retning til den dominerende forståelsen av en gitt diskurs (Mathisen, 1997, s. 3).

Meningsdannelse er hovedfokus i en diskursanalyse, det legges vekt på både det språklige og det kollektive i meningsdannelsen (Bratberg, 2021, s. 42). Denne tilnærmingen er også egnet til å studere situasjoner der en gitt maktstruktur opprettholdes og utfordres i liten grad (Neumann, 2001, s. 60). Det er flere måter å gjøre en diskursanalyse på, i min oppgave har jeg valgt å ta i bruk Neumanns analysesteg.

3.5 Neumanns analysesteg

Neuman deler diskursanalysen inn i fem steg, som i kronologisk rekkefølge består av: kulturell kompetanse, valg og avgrensning av diskurs, identifikasjon av diskursens representasjoner, diskursens lagdeling og diskursens materialitet. Kulturell kompetanse er mer en forutsetning enn et analysesteg i seg selv ifølge Neumann, da det er viktig for en diskursanalytiker å ha en viss grad av kulturell kompetanse på forskningsfeltet før han eller hun kan studere det (Neumann, 2001, s. 50). For å besvare min problemstilling er det ikke alle stegene som vil være hensiktsmessig å bruke. Jeg har vurdert ut fra oppgavens formål og omgang at de tre første stegene vil være mest relevante, og gjennomføring av disse vil hjelpe meg å avdekke kvalitetsforståelsen på tidlig 2000-tallet gjennom dokumentene NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004).

De to siste stegene har jeg valgt å ikke ta med i oppgaven. Diskursens lagdeling handler om å finne ut om alle trekk ved en gitt representasjon er like permanente. Om det er noen trekk som differensierer og forener, kan man tenke seg at de trekkene som forener er vanskeligere å forandre over tid (Neumann, 2001, s. 62). Jeg har valgt å se på

kvalitetsdiskursen i en viss tidsperiode og bruker datamateriale fra akkurat denne tiden, dermed vil det ikke være mulig å se hvilke trekk ved representasjonene som har endret eller opprettholdt seg i diskursen gjennom tid. Å se på endringene i kvalitetsdiskursen hadde vært en spennende studie, da det utdanningspolitiske bildet stadig endrer mening om hva som oppfattes som kvalitet i skolen. Da det jeg studerer har skjedd for flere år siden sitter man med «fasiten» av hvordan de politiske føringene har materialisert seg i praksis. Jeg har vurdert dette som utenfor oppgavens rammer da dette er en synkron studie som fokuserer på et bestemt tidsrom uten å ta hensyn til historien, utviklingen eller prosessen knyttet til temaet (Hagemann, 2019). Derfor er heller ikke det siste steget, diskursens materialitet, brukt i denne analysen. Jeg vil derimot komme tilbake til dette i oppgavens siste kapittel. Der vil jeg reflektere over hvordan kvalitetsdiskursen har gjort seg gjeldende i praksis gjennom årene, og fundere over hvorfor det er slik.

3.5.1 Tilegnelse av kulturell kompetanse

For at en diskursanalytiker skal kunne gjøre en analyse av en gitt diskurs, er det en sentral forutsetning at man har en generell kjennskap til det terrenget man begir seg inn i (Neumann, 2001, s. 50). Dette kalles *kulturell kompetanse*, og viser til at man må ha kjennskap til og kunnskap om det eventuelle datamaterialet og til den sosiale konteksten fenomenet man studerer befinner seg i. Å ha kjennskap til aktuelle konvensjoner og historie vil kunne lette lesningen, det er en fordel da enkelte fenomen kan ha endret meningsuttrykk gjennom tidene. For å forstå den aktuelle diskursen i den tiden man ønsker, krever det at man vet akkurat hvilke begreper som var brukt på den tiden, hva de betydde og hvordan den samfunnsmessige konteksten påvirket forståelsen (Neumann, 2001, s. 50).

Min kulturelle kompetanse har jeg opparbeidet meg gjennom 5 år med studie, og gjennom egne erfaringer og interesse for det utdanningspolitiske feltet. En mer detaljert beskrivelse av den kulturelle kompetansen jeg besitter og har opparbeidet meg, vil komme i kapittel 4.

3.5.2 Neumanns 1. steg: Valg og avgrensning av diskurs

En diskurs er ikke løsrevet fra alle andre diskurser, derfor er det viktig å starte med å avgrense det som skal studeres (Neumann, 2001, s. 55). Hvordan diskurser avgrenses og hvordan sosiale sekvenser blir tilordnet forskjellige diskurser handler om hva slags meningsinnhold de gis av sine bærere (Neumann, 2001, s. 56). Ved å finne representasjoner, og påvise likheter og forskjeller mellom disse, vil hjelpe på å se om de tilhører samme diskurs. For å gjøre diskursanalysen mulig, vil det være hensiktsmessig å avgrense diskursen i tid, sted og rom (Neumann, 2001, s. 57). Enhver diskursanalytiker må ta hensyn til denne problemstillingen, og velge ut fra hva som er relevant for formålet til og omfanget av forskningsarbeidet.

Avgrensningen av diskursen kan allikevel ikke foretas analytisk, da de avgrensningene deltakerne i diskursen forsøker å foreta er en viktig del av diskursen selv (Neumann, 2001, s. 56). Forskningsoppgaven blir da å påvise forbindelsene og forskjellene mellom disse representasjonene, deretter demonstrere at de tilhører samme diskurs (Neumann, 2001, s. 57). Det er ofte fokus på endringer i diskursen, dermed vil det være viktig å avgrense i tid. Neumann (2001, s. 57) forklarer at diskursen vil alltid bære med seg minne fra sin tilblivelseshistorie, slik at enhver tekst muliggjøres av de tekstene som var forut den. Likevel er det viktig å huske på at man kan ikke gå tilbake «til tidenes morgen» hver gang man vil gjøre en diskursanalyse, grensesettende begivenheter vil ofte kunne brukes pragmatisk. Selv om et fenomen alltid kan spores mange år tilbake i

tid, kan man fastsette et «startskudd» for begivenheten og bruke det som avgrensning (Neumann, 2001, s. 57).

Den overordnede diskursen for denne studien er utdanningspolitikk, da dette er et stort og omfattende felt må det gjøres noen valg angående avgrensning. Valg og avgrensning av valgt diskurs vil gjøres tydeligere i kapittel 4, der vil jeg begrunne avgrensning av gitt diskurs i sted: skal det gjelde internasjonal-, nasjonal- eller lokal utdanningspolitikk, i tid: er det en diakron eller synkron studie, og rom: hvilket område i utdanningspolitikken som skal analyseres.

3.5.3. Neumanns 2. steg: Identifikasjon av diskursens representasjoner

Etter man har avgrenset og gjort bevisste valg angående diskursen, kan man sette opp en inventarliste over de representasjonene som finnes i den gitte diskursen. Diskurs er virkelighetsproduserende, så en diskursanalyse vil bygge på en aksept av konflikt og usikkerhet mellom representasjoner (Neumann, 2001, s. 60). Diskursen vil som oftest inneholde både en dominerende representasjon og en eller flere alternative representasjoner. I denne analysedelen vil jeg avdekke hvilke virkelighetsforståelser som finnes av kvalitetdiskursen både i NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30. (2003-2004), og se om jeg finner noen brudd og/eller kontinuitet i forståelsen. Jeg har gjennom min lesning avdekket noen sentrale funn som vil fungere som kategorier i analysen. Det vil gi en naturlig inndeling i noen av de forskjellige lagene som er innenfor kvalitetsdiskursen og vil på den måten fungere som dominerende representasjoner. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 4.

3.6 Diskursteori

Diskursanalyse forener metode og teori fordi den bygger på antagelser om språkets betydning, samt viser teknikker for kvalitativ analyse av tekst (Bratberg, 2021, s. 44). For å svare på oppgavens problemstilling har jeg valgt ut tre diskursteorier som jeg mener er relevante og interessante å drøfte tekstene ut ifra. Disse teoriene er *representasjoner, dominerende representasjoner og intertekstualitet*.

3.6.1 Representasjoner

Mellom verden og vår forståelse og tolkning av den, kommer representasjonene av verden (Neumann, 2001, s. 33). På denne måten kan man si at vår virkelighetsforståelse består av representasjoner. Disse representasjonene kan ifølge Neumann (2001, s. 33) ta to former, de kan gjentas eller de kan ha større eller mindre variasjoner. En diskursanalytiker vil vise hvordan representasjoner blir konstituert og får sin utbredelse, og hvor mange forskjellige representasjoner som til enhver tid er med på å utgjøre en diskurs (Neumann, 2001, s. 24). Som nevnt tidligere vil en valgt diskurs inneholde ofte en dominerende representasjon, men også inneholde en eller flere alternative representasjoner av virkeligheten. Det er nettopp disse representasjonene en diskursanalytiker vil være interessert i å avdekke og eventuelt forklare i en diskursanalyse. Det interessante er å se hvordan en virkelighetsforståelse er blitt til, og hvorfor den opprettholdes eller ikke.

Er det ingen alternative representasjoner kan det kalles et «lukket felt», men Neumann (2001, s. 60) hevder at det er tilnærmet umulig å lukke en diskurs meningsmessig. Dette fordi mening ligger i relasjonen mellom fenomener, og relasjonene vil alltid være i bevegelse.

3.6.2 Dominerende representasjoner

Dominerende representasjoner er representasjoner som er forholdsvis utfordret i diskursen, slik at de fremstår som «naturlige» og eksisterer i en tilstand av hegemoni (Neumann, 2001, s. 178). En dominerende representasjon har en høy grad av normalitet ved seg og kan ofte bli tatt for gitt i diskursen. Selv om en representasjon blir ansett som mer «riktig» betyr det ikke at det er en allmenngyldig sannhet, det er derimot i den aktuelle diskursen det anses å være det mest riktige. På denne måten er de virkelighetskonstituerende i diskursen.

Gjennom min lesning av de to dokumentene har jeg lagt merke til at det er noen forståelser som går igjen og som virker fremtredende i kvalitetsdiskursen som forklart i NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004). Dette har jeg vurdert som dominerende representasjoner i kvalitetsdiskursen. Disse vil bli presentert i analysekapittelet (kapittel 4) og bli drøftet i lys av diskursteoriene, samt sett i lys av den samfunnsmessige konteksten.

3.6.3 Intertekstualitet

Skrede (2017, s. 51) forklarer intertekstualitet som «studiet av relasjonen mellom en tekst og andre tekster». Meningen i teksten etableres ikke bare gjennom forfatter og publikum, men i en kjede som involverer andre tekster. Alle tekster er koblet til hverandre på ulike vis, på tvers av kulturkontekster, tid og rom (Veum, 2011, s. 82). På denne måten kan man si at all tekst har betydning som er absorbert og bearbeidet fra andre tekster (Kristeva, 1980, s. 66).

Manifest intertekstualitet (eksplisitte koblinger) kan være referanser i teksten som viser til hvor man har funnet inspirasjon, eller parafraaser fra kilder der opphavet er kjent (Skrede, 2017, s. 52). Latent intertekstualitet (implisitte koblinger) er vanskeligere å identifisere, da det er gjort koblinger som ikke er eksplisitte og det er ikke sikkert man er klar over hvilke koblinger som er gjort selv som tekstforfatter. Når man skriver vil man alltid på en eller annen måte være inspirert av andre tekster (Skrede, 2017, s. 52).

Det primære i en diskursanalyse vil være å vurdere hvilken effekt ulike intertekstuelle koblinger kan tenkes å ha, uansett om det er implisitte eller eksplisitte koblinger. Det vil være interessant å se på hvilke ideologiske interesser disse intertekstuelle koblingene kan sies å representere (Skrede, 2017, s. 52). I denne oppgaven vil jeg se på intertekstualitet mellom NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30. Jeg vil se nærmere på forståelsen av kvalitet, samt hvordan disse forståelsene blir lagt frem og hva som blir vektlagt i begge tekstene i en sammenfattende drøfting.

3.7 Presentasjon av datamateriale

Datamaterialet mitt består av en NOU (Norsk offentlig utredning) og en St.meld. (Stortingsmelding). Disse er begge to utdanningspolitiske dokumenter. NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* er en faglig vurdering/utredning, mens St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* er et politisk dokument fra regjeringen til Stortinget. Stortingsmeldingen er basert på den faglige vurderingen til NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse*, og forløper til skolereformen *Kunnskapsløftet* (Lk06). Disse dokumentene er valgt på grunnlag av oppgavens formål og problemstilling.

Jeg har vurdert tekstene som sentrale for kvalitetsdiskursen på tidlig 2000-tallet, selv om det er flere tekster som også ville vært hensiktsmessige å analysere, men av praktiske

Årsaker er det bare disse to som er analysegrunnlaget for denne studien. En diskursanalytiker skal egentlig lese alt av relevans innenfor feltet som skal studeres, men dette vil ikke være gjennomførbart. Derfor er det enkelte valg man må ta med tanke på datautvalg. Dette er en problematikk man møter på uansett når man forsker, og noen vil argumentere for at utvalget bør favne så mange tekster som mulig. Andre vil mene at man kan studere de mest sentrale tekstene i feltet (Bratberg, 2021, s. 75). Neumann (2001, s. 52) henviser til Nils Åkerstrøm Andersen (1994) når han reflekterer rundt utvalgsprosessen. Andersen (1994) hevder at noen tekster vil peke seg ut som knutepunkt for diskursen, og kaller disse tekstene for monumenter (Neumann, 2001, s. 52).

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og nasjonale prøver (utformet på grunnlag av resultat fra PISA-undersøkelsen og rapport fra OECD) var med på å sette kvalitetsbegrepet på den utdanningspolitiske agendaen. Dette var også med på å styre hvordan stortingsmeldingen forklarte kvalitet på. Begge dokumentene er en del av startskuddet for kvalitetsreformen som opptok utdanningspolitikken på tidlig 2000-tallet. På grunnlag av dette har jeg vurdert både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) som monumenttekster.

3.8 Validitet, reliabilitet og forskerens ståsted

Det er flere som er skeptiske til om diskursanalyse er en holdbar form for samfunnsvitenskapelig forskning, ett aspekt som pekes på er hvorvidt det finnes reliabilitet og validitet i forskningen.

Reliabilitet viser til etterprøvbarehet (pålitelighet), altså om det er mulig å finne de samme resultatene om studien skulle blitt utført av andre (Silverman, 2010, s. 225). Da en diskursanalyse legger mye vekt på subjektive tolkninger og konklusjoner, kan det bli vanskelig å etterprøve funnene for andre. Det er ikke bare pålitelighetsutfordringer med måten tolkningen er utført på, men det kan dessuten være utfordringer ved hvilke tekster analysen bygger på (Bratberg, 2021, s. 75). Her er det spørsmål om hvilke data som brukes, hvordan data er samlet inn og hvordan data blir bearbeidet som er sentrale. Man skal i prinsippet ha lest all tekst av relevans, men det har jeg som sagt vurdert som umulig å gjøre i dette tilfelle da det er uoverkommelige mange tekster man kan lese. Det er forskjellige måter å gå inn i utvalgsproblematikken, noen vil argumentere for at utvalget bør favne om så mange tekster som mulig, mens andre mener at man kan studere de mest sentrale tekstene i feltet (Bratberg, 2021, s. 75). Det vil likevel være viktig å belyse hvilke utvalgskriterier som ligger til grunn for avgrensingen av teksttilfanget.

Jeg har allerede argumentert for studiens utvalg under presentasjon av datamaterialet, blant annet NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) har en sentral og relevant rolle i diskursen, og at tekstene er blitt vurdert som monumenttekster. Jeg har søkt etter og valgt ut to sentrale tekster i diskursen, dette er noe som Bratberg (2021, s. 76) mener kan gi noen klare føringer, spesielt om diskursanalysen handler om et bestemt politikkområde. Dette er tilfelle i denne studien, da det blir vurdert at begge tekstene er sentrale i diskursen, og derfor er de nødvendige for å utføre en diskursanalyse av den gitte diskursen. Det er med andre ord gjort et aktivt valg for å finne sentrale tekster innenfor diskursen. Jeg er likevel åpen for at det kunne resultert i andre funn om flere eller andre tekster var en del av utvalget.

Validitet viser til gyldigheten til forskningen, her blir den vesentlige utfordringen at diskursanalyse sjeldent gir grunnlag for klar operasjonalisering av en populasjon (Bratberg, 2021, s. 74). Det vil dermed være hensiktsmessig å se på forskningens gyldighet i bred forstand. Forskeren må gi en klar fremstilling av hva som ligger til grunn for tolkningene, og hvilke implikasjoner som følger av dem (Bratberg, 2021, s. 74). Å være transparent som forsker om valg og tanker gjennom hele forskningsprosessen, vil styrke både påliteligheten og gyldigheten. Slik gir man leseren innsyn i hvordan datamaterialet er lest og analysert. For å dokumentere og eksemplifisere funnene bør man gjennomgående i analysen vise til gjengivelse av lengre sitater (Bratberg, 2021, s. 75). Det vil likevel være viktig at man ikke bedriver med «cherry-picking», at man velger ut bare de sitatene som passer godt inn i analysen og drøftingen og toner ned de som ikke passer like godt inn (Skrede, 2017, s. 159). Derfor er det viktig at man forklarer hvilke premisser som er lagt i grunn for utvelgelse av sitat eller rettere sagt representasjoner.

Ved å gjøre min forskningsprosess mest mulig eksplisitt og gjennomiktig (transparent) vil validiteten styrkes. Når diskursanalytikeren presenterer sine funn og konklusjoner, må prosessen bak hvordan man har kommet fram til disse funnene og konklusjonene rekonstrueres og forklares (Hitching & Veum, 2011, s. 20). For å møte kravene om validitet i forskningen har jeg hatt fokus på å tydeliggjøre hva som blir analysert, hva som ligger i grunn for mine tolkninger og hvorfor visse valg har blitt tatt. Begrunnelser for valg og avgrensninger vil gjøres tydelig i kapittel 4, der jeg går inn i analysedelen av oppgaven. I analysedelen har jeg eksemplifisert mine funn med direkte sitat fra NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004), dette for å dokumentere hva som ligger til grunn for mine slutninger slik at det vil være tilgjengelig for leser.

Det diskursanalytikeren studerer er sosialt konstituert, og fordi forskeren selv er en del av den sosiale verdenen er det ikke mulig å gjøre objektive beskrivelser av data. Målet er ikke å forklare et fenomen, men heller å forstå det. Viten som frembringes må betraktes som kvalifiserte antakelser og hypoteser om det man har undersøkt og funnet (Hitching & Veum, 2011, s. 19). Forskeren vil til enhver tid delvis være del av diskursen som skal studeres. Da diskursanalytikeren har en sentral rolle i diskursanalysen er det viktig at man er bevisst sitt *eget forskningsståsted*. Forskeren tar med seg et sett av holdninger, fortolkningsrammer og verdier inn i forskningsprosjektet. Den kulturelle bagasjen forskeren har med seg er sentral i en diskursanalyse, da det er de subjektive tolkningene som resulterer i funn. Dermed vil det være viktig som forsker å reflektere over egen rolle gjennomgående i forskningsprosessen (Hitching & Veum, 2011, s. 21).

I dette prosjektet vil det være mine erfaringer, verdier og holdninger som vil farge hvordan tolkningene mine gjøres og hvordan jeg har lest datamaterialet. Min forskning vil være like påvirket av sosiale, økonomiske og politiske forhold som all annen forskning. Oppgaven min blir dermed å belyse akkurat hva jeg besitter i form av kulturell forståelse, tidligere kjennskap til tema og andre relevante kunnskaper. Mitt forskningsståsted vil forklares nærmere i Kapittel 4, der jeg gir en dybdeforklaring på hvilken kulturell kompetanse jeg besitter, hvilke valg og avgrensninger jeg har gjort i forhold til kvalitetsdiskursen, og hvilke avgrensninger som er gjort i henhold til valg av representasjoner.

4.0 Analyse og diskusjon av funn

For å forsøke å besvare oppgavens problemstilling: «Hva kjennetegner kvalitetsdiskursen i den norske skolen tidlig på 2000-tallet?» skal jeg ved hjelp av Neumanns (2001) analysesteg analysere datamaterialet. Jeg kommer, som tidligere nevnt, til å ta i bruk de tre første stegene i analysemetoden: Kulturell kompetanse, valg og avgrensning av diskurs og diskursens representasjoner.

For å starte analysen begynner jeg med å redegjøre for hvilken kulturell kompetanse jeg besitter, før jeg går inn i hvilke valg og avgrensninger jeg har tatt. Deretter vil jeg tydeliggjøre hvordan jeg har avgrenset representasjonene, før jeg analyserer de. Etter hver analyse vil jeg drøfte de gitte representasjonene opp mot den samfunnsmessige konteksten de befinner seg i.

4.1 Kulturell kompetanse

Neumann (2001, s. 50) anser kulturell kompetanse som en viktig betingelse for å utføre en god diskursanalyse. Kulturell kompetanse viser til det forskeren har i bagasjen av tidligere erfaringer, kunnskaper og tanker om tema man vil studere. Derfor vil det være hensiktsmessig å redegjøre for min kulturelle kompetanse før jeg utfører analysen.

Norsk utdanningspolitikk er stadig i endring, det har vist seg at det er alltid noe som kan endres og forbedres i henhold til nasjonale og internasjonale standarder. For å forstå hva som ligger til grunn for endringene, vil det være viktig å ha innsikt i hvordan endringene skjer og hvorfor. Altså se på det politiske beslutningsgrunnlaget til skolereformer og konsekvensene av tidligere utdanningspolitiske beslutninger. Dette kan blant annet ses i lys av offentlige dokumenter, samfunnsmessige endringer og globaliseringsaspektet.

Gjennom min utdanning med bachelor i pedagogikk og master i utdanning og oppvekst, har jeg tilegnet meg relevant kunnskap om norsk skolepolitikk og utdanningshistorie. Jeg har lært mye om hvordan den norske skole har utviklet seg fra å være en kirkeskole til å bli en fellesskole med fokus på samfunnsintegrering, og ved hjelp av de ulike fagene har jeg blitt introdusert for en rekke skolepolitiske dokument og politiske beslutninger som har vært sentrale i endringer i den norske skole. Dette har gitt meg et godt grunnlag for forståelse av utvikling og konvensjoner. Det har også gjort det enklere å tre inn i det utdanningspolitiske feltet. Fagene har i tillegg åpnet opp dører for videre interesse, noe som har vært avgjørende i valg av tema og forskningsprosjekt. Jeg har blitt mer bevisst på hvor politisk styrt skolen og skoleutviklingen er, dette har vekket en nysgjerrighet om hva grunntankene til politikerne og beslutningstakerne bunner i når det blir etterspurt og gjennomført endringer og føringer i skolen. Skoleutviklingen er et veldig stort og interessant tema som det stadig finnes nye ting å forske på og studere nærmere.

Jeg har også satt meg inn i kvalitetsdiskursen i skolen. Kvalitet i skolen er noe som ofte er under diskusjon, hva som er kvalitet endres stadig på grunn av politiske strømninger både nasjonalt og internasjonalt. Det er spennende å se hvordan forståelsen av et begrep eller et fenomen kan endres på grunn av utenforliggende årsaker, som hvordan kvalitetsdiskursen ble plutselig skrevet og snakket mer om enn før da resultatene fra PISA-undersøkelsen kom. Hvor stor innflytelse internasjonale standarder og føringer egentlig har hatt i skoleutviklingen, er noe som har fanget min oppmerksomhet gjennom arbeid med de forskjellige fagene i utdanningsløpet mitt. Det har vært flere systemskifter i utdanningspolitikken i Norge, men tidlig på 2000-tallet var det en merkbar forandring i

hvordan man snakket om kvalitet i skolen. Det kan regnes som startskuddet på kvalitetsreformen som har pågått i den utdanningspolitiske debatten siden.

På grunn av at det er et veldig stort felt å bevege seg inn i, har jeg valgt å avgrense litt ut fra oppgavens formål og omfang. Dette er noe jeg kommer til å gå dypere inn i neste del av analysen, men det vil likevel være verdt å nevne her også. Når man avgrenser noe utelater man også noe annet, og dette kan føre til en viss begrensning i den kulturelle kompetansen. Oppgavens problemstilling viser til at det mest relevante for meg er utdanningspolitiske endringer på starten av 2000-tallet, og dermed vil det nettopp være kunnskaper om og forståelse av utviklingen på denne tiden som vil bli presentert og tatt i betraktning når jeg gjør en diskursanalyse. Mer spesifikt vil jeg gå inn i to politiske utredninger, som har ført til et utdanningsskifte. Det er nok flere politiske dokumenter som ville vært relevante med tanke på alle endringene på tidlig 2000-tall, men på grunn av oppgavens formål og omfang har jeg vurdert NOU 2002: 10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) som mest relevante.

Som nevnt ovenfor har jeg blitt introdusert for en rekke skolepolitiske dokumenter i løpet av studietiden, blant annet NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004). Jeg har lest deler av dokumentene i forbindelse med innleveringer og eksamenslesing, derimot har jeg aldri lest de på samme måte som jeg har gjort til denne oppgaven. Selv om det er kjente dokumenter, har jeg aldri vært sittende igjen med samme inntrykk som jeg gjør nå. Det er kanskje et fortrinn å være kjent med datamaterialet på forhånd, men om jeg aldri hadde lest disse dokumentene så hadde nok mitt arbeid med andre like tekster vært et godt nok grunnlag for å forstå begreper som er brukt, og tekstenes oppbygning og formål. Med denne nye måten å lese på har jeg ervervet meg nye kunnskaper, erfaringer og tanker om de politiske utredelsene, og hvorfor de er så viktige i skoleutviklingen. Noe som igjen har styrket min kulturelle kompetanse på feltet.

4.2 Valg og avgrensning av diskursen

Etter man har tilegnet seg kulturell kompetanse om det feltet som skal studeres kan man gå videre til første steget i analysen, det Neumann (2001, s. 55) kaller valg og avgrensning av diskursen. Her vil det være viktig å avgrense diskursen i tid, sted og rom. Man må bestemme seg for hvor grensene for diskursen skal trekkes, dette er noe som alltid må gjøres og som muligens vil by på avgrensingsproblemer. Disse valgene må alltid forsvares, noe som ikke gjør det noe enklere (Neumann, 2001, s. 56).

I utgangspunktet ville jeg studere noe innenfor den utdanningspolitiske diskursen, denne diskursen er tilnærmet grenseløs både i rom, sted og tid. Derfor vil det være hensiktsmessig både med tanke på oppgavens omfang og tidsaspektet å avgrense slik at det vil være overkommelig. Først måtte jeg bestemme meg for om jeg ville ha et nasjonalt eller internasjonalt utgangspunkt, jeg vurderte ut fra oppgavens formål at det nasjonale perspektivet er mest relevant. Dermed blir diskursen avgrenset til den norske utdanningspolitikken. For å avgrense feltet mer har jeg tenkt på hva jeg synes er mest interessant, og hva som eventuelt er dagsaktuelt i dag også. Mye av det som har preget den utdanningspolitiske debatten den siste tiden har blant annet handlet om vurdering av kvalitet i skolen, det er også blitt gjort vesentlige endringer i eksamensformene. Grunnet mye kritikk av reformene som skapte nye vurderingskrav og vurderingsformer, har det aldri blitt tatt helt av dagsordenen og politikerne kommer stadig med nye lovnader til

hvert valg. På grunn av dette ble jeg nysgjerrig på starten på hele kvalitetsreformen i skolen, og hvorfor det stadig blir gjort endringer.

Dermed avgrensers jeg diskursen til forståelsen av kvalitet i skolen på tidlig 2000-tallet. Denne kvalitetsdiskursen vil være litt annerledes enn hva den var før 2000-tallet og hva den er den dag i dag. Det er viktig å skille på disse, da dette er en synkron studie og ikke diakron. Jeg kommer bare til å fokusere på hva NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* og St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* har tillagt kvalitetsdiskursen den gangen da de ble skrevet. Det jeg har lett etter når jeg har lest, er hvordan kvalitet i skolen blir fremlagt i dokumentene. Hva er det som er fremtredende som «viktig» ut fra den faglige vurderingen (NOU 2002:10; NOU 2003:16) og ut fra det som blir vedtatt til slutt (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Spesielt har jeg sett etter koblinger mellom resultat og kvalitet, om det er gjort tydelige koblinger eller ikke og eventuelt hvorfor/hvorfor ikke. Det har også vært interessant å se på hvordan språket er brukt i begge dokumentene. Jeg har merket meg at i NOU 2002: 10 er det mer eksplisitt skrevet om resultater og styrkingen av disse, mens i St.meld. nr. 30 (2003-2004) er det mer «skjult» bak begrepene kompetanse, ferdigheter og læring selv om man kan lese mellom linjene at det blir gjort en kobling mellom gode resultater og hva som er kvalitet i skolen.

Som nevnt over avgrensers jeg diskursen i tid, dette mye på grunn av at oppgavens omfang og tid til å skrive vil gjøre det hensiktsmessig å ta et slikt valg. En diskursanalytiker burde egentlig lese alt som finnes innenfor en gitt diskurs, men når det er begrensninger på omfang og tidsspenn på å fullføre vil det ikke være mulig å lese alt. Som nevnt tidligere kan man ta i bruk monumenttekster (Neumann, 2001, s. 52). Når man velger monumenttekster fra et spesifikt tidsrom, avgrenses kvalitetsdiskursen naturlig. Jeg har valgt å fokusere på hva som var den første forståelsen av kvalitetsdiskursen fra den tiden da kvalitet ble satt på dagsordenen i skolen. Begrepet kvalitet har vært til stede i lengre tid, men det var først i reformene på tidlig 2000-tallet at det virkelig ble fremtredende. På bakgrunn av dette har jeg valgt meg ut to tekster som er datamaterialet, disse dokumentene er regnet som startskuddet på kvalitetsreformen i skolen. NOU 2002:10 er en faglig vurdering som St.meld. nr. 30 (2003-2004) er basert på, ved å velge disse tekstene kan man få bedre forståelse av hva som lå til grunn for implementeringen av St.meld. nr. 30 (2003-2004) Likevel er det nødvendig å nevne at St.meld. nr. 30 (2003-2004) også er basert på en annen NOU (NOU 2003:16), som ikke er brukt i denne oppgaven. Det ville vært interessant å få hele bilde, men på grunn av oppgavens formål, omfang og problemstilling, ble ikke NOU 2003:16 en del av datamaterialet.

For å virkelig forstå hvordan kvalitetsdiskursen har endret seg med samfunnet hadde det vært veldig interessant å se på utviklingen i tiden etter disse reformene og til i dag. Hva som regnes som kvalitet i skolen har alltid vært tett opp mot hva som regnes som viktig for at samfunnet skal gå rundt, man skal utdanne mennesker som er i stand til å tilføre noe til samfunnet. I senere tid har det også blitt viktig å være i stand til å konkurrere i det internasjonale samfunnet. Hvordan man tilegner seg kunnskap og hvilken kunnskap som er viktig har alltid endret seg med tiden, det er veldig interessant å se på hva som kan være årsaker og/eller forklaringer på dette, men denne gang er det ikke relevant. Derimot er det noe som kan bli ett spennende forskningsprosjekt senere.

Når man avgrensers noe, utelater man noe annet. Derfor må man tenke over hvilke konsekvenser dette kan ha for studien. Både valg av datamateriale og avgrensningen av diskursen har konsekvenser, og vil være med på å avgjøre hvilke funn som er

fremtredende i prosjektet. Forskerens ståsted er også viktig å ta i betraktning. Dette har jeg skrevet mer detaljert om i kapittel 3 under validitet, reliabilitet og vitenskapssyn. Det er mine tolkninger og mine lesninger som vil være essensielle for funn som blir gjort i datamaterialet, og hvordan disse blir fremlagt og diskutert. Det at jeg ikke har valgt å ta med den andre NOU som St.meld. nr. 30 (2003-2004) vil også begrense det totale bilde, denne utredningen ikke er en del av datamaterialet er først og fremst på grunn av praktiske årsaker. Det som var avgjørende for min avgrensning til akkurat NOU 2002:10, var beskrivelsene av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Dette systemet satte i gang en ny tankegang om hvordan kvalitet kunne måles i skolen og er derfor en viktig del av kvalitetsdiskursen. Dermed vurderte jeg dette dokumentet som viktig for å finne ut hvordan kvalitetsforståelsen ble som den ble.

Det vanskeligste å avgrense med tanke på denne diskursanalysen har vært analysematerialet. Å finne ut hvilke representasjoner som er interessante å trekke frem har vært til dels utfordrende da jeg har funnet mye gjennom min lesning som kan anses som interessant for denne studien. Jeg har lest begge dokumentene fra start til slutt, så det var essensielt å finne hovedtema eller kategorier for hva jeg ville trekke ut fra dokumentene. Personlig var dette det som tok lengst tid å finne ut av. Det er mye som kan trekkes ut, og som kan anses som relevant, men på grunn av oppgavens formål og omfang måtte jeg ta noen vurderinger på det viktigste for det jeg ville finne ut av.

4.2.1 Avgrensning av representasjonene

Avgrensning av datamaterialet og analysegrunnlaget er også en del av prosessen, for å besvare problemstillingen og ut fra oppgavens formål og omfang er det hensiktsmessig å velge hvilke representasjoner som blir trukket fram. Når jeg har lest begge dokumentene har jeg lett etter representasjoner av hvordan kvalitet i skolen blir forstått, hva som vektlegges i løfting av kvaliteten og hvilke begrunnelser som ligger til grunn for behovet for dette løftet.

Jeg har merket meg spesielt tre hovedfaktorer som er veldig fremtredende i begge dokumentene: Ansvarliggjøring, opplæringsperspektivet og resultatmåling. Alle disse tre faktorene er viktig for hvordan det snakkes om kvalitet i skolen gjennomgående i begge tekstene, og for hvordan jeg har tolket kvalitetsdiskursen. Disse tre faktorene opplever jeg som naturlige og utfordret i diskursen, slik Neumann (2001, s. 178) beskriver dominerende representasjoner. Derfor har jeg vurdert disse som dominerende representasjoner i kvalitetsdiskursen, og laget tre kategorier ut fra det.

Den første kategorien kaller jeg «*De ansvarlige*». Den inneholder perspektivet på lærerne, skoleledere og skoleiere, mer spesifikt ansvarliggjøring av disse. Den andre kategorien kalles «*synet på opplæring*», og inneholder representasjoner på hva en god opplæring er og forklaringer på hvorfor det trengs endring. Den siste kategorien kalles «*resultatmåling*». I denne kategorien har jeg sett en kobling mellom elevenes resultater og kvalitet i skolen, og jeg vil dermed presentere representasjoner som viser dette.

4.3 Identifikasjon av representasjoner

I denne delen av oppgaven vil jeg gå nærmere inn på hvilke representasjoner jeg har funnet i kategoriene mine: De ansvarlige i skolen, synet på opplæring og resultatmåling. Jeg vil igjen minne på at valg og presentasjon av representasjoner vil være påvirket av hvordan jeg har avgrenset kategoriene, og på bakgrunn av dette er det mulig at ikke alle representasjoner blir presentert.

Først vil jeg presentere noen representasjoner fra NOU 2002:10, deretter presentere representasjoner fra St.meld. nr. 30 (2003-2004). Representasjonene innenfor hver kategori vil også bli drøftet og sett i sammenheng med den samfunnsmessige konteksten de befinner seg i.

4.3.1 De ansvarlige i skolen

Gjennomgående i min lesning har jeg identifisert ansvarliggjøring som en viktig del av hvordan dokumentene snakker om kvalitet i skolen. Det er en bred forståelse i begge dokumentene at lærerne, instruktørene, skolelederne og skoleeierne er essensielle i elevenes utvikling av kompetanse og for at skolen i seg selv skal være kvalitetssikret. De får også et overordnet ansvar for vurdering av kvalitet ved lærestedet og ved seg selv. Videre påpekes det at kvaliteten de ansatte innehar vil reflekteres i hvor mye kvalitet det er i opplæringen. På grunn av at begge tekstene tar for seg ansvarliggjøring som en viktig strategi for kvalitet i opplæringen, har jeg valgt å trekke frem dette som en dominerende representasjon i kvalitetsdiskursen. Jeg har ikke avdekket noen tydelige representasjoner som er i opposisjon mot denne, men det er verdt å påpeke at selv om begge dokumentene er enige i ansvarliggjøringsprinsippet så er hvem som ansvarliggjøres mest, vektlagt forskjellig. Det blir dermed litt skyvninger i den dominerende representasjonen selv om det i bunn og grunn legges vekt på et regime av ansvarliggjøring.

NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse

Her blir lærerne og instruktørene omtalt som nøkkelpersoner for barn og unges mestring og motivasjon. De bruker ord som «leder» og «forbilde» for å forklare hvordan læreren eller instruktøren skal fremstå i skolen, og på denne måten blir lærernes og instruktørenes overordnede oppgave å hjelpe elevene, gjennom å gi de utfordringer tilpasset deres kompetansenivå, og samtidig motivere elevene til videre læring.

Utvalget vil løfte frem lærere og instruktører som nøkkelpersoner for barn og unges mestring og motivasjon. Utvalget vil særlig fremholde læreren/instruktøren som leder og forbilde (s.10).

Gjennomgående i utredningen legger ikke utvalget hovedfokuset på lærernes og instruktørenes rolle i kvalitetsutviklingen eller kompetanseheving. Det kan mulig forklares av at hovedtema i utredningen er et forslag for et nasjonalt system for kvalitetsvurdering, så det vil være mest fokus på hvilke tiltak som må gjøres for å få til det i skolen. De påpeker derimot at en av grunnene til et slik system, kan være å oppmuntre lærerne til å forbedre undervisningsmetoder og systemet kan også bidra til vurdering av kompetansen hver lærer besitter.

Det kan også bidra til vurdering av lærerkompetanse og til å implementere og oppmuntre til å ta i bruk nye og varierte arbeidsmetoder i opplæringen (s. 23-24).

Her blir det så vidt hintet til at det burde gjøres en vurdering av lærerkompetansen, og at det vil være nyttig å få inn nye arbeidsmetoder i opplæringen. Det blir ikke nevnt mer eksplisitt i denne utredningen om hvordan lærerne skal få bedre kompetanse, men likevel ligger det en underforstått tanke om at alle delene av skolens virksomhet må få et kompetanseløft for at det skal bli bedre kvalitet og for å kunne benytte seg av et kvalitetsvurderingssystem.

Videre trekker utvalget frem skoleeiers og skoleleders mandat og ansvar for kvalitet i skolen. Skoleledere og skoleeiere blir mye mer omtalt i denne utredningen enn lærerne og instruktørene, det blir påpekt at kvalitet i ledelse vil være en forutsetning for kvalitet i

grunnopplæringen. For at kvalitetsvurdering skal bli gjennomført på best mulig måte, er det nødvendig med god ledelse ved lærestedet.

Ledelsen ved lærestedene er en nøkkelfaktor for alle de tre kvalitetsområdene. Gode ledere har solid kjennskap til strukturer og rammer som er satt for opplæringen, og evner å benytte det handlingsrommet som finnes innenfor eksisterende rammer. God utnyttelse av handlingsrommet er avgjørende for prosesskvaliteten og skaper entusiasme i arbeidet med den daglige driften og utviklingen ved lærestedene. På denne måten blir gode ledere ved lærestedene en avgjørende faktor for resultat kvaliteten, forstått som elevens og lærerens helhetlige læringsmiljø (s. 26).

Her påpekes det at for at alle de tre kvalitetsområdene skal bli oppfulgt og ivaretatt er ledelsen nøkkelfaktoren. En god leder fordrer at man har god kjennskap til skolens virksomhet og handlingsrom. De tre kvalitetsområdene blir her forklart som noe som henger sammen, hvis strukturkvaliteten er god vil prosesskvaliteten også ha større muligheter for å bli god. Dette igjen vil være avgjørende for resultat kvaliteten. På denne måten kan man forstå skoleledelsen som en viktig ressurs i å løfte kvaliteten ved lærestedet.

For at et system for kvalitetsvurdering skal fungere, fordrer dette at det tar utgangspunkt i det lokale selvstyre og det er med dette at ansvarliggjøring av skoleeiere og skoleledelsen blir presentert. Dette forklares med at kvalitetsvurdering må komme på dagsordenen, og det er nettopp skoleeier og skoleledelsen som må gjennomføre vurderingen av kvalitet i skolen. På grunn av dette blir skoleeier ansvarliggjort som den fremste garantist for gode læresteder.

Utvalget vil understreke at et system for kvalitetsvurdering i opplæringen må ta utgangspunkt i det lokale selvstyre og ansvarliggjøre skoleeiere som den fremste garantist for gode læresteder (s. 16).

I NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* blir det tydeliggjort at ledelsen ved lærestedet og skoleeiere må ansvarliggjøres mer for å få til et system for kvalitetsvurdering. Kompetanseheving blant de ansatte er lite nevnt, men likevel er det underforstått at et slikt system for kvalitetsvurdering fordrer et løft i kompetansen hos lærerne, instruktørene, ledelsen ved lærestedet og skoleeier. Oppsummert kan man se representasjoner av ansvarliggjøring av skoleeiere spesifikt, men også skoleledelsen. Det er lite fokus på lærernes rolle i denne utredningen, noe som kan forklares med at det er ledelsen og skoleeier som vil ta i bruk det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet mest i utviklingen av god kvalitet i skolen.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring

I denne meldingen er det mye mer fokus på de ansvarlige i skolens oppgave for å løfte kvaliteten. Lærerne blir omtalt som skolens viktigste ressurs, og det legges vekt på at de skal være *tydelige* ledere og forbilder. Det er fokus på hvordan lærere, instruktører, skoleledere og skoleeiere kan bidra til å utvikle god kvalitet ved lærestedene og hvordan de kan fremme en god kultur for læring.

Lærere som er kompetente, engasjerte og ambisiøse på elevenes vegne, er skolens viktigste ressurs (s. 24).

Gjennomgående i denne meldingen blir det påpekt at lærerne må heve kompetansen sin. Det blir vist til at lærernes kompetanse er den faktoren som påvirker elevenes prestasjoner mest, og dermed også en viktig faktor for utvikling av god kvalitet på lærestedet og for elevenes læringsutbytte.

All forskning viser at læreren er skolens viktigste ressurs, og den høye lærertettheten er derfor et godt utgangspunkt for å skape en god grunnopplæring. I motsetning til de fleste andre vestlige land har ikke Norge lærermangel. Det er likevel et stort behov for økt kompetanse på flere områder (s. 16).

Dette ses i sammenheng med utviklingen som skjer i samfunnet, det blir viktig for skolen å kunne tilpasse seg et mer mangfoldig og kunnskapskrevende samfunn. For at det skal være mulig, må det være noen forutsetninger i grunn:

For det første må lærere og skoleledere ha den kompetansen som er nødvendig for å kunne møte kunnskapsamfunnet og en mer mangfoldig gruppe elever og foresatte. For det andre må skolen ha kunnskap om sterke og svake sider ved sin egen virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring, og tilgang til et godt støtte- og veiledningsapparat. For det tredje må skolen selv utvikle en kultur for kontinuerlig læring og utvikling (s. 24).

Her vises det til at lærerne og skoleledere må ha en god kompetanse, samtidig må skolen ha tilgang til sterke og svake sider ved sin virksomhet og at skolen må utvikle en kultur for læring og utvikling. Et system for kvalitetsvurdering blir her også vist til som en nødvendighet for at skolen skal lykkes i å tilpasse seg samfunnsutviklingen.

Lærerutdanningen får mye plass i denne meldingen:

Gitt det ansvaret lærerne har, er det avgjørende at lærerutdanningen holder høy kvalitet, og at den trekker til seg kompetente og motiverte studenter (s. 96).

Lærerne blir gitt et overordnet ansvar for opplæringen, og dermed vil det være viktig at de som er i den posisjonen er kompetente og passende for jobben. På denne måten vil utdanningen være sentralt tema å ta opp for vurdering, både hvordan den er utformet og hvilke opptakskrav den skal ha. Dette blir nærmere forklart slik:

Departementet vil understreke betydningen av at de som tas opp til allmennlærerutdanningen, har et nødvendig grunnlag i sentrale fag. Departementet har på denne bakgrunn vurdert opptaksprøver eller spesielle opptakskrav til allmennlærerutdanningen. Dette vil kunne sikre at de som begynner på utdanningen, har nødvendige faglige kvalifikasjoner og derved bedre forutsetninger for å bli gode lærere. Departementet mener at innføring av en form for særlige opptakskrav vil gi et klart signal til ungdom som ønsker å ta lærerutdanning om at allmennlærerstudiet er krevende, og at læreryrket forutsetter motivasjon, arbeidsinnsats og utholdenhet (s. 96)

Læreryrket blir representert med et krav om høy kompetanse og faglige kvalifikasjoner. Det virker viktig at utdanningen skal virke krevende, slik at de som søker seg inn er innforstått med den viktige oppgaven de har og jobben de har foran seg for å få utøve læreryrket. Det er desto viktigere at kvaliteten i lærerutdanningen er god for at lærerne skal kunne bidra til å løfte kvaliteten i skolen.

Skoleeiere og skoleledere blir også trukket fram som viktige ressurser i kvalitetsutviklingen i skolen.

All erfaring viser at god skoleledelse er avgjørende for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen, både når det gjelder planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og evaluering av virksomheten. Rekruttering og utvikling av skoleledelsen er skoleeiers ansvar, og har stor strategisk betydning for skolens utvikling (s. 27).

Det forklares at både ledelsen ved lærestedet og skoleeier har en essensiell rolle i utviklingen til skolen. Videre påpekes det:

I kapittel 3 ble det understreket at lærende organisasjoner stiller særlig store krav til et tydelig og kraftfullt lederskap. Erfaringen viser at god skoleledelse er avgjørende for arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen (s. 99).

Det er trukket tydelige linjer mellom en god ledelse og kvalitetsutvikling i skolen. Meldingen understreker at skolen er en lærende organisasjon, noe som fordrer et tydelig og kraftfullt lederskap. Som igjen vil utgjøre en forskjell i kvalitetsutbedringen, og dermed vil det være hensiktsmessig å satse på kompetanseheving av skoleeiere og skoleledere.

De har også en nøkkelrolle i utviklingen av en bedre kultur for læring og god kvalitet i grunnopplæringen. En spesiell satsing på skoleeiere og skoleledere vil derfor være et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av reformen (s. 101).

Skoleledere og skoleeier har også en rolle i utviklingen av en bedre kultur for læring. Ved å heve kompetansen til hver enkelt ansatt i skolens virksomhet, vil det også heve kvaliteten. Det påpekes likevel i meldingen at effekten av lokale og nasjonale tiltak for kompetanseheving i skolen «avhenger av den kultur for læring som eksisterer på den enkelte skole» (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 24). Så selv om en forutsetning for å lykkes i kvalitetsutviklingen er å utvikle en kultur for læring, vil effekten av tiltakene være avhengig av den kulturen for læring som allerede finnes. Dette underbygger synet på skolen som en lærende organisasjon, at læring og utvikling alltid skal være mulig og om ikke annet, ønskelig.

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* er det tydelig satsing på kompetanseutvikling til både lærerne, skolelederne og skoleeier. Lærerne omtales som tydelige ledere og forbilder, som gjennom sin utdanning får relevant kompetanse. De blir pekt på som skolens viktigste ressurs for kvalitetsutvikling. For at lærerutdanningen skal speile samfunnets krav om høy kunnskap og kompetanse, må det gjøres endringer slik at de som søker er motiverte og kompetente. Skolelederne og skoleeier spiller også en viktig rolle i hvordan skolen utvikler kvalitet og kultur for læring. Det fremheves også at skolen er en lærende organisasjon i et kunnskapssamfunn, noe som skaper nye krav til skolen som må oppfylles.

Ansvarliggjøring som strategisk grep for kvalitet i skolen

Ovenfor har jeg vist til sitat for å understreke representasjonene som finnes i kvalitetsdiskursen ut fra underkategorien «de ansvarlige». Det er bred enighet i begge dokumentene at de ansatte i virksomheten bør ha mer ansvar i hvordan kvaliteten i skolen blir vurdert og oppfulgt. For å belyse dette nærmere skal jeg nå drøfte hvordan denne ansvarliggjøringen ble aktuell i det utdanningspolitiske bildet på tidlig 2000-tallet.

Både i NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30. (2003-2004) blir rollen til læreren og instruktøren beskrevet med ord som forbilde og leder. Deres fremste rolle er å gi elevene motivasjon, lærelyst og kompetanse til å møte kunnskapssamfunnet. I NOU 2002:10 er ikke lærerne og instruktørene spesielt i fokus i kvalitetsvurderingen, som nevnt tidligere kan en grunn til dette være at utredningen i bunn og grunn handler om et forslag til et system for kvalitetsvurdering. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) blir formuleringen «tydelige ledere» brukt, det ble vektlagt at lærerne måtte ha en tydelig rolle i klasserommet som fordret respekt og klar og riktig kompetanse. Dette kan vi se igjen i Kristin Clemets artikkel «Verdens Beste Skole» fra 2014. I denne artikkelen peker hun på noen elementer som etter hennes mening brakte skolen ut i uføre, blant annet endringen av lærerrollen.

Det har skjedd mange endringer i lærerrollen som et resultat av skoleutviklingen og samfunnsutviklingen. Reform 97 forsterket denne endringen særlig, da læreren fikk rolle som veileder, omsorgsperson og til dels venn mens elevene fikk «ansvar for egen læring» (Clemet, 2014, s. 499). Selv om dette ikke er direkte negativ, hevder Clemet (2014) at det ble dratt for langt. Som et resultat av denne endringen ga læreren fra seg mye autoritet og ble usynlig (Clemet, 2014, s. 499). Her viser Clemet (2014) til en forståelse av lærerrollen som var nødt til å endres, og dermed forklares også behovet for tydelige ledere. Det er vanskelig å si noe om at dette var en allmenn oppfatning, men likevel vil Clemets vurderinger være relevante og må ses i sammenheng med hvordan St.meld. nr. 30 (2003-2004) da hun hadde en stor rolle i utformingen av den meldingen. Behovet for en mer tydelig leder og forbilde, forsterket behovet for en mer kompetent lærer. Lærerkompetansen er et tema som blir spesielt lagt vekt på i St.meld. nr. 30 (2003-2004).

Gjennomgående i meldingen blir det påpekt at det er nødvendig med et løft i kompetansen til lærerne, da dette er den faktoren som påvirker elevenes prestasjoner mest og for læringsutbyttet til elevene. Læreren og skolen i seg selv må tilpasse seg et kunnskapskrevende samfunn og dermed blir det viktig å ha en god og tilstrekkelig kompetanse. Kvalitet i skolen blir på denne måten direkte knyttet til lærerens kompetanse (Volckmar, 2016, s. 120). I NOU 2002:10 blir derimot lærerkompetansen lite nevnt, men det blir blant annet påpekt at et system for kvalitetsvurdering kan bidra til vurdering av lærerkompetansen. Det vil også kunne oppmuntre til å ta i bruk nye og varierte arbeidsmetoder i opplæringen ved å gi lærerne kunnskap om og kjennskap til forskjellige arbeidsmetoder. Uten nødvendig kunnskap til arbeidsmetodene som skal brukes, vil det være lite hensiktsmessig å bruke de i undervisningen. Dette er også noe Clemet (2014, s. 500) bemerker seg i sine vurderinger av grunner som brakte skolen ut i utføre. Hun påpeker at om lærerne pålegges å bruke noen spesielle metoder i opplæringen, må de også få den nødvendige utdanningen til å ta i bruk disse metodene selv. Her legges det til grunn at kompetansen til lærerne må heves på flere plan. Clemet (2014, s. 500-501) viser også til at det er behov for spesialisering, fordypning og løpende faglig oppdatering for lærerne, da allmennlæreren ikke kan undervise like godt i alle fag på flere trinn som tidligere trodd. Dette gjenspeiles igjen i vurderingen av lærerutdanningen i St.meld. nr. 30 (2003-2004).

På grunn av det viktige ansvaret lærerne har i skolen, må det gjenspeiles i lærerutdanningen slik at den trekker til seg kompetente og motiverte studenter (St.meld. nr. 30 (2003-2004, s. 96). Yrket i seg selv måtte få en bedre status ifølge Clemet (2014, s. 501), dermed måtte også lærerutdanningen bli mer krevende. I St.meld. nr. 30 (2003-2004, s. 96) blir det vektlagt at læreryrket ble representert med et krav om høy kompetanse og gode faglige kvalifikasjoner. Det ble også poengtert at innføring av spesifikke opptakskrav vil gi et klart signal om at lærerutdanningen er krevende og at yrket forutsetter motivasjon, arbeidsinnsats og utholdenhet. Clemet (2014, s. 501) stiller seg bak denne bemerkningen og påpeker at det ikke skal være lett å komme inn på eller gjennomføre denne utdanningen, da det ikke etterlater den nødvendige respekten for et så viktig yrke. Videre legger hun til at skolen er faglig sett blitt for kompleks og krevende til at man kan drive den uten meget høy kompetanse (Clemet, 2014, s. 501). Dette gjelder for hele virksomheten, ikke bare lærerkollegiet, men også ledelsen ved lærestedet og skoleeier.

Der det er lite bemerkelser om lærerkollegiet, er det derimot trukket tydelige slutninger mellom skoleeier og kvalitet i skolen i NOU 2002:10. Det blir eksplisitt forklart at

skoleeiere må ansvarliggjøres som fremste garantist for gode læresteder i utredningen, mye på grunn av et kvalitetsvurderingssystem må ta utgangspunkt i det lokale selvstyret. Videre påpekes det at kvalitet i ledelsen er en forutsetning for kvalitet i grunnopplæringen, dermed vil skoleledelsen og skoleeier spille en essensiell rolle i kvalitetsutvikling og -vurdering. I NOU 2002:10 vises det til tre kvalitetsområder (resultatkvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet) som alle må være til stede for best mulig kvalitet i opplæringen, og ledelsen ved lærestedene blir fremhevet som nøkkelfaktor for alle de tre kvalitetsområdene. På denne måten underbygger de representasjonen om at skoleleder og skoleeier er sentrale faktorer i å løfte kvaliteten i skolen.

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) blir også ledelsen ved lærestedet og skoleeier trukket fram som sentrale ressurser i kvalitetsutviklingen i skolen. I meldingen vises det til at ledelsen ved lærestedet er viktig for planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og evaluering av virksomheten, skoleeiers ansvar er rekruttering og utvikling av skoleledelsen. Sett slik får både skoleledelsen og skoleeieren stor strategisk betydning for skolens utvikling (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 27). Det blir også understreket at skolen er en lærende organisasjon som stiller krav til et tydelig og kraftfullt lederskap, lederskapet har også en nøkkelrolle i utviklingen av god kvalitet i opplæringen og for å utarbeide en bedre kultur for læring. Derfor blir satsingen på kompetanseheving av skoleeier og skoleledelsen også et viktig punkt i kvalitetsutbedringen i St.meld. nr. 30 (2003-2004). Her ser man koblinger opp mot «*accountability*». Dette prinsippet ble gjeldende i den markedsliberalistiske tenkemåten, og gjorde skoleeiere ansvarlige på en ny måte. Ordet i seg selv oversettes til «regnskapspliktig», og det er nettopp dette skolene blir med ansvarliggjøringen (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 34). Ved å stille den enkelte skole til ansvar, oppfattes skolene som egne resultatenheter som utav skal stå til regnskap for det som foregår i klasserommet (Aasen, 2007, s. 28).

Clemet (2014, s. 506) forklarer denne ansvarliggjøringen av skoleledelsen og skoleeier med at skolens resultatforskjeller forklares ut fra utenforliggende forhold. Hun mener det blir feil at skolen som organisasjon forsvinner som ansvarlig enhet for resultatforskjeller som gjelder skolen, ansvaret kan ikke hvile på lærere og politikere. En tydelig, sterk og god skoleledelse vil kunne skape et kompetent og ambisiøst lærings- og arbeidsmiljø i skolen. Derfor var det viktig å ansvarliggjøre ledelsen ved lærestedet og skoleeier også.

Både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) inneholder representasjoner av hvem som blir ansvarlig for gjennomføring og resultatene av kvaliteten i opplæringen. Det er likevel noen forskjeller i hva som er mest fremtredende. NOU 2002:10 foreslår et rammeverk for et system for kvalitetsvurdering, dette systemet skulle ansvarliggjøre skoleeierne (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 35). Da hovedtema i utredningen er kvalitetsvurderingssystemet, er det ikke usannsynlig at dette er grunnen til at lærernes og instruktørens kompetanse og rolle får så liten plass. Ledelsen ved lærestedet blir også til dels stilt ansvarlig for oppfølging og ivaretagelse av kvaliteten i skolen ved at en god ledelse blir vist som nøkkelfaktor til de tre kvalitetsområdene som utredningen identifiserer. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) blir det vektlagt tydelig ansvars plassering på både lærerkollegiet, ledelsen ved lærestedet og skoleeier. Det bekreftes i denne meldingen en dreining mot resultatstyring og et ansvarliggjøringsregime (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 36). Kompetanseheving i hele skolens virksomhet får spesielt fokus når det snakkes om kvalitetsforbedring, da lærerne, ledelsen og skoleeierne er viktige ressurser for elevenes læringsutbytte.

4.3.2 Synet på opplæring

Innunder denne kategorien har jeg sett etter hva NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) legger i en god opplæring, samt hvordan de forklarer grunn for endring av den. Gjennom min tolkning av tekstene har jeg identifisert forklaringer for endring og hva en god opplæring er som en viktig del av kvalitetsdiskursen. I begge dokumentene finnes det representasjoner om at det må skje et kvalitetsløft i skolen for at opplæringen skal gi et godt helhetlig læringsutbytte. Fokuset ligger her på hva som må endres, og dette forklares ut fra spesielt en internasjonal undersøkelse. PISA-undersøkelsen er nevnt i begge dokumentene som en forløper for endring i utdanningspolitikken i Norge, det er dermed en viktig del av hvordan kvalitetsdiskursen forstås på denne tiden.

NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse

I utredningen er det mye fokus på utvikling og det helhetlige læringsutbyttet til elevene i opplæringen, det blir påpekt at det er viktig å gi elevene gode erfaringer med opplæringen da dette danner grunnlaget for videre læring. Livslang læring blir her sett på som en forutsetning for god kvalitet i skolen.

Elevers og lærlingers erfaringer med opplæringen danner grunnlaget for holdninger til og motivasjon for livslang læring (s. 30).

Videre påpekes det at opplæringen i bunn og grunn handler om utvikling av det helhetlige læringsutbyttet. For at opplæringen skal være god kvalitetsmessig, viser de til et system som kan identifisere kvalitet og områder med forbedringsbehov. Et system for kvalitetsvurdering vil dermed hjelpe til å holde opplæringen kvalitetsmessig god, og dermed styrke det helhetlige læringsutbytte til elevene.

Opplæring handler om utvikling av elevens og lærlingens helhetlige læringsutbytte. En kvalitetsmessig god opplæring for elever og lærlinger i et samfunn under stadig utvikling krever systemer som kan identifisere kvalitet og områder med behov for forbedring (s. 24).

Utvalget mener også det vil være hensiktsmessig å fokusere mer på læringsutbyttet barn og unge får gjennom opplæringen:

Ut fra en erkjennelse om at det som skjer på lærestedet har til hensikt å gi elever og lærlinger en god opplæring, synes det mer hensiktsmessig å sette et sterkere søkelys på det læringsutbyttet barn og unge får gjennom opplæringen (s. 25).

Her blir det trukket koblinger mellom en god opplæring og det elevene får ut av opplæringen. Dette viser til en forståelse av at det elevene sitter igjen med etter endt skolegang vil være et resultat av hvor god kvalitet det har vært i opplæringen.

Et annet argument for vurdering av kvalitet som er relativt lite brukt i Norge, bygger på en ide om en slags samfunnsmessig regnskapsplikt – eller såkalt accountability. Internasjonalt er accountability-begrepet brukt i mange sammenhenger. Begrepet anvendes både i ren finansiell betydning som «value for money» og i politisk betydning knyttet til en ide om at myndigheter har en demokratisk rett til å kontrollere systemer som skal tjene et samfunnsoppdrag. Brukt i denne betydningen betraktes ofte moderne skolesystemer som effektive og kvalitetsmessig gode dersom de ivaretar brukernes ønsker og behov (s. 24).

For å forklare hvorfor det er nødvendig med vurdering av kvalitet peker utvalget på flere aspekter, blant annet det nye prinsippet om «accountability». Det nevnes at begrepet i seg selv kan brukes og forstås på forskjellige måter. I denne sammenhengen viser utvalget at moderne skolesystemer ofte betraktes som effektive og kvalitetsmessige gode dersom de ivaretar brukernes behov og ønsker. Dette finner vi igjen i ISO sin

definisjon av kvalitet. Utvalget har presisert at de bruker ISO-definisjonen i sin utredning, og denne definisjonen beskriver kvalitet som alt som imøtekommer brukerens forventninger eller behov. Selv om utvalget sier prinsippet er lite bruk i Norge, tillegges det vekt i deres forståelse av kvalitet i skolen når de bruker ISO-definisjonen.

I utredningen blir flere begrunnelser for kvalitetsvurdering nevnt. Et aspekt som er fremtredende, er deltakelsen i internasjonale undersøkelser. Utvalget viser til at Norge deltar i en rekke internasjonale prosjekter, blant annet PISA-undersøkelsen. Det påpekes at det er viktig å vurdere norsk opplæring i et internasjonalt perspektiv, da dette vil gi et sammenlikningsgrunnlag med faglige prestasjoner i andre land. I utredningen har utvalget valgt å kommentere resultatene til PISA-undersøkelsen for å begrunne nødvendigheten til å sette søkelys på kvaliteten i opplæringen, og nødvendigheten av et system for kvalitetsvurdering i skolen.

Utvalget viser her til PISA-undersøkelsen som Norge deltok i og som kartlegger og sammenlikner 15-åringers kunnskaper og ferdigheter samt deres evne til å reflektere over egen kunnskap og erfaring i lesing, matematikk og naturfag. Resultater fra undersøkelsen viser at norske elever skårer litt over middels i forhold til OECD-gjennomsnittet (s. 29).

Det utvalget merker seg er at det ikke er store forskjeller mellom skoler i Norge, men at det er store forskjeller mellom klasser på samme skole. De bemerker seg også at elevene i den norske skole mangler læringsstrategier (NOU 2002:10, s. 29). Det er skrevet nøytralt om resultatene fra PISA-undersøkelsen, men likevel peker utvalget på noen tendenser som burde bli tatt på alvor:

Utvalget mener at PISA-undersøkelsen peker på tendenser som er viktig å ta på alvor. Utvalget vil særlig peke på de store forskjellene i elevprestasjoner og forskjeller mellom klasser. PISA-undersøkelsen understreker behovet for å styrke den tilpassede opplæringen og for å gjennomføre regelmessig kvalitetsvurdering i opplæringen slik at korrigerende tiltak kan iverksettes (s. 29).

Det blir særlig lagt vekt på forskjellene i elevprestasjonene, og et behov for et system som kan avdekke hvilke tiltak som kan iverksettes for å styrke kvaliteten i opplæringen.

Oppsummert kan man si at representasjoner om synet på opplæringen i NOU 2002:10 handler om at barn og unge skal ha gode erfaringer og opplevelser i skolen, noe som vil føre til videre lærelyst og motivasjon. Det er fokus på det helhetlige læringsutbyttet, og at skolen må legge mer vekt på det om kvaliteten i skolen skal løftes. PISA-undersøkelsen blir også presentert som en forløper til endringer i kvalitetsforståelsen i skolen.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring

I stortingsmeldingen legges det til grunn at det elevene skal lære, fastsettes som mål for kompetanse (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 30). Kompetanse blir beskrevet som evnen til å møte komplekse utfordringer, samt forstått som hva man gjør og får til i møte med utfordringene.

Et viktig grunnlag for læring og utvikling blir derfor at elever og lærlinger settes i situasjoner hvor de får relevante utfordringer for å utvikle sin kompetanse (s. 31).

Meldingen vil på bakgrunn av dette understreke at læringsmiljøet er viktig for utvikling av kompetansen til elevene. Når kompetansen løftes, vil kvaliteten i skolen også forbedres. God læring er en forutsetning for at kvalitet skal være til stede ved lærestedet. For at dette skal være mulig viser meldingen til en betingelse som bør ligge i grunn:

En betingelse for god læring er et læringsmiljø som inspirerer, motiverer og legger til rette for innsats. Den enkelte skal møtes på sine egne vilkår og utfordres gjennom oppgaver, arbeidsmåter og samværsformer som gir rom for positive erfaringer, utvikling av selvtillit og tro på egne evner (s. 12).

Individet skal møtes i skolen med et inspirerende læringsmiljø som igjen fører til positive erfaringer, utvikling av selvtillit og tro på egne evner. Det er vektlagt at læringsmiljøet spiller en stor rolle for hvordan elevene lærer, og vil være en faktor i hvordan elevene opplever læringssituasjonene og seg selv i slike situasjoner. Målet med opplæringen vil være å skape et slikt læringsmiljø som fordrer utvikling av mangfoldig kompetanse.

Meldingen peker likevel på at opplæringen har forbedringspotensiale. Det blir vist til både norsk og internasjonal forskning som belyser svakheter ved den norske skole:

Forskning dokumenterer ferdighetssvikt i sentrale fag. Evalueringen av Reform 97 viser at vi ikke har lyktes i å realisere idealet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev. Det er store og systematiske forskjeller i læringsutbytte, og en uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter. Det er svak gjennomføring i videregående opplæring, og forskjellene mellom elevene skyldes blant annet sosiale ulikheter (s. 7).

Her blir det lagt frem at det er store forskjeller i læringsutbyttet blant elever i den norske skole. Det er i tillegg vist til at en høy andel elever tilegner seg for dårlige grunnleggende ferdigheter. Denne forskningen peker på flere områder som burde forbedres for at skolen skal kvalitetssikres, vil det være naturlig å tenke at den norske skoleutviklingen må ses i sammenheng med internasjonale (og nasjonale) standarder. Dette måles ut fra flere undersøkelser.

PISA-undersøkelsen var den mest omfattende internasjonale undersøkelsen på daværende tidspunkt. Denne undersøkelsen avdekte en del områder i den norske skole som burde forbedres. I meldingen har de valgt å trekke frem blant annet:

Ifølge PISA-undersøkelsen (Programme for International Student Assessment) er Norge et av OECD-landene med størst problemer med umotiverte elever og lite arbeidsro i timene (s. 12).

Da det blir påpekt at norske skoleelever er umotiverte og har lite arbeidsro, kan vi trekke slutninger om at det mulig har vært et «dårlig læringsmiljø» i norske skoler i lys av det faktumet at meldingen mener god læring kommer av et godt læringsmiljø som inspirerer eleven. Noe som igjen kan ses i sammenheng med meldingens hovedbudskap: å skape en god kultur for læring.

Som nevnt tidligere peker forskningen på at en høy andel av elevene ikke tilegner seg grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen. Meldingen viser her til en grunnleggende ferdighet som burde satses mer på:

En urovekkende stor gruppe elever tilegner seg ikke tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter i løpet av den obligatoriske skolegangen. I PIRLS og PISA-undersøkelsene peker Norge seg negativt ut med store forskjeller i elevenes leseferdigheter. Selv om en stor gruppe elever oppnår gode faglige resultater i skolen – og 55 prosent av de norske elevene som deltok i PISA presterer bedre enn det internasjonale OECD-gjennomsnittet – er Norge blant de fem landene med størst spredning i ferdighetsnivå i lesing (s. 13).

For å understreke viktigheten ved leseferdigheter forklares det videre at:

Manglende leseferdigheter er ikke bare et problem i seg selv, men gir elevene det angår, tilleggsbelastninger i form av at de får det vanskeligere også i andre fag. Dette kan føre en

stor gruppe elever inn i en negativ utvikling, der lav selvtillit og dårlig motivasjon følger av en manglende opplevelse av mestring og et sprik mellom deres egen innsats og oppnådde resultater (s. 13).

Her forklares en grunnleggende ferdighet i lys av det helhetlige læringsutbyttet. Har man manglende leseferdigheter vil det bli vanskeligere å henge med i alle fag, noe som kan føre til negative erfaringer og opplevelser med lærings situasjoner.

For å belyse flere områder som har behov for forbedring, har PISA blitt trukket fram igjen. Denne undersøkelsen er sentral i endring av tankegangen om hva som var viktig å fokusere på i den norske skole.

PISA-undersøkelsen viser at norske elever i for liten grad mestrer det å lære, idet de skårer svært lavt på læringsstrategier – metoder elevene kan bruke for å tilegne seg stoffet. Dette er urovekkende i et samfunn der det å tilegne seg ny kunnskap hele livet blir stadig viktigere (s. 14).

Her er det en underforstått tanke om at i kunnskapssamfunnet vil det alltid være krav til å tilegne seg ny kunnskap, dermed vil det være viktig å lære elevene å tilegne seg relevant kunnskap. Dette grunner igjen i en tanke om «kultur for læring», for at elevene skal lære må de også ha kompetansen til å lære.

Slike slutninger kan man lese gjennomgående i meldingen, det blir gjerne skrevet litt om det som er bra med skolen og opplæringen før det kommer mye som har behov for å endres og forbedres.

Grunnopplæringen i Norge er på svært mange områder god. De materielle forutsetningene er gode, med mange lærere i forhold til elevtallet sammenlignet med hva man finner i de aller fleste andre land. (...) Undersøkelser viser at en uforholdsmessig stor gruppe ikke lærer helt nødvendige, grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen. Den største utfordringen fremover er derfor å legge til rette for økt læring for alle elever. Det gjelder særlig for de elevene som i dag har et dårlig læringsutbytte. For å komme dit, er det viktig å bygge videre på det som er godt. Samtidig må vi øke innsatsen på de områdene som i dag er mangelfulle (s. 22).

Videre blir det vist til to utviklingstrekk som har stor betydning for utformingen av grunnopplæringen. Dette kan forstås som en forklaring på hvorfor det er nødvendig med endringer i opplæringen.

For det første har kunnskap fått økt betydning som ressurs og drivkraft i samfunnsutviklingen. For det andre opplever vi at det norske samfunnet blir stadig mer komplekst og mangfoldig (s. 23)

Det blir lagt et premiss om at skolen må bli kunnskapsrikere og flinkere til å møte et komplekst og mangfoldig samfunn. Kunnskap blir påpekt som et viktig premiss i samfunnet, og derav skolen i tillegg. Dette viser til en samfunnsorientert forklaring, skolen må forbedres for å kunne holde tritt med det samfunnet krever av borgere. Det å lære, og utvikle kunnskaper og kompetanse, blir pekt på som det viktigste i denne sammenheng.

Kunnskapsutviklingen og den økte tilgangen på kunnskap innebærer også at den enkelte får et kontinuerlig behov for å oppdatere seg og tilegne seg ny kunnskap. Det er ikke lenger slik at noen kan kalle seg ferdig utlært, selv etter et langt utdanningsløp. Evnen til livslang læring blir derfor svært viktig for den enkeltes livskvalitet og muligheter til å delta i kunnskapssamfunnet (s. 23).

Oppsummert kan man se representasjonene for synet på opplæringen i St.meld. nr. 30 (2003-2004) er et ønske om å lage en skole som legger godt til rette for kontinuerlig læring og utvikling. Det er spesielt fokus på alle områder som kan forbedres, og dette begrunnes i ulike internasjonale og nasjonale undersøkelser. For elevene blir det vektlagt at et godt læringsmiljø vil være essensielt for erfaringene og opplevelsen av lærings situasjoner. Det blir også påpekt at det er en høy andel elever som ikke har tilegnet seg tilstrekkelige grunnleggende ferdigheter, noe som vil gi negative konsekvenser i skolegangen og livet senere.

Endring av opplæringen

Ovenfor har jeg redegjort for noen av representasjonene innenfor den dominerende representasjonen om opplæringssynet. I begge dokumentene pekes det på at opplæringen skal gi et helhetlig læringsutbytte for elevene, det blir begrunnet med at hele poenget med opplæringen er hva elevene sitter igjen med etter endt utdanning. I NOU 2002:10 blir det tydeliggjort at opplæringen danner grunnlag for holdninger til og motivasjon for livslang læring. De fremhever motivasjon for læring, noe som er i tråd med den elevsentrerte pedagogikken. Likevel er det fokus på at det er elevenes resultater som skal kartlegge kvaliteten i skolen ved hjelp av et kvalitetssikringssystem. Det helhetlige læringsutbytte er hovedfokus i utredningen, utvalget mener det vil være hensiktsmessig å sette sterkere søkelys på læringsutbytte da det som skjer på lærestedet skal gi en god opplæring (NOU 2002:10, s. 25).

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er det spesielt kompetanseheving som blir forankret i opplæringssynet. Det elevene skal lære blir fastslått som mål for kompetanse, og opplæringen må inneholde relevante utfordringer for å utvikle sin kompetanse. Læringsmiljøet blir her trukket fram som en viktig komponent i kompetanseutvikling. Individperspektivet er slående i meldingen, det blir stadig påpekt at elevene skal møtes på sine egne vilkår og utfordres på sine premisser. På denne måten blir det lagt til rette for utvikling av individets læring. Dette er i tråd med punktene i Læringsplakaten, da disse dokumenterer en dreining mot å legge større vekt på hensynet til den enkelte. Individuell identitet og individuelle resultater er sentrale i punktene, mens verdien av kollektive prosesser og kollektiv bevissthet gis mindre omtale i plakats punkter (Aasen, 2007, s. 39).

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er det fokus på elevenes ferdigheter og prestasjoner. Det vises til forskning som dokumenterer ferdighetssvikt i sentrale fag. Dette forklares ved blant annet at evalueringen av Reform 97 viser at skolen ikke har lyktes i å realisere idealet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev. Clemet (2014, s. 499) hevder at mye av grunnen til at ferdighetsnivåene til elevene var i negativ trend er at elevrollen endret seg med Reform 97, det ble mer fokus på «ansvar for egen læring». Denne ideen ble også en grunn for endring i undervisningsformer, elevene skulle «konstruere sin egen kunnskap» og ikke være passive mottakere av «fasitsvar» fra læreren. Clemet (2014, s. 499) mener denne tanken ble dratt for langt og ga alt for mye ansvar på elevene og hjemmet i stedet for på skolen. Clemet (2014, s. 500) forklarer videre at læreplanene var fulle av beskrivelser av hva elevene skulle gjøre, arbeide med, osv. men det manglet beskrivelser av hvilke mål som skulle nås. Det var mye positiv aktivitet i skolen, men koblingen til læring var ofte uklar (Clemet, 2014, s. 500).

Det er en tett kobling mellom økonomi og kunnskap. Dette kan forklares ut fra at næringslivet har behov for kvalifisert arbeidskraft da alle må i prinsippet ha et godt kunnskapsgrunnlag i et høyteknologisk samfunn (Volckmar, 2016, s. 124). Elevene vil

dermed forstås ut fra et nytteperspektiv. Utdanning blir betraktet som en investering som vil gi avkastning, ikke bare for det enkelte mennesket, men også for samfunnet. Her ligger det en antakelse om at utdanning gjør medlemmene i samfunnet mer produktive, man kan se koblinger mellom denne forståelsen og den nyliberalistiske tidens skoletenkning som er rådende i kunnskapssamfunnet (Telhaug, 2005, s. 91). Å se mennesker ut fra et nytteperspektiv peker på et fokus på humankapital i skolen, dette viser igjen til at skolens mandat kan forstås ut fra et perspektiv av «value for money» i stedet for et dannelsesprosjekt. PISA-undersøkelsene ble utformet ut fra ønsket om å sikre kvaliteten på oppbyggingen av den nasjonale humankapitalen. Det var et ønske om en «nasjonal arbeidsstokk» som var i stand til å møte fremtidens utfordringer i arbeidslivet (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 31).

I begge dokumentene blir PISA-undersøkelsen nevnt. Denne undersøkelsen har hatt stor innflytelse på utdanningspolitikken i landet vårt, det kan tydelig sees i sammenheng med hvordan flere politiske dokument refererer til PISA-undersøkelsen som et referansepunkt for kvaliteten i den norske skole. I NOU 2002:10 påpekes det at det er viktig å vurdere norsk opplæring i et internasjonalt perspektiv, da dette vil gi et sammenlikningsgrunnlag med faglige prestasjoner i andre land. Her sies det at for at faglige prestasjoner kan vurderes som kvalitetsmessig gode må de vurderes i et globalt perspektiv. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) brukes PISA-undersøkelsen for å beskrive forberedningspotensiale i den norske skole. Undersøkelsen avdekket at Norge er et av OECD-landene med størst problemer med umotiverte elever og lite arbeidsro i timene, samt ble det påpekt at det var store forskjeller i elevenes leseferdigheter og mangler på læringsstrategier. I begge dokumentene blir PISA-resultatene beskrevet som tendenser som må bli tatt på alvor, og som grunnlag for endring. Sammenligning av skolesystem stiller sterkt både i NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004).

Clemet (2014, s. 497) forklarer at det var forbausende mange elever som oppnådde svake faglige resultater, noen gikk ut av grunnskolen med så svake lese- og skriveferdigheter at de kunne få problemer med videre skolegang og arbeid. Norske elever hadde et svakt repertoar av gode læringsstrategier og stilte derved svakt i forhold til elever i mange andre land (Clemet, 2014, s. 498). Dette viser igjen viktigheten av sammenligning i et internasjonalt perspektiv. Hun forklarer videre at grunnleggende ferdigheter hadde ikke blitt tatt på alvor i skolen. Det var flere grunner for dette, blant annet at noen mente at det var en slags «høyredreid» nyttefag som man skulle øve på av hensyn av landets konkurransevne. Andre mente at det var for krevende å lære lese- og skriveferdigheter for de minste, slik at leseopplæringen ble utsatt til andre klasse (Clemet, 2014, s. 500). I St.meld. nr. 30 (2003-2004) blir nødvendigheten av styrking av grunnleggende ferdigheter sett i sammenheng med formidling av kulturarv og allmenndannelse. For eksempel: Lese- og skriveferdigheter gjør det enklere å mestre de fleste fagene og ferdigheter i regning vil være en forutsetning for å kunne styre sin privatøkonomi (St. meld. Nr. 30 (2003-2004), s.30). Clemet stiller seg bak dette og forklarer at grunnleggende ferdigheter er nyttige, og åpner opp veier til dannelses og livskvalitet (Clemet, 2014, s. 500).

Skolen har tydeligere blitt forstått som et instrument i arbeidet på å sikre en sterk nasjonal økonomi. Det kan forklares ut fra at den norske skoletenkningen betoner stadig sterkere elevenes tilegnelse av ferdigheter formulert som kompetansemål (Aasen, 2007, s. 39). Svein Sjøberg (2014, s. 30) skriver i sin artikkel at «PISA trumfer skolens brede dannelsesmandat og omdefinierer skolens mål og mening». Det er blitt lagt trykk på en annen måte å snakke om skolens mandat, der man før snakket om allmenndannelse,

solidaritet og samfunnsansvar, snakkes det nå om rangeringer, læringstrykk og testskår. Dette presset stammer fra de internasjonale studiene (Sjøberg, 2014, s. 33).

Den måten begge dokumentene legger sin forklaring for endring i opplæringen mot et internasjonalt perspektiv peker mot et systemskifte i utdanningspolitikken. PISA-undersøkelsen blir sett på som overnasjonal standard. Det pekes mot et utdanningssystem underlagt internasjonale konvensjoner, av internasjonale kunnskapsprøver og overnasjonale organers skoletenkning (Aasen, 2007, s. 40). Bak disse internasjonale komparative prosjektene ligger en antagelse om at man i realiteten tester landets framtidige konkurranseevne i en globalisert økonomi (Sjøberg, 2014, s. 37). På denne måten kan man si at befolkningens kompetanse er det viktigste konkurransefortrinn i et lands økonomi (Sjøberg, 2014, s. 38).

4.3.3 Resultatmåling

I denne underkategorien presenterer jeg representasjoner som forklarer hvordan dokumentene trekker en linje fra resultater til kvalitet. Resultatorientering er tydelig i begge dokumentene, det blir derimot vektlagt forskjellig. Det er en mer tydelig skildring i NOU 2002:10 om hvorfor resultat kvaliteten kan gi et bilde på hvordan ting står til i skolen, mens i St.meld. nr. 30 (2003-2004) står det litt mer mellom linjene. Som tidligere nevnt var PISA-sjokket en oppvekker for den norske skole, og det ble tid for endring. Endringene ble til dels forklart ut fra de lave testskårene, på denne måten kan man se at resultater og prestasjoner blir viktigere i utdanningspolitiske debatter om skolesystemet. Å finne representasjoner om hvordan resultater og god kvalitet har sammenheng var litt mer vanskelig i stortingsmeldingen. Min forståelse av teksten viser til at meningen ligger mellom linjene, og opplevelsen av representasjonene blir ikke like tydelige på den måten. Da dette er en stor del av kvalitetsdiskursen, har jeg vurdert det som viktig å avdekke hvordan både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) legger vekt på resultater og prestasjoner i teksten, og hvilke grep de bruker for å få frem budskapet.

NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse

Hovedtema i denne delinnstillingen er et rammeverk for et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Dette mandatet ble gitt fordi det ble påpekt at det manglet data på resultater i opplæringen og redskaper for å vurdere disse resultatene.

Det mangler systematiserte data på resultater i opplæringen i en slik form at læresteder og skoleeiere kan nyttiggjøre seg disse. (...) Det mangler redskaper som kan gi skoleeierne bedre muligheter for å vurdere resultater og prosesser i opplæringen (s. 9).

Kvalitetsutvalget foreslår derfor:

Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering som skal legge hovedvekten på resultat kvaliteten og således på det helhetlige læringsutbyttet elever og lærlinger får i grunnopplæringen (s. 9).

Resultat kvaliteten er en av de tre kvalitetsområdene som kvalitetsutvalget peker på i utredningen sin. Gjennomgående i meldingen blir resultat kvaliteten trukket frem som det mest essensielle for vurdering av kvalitet i skolen, og dermed som en viktig del av hvordan det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal kunne vurdere kvalitet.

Resultat kvaliteten er det en ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet, det vil si hva elevene/lærlingene har lært, hvilken kompetanse de har oppnådd, i løpet av opplæringstiden. Resultat kvaliteten er knyttet til de overgripende målene i planverket og

målene i de enkelte planene. I henhold til opplæringslov og læreplanverk kan det legges til grunn at resultat kvaliteten omfatter det helhetlige læringsutbyttet (s. 26)

Hva elevene og lærlingene sitter igjen med etter endt utdanning knyttes til resultatene de oppnår i utdanningen, mer spesifikt hvilken kompetanse de sitter igjen med. Her ser jeg sammenheng mellom prestasjoner og måloppnåelse, og det læringsutbyttet elevene får gjennom opplæringen.

Resultat kvaliteten blir nevnt ofte i utredningen, som nevnt over blir det trukket frem som det viktigste i overordnede kriteriet for god kvalitet i skolen og dette blir tydeliggjort flere ganger på forskjellige måter:

Utvalget mener at de tre kvalitetsområdene danner et hensiktsmessig utgangspunkt for vurdering av kvalitet i opplæringen. Kvalitetsområdene stadfester et kvalitetshierarki der resultat kvaliteten er det overordnede kriterium i og med at skoles viktigste formål er at elevene lærer (s. 27)

Med resultat kvaliteten som det overordnede kriteriet i et vurderingssystem tas det utgangspunkt i at det er elevenes utbytte av skolegangen som skal vurderes, og som vil fungere som pekepinn om hva som betraktes som god kvalitet (s. 27).

Det blir tydeliggjort at resultat kvaliteten, altså elevenes prestasjoner og resultater, er det mest nødvendige å kartlegge for å forstå hvordan man kan forbedre kvaliteten i skolen. God kvalitet blir sett i sammenheng med elevenes utbytte av skolegangen, det helhetlige læringsutbyttet er blitt forklart som hva elevene har oppnådd av kompetanse og lært gjennom opplæringen.

Dette kommer til syne når Kvalitetsutvalget forklarer en grunn for vurdering av kvalitet i skolen:

Det finnes mange argumenter for å vurdere kvalitet i opplæring. Et hovedargument er forbedring. Kvalitetsvurdering for forbedring kan blant annet begrunnes ut fra ønsker om å øke elevprestasjoner og avklare forbedringsområder i henhold til mål og intensjoner på alle nivåer (s. 23).

Selv om resultat kvalitet får mye oppmerksomhet blir det likevel påpekt at de to andre kvalitetsområdene er viktig:

Utvalget vil derfor understreke at resultat kvalitet som et viktig kriterium for kvalitet må ses i lys av struktur- og prosesskvaliteten (s. 27)

Dette blir forklart ut fra at struktur- og prosesskvalitet er forutsetninger for at læring kan skje. Det vil bli nødvendig å identifisere sammenhenger mellom alle disse tre kvalitetsområdene for å utvikle stimulerende og effektive læringsmiljøer (NOU 2002:10, s. 27). Her blir det tydeliggjort et mer utviklingsperspektiv ved NKVS. Ved å understreke at resultat kvaliteten må ses i lys av de to andre kvalitetsområdene blir det trukket frem en tanke om at resultater handler ikke bare om hva elevene lærer, men det må kobles opp mot læringsmiljøet og skolevirksomheten.

Mindretallet ønsker et nasjonalt vurderingssystem som vektlegger både kontroll og utvikling, men med hovedvekt på utvikling. Dette taler imot et eget frittstående organ for deler av kvalitetsvurderingen. Disse medlemmer mener at et nasjonalt system for kvalitetsvurdering må ta utgangspunkt i utvalgets forslag om at de tre kvalitetsområdene resultat kvalitet, prosesskvalitet og strukturkvalitet alle bør ha en sentral rolle i et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Disse kvalitetsområdene skal samlet sett gi et bilde av kvaliteten i opplæringen (s. 38).

Alt tatt i betraktning kan man se tydelige representasjoner av forholdet mellom resultater og prestasjoner. Selv om det blir påpekt at resultat kvaliteten må ses i sammenheng med struktur- og prosess kvaliteten, er det likevel en underliggende tanke om at disse to kvalitetsområdene skal gjøre det enklere å identifisere og forbedre resultater. Resultat kvaliteten er det overordnede kriteriet i et system for kvalitetsvurdering, dermed vil det være lett å trekke en linje mellom resultater og god kvalitet i skolen.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring

Stortingsmeldingen er ikke like tydelig i representasjonene sine som delinnstillingen til Kvalitetsutvalget. Det er likevel pekt på en lik grunn til hvorfor det har vært lite søkelys på forbedring av opplæringen:

Det er grunn til å tro at mangel på oppmerksomhet rettet mot resultatene av opplæringen har vært medvirkende til at det har vært lite søkelys på hvordan opplæringen kunne forbedres (s. 15).

Det er det samme som Kvalitetsutvalget viser til i sin forklaring for et system for kvalitetsvurdering. Resultatet av opplæringen blir også i dette dokumentet fremhevet som en viktig forutsetning for videre utvikling. Det er derimot flere forskjellige måter kvalitet og prestasjoner/resultat blir sammenfalt.

Blant annet blir kompetanseutvikling fremhevet, da det er viktig å være kunnskapsrike mennesker i dagens kunnskapssamfunn:

Utviklingen mot et mer kunnskapsdrevet samfunn berører skolen på flere måter. For det første vil det bli stilt økte krav til skolene som lærende organisasjoner. Det betyr blant annet at skolene må sette søkelys på personalets læring, og ikke bare på elevenes læring. Kompetansen må utvikles, deles og tilpasses organisasjonens behov. Det betyr igjen at det er behov for å løse opp i tradisjonelle strukturer og arbeidsmåter på skolene (s. 23)

Her blir det forklart hvordan kunnskapssamfunnet setter standarder for skolen, hvis skolen vil følge med samfunnsutviklingen er det viktig at skolen som organisasjon er kvalitetsmessig god.

NKVS blir pekt på som et essensielt virkemiddel for grunnlag for utvikling av kvalitet. Det er gjennom kvalitetsvurderingssystemet skolen kontrolleres og det forsterkes av at resultatene til skoler skal publiseres på internett:

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil gi informasjon om læringsresultater, ressurser, læringsmiljø og trivsel. Dette er først og fremst et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe kunnskap som grunnlag for utvikling. Nettstedet skoleporten.no skal bidra til åpenhet og legge bedre til rette for at skolene selv, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte kan engasjere seg i utviklingen av skolen (s. 26).

Det blir imidlertid påpekt at nettstedet skal bidra til åpenhet og legge til rette for engasjement for utviklingen av den enkelte skole. Her tolker jeg en underliggende tanke om et rangeringssystem, der de som har best resultater kommer best ut. Ved å publisere resultater av kvalitetsutvikling på et sted der alle har mulighet til å få tak i resultatene tar de et aktivt valg om å sette press på den enkelte skole om å være på topp. Det tillater også eksterne aktører å ta kontroll over hvordan resultatene blir forstått.

Videre i meldingen henvises det til hva Kvalitetsutvalget definerte som «basiskompetanse». Dette ble presentert som en del av en helhetlig kompetanse som skulle uttrykkes gjennom egne kompetansemål i alle læreplaner for fag, og de skulle

også bestå av elementer som går på tvers av fag som kunnskaper, ferdigheter og holdninger (St. meld. Nr. 30 (2003-2004), s. 31). Dette synes å være hensiktsmessig, likevel vil departementet endre litt på hva dette skal inneholde og bety.

I høringsuttalelsene er det foreslått en rekke basiskompetanser i tillegg til utvalgets, noe som gjør det vanskelig å avgrense «basiskompetanse» på en meningsfull måte. Departementet mener at det i stedet bør identifiseres noen sentrale ferdigheter som er grunnleggende redskaper for læring og utvikling (s. 31).

Her forklares det at begrepet «basiskompetanse» blir for vidt og udefinert, derfor mener departementet at det burde spesifiseres. Disse grunnleggende ferdighetene blir sett på som redskaper for læring og utvikling, og må tydeliggjøres i læreplanene for fag sammen med kompetansemålene.

Departementet foreslår i det foregående at læreplanene for fag skal uttrykke klare mål for grunnleggende ferdigheter og fagkompetanse, og at mål og progresjon tydeliggjøres for hele det 13årige løpet. Etter departementets oppfatning er det ingen motsetning mellom en faglig sterk opplæring og en opplæring som har som mål å fremme sosial kompetanse, personlig utvikling og dannelse (s. 35-36).

Det blir sagt her at etter departementets oppfatning er det ingen motsetning mellom faglig opplæring og en opplæring som har som mål å fremme holdninger og verdier. Dette tolker jeg som et «forsvar» av fokuset på den faglige biten i meldingen, det er vektlagt gjennomgående i meldingen at det er det faglige aspektet i opplæringen som er viktig og nødvendig.

Dannelsesaspektet blir nevnt i meldingen, det er likevel sett opp mot hvordan de grunnleggende ferdighetene kan gi allmenndannelse:

Skolens bidrag til allmenndannelsen skjer i hovedsak gjennom arbeidet med fagene i skolen. Ved å arbeide med fagene oppøves ferdigheter i lesing, blant annet for at elevene skal få tilgang til det store tilfanget av litteratur som er tilgjengelig, og for å kunne orientere seg i et stadig mer leseintensivt samfunn. Gjennom fagene blir elevene kjent med sin egen og andre lands kultur og historie. I arbeidet med fagene lærer elevene problemløsning, å mestre gjennom å øve, de lærer å arbeide sammen med andre elever, å respektere og ta hensyn til andre elever og voksne, og de lærer at resultater kan nås gjennom utholdenhet og innsats (s. 31-32).

Her står det at ved å styrke sine grunnleggende ferdigheter og kompetanse vil man kunne bli et dannet menneske. Dette kan forstås ved at en sterk faglig opplæring er det man trenger for å bli en verdensborger, og at dannelse går hånd i hånd med kompetanse. Grunnleggende ferdigheter er en tydelig forutsetning for god kvalitet i skolen, gjennom å styrke sine grunnleggende ferdigheter vil også de faglige prestasjonene bli bedre. Det er den instrumentelle kompetansen som vil være det mest viktige å fokusere på i opplæringen.

Det bekreftes større vekt mot en dreining mot faglige prestasjoner når departementet avklarer hvordan vurdering i skolen skal foregå:

Departementet mener at disse to elementene – faglige prestasjoner på den ene siden og atferd, orden og innsats på den andre – skal holdes fra hverandre, slik at det blir klarere for elevene og læringene hvilke kriterier som legges til grunn for vurderingen (s. 39).

Ved å skille mellom faglige prestasjoner og atferd, orden og innsats, legger man til rette for at noe er mer viktig enn det andre. Det spesifiseres at resultatene er viktige for vurdering av hvordan ting står til i skolen, dermed vil det være hensiktsmessig at disse

blir vurdert utenom hvilke holdninger og verdier elevene har til skolearbeidet og til skolen generelt. Dette forklares blant annet ved at resultatene er målbare, slik at det kan gi indikatorer på hvilke tiltak som fungerer og hva som kan forbedres:

Departementet ser det som viktig at endringer i oppnådde resultater så langt som mulig kan måles og sammenlignes fra år til år. For å bidra til dette vil departementet sørge for at det utvikles nødvendige redskaper for at standpunktvurderingen i størst mulig grad skal være standardbasert. Departementet legger opp til at innføring av de nasjonale prøvene allerede fra 2004 blir viktige redskaper i denne sammenhengen (s. 40).

De nasjonale prøvene blir implementert som viktige redskaper i vurdering av kvalitet i skolen. Hvordan elevene skårer på disse prøvene vil dermed være en stor del av grunnlaget på hvordan kvaliteten er på hver enkelt skole.

Nye læreplaner og nasjonale prøver vil kunne inspirere elevene og skolen til økt innsats i flere fag, bedre elevenes rettssikkerhet gjennom at standpunktvurderingene får et bedre faglig grunnlag, og gi myndighetene nasjonalt og lokalt kvalitativt bedre tilbakemeldinger for å kunne iverksette relevante tiltak (s. 40).

Oppsummert er representasjonene i St.meld. nr. 30 (2003-2004) vist gjennom en forklaring av styrkning av grunnleggende ferdigheter. Det blir tydeliggjort at ved få et kompetanseløft i forhold til bedre grunnleggende ferdigheter og bedre faglige resultater, vil føre til et kvalitetsløft. Sterk faglig opplæring er fremstilt som viktigere enn annen opplæring i skolen, da det er grunnleggende ferdigheter, kompetansemål, kunnskap og resultater som blir fremhevet i hvordan man kan se kvalitet i skolen. Man kan se en dreining mot fokus på instrumentell kompetanse og grunnleggende ferdigheter.

Resultat- og målorientering på den politiske agendaen

I denne underkategorien har jeg presentert representasjoner som synliggjør hvordan resultatorientering blir fremtredende i både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004). I NOU 2002:10 er det eksplisitt beskrevet hvordan resultatene til elevene er det som blir lagt størst vekt på i rammeverket av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Resultatkvalitet får plass øverst i et kvalitetshierarki, likevel påpeker utvalget at de to andre kvalitetsområdene er viktige da de tre kvalitetsområdene må ses i sammenheng av hverandre. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er resultatperspektivet beskrevet mer implisitt. Det er ikke like tydelige beskrivelser om at elevenes resultater er viktige for kvalitetsvurdering og -utvikling som det er i utredningen til Kvalitetsutvalget. Grunnleggende ferdigheter og et kunnskapsløft er det som eksplisitt, mens elevenes resultater og prestasjoner er å finne mellom linjene i beskrivelsene av dette.

Resultatorienteringen gjør seg gjeldende i samfunnet med det markedsliberalistiske kunnskapsregime. Innenfor dette kunnskapsregime blir skolen sett på som en sentral faktor for økonomisk vekst og nasjonal konkurranseevne (Aasen, 2007, s. 37). Dette er gjeldende i St.meld. nr. 30 (2003-2004), da instrumentell kompetanse og grunnleggende ferdigheter er i fokus. Kunnskapssamfunnet fordrer at vi er kompetente og kunnskapsrike mennesker. Kunnskap blir beskrevet som viktigste innsatsfaktoren i økonomien, det er avgjørende for vår evne til å konkurrere på de globale markedene (Clemet, 2014, s. 496). Det trekkes en direkte linje mellom kunnskap og nasjonal konkurranseevne, og en tanke om at hvis vi hever kunnskap og kompetanse i skolen, vil det styrke nasjonen i et internasjonalt perspektiv. Stortingsmeldingen introduserer et utdanningspolitisk systemskifte for å møte utfordringer som den nye kunnskapsøkonomien og et mer kunnskapsdrevet samfunn gir skolen (Aasen, 2007, s. 25). Det markedsliberalistiske kunnskapsregimet øker friheten til elevene, foresatte,

skolen og lærerne, men det gir også rom for overvåkning av resultater som skolene og spesifikt elevene oppnår. På denne måten blir det en invitasjon til sterkere konkurranse mellom institusjoner og mellom elever (Aasen, 2007, s. 38).

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er et verktøy for å overvåke resultater til skoler og elevene ved disse skolene. Det er gjennom systemet for kvalitetsvurdering at evaluering blir et statlig styringsverktøy (Aasen, 2007, s. 27). I det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal det helhetlige læringsutbyttet, nærmere sagt kunnskaper, ferdigheter og holdninger, måles. Resultatkvalitet blir på denne måten lagt mest vekt på i vurderingen av kvalitet i skolens virksomhet. Kvalitetsutvalget påpeker at prosess- og strukturkvalitet må ikke glemmes, da alle de tre kvalitetsområdene vil gi et helhetlig bilde av kvaliteten i opplæringen. Struktur- og prosesskvaliteten brukes for å beskrive de øvrige dimensjonene som skal ivaretas i kvalitetsvurderingssystemet (Aasen, 2007, s. 25). Gjennom dette vurderingssystemet blir kompetanse- og målorienteringen forsterket basert på prestasjoner og målte læringsresultat (Volckmar, 2016, s. 128).

Nasjonale prøver ble implementert i 2004 med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, men de var lite tilpasset de gjeldende fagplanene i L97. Disse prøvene ble møtt med mye motstand i skolene, det var også debatter i den politiske sfæren om de nasjonale prøvene (Volckmar, 2016, s. 116). I utgangspunktet var det en bred politisk konsensus om at prøvene skulle innføres, men likevel foregikk det debatt om prøvenes funksjon og intensjon. Spesielt med tanke på om prøvene skulle ha summative eller formative hensikter (Vestheim & Sem, 2019, s. 28). Det var spørsmål om prøvene skulle være et måleredskap for å rangere skolene eller fungere som et pedagogisk verktøy for å bedre undervisningen (Volckmar, 2016, s. 116). Et annet moment i debatten var om prøveresultatene skulle offentliggjøres eller ikke.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skulle være tilgjengelig for brukerne og allmennheten gjennom en åpen og nettbasert kvalitetsportal, kalt skoleporten. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) forklares dette ut fra et åpenhet- og utviklingsperspektiv. Ved at nettstedet er åpent for allmenheten ligger det bedre til rette for at alle som er interesserte i utviklingen av skolen kan engasjere seg og følge med (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 26). Denne forklaringen stiller Clemet seg bak også i 2014, hun anslår at de fleste er nok enige i at myndighetene, både på lokalt og nasjonalt nivå, må ha styringsinformasjon og kunnskap om skolen. Sett slik vil det også være rimelig at foresatte og elever, og i siste instans velgerne, også får en viss informasjon om hvordan ting står til i skolen (Clemet, 2014, s. 502). Det virker ikke som at rangeringsaspektet blir vurdert i disse forklaringene, selv om det har vært flere uttalelser i media blant annet om misnøye om publiseringen av resultatet grunnet rangering og sammenligning av skoler (jf. Vestheim & Sem, 2019). Ved å fokusere på måling av resultater for å få en indikasjon av kvalitet vil det nesten naturlig legges opp til et sammenligningsgrunnlag for forbedring og utvikling i den norske skole. De nasjonale og internasjonale testene/prøvene er primært utformet som et styringsverktøy der målene for resultatoppnåelse brukes som grunnlag for utviklings- og forbedringsarbeid både på nasjonalt og lokalt nivå. Gjennom PISA får man informasjon om hvordan det norske utdanningssystemet ligger i forhold til andre land, basert på rangeringer av prestasjoner. De nasjonale prøvene gir et nasjonalt perspektiv, og et grunnlag for sammenligning helt ned til klassenivå av elevers læringsresultat (Volckmar, 2016, s. 130). På denne måten kan man se de nasjonale prøvene som et kvalitetskontrollerende virkemiddel. Skolen skal i større grad enn tidligere styres av kunnskap om resultater og prestasjoner (Aasen, 2007, s. 27).

Som nevnt var det ikke lett å finne representasjoner som viste eksplisitt til resultatmåling i St.meld. nr. 30 (2003-2004), det var heller flere som pekte på et resultatorientert syn på opplæringen og på elevene. Gjennomgående i meldingen fremheves ord som kompetansemål, kunnskap, ferdigheter når det er snakk om skolens virksomhet og hvordan man kan bedre kvaliteten i den. Dette kommer blant annet til syne i hvordan de vektlegger de fem grunnleggende ferdighetene som presenteres i meldingen. Meldingen begrunner utformingen av disse ferdighetene ut fra et forslag fra Kvalitetsutvalget om å innføre noe de kaller «basiskompetanse», i St.meld. nr. 30 (2003-2004) bruker de derimot ikke det begrepet og har spisset inn betydning og innhold i sin forståelse. På denne måten distanserer meldingen seg fra Kvalitetsutvalgets prioriteringer. De grunnleggende ferdighetene krever at læringen i skolen i særlig grad skal konsentreres om kognitive ferdigheter (Telhaug, 2005, s. 88). Lars Løvlie (2005, s. 276) stiller seg kritisk og mener at de fem grunnleggende ferdighetene ikke kan ha en samlet betegnelse på ferdigheter, kompetanse og danning. Kompetanse blir beskrevet som et knippe av ferdigheter i hvordan planene i fag beskriver målene, og dannelsesaspektet har mistet sin plass i det Løvlie (2005, s. 276) kaller «ferdighetståken».

Ved å integrere de grunnleggende ferdigheter i alle fag på det enkelte fagets premisser og på alle relevante nivåer sies det klart ifra om at den sosiale kompetansen gis lavere status (Telhaug, 2005, s. 88). Clemets utdanningspolitiske prosjekt er i brudd med det sosialdemokratiske tradisjonen. Dette ser man i hvilke element som er sentrale i reformen. Fokus på blant annet kvalitetsutvikling, kvalitetskontroll, resultatinsentiv og individualisering viser til en ny forståelse av hva som anses som kvalitet i skolen. Det blir vist til at innholdet i skolen skal bestemmes av kompetansemål for enkelte fag (Bachmann & Haug, 2007, s. 272). Når kvaliteten i skolen måles gjennom indikatorer som karakterer og gjennomføringsprosent, sier det lite om kvaliteten på innholdet i skolen (Saur & Ulleberg, 2020, s. 13).

5.0 Sammenfattende drøfting

Kvalitetsdiskursen på tidlig 2000-tallet inneholder et utdanningspolitisk skifte. Det er en underliggende endring i hvordan man tenker om skolen, og hva som blir sett på som kvalitet i skolen. Dette vises gjennom de dominerende representasjonene jeg har identifisert i NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004). Disse to offentlige dokumentene var med i startskuddet på kvalitetsreformen i den norske skolen og utdanningspolitikken. De tre dominerende representasjonene: De ansvarlige, synet på opplæringen og resultatmåling, var fremtredende i lesningen min som hovedtrekk ved kvalitetsdiskursen. For å sikre seg en god kvalitet i skolen ble det pekt på mye av det samme, men likevel var det litt skifter i hva som var mest vektlagt i hvert dokument og hvordan det ble presentert. Intertekstualitet er å finne da stortingsmeldingen baserer seg på utredningen, likevel vil det være relevant å identifisere hva som er likt og ulikt, da NOU 2002:10 er bare en av to delinnstillinger som St.meld. nr. 30 (2003-2004) er utformet etter.

Ansvarliggjøring gjorde seg svært gjeldene i både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004). Det var bred enighet om at skolen som virksomhet måtte ansvarliggjøres mer i kvalitetsforbedring, og at de ansatte burde heve sin egen kompetanse for å være i stand til å møte kravene kunnskapssamfunnet setter for skolen. Den største forskjellen jeg identifiserte mellom dokumentene er hvem som det spesifikt skal legges mest ansvar på. I NOU 2002:10 ble skoleeierne uthevet til å være fremste garantist for en god opplæring, og gjennomgående i utredningen er det fokus på at ledelsen ved lærestedet og skoleeiere må ansvarliggjøres for å få til et system for kvalitetsvurdering. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er det derimot mer fokus på lærerens kompetanse. Skoleledere og skoleeiere er også en tydelig del av satsingen, men læreren og lærerutdanningen er spesielt i sentrum av ansvarliggjøringen meldingen snakker om. Jeg har tidligere nevnt at NOU 2002:10 kanskje ikke nevner lærerrollen så mye da denne utredningen kommer med et forslag til et rammeverk for et kvalitetsvurderingssystem. Den andre delinnstillingen (NOU 2003:16) har muligens mer fokus på lærerens kompetanse som vil kunne sammenfalle med hvordan stortingsmeldingen vektlegger det.

Både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) har et positivt syn på opplæringen, det er et ønske om å skape en opplæring som fordrer gode erfaringer og opplevelser i skolen slik at elevene kjenner på lærelyst og motivasjon. Livslang læring og utvikling er noe som er ønskelig for at det skal bli bedre kvalitet i skolen. I NOU 2002:10 beskrives det helhetlige læringsutbytte som poeng for kvalitetsutvikling, om skolen skal gå gjennom et kvalitetsløft er det naturlig at man vender fokuset mer mot det som kalles helhetlig læringsutbytte. Læringsutbytte er forklart ut fra hva elevene har lært og hvilken kompetanse de sitter igjen med etter endt utdanning. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er de enige at læringsutbytte burde få mer fokus, og det spesifiseres at det er flere områder i opplæringen som ikke er tilstrekkelige. Gjennomgående i meldingen fremheves det flere steder at skolen har et forbedringspotensiale, dette fokuset finner vi ikke like sterkt i NOU 2002:10. Derimot viser de til en enighet om at resultatene fra PISA-undersøkelsen må tas på alvor, og dermed blir denne undersøkelsen en grunn til endring av den norske skolen. Begge dokumentene viser til PISA for å forklare hvorfor det burde bli rettet søkelys på kvaliteten i skolen, og til dels på hva som burde endres for å få til et kvalitetsløft.

Begge dokumentene trekker en direkte linje fra elevenes ferdigheter, prestasjoner og resultater til kvalitet i skolen. I NOU 2002:10 er det eksplisitt forklart at

resultat kvaliteten er det som man ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet. Det helhetlige læringsutbyttet omfatter resultat kvaliteten, og på den måten blir det hovedfokus for kvalitet i skolen. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er det derimot forklart mer implisitt hvordan elevenes resultater har påvirkning på kvaliteten i skolen. Grunnleggende ferdigheter, kompetansemål og kunnskap er ord som brukes for å få frem at faglige resultater vil føre til et kvalitetsløft. På denne måten blir en sterk faglig opplæring viktigere enn annen type opplæring. Med denne meldingen ser jeg en dreining mot et fokus på instrumentell kompetanse i stedet for et fokus på danning. Den største forskjellen på representasjonene er hvordan de bruker språket for å få fram meningen sin, der det er tydelig at et kvalitetssystem vil måle resultat kvaliteten i NOU 2002:10 trengs det å lese mellom linjene i St.meld. nr. 30 (2003-2004) for å se at grunnleggende ferdigheter og kompetansemål viser til det samme.

Disse representasjonene viser til et uttrykk for kvalitet i tråd med det markedsliberalistiske kunnskapsregime. Det er trukket tydelige linjer mellom skolen og hvordan den kan styrke den nasjonale konkurranseevnen. Oppmerksomheten på elevenes resultater er her en viktig indikator på kvalitet (Skedsmo & Mausestaden, 2017, s. 169). Alle de tre dominerende representasjonene kan legges sammen som et uttrykk av styrkning av elevenes ferdigheter, som igjen vil føre til bedre resultater og prestasjoner. Denne nye måten å forstå kvalitet i skolen på er interessant, da det ikke minner noe særlig om det som ligger i grunn for skolens formål. Det økonomiske språket som brukes spesielt i St.meld. nr. 30 (2003-2004) kan endre tenkningen om skole og utdanning slik at det blir dreid mer mot resultater, læringsutbytte og konkurranse. Faren med dette er at kvalitet ikke kobles opp mot en vedvarende fortolkning av skolens mandat og oppgaver (Karlsen, 2004, s. 334). I formålsparagrafen § 1-1 (Opplæringsloven, 1998) står det oppramset en rekke mål og verdier som elevene skal opparbeide seg og utvikle gjennom skoleløpet. Blant annet står det at gjennom skolegangen skal elevene utvide kjennskapet til og forståelsen av den nasjonale kulturarv og vår felles internasjonale kulturtradisjon. Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfold og fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte. Elevene skal også lære å tenke kritisk og handle etisk og miljøbevisst (Opplæringslova, 1998, § 1-1).

Dette er verdier og holdninger som fremmer et dannelsesperspektiv mer enn et læringsperspektiv som vi ser i den markedsliberalistiske tilnærmingen til skolen. Det står også av «Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng» (Opplæringslova, 1998, § 1-1). Læring kan forstås her som en del av et dannelsesprosjekt, man skal lære gjennom danning. Det forutsetter at man, gjennom å ha en god allmenndannelse, har store muligheter for å lære. Læring kan ikke skape dannelsesprosjekt på samme måte som dannelsesprosjekt kan gi rom for læring. Fokuset i opplæringsloven (1998) er på det «indre liv» og fagenes kulturelle innhold. Gjennom en kvalitetsforståelse som angår elevenes faglige prestasjoner og resultater blir det beskrevet en skole hvor de sentrale fagene (ferdighetsfagene) får mest oppmerksomhet. På denne måten samler oppmerksomheten seg rundt nytteaspektet og ikke dannelsesaspektet (Telhaug, 2005, s. 168). Den norske skole har gjennom dette fått pålagt seg å tjene et økonomisk nyttemål sterkere enn noen gang tidligere (Telhaug, 2005, s. 169).

Når opplæringen forankres i fagene, blir elevenes forutsetninger og livsverden tatt mindre hensyn til. Dette gjør seg gjeldende med St.meld. nr. 30 (2003-2004). Det store kvalitetsprosjektet er innføringen av nasjonale prøver, med Stortingets tilslutning om å

utvikle et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som politisk støtte (Karlsen, 2004, s. 332). Disse prøvene har som nevnt tidligere blitt omdiskutert, og det har blitt vist mye motstand både fra elevene, lærerne og andre hold. Blant annet pekte professor Trond Eiliv Hauge og tidligere ekspedisjonssjef Kjell Eide at prøvene ikke kunne gi et riktig bilde av undervisningens kvalitet ved den enkelte skole fordi elevenes prestasjoner i høy grad bestemmes av forhold som ligger utenfor skolens rekkevidde (Telhaug, 2005, s. 136). Dette retter Clemet (2014, s. 506) et kritisk blikk mot, hun mener det blir feil at skolen som organisasjon forsvinner som ansvarlig enhet. Lærere og politikere kan ikke sitte med det ansvaret. Elevorganisasjonen var heller ikke redd for å vise sin motstand til det nye testregime. Et aspekt elevene var sterkt imot er departementets publisering av resultatene på nett. De mente dette kunne gi allment innsyn helt ned på skolenivå. Clemet forsvarte dette med at det ikke fantes noen intensjon i departementet om å rangere skoler og elever, og mente derfor at det ikke var grunn for bekymring (Løvlie, 2005, s. 138). Det er derimot ikke nødvendig for departementet å rangere resultatene, når systemet er åpent for allmenheten vil andre aktører kunne gjøre det.

Media har vært en aktiv aktør i fremstillingen av nasjonale prøver, dette kan ha hatt innvirkning på hvordan allmenheten, beslutningstakere og profesjonen oppfatter skolens samfunnsmandat og opplever skolens praksis (Vestheim & Sem, 2019, s. 27). Siden implementeringen av de nasjonale prøvene i 2004 har det vært mange medieoppslag om prøvenes hensikter, disse oppslagene har også vært en stor faktor i formidlingen av misnøye. Rektorer, lærere, elever, foresatte og skoleeiere uttrykte skepsis om testenes kvalitet, intensjonen med testene og at de nasjonale prøvene ikke bidro til ny kunnskap. På grunn av mye kritikk ble 2006 et pauseår, etter regjeringsskifte ble det vedtatt å ikke avholde nasjonale prøver det året. Systemet skulle evalueres og prøvene forbedres før de skulle tas i bruk igjen (Vestheim & Sem, 2019, s. 33). Selv om myndighetene har holdt sitt ord ved å ikke ha rangert aktører, har arbeidet blitt overlatt til mediene (Vestheim & Sem, 2019, s. 42). Skolens folk aksepterte de nasjonale prøvene etter hvert som flertallet på Stortinget gjorde det, selv om de nasjonale prøvene fikk mye negativ omtale i media.

Tradisjonelt sett har det vært et skille mellom venstresidens og høyresidens utdanningspolitikk. Venstresiden har tillagt skolen et bredt samfunnsmandat med et bredt kunnskapssyn med fokus på blant annet demokratisk deltakelse, sosial kompetanse, danning og samarbeid. Høyresiden har et mer ensidig kunnskapssyn der kunnskap og sikring av elevenes grunnleggende ferdigheter er i fokus (Volckmar, 2016, s. 127). På tidlig 2000-tallet da den globale kunnskapsøkonomien gjorde seg gjeldende, ble det derimot en unison satsing på kunnskap og kvalitet i utdanningen. Alle partier så ut til å være bundet opp i den rådende markedstenkningen der utdanningens fremste oppgave er å kvalifisere for arbeid i en konkurranseorientert økonomi (Volckmar, 2016, s. 129). På denne måten tilpasset den norske utdanningspolitikken seg internasjonal utdanningspolitisk tenkning i tråd med OECDs anbefalinger. Dette blir også sett gjennom innføringen av standardiserte internasjonale tester som muliggjør en rangering av utdanningspolitiske system på tvers av land (Volckmar, 2016, s. 124). Dette presset fra internasjonalt hold har endret måten å snakke om skolens mandat på. Der man før snakket om allmenndannelse, solidaritet og samfunnsansvar, snakkes det nå om læringstrykk, testskår og rangeringer (Sjøberg, 2014, s. 33). I både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) ser man tydelige spor av nyliberalismens språk. Dette gjør seg spesielt gjeldende i hvordan kvalitetsvurderingssystemet skal kunne vurdere kvalitet og hva som måles i forhold til dette.

Ved hjelp av internasjonale og nasjonale undersøkelser har vi fått innsikt til visse sider ved skolen. Disse undersøkelsene er gjennomført etter faglige kriterier, og gir relativt gode mål på ferdigheter. Det finnes kritikk som hevder at PISA-undersøkelsene og andre internasjonale undersøkelser ikke tester de fleste mål som den norske skole er forpliktet på (Løvlie, 2005, s. 278). Blant annet retter Sjøberg (2014) sterk kritikk mot PISA-undersøkelsens plass i den norske utdanningspolitiske debatten. PISA er helt tydelig på at de ikke tester skolekunnskaper, de forholder seg heller ikke til landenes læreplaner. Oppgavene i PISA-testen er ikke typiske skoleoppgaver. Selv om de er tydelige på disse punktene, hevder de likevel å ha utviklet et universelt gyldig mål for kvaliteten til et lands skolesystem (Sjøberg, 2014, s. 34). Oppgavene blir omtalt som «real life challenges» og at de er basert på «autentiske tekster», bak dette ligger en antagelse om at alle 15-åringer i verden har identisk «real life» (Sjøberg, 2014, s. 35). I slike komparative tester ligger det en antagelse om at man i realiteten tester landets framtidige konkurransevne, på denne måten kan man si at befolkningens kompetanse er det viktigste konkurransefortrinn i et lands økonomi (Sjøberg, 2014, s. 28).

Slik sett kan man se tydelige spor av samfunnets interesser og holdninger i både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004). Dokumentene har også brakt med seg en del endringer i det norske utdanningssystemet. Med *Kunnskapsløftet* (LK06) ble det innført kompetansemål i alle fag, og de fem grunnleggende ferdighetene som presenteres i stortingsmeldingen gjorde seg gjeldene med den nye læreplanen. For å styrke disse grunnleggende ferdighetene ble det blant annet innført lese- og skriveopplæring fra første årstrinn (Aasen, 2007; Clemet, 2014). Kvalitetsforståelsen på tidlig 2000-tallet er sterkt preget av internasjonale føringer, og av et ønske om å være konkurransedyktig i en globalisert verden. Begge tekstene dokumenterer en dreining mot et markedsliberalistisk kunnskapsregime, og på grunn av dette blir elevenes resultater og prestasjoner satt i hovedfokus for opplæringen.

6.0 Oppsummering og avsluttende refleksjoner

I denne oppgaven har jeg forsket på spørsmålet: «Hva kjennetegner kvalitetsdiskursen i den norske skolen tidlig på 2000-tallet?». Hensikten med studien var å avdekke hvilke representasjoner som fantes og hvilke som var dominerende i kvalitetsdiskursen på tidlig 2000-tallet. For å utforske dette nærmere ble det formulert to forskningsspørsmål: «Hvilke representasjoner av kvalitet finnes i NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse og St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring?» og «Hvilke forståelser av kvalitet er dominerende i kvalitetsdiskursen?». I et forsøk på å finne svar på dette har jeg ikke brukt en bestemt teori, men jeg har sett kvalitetsdiskursen i sammenheng med den samfunnsmessige konteksten ved hjelp av en diskursanalytisk tilnærming.

Da jeg leste NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) så jeg etter representasjoner av hvordan kvalitet i skolen ble forstått, hva som ble vektlagt i et kvalitetsløft og hvilke begrunnelser som la til grunn for et behov om et kvalitetsløft. Gjennom min lesning merket jeg meg spesielt tre hovedfaktorer som var veldig fremtredende i begge dokumentene: Ansvarliggjøring, opplæringsperspektiver og resultatmåling. Jeg kategoriserte representasjonene som bekreftet disse faktorene, og vurderte de som dominerende diskurser. De tre kategoriene er: De ansvarlige, synet på opplæringen og resultatmåling. St.meld. nr. 30 (2003-2004) er til dels basert på NOU 2002:10, så det er intertekstualitet å finne i tekstene. Begge tekstene inneholdt representasjoner av en dreining mot ansvarliggjøring av skoleeier, ledelsen ved lærestedet og læreren. Det var derimot en forskjell i hvor tyngdepunktet lå. Både NOU 2002:10 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) peker på PISA-undersøkelsen for å forklare hvorfor det burde bli rettet søkelys på kvaliteten i skolen, og til dels på hva som burde endres for å få til et kvalitetsløft. Representasjoner av hvordan kvalitet kan sees i sammenheng med elevenes resultater og prestasjoner er svært fremtredende i begge tekstene, dog beskrevet på forskjellige måter. I NOU 2002:10 blir resultat kvalitet beskrevet som det overordnede kriteriet i et system for kvalitetsvurdering, i St.meld. nr. 30 (2003-2004) blir kunnskap, grunnleggende ferdigheter, kompetansemål og resultater fremhevet for hvordan man kan se kvalitet i skolen. Sterk faglig opplæring er fremstilt som viktigere enn annen opplæring i skolen.

Kvalitetsdebatten gjør seg like gjeldende i dag som på tidlig 2000-tallet. Kvalitetsdiskursen i den norske skole er ikke et lukket kapittel. Jeg har tidligere argumentert for at materialiteten til kvalitetsdiskursen ikke vil være en del av analysen på grunn av prosjektets omfang, men likevel sitter vi med «fasiten» på hvordan dette med kvalitet har utviklet seg siden 2002. Det har vært forholdsvis lite motstand til budskapet, selv om det stadig har vært debatter om testregime og hva som er indikatorer på kvalitet. Det er først nå med fagfornyelsen at man kan se spor av «større» endringer. Etter dokumentene ble det innført en ny læreplan i den norske skolen. *Kunnskapsløftet* (LK06) ble implementert i 2006. Lærerutdanningen har endret inntakskravene flere ganger etter disse dokumentene ble utformet, og disse kravene er igjen opp til diskusjon. Til nå har det vært krav om karakter 4 i norsk og matematikk, uansett hvilke fag man ønsker å undervise i har man vært nødt til å ha «tilstrekkelig» kompetanse i det som stortingsmeldingen identifiserte som nyttefag. Det har blitt gjennomført nasjonale prøver og internasjonale tester i den norske skolen, sammenligning stiller fortsatt sterkt i vår vurdering av egen praksis. På denne måten er St.meld. nr. 30 (2003-2004) og tankegangen som kom med meldingen fortsatt relevant den dag i dag.

I dag er det etterspurt endringer i NKVS, nasjonale prøver og andre vurderingsformer (Skyvulstad, 2022; Nicolaysen, 2022), derfor har det vært interessant å se tilbake til hvorfor det ble etablert i første omgang. Gjennom min lesning og ny forståelse av dokumentene har jeg lagt merke til en viss «desperasjon» i utviklingen av verktøy for kvalitetsvurdering. Det kan tenkes at det har vært litt forhastede analyser og vurderinger av tilstanden i skolen etter PISA-sjokket i 2001. Dette gjenspeiles i NOU 2002:10, der forklares det at «Utvalget har ikke hatt anledning til å foreta en fullstendig analyse av tilstanden i grunnopplæringen når det gjelder kvalitetsvurdering. Utvalget baserer sine vurderinger på tilstandsrapporteringer fra de statlige utdanningskontorene og fra Læringscenteret» (NOU 2002:10, s. 16). Dette tyder på at det ble ansett som viktig at disse endringene ble kjapt utformet slik at det kunne bli implementert så fort som mulig. Hvilke konsekvenser dette kan ha hatt er vanskelig å si noe om, men det tenkes at det er enkelte områder med opplæringen som ikke blir avdekket og tatt i betraktning.

Som nevnt er ikke kvalitetsdiskursen en del av et lukket kapittel. Det er mange spennende tilnærminger til hvordan man kan forske på kvalitet i skolen. Personlig kunne jeg godt ha tenkt meg til å fortsette denne studien, og se forståelsen av kvalitetsdiskursen på 2000-tallet opp mot den nye forståelsen som kommer med fagfornyelsen (LK20) og det bredere kompetansebegrepet som følger med. Dette tror jeg har vært med på å belyse viktige sider ved kvalitetsdebatten som har foregått siden starten av 2000-tallet, og som fortsetter å gjøre seg gjeldende den dag i dag.

Å forske på hvordan koronapandemien har endret vurderingsmåter og vurderingskrav i den norske skole er også et prosjekt jeg anser som både nødvendig og interessant. Under pandemien måtte den norske skolen omstille seg helt, og lærerne ble avhengig av å formidle faglig input ved hjelp av undervisning på internett. Det ble vanskelig å få gjennomført prøver, mye på grunn av vanskeligheter med utforming av prøvene, men og på grunn av at man ikke visste hvordan kvaliteten på fjernundervisningen egentlig var. I denne perioden har avgangseksamener også blitt avlyst. Ut fra den forståelsen av kvalitet jeg har avdekket med denne studien vil det være tilnærmet umulig å si noe om kvaliteten i opplæringen under koronapandemien, uten prøver og eksamener og i tillegg nye undervisningsmetoder vil det være interessant å se hvordan politikerne, lærerne og kanskje elevene stiller seg til kvalitetsbegrepet i denne sammenhengen. En pandemi og en revidert læreplan må ha skapt endringer i kvalitetsdiskursen, og hvordan man tenker om vurderingspraksis og andre aspekter med kvalitetsløftet i skolen. Ringvirkningene av dette er interessante å se nærmere på.

Referanseliste

- Aasen, P. (2007). Læringsplakatens utdanningspolitiske kontekst. I J. Møller & L. Sundli (Red.). *Læringsplakaten. Skolens samfunnskontrakt*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Bachmann, K. & Haug, P. (2007). Kvalitet og tilpassing. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 91(4), 265-276. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2007-04-02>
- Bergström, G. & Boréus, K. (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvitenskapelig text- och diskursanalys* (2.utg.). Lund: Studentlitteratur
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3.utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Burr, V. (2015). *Social Constructionism* (3. utg.). London: Routledge
- Clemet, K. (2014). «Verdens beste skole». *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 98(6), 496-506. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2014-06-09>
- Eliassen, K.O. & Oldervik, H. (2020). Da norsk skole skulle kvalitetssikres. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.). *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning*. (s. 25-40). Oslo: Universitetsforlaget
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press
- Hagemann, K. (2019, 23. oktober). *Synkron forskning*. I Store Norske Leksikon. Hentet fra https://snl.no/synkron_forskning
- Hitching, T.R. & Veum, A. (2011). Introduksjon. I T.R. Hitching, A.B. Nilsen & A. Veum (Red.). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. (s. 11-39). Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Johannesen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag
- Karlsen, G. E. (2004). St. meld. Nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring – et utdanningspolitisk perspektiv. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 88(4), 331-335. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2004-04-07>
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke det den en gang var. En innføring i historiefaget* (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Kleven, T.A. & Hjørdemaal, F.R. (2018). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode. En hjelp til kritisk tolkning og vurdering* (3.utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Kristeva, J. (1980). Word, dialogue, and novel. I L. S. Roudiez (Red.). *Desire in language. A semiotic approach to literature and art by Julia Kristeva*. (s. 64-91). New York: Columbia University Press
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen av lys av fagfornyelsen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-kvalitetsutvikling-i-skolen-i-lys-av-fagfornyelsen/id2865484/>
- Løvlie, L. (2005). Ideologi, politikk og læreplan. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 89(4), 269-278. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2005-04-03>

- Mathisen, W.C. (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan* (Forskningsnotat 1/97). Oslo: Institutt for statsvitenskap, UiO
- Neumann, I. (2001). *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Nicolaysen, H. C. (2022, 7. mars). *Kan det bli en fagfornyelse uten vurderingsfornyelse?* Utdanningsforbundet.
<https://www.utdanningsforbundet.no/fylkeslag/viken/nyheter/2022-viken/kan-det-bli-en-fagfornyelse-uten-vurderingsfornyelse/>
- NOU 2002:10. (2002) *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-10/id145378/>
- NOU 2003:16. (2003). *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/?ch=1>
- Opplæringslova. (1998). Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Saur, E. & Ulleberg, H. P. (2020). Innledning. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.). *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning*. (s. 13-24). Oslo: Universitetsforlaget
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook* (3.utg). Los Angeles: Sage Publications
- Sjøberg, S. (2014). PISA-Syndromet: Hvordan norsk skolepolitikk blir styrt av OECD. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31(1), 30-43. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2014-01-04>
- Skedsmo, G. & Mausestaden, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren – spenninger mellom resultatstyring og fagligprofesjonelt ansvar. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 101(2), 169-179. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-02-06>
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Skyvulstad, T. (2022, 4. februar). *Ikke et godt system for å vurdere kvalitet*. Utdanningsforbundet.
<https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2022/system-for-a-vurdere-kvalitet/>
- St.meld. nr. 30 (2004-2005). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf>
- Telhaug, A. O. (2005). *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole. Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnopplæringen*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag

- Vestheim, O. P., & Sem, L. (2019). Nasjonale prøver i norske riks- og regionaviser - en historisk tekstanalyse av redaksjonelle framstillinger av nasjonale prøver. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 5. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v5.1498>
- Veum, A. (2011). Kva er diakron diskursanalyse? I T.R. Hitching, A.B. Nilsen & A. Veum (Red.). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. (s. 81- 87). Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Volckmar, N. (2016). Introduksjon. I N. Volckmar (Red.). *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*. (s. 11-21). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Volckmar, N. (2016). Fellesskolen som arbeidsmarkedsintegrerende prosjekt. I N. Volckmar (Red.). *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*. (s. 111-131). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Volckmar, N. (2016). Grunnskolen som samfunnsintegrerende prosjekt: En sammenfattende analyse. I N. Volckmar (Red.). *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*. (s. 132-145). Oslo: Gyldendal Akademisk

