

Siv Reidun Eide og Anne Høy Horsberg

Kva er oppdraget for skulen for framtida?

Ein studie av narrativ i nasjonal politikktutforming

Masteroppgåve i skuleleiing

Rettleiar: Jeffrey B. Hall

Juni 2022

Siv Reidun Eide og Anne Høy Horsberg

Kva er oppdraget for skulen for framtida?

Ein studie av narrativ i nasjonal politikkutforming

Masteroppgåve i skuleleiing
Rettleiar: Jeffrey B. Hall
Juni 2022

Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for lærerutdanning



NTNU

Kunnskap for ei betre verd

Samandrag

Tittel: *Kva er oppdraget for skulen for framtida? Ein studie av narrativ i nasjonal politikkkutforming*

Studien tek utgangspunkt i problemstillinga: *Kva narrativ om oppdraget til skulen er å finne i den nasjonale politikkkutforminga i samtida, og gir narrativa eit einskapleg oppdrag for skulen for framtida?* Føremålet er å identifisere dei forteljningane i nasjonal samtidig politikkkutforming som etablerer samanhengar mellom problem-, føremål- og kompetansesynet for skulen og opplæringa. Undersøkingane søkjer vidare å fastslå om narrativa gir føremåls- og innhaldsarbeidet i skulen ei sams retning. Dokumenta til grunn for analysane er *Perspektivmeldingen 2021* (Finansdepartementet, 2021), *Høring Forslag til ny opplæringslov* (Kunnskapsdepartementet 2021b og c), *Fullføringsreformen – Med åpne dører til verden og fremtiden* (Kunnskapsdepartementet 2021a), *En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag* (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021) og *Overordna del* (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Undersøkingane har ei vitenskapsteoretisk plassering innanfor diskursanalysen. Carol Bacchi (2009) sin «What's the problem represented to be»-analysestrategi (WPR) er retningsgivande for det analytiske arbeidet. Metodologisk kombinerer studien WPR-tilnærminga med ei narrativ undersøking (Fischer 2003). Ved hjelp av forskningsspørsmåla *kva er framstilt som problem som kan hindre oppnåing av føremåla med opplæringa?; kva er framstilt som føremåla med opplæringa; kva er framstilt som kompetansebehova for framtida; og kva er framstilt som styringsgrep som vil gje oppnåing av føremåla*, finn studien skulepolitiske narrativ gjennom fire sekvensielle strukturelement (problem, føremål, kompetanse, styringsgrep). Gjennom analysar og drøfting identifiserer studien dimensjonar ved kompetanse- og føremålsframstillingar som dominerer på tvers. Dette gir grunnlag for å dele narrativa om skulen i to hovudgrupper; Me har fått fram *ei hovudforteljing* om ein skule som problematiserer at den i for liten grad varetek det som med Gert Biesta si føremålstredeling (2015) kan kallast skulen sin kvalifiserande funksjon for nasjonen og samfunnet. Studien viser at ei føremålsrasjonell framstilling av den arbeidslivsrelevante, produktivitetsfremjande og sluttkompetanseorienterte skulen er framtrudande i narrativa. Narrative etterlyser meir utbyeorientert, «relevant», «etterspurt» og «framtidsetta» kompetanse. I *den andre hovudforteljinga* vert skulen sitt doble oppdrag understreka, og problematiseringane er sentrert kring i kva grad organisering og skuleutviklingspraksis stettar eit føremål der balansen mellom dei ulike føremålsdimensjonane er tatt i vare.

Utforskinga av narrativ har fått fram eit bilete av kva som er normaliserte måtar å forstå kunnskap og kompetansebehovet i samfunnet og skulen sitt føremål på. Ei tydeleg forteljing om eit skilje mellom «rett» og mindre «rett» kompetanse, viser at det er vesentleg å vurdere styringssignal om kompetanse i samheng med kva slags normativ grunngeving eller føremålstenking kompetansen er følgt av. Studien argumenterer for at kombinasjonen av WPR-tilnærming og narrativ analyse gir ei ramme for å forstå og utfordre dei samhengane og retningsvala narrativa etablerer. Medvit om dette vil òg vere viktig i dagleg skulepraksis.

Abstract

Title: *What is the objective of the education for the future? A study of narratives in Norwegian policymaking*

This thesis addresses the question: *What educational narratives regarding the objectives of the educational system can be found in present Norwegian policy documents, and are these perspectives pointing to a common future objective?* Aiming to identify educational narratives in Norwegian policy, the study examines how narratives establish certain ways of connecting problematisations, the purpose of education, and views of competence. Furthermore, the purpose is to determine whether the policy narratives points in the same direction. The documents included are White paper no. 14 (2020-2021) – *Long-term Perspectives on the Norwegian Economy 2021* (Ministry of Finance, 2021), *Hearing Proposal for a new Education Act* (Ministry of Education and Research 2021b and c), White Paper no. 21 (2020-2021) *Upper Secondary Education Completion Reform – Opening doors to the world and the future* [our translation] (Ministry of Education and Research 2021a), *The school for our time. Final report from the expert group for school performance indicators* [our translation] (Expert group for school performance indicators 2021) and the *Core Curriculum* (Ministry of Education and Research, 2017).

The study has a discourse analysis approach. Analytical strategies were guided by Carol Bacchi's (2009) "What's the problem represented to be" approach (WPR). Methodologically, the WPR approach is combined with a narrative policy analysis (Fischer 2003). The fundamental questions ask how the policy documents addresses the following issues: What is presented as the purpose of education? What competence is needed for the future? What are presented as problematisations to achieving the objectives? What is presented as management plans that will result in achieving key objectives? The analysing work correspondingly identifies educational narratives through four sequential structural elements: problematisations, objectives, competence, and management.

Through analyses and discussions, the study identifies dimensions of competence and objectives to dominate across the policy documents. This further suggests that the narratives identified can be divided into two main groups. *The first* is a school that does not properly address what in accordance with Gert Biesta's three domains of purpose (2015) can be called the qualification domain of education. The study shows that a presentation of the working life-relevant, productivity-promoting and outcome/final-competence-oriented school is prominent. There is a call for "relevant", "in-demand" and "future-oriented" competencies. In *the second* main group, the school's double mission is emphasized, and the discussions are centred around the extent to which organisation and school development practices support the balance between these purposes. The study has highlighted normalized ways of framing "knowledge" and "competence" through the educational narratives. A clear distinction between "correct" and "less correct" competence is evident. The study argues that the combination of WPR approach and narrative analysis provides a basis to understand and challenge the contexts and directions established through the narratives. Additionally, the study argues for a conscious interpretation of the narratives in daily school practice, and to evaluate policy signals in relation to normative grounds to which the competence is associated.

Føreord

«Ein må hoppe i det med begge beina for å vite kvar ein har hamna» (Siv Reidun Eide, 2021). Og sanneleg har me hamna i hamn, og har klara brasane med master-seglasen!

Tusen takk til alle som har vore til hjelp og støtta oss med navigasjonen undervegs. Takk til Pia S. Hagerup for vind i segla ved lasting og kasting av loss. Takk til Mari-Ana Jones og Thomas Dahl for lanterner og god skilting langsmed leia. Og hjarteleg takk til Jeffrey B. Hall for lange vaktar, gode sjøvettleksjonar og effektive skippertak som fekk oss på rett kjøll og ga oss ei trygg innsegling.

Lukkelege båt
Med trygg los
Ein som er kjend
Mellom skjera
Ein som veit vegen
— heim
Lukkelege båt

(Bente Bratlund, Frå «Lukkelege båt» i *Lukkelege båt. Dikt*, 1977)

Takksame er me òg til samarbeidet og fellesskapen oss to imellom. Ein riktig stor takk til kvarandre for fantastisk godt sjøkvinnskap! Ferda frå kadett til kaptein vert så mykje rikare når ein er to i same båt.

Nå er me i hamn, og det vert på eit vis godt å ha denne etappen bak seg. Våre tolmodige gubbar vil i alle fall ha betre høve no enn på lenge til å gle seg over sine heldige partnarval. Ved innlevering rundar me likevel av med budskapet som har vore leiestjerna vår på heile turen:

Nog finns det mål och mening i vår färd –
men det är vägen, som är mödan värd.

(Karin Boye, Frå «I rörelse» i *Händarna. Dikter*, 1927)

14. juni 2022
Høydalsmo og Tertnes,

Siv Reidun Eide og Anne Høy Horsberg

Innhald

Figurar.....	vii
Tabellar	vii
1 Innleiing	1
1.1 Emne og føremål.....	1
1.2 Bakgrunn	2
1.3 Problemstilling og forskingsspørsmål.....	3
1.4 Empirisk materiale	3
1.5 Masterformatet og empirisk utval	4
1.6 Avgrensingar	5
1.7 Sentrale omgrep	5
1.7.1 Narrativ	6
1.7.2 Oppdrag.....	6
1.7.3 Problematisering	6
1.7.4 Politikktforming	6
1.7.5 Styring	6
1.7.6 Føring.....	7
1.7.7 Makt.....	7
1.8 Gangen i oppgåva	7
2 Kompetanse i utdanningspolitisk kontekst.....	8
2.1 Kompetansesyn og aktørar i overnasjonal utdanningspolitikk.....	8
2.2 Periodiske hovudtrekk ved kompetansesyn i norsk utdanningspolitikk.....	11
2.3 Kompetanse-omgrepet.....	13
2.3.1 Den kompetente lærande	15
2.3.2 Kompetanse for framtida.....	16
2.4 Marknadsrasjonalitet	16
2.5 Det mangfaldige kompetanse-omgrepet.....	17
3 Teoretiske perspektiv	19
3.1 Føremålsdimensjonen ved skulen	19
3.1.1 Eit fleirdelt oppdrag	19
3.1.2 Eit tredelt perspektiv på skulen sitt føremål	20
3.1.3 Verdi i balanse framfor slagside	20
3.1.4 Verdi i prosess eller resultat	21
3.1.5 Verdi i aktuell nytte eller tradisjon.....	21
3.1.6 Verdi i fellesskap eller individualitet.....	22

3.2	Kunnskap- og kompetansedimensjonen ved skulen	23
3.2.1	Former for kunnskap	23
3.2.2	Former for kompetanse.....	24
3.2.3	Læringsutbytte	26
3.2.4	Å bygge kunnskap og kompetanse	27
3.2.5	Å vise kunnskap og kompetanse	28
3.2.6	Å handle godt og klokt.....	28
3.2.7	Å verdsetje kunnskap og kompetanse.....	29
3.3	Oppsummering	31
4	Forskningsdesign og metode	32
4.1	Forskningsdesign	32
4.2	Kriterium for utval av dokument.....	32
4.3	Diskursanalyse som vitskapsteoretisk grunnlag	34
4.4	Problem-orientert politisk diskursanalyse	35
4.5	Narrativ diskursanalyse.....	36
4.6	Analyseprosess og metodiske operasjoniseringar	37
4.6.1	Nivå 1: Innhaldet i kvar tekst – Fem narrativ.....	37
4.6.2	Nivå 2: Samanlikning og drøfting – Narrativ på tvers	38
4.7	Etiske omsyn	39
4.8	Fortolking og kvalitet	40
4.9	Kor gyldig er studien?.....	41
5	Analyse og resultat	43
5.1	Perspektivmeldingen 2021.....	43
5.1.1	Kontekst og hovudinnhald	43
5.1.2	Føremålet med opplæringa.....	44
5.1.3	Kompetanse for framtida.....	45
5.1.4	Styrings- og leiingsgrep	47
5.1.5	Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla.....	48
5.2	Fullføringsreformen – Med åpne dører mot verden og fremtiden.....	48
5.2.1	Kontekst og hovudinnhald	48
5.2.2	Føremålet med opplæringa.....	50
5.2.3	Kompetanse for framtida.....	51
5.2.4	Styrings- og leiingsgrep	54
5.2.5	Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla.....	54
5.3	Høringsnotat Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven	56
5.3.1	Kontekst og hovudinnhald	56
5.3.2	Føremålet med opplæringa.....	56

5.3.3	Kompetanse for framtida.....	58
5.3.4	Styrings- og leiingsgrep	59
5.3.5	Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla	61
5.4	En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag	61
5.4.1	Kontekst og hovudinnhald	61
5.4.2	Føremålet med opplæringa.....	63
5.4.3	Kompetanse for framtida.....	64
5.4.4	Styrings- og leiingsgrep	65
5.4.5	Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla.....	66
5.5	Overordna del av læreplanverket	68
5.5.1	Kontekst og hovudinnhald	68
5.5.2	Føremålet med opplæringa.....	69
5.5.3	Kompetanse for framtida.....	70
5.5.4	Styrings- og leiingsgrep	71
5.5.5	Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla.....	72
5.6	Oppsummering: Problematiseringar og narrativ	73
5.6.1	Problematiseringar – kva er «problemet»?	73
5.6.2	Narrativ – kva historie vil dokumenta fortelje?	75
6	Drøfting.....	82
6.1	Eit einskapleg oppdrag?	82
6.2	Ein skule for sluttkompetanse	83
6.3	Ein skule med kompetanse for framtida	85
6.4	Ein arbeidslivsrelevant skule	90
6.5	Ein produktivitetsfremjande skule.....	92
6.6	Ein kapitalstimulerande skule.....	94
6.7	Ei føremålsrasjonell skuleforteljing	95
7	Konklusjon.....	98
7.1	Problem, føremål, kompetanse for framtida og styringsgrep	98
7.2	Narrativ om oppdraget for skulen for framtida	99
7.3	Konsekvensar i opplæringsfeltet?	100
7.4	Vidare kunnskapsbehov	101
	Litteraturliste	102

Figurar

Figur 1 «OECD Education 2030 Framework»	25
Figur 2 «From knowledge and skills to dispositions via capabilities»	25
Figur 3 Narrativ i Perspektivmeldinga	76
Figur 4 Narrativ i Fullføringsreforma	77
Figur 5 Narrativ i høyringsnotat ny opplæringslov	78
Figur 6 Narrativ i En skole for vår tid.....	78
Figur 7 Narrativ i Overordna del	79
Figur 8 Skulen sitt oppdrag i narrativa	81

Tabellar

Tabell 1 Oversikt over empirisk materiale	4
Tabell 2 Oversikt over problematiseringar.....	75

1 Innleiing

1.1 Emne og føremål

Kvar er me, kvar skal me, og kva sett ut frå det er rett og galt å vektlegge her og nå? På alle nivå, frå møtet med den einskilde eleven til den overordna politikkkutforminga, er dette spørsmål ein tek stilling til kontinuerleg. Innhaldet i vurderingane vil kunne bere preg av perspektivet, ansvarsområda og verdiane til den som spør, og av kva som til ein kvar tid dominerer tenkemåtene. Og svara vil kunne påverke innsats, merksemd og ressursstyring. På denne måten vil det som først var abstrakte vurderingar innanfor nokre tankemønster, kunne verke inn på konkrete handlingsval med konsekvensar for den einskilde i møte med opplæringa.

I utdanningspolitikken nasjonalt kan det synast som at omgrepet «kompetanse for framtida» er eit sentralt omgrep å tenke og argumentere ut frå. «Kompetanse for framtida» dukkar opp i mange samanhengar, frå normative dokument som stortingsproposisjonar og partiprogram, til uformell daglegtale og meiningsytringar i den offentlege samfunnsdebatten. Omgrepet gir eit signal om at det finst ein rangstige for kompetanse, der noko av det som skulen skal bidra til er viktig og mindre viktig for den framtida me stadig er på veg inn i.

I denne oppgåva vil du møte ein kontemporær diskursanalytisk studie av ein empiri beståande av fem dokument nytta i leiing av vidaregåande opplæring, og som alle på sitt vis tematiserer skulen sitt innhald og føremål. Dei viser på kvar sine måtar samtidstendar, styringssignal og føringar for opplæringsverksemda. Dokumenta skal vere, kan vere eller kan verte påverkande, styrande eller førande for den vidaregåande skulen. Studien vår ser etter kva oppfatningar og samanhengar – og dermed narrativ – om skulen sitt innhald og oppdrag som rår i dokumenta. Desse vil kunne vere strukturerande for tenking om skulen meir generelt, og kan med det få innverknad på kva som er oppfatta som meir eller mindre ynskjelege praksisar og tilstandar i skulen.

Føremålet med arbeidet vårt er å undersøke kva som er den sentrale politikkkutforminga sine framstillingar om skulen sitt oppdrag for framtida. Vidare om dokumenta har ein diskursiv konsensus som gir føremåls- og innhaldsarbeidet i skulen sams retning, eller om signala kan tolkast som motstridande. Mange og motstridande signal kan, ifølge eitt av dokumenta me har sett på, ha som konsekvens at dei som skal gjennomføre oppdraget i skulen opplever ei form for handlingslamming: «Uenighet mellom aktører eller nivåer i et system, kan føre til usikkerhet og utrygghet. Slik utrygghet fører i verste fall til handlingslammelse eller til at velmente tiltak kan få negativ effekt» (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 19).

For oss som arbeider i opplæringsfeltet er emnet særst nyttig. Gjennom praksisblikket ser me på treffpunktet for politikk ovanfrå og det profesjonelle skjønnet nedanfrå som eit mogleg konfliktområde. Sjølv om studien vår ikkje går djupt inn i kva konsekvensar signala i narrativa kan få for leiinga av arbeidet i sektoren, meiner me at forståing for, og prioritering blant, styringssignala vil vere viktig for å ivareta det overordna samfunnsoppdraget ute i skulen.

1.2 Bakgrunn

Utgangspunktet for prosjektet vårt er at me, gjennom rollene våre i skuleverket, har fått ei oppleving av at det eksisterer mange politiske signal og visjonar parallelt og samstundes kring kva skulen skal vere og gjere. Gjennom å følgje samfunnsdebatten og profesjonsfaglege diskusjonar, sensar me at det ikkje er ei einskapleg oppfatning av kva «kompetanse for framtida» er. Ei heller synast det å vere semje om kva meir overordna bidrag skulen skal gje til den einskilde og samfunnet. Det er dermed uklart for oss om signal og føringar sett under eitt tek skulen i same retning eller ikkje.

Me har erfaring med at skuleverket held seg til seg ei rekkje av lover, forskrifter og rettleiarar (Møller 2016). I tillegg dukkar det opp projektrapportar, stortingsmeldingar, revisjonsarbeid og forskingsartiklar, med medhøyrande seminar, dialogmøte, fjernsynsdebattar, skulebesøk, kronikkar, tidsskriftsartiklar og bloggar. Lista er nærast uuttømmeleg. Alt tilgjengeleg for fylkeskommune, skuleleiar, pedagogar, elevar og føresette; både makro- og mikronivået. I praksisfeltet kan det vere utfordrande å samle konsensus i alt dette.

Gjennom vårt daglege virke er me motivert av refleksjonar kring spørsmål som: Kva er kursen for norsk skule? Kva slags innhald og fokus skal skulen ha, og med kva mål og grunngeving? Gir politikk og dokument signal om å dra i same retning, eller vert opplæringsfeltet sendt til alle kantar? Det er spørsmål som dette som har leia oss i retning av det som vart problemstillinga vår, som me snart vil gjere greie for.

Interessa for sektorstyringa på nasjonalt nivå kan elles synast å vere låg blant skuleleiingsstudentar. Berre fire prosent av studentane i rektorutdanningane skreiv fagtekstar om styring og administrasjon frå 2009 til 2016 (Sørreime 2021). Det er vidare hevda at det generelt har blitt ei orientering mot pedagogisk forskning på klasseromsnivået, som igjen gir mindre merksemd til dei «kunnskapssosiologiske forholdene skolen er en del av» (Hovdenak og Stray 2015, 13). Me undrar oss over kva dette kan ha å seie for refleksjon kring styringssignal i utøvinga av skuleleiing, og me er av den oppfatning at for denne studentgruppa er det viktig med innsikt i nasjonal tenking og styring av utdanningsfeltet. Me finn mykje kunnskap kring utvikling nasjonalt og internasjonalt, men samstundes få studiar som har tatt for seg ein større heilskap i nasjonale signal som eksisterer på tvers av ulike dokument og sjangrar. Her har forskinga vår ei rolle.

Ettersom rådande oppfatningar av skulen sitt oppdrag grip tett inn på nåtidig og framtidig praksis, vil dette vere noko det er interessant å ha kunnskap om for alle som er opptekne av opplæringsfeltet. Det vil òg vere eit godt fundament for å drive skuleutvikling i praksis.

1.3 Problemstilling og forskings spørsmål

Studien er utforma og har som mål å finne ut kva som er den sentrale politikktutforminga sine framstillingar av skulen sitt føremål og kompetanse for framtida, for vidare å vurdere om det finst ein diskursiv konsensus som gir føremåls- og innhaldsarbeidet i skulen sams retning.

Undersøkingane våre har tatt utgangspunkt i og latt seg styre av følgjande problemstilling:

Kva narrativ om oppdraget til skulen er å finne i den nasjonale politikktutforminga i samtida, og gir narrativa eit einskapleg oppdrag for skulen for framtida?

Me har arbeidd ut frå følgjande fire konkretiserande forskings spørsmål:

Kva er framstilt som problem som kan hindre oppnåing av føremåla med opplæringa?

Kva er framstilt som føremåla med opplæringa?

Kva er framstilt som kompetansebehova for framtida?

Kva er framstilt som styringsgrep som vil gje oppnåing av føremåla?

I kapittel 4 om forskingsdesign vil me presentere metodikken som har lagt grunnlag for analysestrategien for denne studien, og gå nærare inn på kva operasjoniseringar me har gjort i undersøkingane.

1.4 Empirisk materiale

Dokumenta som utgjør kjeldematerialet vårt har kome i stand som del av ein politisk prosess i den statlege styringa. Utvalskriterium vert gjort greie for i kapittelet om forskingsdesign. Me har valt ut følgjande dokument som seier noko om ulike nivå og ulike dimensjonar ved skulen: *Perspektivmeldingen 2021* (Finansdepartementet, 2021), heretter kalla *Perspektivmeldinga*, *Høring Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven* (Kunnskapsdepartementet 2021b og c), heretter kalla *Forslag til ny opplæringslov*, *Fullføringsreformen – Med åpne dører til verden og fremtiden* (Kunnskapsdepartementet 2021a), heretter kalla *Fullføringsreforma*, *En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag* (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021), heretter kalla *Skulebidragsrapporten*, og *Overordna del – verdier og prinsipp for grunnopplæringa* (Kunnskapsdepartementet, 2017), heretter kalla *Overordna del*.

Empirisk materiale				
Dokumenttittel				
Perspektiv-meldingen 2021	Fullførings-reformen – med åpne dører til verden og fremtiden	Høring Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven	En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skulebidrag	Overordna del – verdier og prinsipp for grunnopplæringa
Årstal				
2021	2021	2021	2021	2017
Avsendar				
Finans-departementet (regjeringa)	Kunnskaps-departementet (regjeringa)	Kunnskaps-departementet (regjeringa)	Ekspertgruppe for skulebidrag v/Sølvi Lillejord m.fl.	Stortinget og Kunnskaps-departementet
Sjanger/Hierarki				
Politisk – Syklisk stortingsmelding	Politisk – Stortingsmelding	Høringsbrev og lovutkast	Rapport frå oppnemnd ekspertgruppe	Lovverk – Forskrift
Føremål				
Politisk førande – viser kva praktisk politikk regjeringa har intensjon om. Utgreiing, analyse og tiltaks-intensjonar innan finanssektoren	Politisk førande – viser kva praktisk politikk regjeringa har intensjon om å leggje vekt på Utgreiing, analyse og tiltaks-intensjonar	Presenterande og demokratisk lyttande – Presentere forslag til lovtekst med føremål om innspel/fråsegn	Utgreiing og anbefaling – presentere fagleg forankra rapport (men ikkje vitenskapleg publikasjon) i tråd med eit gitt mandat	Styring – gje overordna verdibaserte føringar for opplærings-verksemda
Seier noko om				
Økonomiske framtidsperspektiv. Synet på kompetanse i eit økonomisk samfunns-perspektiv. Gir eit sektoreksternt blikk på opplæringsfeltet	Strukturendringar i vidaregåande opplæring. Utfordringar ved VGO i dag og den då sittande regjeringa sine ynskje og føringar for VGO i framtida	Prosessgrunnlag for rettsleg ramme i framtida. Endeleg lov er øvste nivå av legal styring av skulen.	Skulebidrag – god praksis for kvalitets-utviklingsarbeid, organisatoriske rammer for at opplæringa bidreg til å fylle føremålet, kva ved skule-verksemda som verkar inn på å løfte elevane.	Føremål og verdigrunnlag. Overordna føremål og verdier. Prinsipp for opplæring.
Stadium i prosess				
Vert lagt fram kvart fjerde år. Regjeringsskifte kan verke på politikktutforminga og mogleg endre målsettingar.	Grunnlag for politikktutforming. Skissert endringar over ein 10-årsperiode.	Departementet sitt lovutkast, etter NOU frå Opplæringslov-utvalet og første høyring. Stortings-handsaming gir endeleg utforming.	Rådgjevande. (allereie tatt i bruk av eigen skuleeigar som kjenneteikn å jobbe mot.)	I bruk

Tabell 1 Oversikt over empirisk materiale

1.5 Masterformatet og empirisk utval

Ein kan enkelt innvende at masteroppgåveformatet ikkje gir rom for det omfanget av dokument og undersøkingar me har lagt opp til. Me meiner likevel at ei overveldande mengde signal, dokument og politikk som ein skal ta ned i ein handterleg kvardag er heilt typisk for den arbeidssituasjonen me opplever i opplæringsfeltet. Denne kompleksiteten er sjølve kjernen av kva skuleleiarar og skuleeigarar står i, når dei skal forstå dokumenta og ta dei i bruk. Å omsetje dokumenta til praksis krev ein refleksjon kring signala og den retninga ein vil ha skulen i. Det bør ikkje vere uoverkommeleg å arbeide med eit større utval dokument som ein er pålagt å halde seg til, og samstundes reflektere over dei, og setje dei i samanheng. Nokon må våge å ta tak i denne utfordringa også.

Valet om å inkludere fem store og omfattande dokument har likevel hatt nokon følger, og gjort det naudsynt med innhaldsprioriteringar undervegs. Konsekvensen er at ikkje alt vil få ei like utførleg omtale. Det vert forskingsspørsmåla våre som avgrensar kva del av empirien som får mest merksemd og plass i analyse og drøftingar.

1.6 Avgrensingar

Sjølv om delar av det empiriske materialet legg føringar for heile grunnopplæringa, har me avgrensa forskingsområdet og empirisk grunnlag til dei delane som omfattar den offentlege vidaregåande skulen.

Me avgrensar vidare empirien til å vere dokument som har kome i stand som del av dei politiske prosessane i sentralforvaltninga, og ikkje regionalt. Dokument frå lengre tilbake i tid vert nytta som støtte, men er bevisst valt å ikkje inngå som direkte forskingsobjekt, då målet i størst mogleg grad er å sette søkelys på dokument som er eller skal vere aktuelle vidare framover på det tidspunktet der denne studien er gjennomført. Føremålet vårt er ikkje ein diakron studie som får fram til dømes diskursive skifte innanfor skulepolitikken.

Dokumenta i empirien vår gir ikkje grunnlag for å vite noko om korleis politikken vert implementert nasjonalt og regionalt. Dei seier vidare lite om andre viktige ytre rammer for skuleverksemda, som finansiering, personell, materielle vilkår, eller fylkeskommunen/kommunen sine tolkingar og prioriteringar lokalt. Heller ikkje er dokumenta gode kjelder til å forstå den faktiske opplevde kvardagen i skulen. I denne studien vil desse emna vere urørte.

I søk etter relevant og representativ empiri, har me deltatt i møte som har vore ledd i forarbeid eller der sjølve dokumenta har blitt presentert eller drøfta. Det er ein stadig og kontinuerleg produksjon av ulike dokument som kunne kaste lys over problemstillinga vår. Me har derfor gått gjennom mediedebattar, kronikkar og andre artiklar eller presentasjonsvideoar. Me er tydelege på at me ikkje primært ynskjer å studere praksis eller oppfatningar ut frå individ- og aktørperspektivet. Me utelukkar difor både meir individuelle oppfatningar og partiideologiske perspektiv frå vårt område. Me avgrensar oss til eit utval dokument som me vurderer at har ein såpass brei prosess bak seg at dei kan tenkast å romme framtreddande posisjonar og syn i norsk offentlegheit. Forskingsspørsmåla våre vil avgrense fokusområdet ytterlegare.

1.7 Sentrale omgrep

Bruken av ulike omgrep, og valøren ein legg i dei, kan i daglegta vere variert og tilfeldig. I forskinga forstår me presisjon i sentrale omgrep som vesentleg for å etablere ei avklart og felles plattform med lesaren. Effekten av bruk av språk er òg av særskilt interesse innanfor diskursanalysen, som me kjem tilbake til kring metoden me nyttar. Omgrepa kan ha ulik verdi ut frå kontekst og dei samanhengane dei vert brukte i, og her kan Hovdenak og Stray (2015, 40) sitt døme om at det ikkje var tilfeldig at ein i samband med innføringa av Kunnskapsløftet i 2006 gjekk over frå å ha ein utdanningsminister til ein kunnskapsminister vere eit godt bilete. Me vil her avklare kva me legg i nokre av omgrepa som me nyttar i oppgåva.

1.7.1 Narrativ

Gjennom oppgåva nyttar me *narrativ* substantivisk, som inneber å forstå omgrepet som *forteljing*. Til motsetnad frå den tradisjonelle og subjektorienterte forteljinga slik ein finn den i fiksjonssjangrar, kan narrativ også verte forstått som bestemte framstilte årsakssamanhengar og forståingsrammer på eit overordna og generelt nivå (Johannessen, Rafoss og Rasmussen 2018, 98). I denne studien forstår me narrativ som ei forteljing/framstilling av samanhengar mellom sakstilhøve i form av ein problemsituasjon, naudsynte tiltak, og ønska mål innanfor politiske dokument (Fischer 2003, 168).

1.7.2 Oppdrag

Oppdrag kan verte definert som *oppgåve*, noko ein skal gjere eller utføre. I problemstillinga i vår studie er *oppdrag* eit samleomgrep som rommar både skulen sitt føremål, den funksjonen skulen er formidla å skulle ha, og det resultatet som skulen skal gje.

1.7.3 Problematisering

Politikk set seg gjerne føre å *løyse problem* i samfunnet. *Problem* kjem av greske *próblema* eller *probléματος*, som igjen er avleia av *probállein* – kaste fram eller leggje føre (Norsk etymologisk ordbok¹). Andreleddet *bállein* – «kaste» – finn ein òg i andre låneord med same opphav, som «djevel» (*diábolos*) – som då vert «den som slynger noe ut mot én». Norsk etymologisk ordbok definerer omgrepet «problem» som ei uløyst oppgåve eller vanskeleg spørsmål. Verbet å *problematisere* kan ein definere både som å «skape vanskar for», «gjere problematisk» og å «framstille som problem» (ordbokene.no). Det er den siste forståinga me vil leggje vekt på i vår studie. Bakgrunnen for valet av denne termen kjem me tilbake til i kapittelet om forskingsdesign.

1.7.4 Politikktutforming

Me nyttar *politikktutforming* som eit sentralt omgrep i problemstillinga og undersøkingane våre. Omgrepet definerer me her som prosessen fram mot formelle rammer for eit politikkområde innanfor det offentlege. Ved å nytte dette omgrepet ynskjer me å konsentrere oss om sjølv skapingsprosessen, og ikkje einseitig dei endelege føringane for til dømes opplæringsverksemda. Dette er i tråd med eit diskursivt perspektiv på samfunnet og styringa som noko som er i konstant endring og utvikling, og forma av og for kva som er gyldige måtar å tenkje og uttrykke seg om verda på. I eit slikt styringssyn er ikkje berre dei endelege regulativa interessante, men heile den politiske rasjonaliteten som ein finn uttrykt i politikktutforminga.

1.7.5 Styring

Omgrepet *styring* vert i studien nytta for å skildre formell maktutøving, og tek utgangspunkt i at skulen er «(...) et hierarkisk, obligatorisk og regelstyrt offentlig

¹ Yann De Caprona. 2013. *Norsk etymologisk ordbok*. 5. opplag. Oslo: Kagge forlag

forvaltningssystem", med eit regelverk fastsett i ulike delar av styringshierarkiet, og som er «omfattende, komplekst og inngripende» (Møller 2016, 28). Dokument som kjem i lov- eller forskriftsform, vel me å kalle for styringsdokument, fordi den rettslege ramma kjem ganske tydeleg fram. Omgrep som mål- og resultatstyring vert nytta ut frå ei slik forståingsramme. Ut frå eit legalt styringssyn er avsendarnivået i styringshierarkiet viktig. Ei lov skal vedtakast av Stortinget, mens ei forskrift/-sendring kan vedtakast av eit departement. Ei lov er difor gjenstand for ein meir omfattande og demokratisk prosess enn det ei forskrift er, sjølv om ei forskrift alltid må vere heimla i lova (Møller 2016, 32). Begge er likevel styrande for opplæringsverksemda. I analysane vil me nytte *styrings- og leiingsgrep* som eit samleomgrep om tiltaka som er føreslått i dokumenta.

1.7.6 Føring

Når eit dokument er *førande* for opplæringa, så legg me i det at dokumentet påverkar det arbeidet som vert gjort i skulen på andre måtar enn i eigenskap av styringsdokument. Pedagogisk metodebeskrivingar vil til dømes kunne forklarast som førande. Lærar sin autonomi og det ein vert samde om i profesjonsfellesskapet legg også føringar for arbeidet. Dette er ikkje i lov- eller forskriftsform, men er likevel med på å skape ei retning for opplæringa. Såleis kan til dømes FN sine berekraftsmål, Noregs offentlege utgreiingar (NOU-ar), evalueringar og forslag til justeringar og resultat av forskning opplevast som førande for justering av kurs i opplæringsverksemdene og for lærar sin autonomi.

1.7.7 Makt

Perspektivet vårt på makt tek utgangspunkt i korleis narrativ kan påverke og er påverka av etablerte tankemønster, og pregar politikkkutforminga og moglegvis praksis. Med dette til grunn forstår me maktutøving dels som ein produktiv definisjonsmakt, som gjennom måtar å dele inn verda på og formulere problem og løysingar, òg legg grunnlag for sjølvforståingar (Grue 2015, 45). Bruken av eit legalt makt- og styringsperspektiv dreier seg altså ikkje i vår studie om å undersøke formell makt, men om å gje grunnlag for eit diskursivt perspektiv. Me er interesserte i narrativa om skulen sitt oppdrag uavhengig av kva rettsleg tyngde det er i føringar og signal i dei dokumenta som narrativa framkjem i.

1.8 Gangen i oppgåva

I kapittel 2 går me gjennom somme utviklingstrekk og tidlegare forskning som empirien kan lesast i kontekst av. Herifrå flyttar me oss over til emnespesifikk teori om læring og føremålet med utdanning og opplæring i kapittel 3. Desse to kapitla vil dermed gje ei kontekstuell og teoretisk ramme for å presentere funna frå vår synkrone studie, og danne grunnlaget for drøftinga som kjem i kapittel 6. Kapittel 4 introduserer utforminga og det metodiske og diskursteoretiske fundamentet for studien. Funn frå analysane vert så presentert i kapittel 5, og drøfta og sett inn i ein teoretisk samanheng i kapittel 6. I kapittel 7 konkluderer me, og har med avsluttande betraktningar kring kva studien har fått fram.

2 Kompetanse i utdanningspolitisk kontekst

Me har spissa denne studien kring narrativ om skulen sitt oppdrag, på bakgrunn av desse dokumenta: Perspektivmeldinga (2021), Fullføringsreforma (2021a), Forslag til ny opplæringslov (2021b og c), Skulebidragsrapporten (2021) og Overordna del (2017).

Undersøkinga vår inneber ei utforsking av korleis empirien presenterer skulen sitt føremål og kompetanse for framtida. Det å forstå kva som har forma denne rådande kompetanseforståinga, og å ha kjennskap til nyansane i korleis omgrepa kompetanse og kunnskap har vorte forstått nasjonalt og internasjonalt, ser me som eit nødvendig grunnlag for den vidare analysen.

I dette kapittelet skisserer me ein kunnskapsstatus for den meir generelle utviklinga i utdanningspolitikken. Det inneber å gå inn på impulsar og trendar som gir eit oversyn me kan forstå empirien i lys av, og me ser til forskning kring reform- og utviklingsarbeid ved utdanningspolitikken dei seinaste åra. Føremålet med kapittelet er å gje eit meir spesifikt oversyn over kva utdanningsforskninga seier om kunnskaps- og kompetanserelaterte trendar i norsk utdanningspolitikk, og vise til forskning som seier noko om korleis internasjonale trendar kan verke på transnasjonale og norske tilhøve. Utviklingstrekk som me presenterer i dette kapittelet, utgjer både ein kontekst for tilbliinga av empirien vår, og ein kontekst å tolke empirien i lys av.

2.1 Kompetansesyn og aktørar i overnasjonal utdanningspolitikk

For å gje eit oversyn over korleis oppfatninga av kva som er sentral kunnskap og kompetanse som opplæringa skal gje har endra seg over tid, kan me starte i dei store visjonane om skulen. Dei danske utdanningsforskarane Jacob Klitmøller og Dion Sommer (2015) viser til at skulen tradisjonelt sett har vore legitimert av store overordna forteljingar om sitt bidrag i samfunnet, slik som danning, opplysning og framsteg (2015, 17). Men i det dei kallar postmoderniteten er det andre legitimeringsprinsipp som har tatt over. Eit nyare syn inneber at utdanningspraksisen no har krav til performativitet. Performativitetskrav vil i denne samanhengen seie at utdanninga må gje visse effektar for å legitimere seg, eksempelvis målbar effekt i PISA-undersøkingane (2015, 17).

Parallelt med dette har det ifølge Klitmøller og Sommer utvikla seg ei oppfatning av at utdanningspraksisane i ulike land er kommensurable. Det vil seie at dei er moglege å samanlikne gjennom målingsinstrument, som Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) sitt Programme for International Student Assessment (PISA) igjen er eit typisk døme på (2015, 17). Med desse utviklingstrekk seier også Klitmøller og Sommer at det vert etablert eit verdiperspektiv på skulen som er knytt til prestasjonar og til nytteverdi. Det tydelegaste dømet på dette er ei forståing av at kunnskap har verdi av di det gir fortrinn i ein global marknad (Klitmøller og Sommer 2015).

Leslie A. Bell (2020) hevdar at ynskje om at innbyggjarane oppnår kompetanse som kan gje eit konkurransefortrinn på den globale marknaden er vanleg å finne formulert i utdanningspolitiske dokument over heile verda (2020, 37). Vidare trekk Bell fram tre generelle konfliktområde i utdanningspolitikken som ein kan sjå i lys av dei

transnasjonale trendane. Desse vanlege konfliktområda er for det første spenninga mellom globalisering og behova nasjonalstaten har, vidare spenninga mellom velferdsrelaterte tema og nyliberalisme, og for det tredje spenninga mellom sentralisering og desentralisering (2020, 35).

Globaliseringa kan få ulike utslag. Susanne Wiborg (2016) deler inn utdanningsforskning kring globalisering si innverknad på utdanningssystem i to hovuddelar (2016, 242). Den eine retninga finn at overnasjonale organisasjonar bidreg til einsretting av nasjonal utdanningspolitikk. Den andre retninga finn at kvar nasjon si tolking av internasjonal utdanningspolitikk vert gjort ut frå kontekstavhengige faktorar, slik at effekten blir at skilnadene nasjonar mellom held fram å eksistere, eller til og med vert forsterka (2016, 242). Wiborg argumenterer for at begge delar er tilfelle samstundes. Det skjer ein viss grad av homogenisering, men det er samstundes sær store ulikskapar mellom landa i OECD sine skulesystem (2016).

Her kan me til dømes nemne at svenske utdanningsforskarar ser denne tendensen i læreplanutforminga for Sverige (Nordin og Sundberg 2021). I ei tid der kompetanseforståinga hjå overnasjonale aktørar har gått i retning av ei generisk forståing av kompetanse som dels fagovergripande eller grunnleggande dugleik, held Sverige i læreplanssamanheng fast på ei oppfatning av at kompetanse er noko som er avhengig av det einskilde faget (2021). Wiborg (2016) hevdar dermed at det er to hovudtrekk ved den overnasjonale politikken som globaliseringa ber med seg – ei retting mot fokus på livslang læring, og ei retting mot desentralisering og marknadsretting av utdanningsområdet (2016, 243). Wiborg koplår fokuset på livslang læring til EU sitt forsett om høgast økonomisk konkurranseevne og vitskapsøkonomi, og omgrepet *high skills* – viten og kompetansar som er høgt spesialiserte (2016, 243).

Ifølge Majsa Allelin (2020) er livslang læring for framtidig innovasjon, og kunnskap som humankapital for framtidig avkastning òg noko som har prega svensk utdanningspolitikk (2020, 280-281). Eit perspektiv på skulen som eit verkemiddel for ein meir effektiv arbeidsmarknad og konkurransedyktig økonomi er ein trend som har hatt nedslagsfelt i Sverige så vel som i Noreg.

Som me ser, vert transnasjonale aktørar som internasjonale organisasjonar tillagt ei viktig rolle i utviklinga av den globale utdanningspolitikken. Larson og Cort (2022) har gjort ein studie av føremålsskilddringane i utdanningspolitikken til tre overnasjonale aktørar, OECD, Den europeiske union (EU) og Dei sameinte nasjonane sin organisasjon for utdanning, vitskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO), i perioden frå 1970 til 2010. Dei finn at UNESCO argumenterer om livslang læring frå eit humanistisk og demokratisk perspektiv og idealistisk verdigrunnlag, der utdanning er sett som ein viktig rett, og som vegen til emansipasjon og mot sosial ulikskap (2022, 101). Dei nyttar utdanningsforskaren Gert Biesta si tredeling², og plasserer UNESCO si føremålsskilddring innanfor subjektiveringsdomenet. Dei finn vidare at OECD argumenterer ut frå eit teknisk-rasjonelt og økonomisk perspektiv som dei plasserer innanfor kvalifiseringsdomenet til Biesta (2022, 101). Livslang læring vert i dette perspektivet

² Gert Biesta si tredeling i eit kvalifiserings-, sosialisering- og subjektiveringsdomene er sentral i studien vår, og vert gjort greie for i kapittel 2.1.

kopla mot investering i humankapital som ledd i styrking av konkurransevne (2022, 101).

I tidlege år var EU sin argumentasjon prega av felles utdanningspolitiske mål og utdanninga i seg sjølv skal bidra til felles identitet på tvers av medlemslanda, som dei koplar til sosialiseringføremålsdimensjonen til Biesta (2022). Seinare meiner Larson og Cort at argumentasjonen vart meir inspirert av OECD og kvalifiseringsføremål. Utdanning har i seinare tid i større grad vorte sett som vegen til å nå marknadsmål og løyse felles utfordringar som covid-19-krisa ga (2022, 101). Dei finn at utdanningspolitikk generelt i dag er prega av å handle om individet si forplikting overfor marknadsøkonomien, der vaksenopplæringa først og fremst handlar om å investere i eigne dugleikar som ledd i profittmaksimering i arbeidsmarknaden (2022, 102).

Også den såkalla kompetansereforma *Lære hele livet* i Noreg er sagt å ha liknande trekk. *Den kompetente og den sysselsatte samfunnsborgaren* er identifisert som verdifulle og ønskelege borgarar og subjeksposisjonar i reforma, då dei er sett å vareta pliktene sine til bidrag for samfunnet gjennom å vere i stand til å tilby eigen humankapital (Madsen, Tønseth og Aarsand 2021). *Den mistilpassa samfunnsborgaren* som ikkje gjev denne forma for bidrag på verdifulle samfunnsområde som arbeidslivet, er derimot i reforma ikkje ein verdsett medborgar (Madsen, Tønseth og Aarsand 2021).

Liknande observasjonar gjer Ellen Saur (2020) når ho problematiserer risikoargumentasjonen i den politiske argumentasjonen kring fråfall i vidaregåande skule. Manglande formell kompetanse og fråfall er til dobbelt problem for velferdsstaten gjennom den «samfunnsøkonomiske betydningen» og «betydningen utdanning har for de unges psykiske helse og fare for uførhet» (2020, 174). Saur koplar risikodiskursen til ein nyliberal styringsideologi. Ho hevdar, med referanse til Tina Besley, at dette gir seg utslag i ei økonomisering av unge sine liv og val i form av moralisme, der den einskilde i sitt sjølvrentepensjonerskap vert ansvarleggjort for å verte samfunnet til økonomisk last dersom hen ikkje tek dei «rette» vala (Besley 2010, 541; referert i Saur 2020, 175). Kombinert med ein risikostyringstilnærming med sterk bruk av kortsiktige kontrollmekanismer, ser ho ei utfordring for profesjonelle sine reelle høve til å gje dei individa som opplever utfordringar kring livet og skulen den tilpassa hjelpa dei treng (Saur 2020, 190).

Ein økonomisk agenda vert ikkje sett som eit direkte problem i seg sjølv, men kritikken av den peikar gjerne på at frammarsjen for denne agendaen bidreg til eit funksjonelt og instrumentelt syn på opplæringa, der opplæringa sitt føremål vert redusert til å handle om å oppfylle denne agendaen (Biesta 2021, 15). Hovdenak og Stray viser mellom anna til at ein nyliberal stat handsamar økonomisk globalisering ved å skape arbeid, og høve for å få folk i arbeid (2015, 63) Dette gir ein «byråkratisert læringsteori om læring» som gir staten «mulighet til å sette søkelys på fattigdom, arbeidsledighet og lønnsulikheter» (Hovdenak og Stray 2015, 63). Dei peikar òg på det dei ser som ei auka politisering – når skulen skal verte evaluert ut frå samfunnet og arbeidslivet sitt behov (2015, 64).

Dennis Shirley og Andy Hargreaves (2021) og hevdar at utdanningspolitikken er inne i eit skifte, og i ferd med å forlate det dei kallar «The Age of Achievement and Effort», og gå over i «The Age of Engagement, Well-Being, and Identity». Der førstnemnde periode er prega av testing og måling og nasjonale argusauge på prestasjonar innan «literacy and mathematics and increasing rates of high school graduation», ligg fokuset i sistnemnde

på nye kompetansar og kapasitetar (Shirley og Hargreaves 2021, lok. 560). Mellom anna viser dei til Noreg, og uthevar frå LK20 utvikling av evne til å lære å lære og til metakognisjon, kommunikasjon og samarbeid i tillegg til det å kunne delta, utforske, undersøke og skape (2021, lok. 560-566). Dei legg vekt på at samtida fordrar ei perspektivendring der måla og spørsmåla ein formulerer er annleis, der ein ikkje skapar betre testtakarar, men betre borgarar og heile og produktive menneske (2021, lok. 609). Shirley og Hargreaves framhevar spørsmål som korleis ein kan klare å engasjere både elevar frå grisgrendte strøk og frå metropolar, med ulik bakgrunn og identitet og føresetnadar. Dei spør korleis ein kan skape samhøyr ikkje berre til lærestoffet, men til lokalmiljøet, og korleis ein kan gje elevane ei kjensle av meining og mål i liva sine (2021, lok. 596-603).

Dennis Shirley viser at det har vorte større merksemd kring trivsel i skulen dei seinare åra, og sjølv om land som Noreg har fått middelmåttige resultat i PISA-undersøkingane, var landet på topp på undersøkinga av trivsel/well-being (Shirley 2020, 544). Han manar vidare til ei opplæring som vektlegg ein eksistensiell dimensjon, som søker heilskap i tilveret og med det ser breiare på trivsel. Opplæringa må då vere innretta slik at den kan bidra til at unge kan utvikle ei kjensle av meining og retning i verda, også kritiske. Dette fordrar tid for elevane til å fordjupe seg (deep learning), dyrke eigne interesser, og tid til å forme og utvikle moralen ved å la dei unge oppleve å sjå seg sjølv frå andre sine vinklar, og ha plass til aktivitetar som ikkje er i kjernen av læreplanen (2020, 553).

2.2 Periodiske hovudtrekk ved kompetansesyn i norsk utdanningspolitikk

Forskinga på utdanningspolitikk skisserer gjerne opp utviklinga i utdanningspolitikken periodevis, der ulike epokar er karakterisert av somme hovudtrendar av styrings-, verdi- og kunnskapssyn. Perioden frå 1955 til 1975 kan verte summert opp som ein periode der velferdsstat-ideal og utdanning for alle vart framheva som politisk viktig, ifølgje Gunnulfsen og Møller (2021, 88). Skulen var òg i denne perioden viktig for nasjonsbyggingsprosjektet, og staten sin rolle i styringa sto sterkt (2021, 89).

Hovudtrendane i norsk utdanningspolitikk frå 1980-åra og til midt på 2000-talet er sagt å vere prega av ei utvikling frå statleg regulering til marknadsregulering, og vidare prega av å gå frå ein danningsorientert skule til ein utdanningsorientert skule, der ein tenkjer at skulen skal produsere kvalifikasjonar for ein marknad (Karlsen 2006, 246). I perioden frå 1980-talet av, vart Noreg påverka av internasjonale nyliberalistiske trendar. Høgare grad av desentralisering kombinert med målstyring dukka opp som styringsprinsipp i kjølvatnet av dette ifølgje Gunnulfsen og Møller (2021, 92), og Noreg var som andre land influert av OECD og resultatssamanlikning (2021, 90). Standardisert testing vart promotert som viktig indikator på kvalitet, og nasjonale prøver vart etablert som del av kvalitetsoppfølgingsverktøya (Camphuijsen, Møller og Skedsmo 2021, 636).

På 2000-talet var det mykje merksemd frå politisk hald og frå media på såkalla kvalitetsindikatorar og testresultat og såkalla evidensbaserte metodar (Gunnulfsen og Møller 2021, 97). Testbasert ansvarsstyring vart rekna som sentralt verkemiddel for å heve likskap, kvalitet og utbyte i opplæringa (Camphuijsen, Møller og Skedsmo 2021, 636). Det norske ansvarsstyringssystemet var kjenneteikna av ei spenning mellom på

den eine sida eit ansvar for eit breitt føremål, og på den andre sida ansvar for resultatoppnåing på kortare sikt (Camphuijsen, Møller og Skedsmo 2021, 637).

Sylvi Stenersen Hovdenak og Janicke Heldal Stray (2015) seier at utsilinga av kva som er viktig kunnskap har gått frå å vere ein nasjonalt styrt prosess til å vere forma av overnasjonale aktørar som OECD, og av innhaldet og fokuset i testar som PISA (2015, 42). Ann Elisabeth Gunnulfsen og Jorunn Møller (2021) hevdar at OECD sin posisjon overfor og innverknaden på nasjonal utforming av utdanningspolitikk har vore betydeleg både i Noreg og i andre delar av verda (2021, 90). Dei peikar på eit styringssyn som vektlegg samanlikning og konkurranse på tvers av landa, utbytte-orientering, accountability-tenking og indikatorar for «best practices» som konkrete utslag av denne påverknaden (2021, 90-91). For skiftet i fokus frå input til utbytte-orientering trekk dei fram resultat kvalitet og innføringa av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) som døme (2021, 92). Eit anna sentralt skifte dei viser til, er overgangen frå fokus på innhaldet og måla med opplæring, til kompetanse og kompetansemål (2021, 93). Sølvi Mausethagen seier at kompetanseomgrepet i seg sjølv, slik det har vore presentert av OECD, gir føringar for korleis ein i Noreg forstår «læring» og «undervisning» (Mausethagen 2013, 176), med vekt på utbyttet av læringa og ansvarleggjeringa av læraren. Dette har vore med på å etablere spesielle oppfatningar av den gode eleven og den gode læraren (Mausethagen 2013).

Hovdenak og Stray (2015) viser vidare til at globaliseringa og ein nyliberal kunnskapsideologi verkar inn på korleis menneska oppfattar seg sjølv, og på kva bilete dei har av sosial eksistens meir generelt – kva som vert venta av ein, og kva normativt grunnlag dette har. Dermed konkluderer dei med at forståinga av utdanning «som et spesifikt kulturelt fenomen» vert svekka (2015, 63). Dei viser vidare til OECD sin «the knowledge Economy» frå 1996 som ein viktig premissleverandør av ei spesifikk forståing av samanhengen mellom kunnskap og økonomisk utvikling som dei meiner har vakse fram (2015, 65). Stortingsmeldingar frå denne perioden vektlegg samanhengen mellom testing og det å syte for den riktige kompetansen for den norske arbeidsstokken, samstundes som dei sosialdemokratiske verdigrunnlaget òg er framheva (Larsen, Møller og Jensen 2020, 10).

Også i den offentlege samtala har det vore fremja kritikk mot fleire ulike aspekt ved den rolla i utdanningspolitikken som OECD får og sjølvne kunnskapspolitikken OECD fremjar. Redaktør i Dagens Perspektiv Knut P. Rønne, framhevar mellom anna arbeidet den danske professoren, Morten Ougaard har gjort med å sette OECD si rolle på dagsorden (Rønne 2017). OECD sine data og forskingsperspektiv er, ifølgje Ougaard, med på å legge grunnlag for verdsoppfatning og framtidsperspektiv, og dei er ein premissleverandør for fleire av dokumenta i empirien vår.

Gjennom sine analysar av norsk utdanningspolitikk frå 1990-talet og fram til og med Kunnskapsløftet, viser også Hovdenak og Stray (2015) til korleis OECD og andre internasjonale aktørar har påverka utdanningspolitikken i mange land, Dei trekk fram Noreg særskilt, i og med at Noreg var med dei første som endra læreplanane etter låg score på PISA-rankinga i 2001. Hovdenak og Stray peikar på at OECD sin påverknad kan ha potensiale til å påverke synet på «demokratiet og samfunnsborgerens rolle og ansvar» (Hovdenak og Stray 2015, 131). Dei seier også at Kvalitetsutvalet i Noreg har rekna kompetansen til innbyggjarane som «den viktigste enkeltfaktoren i et lands økonomiske yteevne» (NOU 2003:16, 33, gjeve att i Hovdenak og Stray 2015, 98).

To undersøkingar syner døme på korleis måling og resultatfokus gir seg utslag: Ingvil Bjordal (2021) viser til ei undersøking i Oslo-skulen, der ytre rammer i form av kor tydeleg lovpålagte oppgåver er formulert, kombinert med kor sannsynleg det er å verte ettergått på praksis innanfor dei ulike områda, vert styrande for korleis skulen prioriterer (2021, 94, 99). Bjordal finn at rektorar i Oslo-skulen responderer på politiske prioriteringar. Eit døme er skilnaden mellom opplæringslova sine paragrafar om språkopplæring og spesialundervisning. Opplæringslova sin § 2-8 om særskilt språkopplæring har ifølge Bjordal (2021, 94) høve for fleksibilitet i operasjonaliseringa, mens spesialundervisning er meir eksplisitt og inneber vurderingar frå anna fagmiljø. Dermed vert spesialundervisning prioritert (2021, 95). Cecilie R. Haugen (2021) viser til ei anna undersøking i Oslo-skulen, der informantane uroar seg for at styringssignala fører til nedprioritert fokus på generell del av læreplanen og praktisk-estetiske område, der innhald vanskeleg let seg måle (2021, 165-166). Her er det morsmålsundervisning og tospråkleg fagopplæring som vert nedprioritert ut frå signal frå Utdanningsetaten om at slik opplæring ikkje gir målbare utslag i læringsutbyte (2021, 167).

Kring 2020 er det teikn til ei dreining i kvalitetsfokuset i skulen, og oppblussing av ein debatt om kva ein skal rekne som skulekvalitet (Gunnulfsen og Møller 2020, 98). Det vert òg diskutert kva grad det er mogleg å styre skulekvalitet gjennom ytre rammer (Iversen og Bonesrønning 2019, 249). Samstundes er det hevda at spenningane mellom instrumentalisme og verdiforankring, ved vekt på utkomme og ei vektlegging av opplæring for demokrati og menneskerettar, har vorte stadig tydelegare i utdanningspolitiske dokument (Larsen, Møller og Jensen 2020, 14).

2.3 Kompetanse-omgrepet

Me ser i dokumenta me har analysert at kompetanseomgrepet gjerne er tillagt noko ulikt innhald og verdi. Me har difor spurt oss om kva kompetanse *er*, og kva som har *forma* den rådande oppfatninga av kva det er. Slik me forstår kompetanseutviklingsforståinga i gjeldande læreplanverk, skjer dette som følgje av *læring* og *utvikling* av *kunnskapar*, *dugleikar* og *haldningar*, gjennom den *opplæringa* og *danninga* som skulen bidreg til (Overordna del, 2017). Me kjem tilbake til dette i kapittel 5.5.

Ludvigsenutvalet (2014 og 2015) sitt forarbeid til Fagfornyninga; NOU 2014:7 «Elevenes læring i fremtidens skole» (NOU 2014:7 2014) og NOU 2015:8 «Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser» (NOU 2015:8 2015), har danna eit sentralt grunnlag for definisjonen av kompetanseomgrepet i Overordna del (2017), og er ein intertekstuell referanse som går att. I desse finns formuleringar som har sitt bakteppe i politiske straumar både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Ludvigsenutvalet lener seg mellom anna på Kvalitetsutvalet (2003) som Hovdenak og Stray (2015, 102) seier problematiserer kompetanseomgrepet, fordi omgrepet er fleirtydig og vanskeleg målbart. Kvalitetsutvalet har referert til Asia-Europe Meeting (ASEM) si tilnærming til omgrepet. ASEM delte basiskompetanse inn i åtte nøkkelkompetansar, der den første inkluderer basisferdigheiter som rekning, lesing, skriving og vitskapleg tenkemåte. Dei andre inneber framandspråk, IKT, sosial og etisk kompetanse, entreprenørskap, å lære å lære og kulturell kompetanse (NOU 2003: 16, 70, referert i Hovdenak og Stray 2015, 102).

Ludvigsenutvalet la relativt tidleg i arbeidet sitt vekt på det dei kallar eit breitt kompetanseomgrep, som «handler om å kunne løse oppgaver og møte utfordringer i

ulike sammenhenger, og inkluderer både kognitive, praktiske, sosiale og emosjonelle sider ved elevenes læring» (NOU 2014:7 2014, 8). Dei la også til grunn at kompetanse er noko som kan lærast og utviklast, og at det kan kome til uttrykk gjennom korleis personar handlar i ulike situasjonar (NOU 2014:7 2014).

Dei baserer seg på eit kunnskapssyn som ser humankapitalen og evne til å tilpasse kompetansen som sentral i kunnskapssamfunnet (NOU 2014:7 2014, 112). Vidare legg dei vekt på å skildre ei aukande globalisering, miljømessige utfordringar, og at auka individualisering kan gjere at det vert stilt spørsmål ved sentrale samfunnsverdiar, demokratiske prosessar og engasjementet til den einskilde. Dei viser også til at arbeidsmarknaden er i endring, og hevdar at både behovet for yrkesfag og høgare utdanning vert viktigare (NOU 2014:7 2014, 112). Den teknologiske utviklinga vil ifølgje utvalet gjennomsyre alle delar av samfunnet, og såleis prege både måten me tenkjer og kommuniserer på, og endre måtane me arbeider på (NOU 2014:7 2014, 113).

Ludvigsenutvalet har også nytta seg av følgjande narrativ i arbeidet sitt:

Endringene i samfunnet og kunnskapsutviklingen skjer i et stadig høyere tempo. Dette er ikke nytt, men det stiller økte krav til endring av kompetanser, både for enkeltindividet, for samfunns- og arbeidslivet, og for skolen. At opplæringen i skolen legger et fundament for den enkelte til å kunne tilegne seg nye kompetanser gjennom hele livet, blir viktigere i fremtiden. (NOU 2014:7 2014, 7)

Ludvigsenutvalet vurderer konklusjonen til fleire internasjonale prosjekt kring kva som er kompetanse for framtida. Melom anna OECD sitt DeSeCo, P21 grunnlagt i USA, Europeisk samarbeid i KeyCoNet, og ATC21S som er initiert av Cisco, Intel og Microsoft. OECD sine «key competences» skulle bidra til mål og utkomme som var rekna som viktige for både samfunnet og for individa, dei skulle hjelpe individet til å møte krav innanfor svært mange ulike kontekstar, og for det tredje vere viktig for alle individ (OECD 2005, 4). Hovudrapporten frå DeSeCo-prosjektet har då òg tittelen «Key competencies for a successful life and a well-functioning society».

Den europeiske unionen sin såkalla Lisboa-strategi for ein kunnskapsøkonomi til grunn for berekraftig økonomisk utvikling, har ifølgje Biesta bidratt til kompetanse i ulike livsfasar som viktig for å stimulere økonomisk vekst (Biesta 2021). Dette har igjen bidratt til kompetansopolitikk for livslang læring, og satsing på «nye basisferdigheter» som dugleik innan IKT, framandspråk, teknologi, entreprenørskap og sosiale dugleikar (Biesta 2021).

Ludvigsenutvalet viser også til prosjekt-omgrepa 21st century Skills eller Key Competences (NOU 2014:7 2014, 111). Ut frå dette, og dei ulike prosjekta dei har sett på, så identifiserer dei ti kompetansar som opptrer som sentrale: Fagkompetanse; IKT-kompetanse; Kommunikasjon og samarbeid; Kreativitet og innovasjon; Kritisk tenking og problemløysing; Metakognisjon og å lære å lære; Personleg og sosialt ansvar – etisk og emosjonelt medvit; Kulturelt medvit og kompetanse; Liv og karriere/jobbkompetanse; Borgarskap – lokalt og globalt (NOU 2014:7 2014, 116).

Og ut frå dette igjen, konkluderer dei med følgjande funn:

Prosjektene som helhet ser imidlertid ut til å samsvare med en bred kompetansedefinisjon der kompetanse er sammensatt av kunnskaper, ferdigheter og holdninger, samt sosiale og

emosjonelle kompetanser. Mange av dem er fagovergripende, og de er knyttet til å kunne ta i bruk avanserte ferdigheter og kunnskaper i møte med komplekse problemer, der teknologi i stadig større grad inngår. (NOU 2014:7 2014, 116)

Ludvigsenutvalet legg på bakgrunn av dette forståing av kompetanse «(...) som noe som kan utvikles og læres, og som kommer til uttrykk gjennom det personer gjør i ulike situasjoner og aktiviteter» (NOU 2014:7 2014, 54).

I den gamle «Generell del av læreplanen» (Utdanningsdirektoratet 2015), er omgrepet nytta, men har ikkje fått ein eigen definisjon slik som i ny Overordna del (2017). I første delrapport i evalueringa av Fagfornyinga EVA2020 vert følgjande presentert som Kunnskapsløftet sin kompetanse-definisjon:

(...) evnen til å løse oppgaver og mestre komplekse utfordringer. Elevene viser kompetanse i konkrete situasjoner ved å bruke kunnskaper og ferdigheter til å løse oppgaver. Det kan handle om å mestre utfordringer på konkrete områder innenfor utdanning, yrke og samfunnsliv eller på det personlige plan. (Karseth, Kvamme og Ottesen 2020)

Her er kompetanse skildra ikkje ut frå perspektivet om at det er noko ein ber med seg som ein permanent tilstand, men noko som kjem til uttrykk i ulike spesifikke samanhengar og situasjonar.

2.3.1 Den kompetente lærande

Forteljinga om kor viktig det er at utdanningssystemet førebur eleven på den uvisse framtida, ved å stimulere evna deira til å lære å lære og til metakognisjon, finst tydeleg både for framtidsskulen og i internasjonale strøymingar på same tid, ifølgje utdanningsforskarane Line Hilt, Hanne Riese og Gunn Elisabeth Søreide (2019, 395). Dei hevdar vidare at evne til sjølvregulering og det å ta hand om eigne læringsprosessar, som den beste føresetnaden for læring, med dette vert løfta fram som det mest vesentlege eleven skal ha (2019, 395). Slik får sosiale og emosjonelle aspekt, som før var legitimert gjennom verdiperspektivet, no si legitimering ut frå eit instrumentelt perspektiv (2019), «når disse kompetansene framfor å bidra dannende, skal styrke individet sin evne til å handle på måter som gjør det nyttig for samfunnet og danne grunnlaget for fremtidsrettede kompetanser» (Hilt, Rise og Søreide 2020, 185).

Ifølgje Meg P. Gardinier (2021) har OECD sterk påverknadskraft i form av å etablere normative mønster for skulepolitikken (2021, 142). OECD har som vist tidlegare bidrege til gjengs forståing av kunnskap som ein viktig «ingrediens» i kompetanseomgrepet, og eit stort fokus på korleis ein skal tenkje, og det å kunne tenkje vitskapeleg (2021, 139). Vidare at det er ei rådande førestilling hos OECD at verdifulle kompetansar kan identifiserast, at kompetansar for framtida kan føreseiast, og at einskildaktørar kan ha mandat til å skissere problem og problemløysing for framtida (2021, 141).

Gardinier undersøker vidare korleis overnasjonale organ og ekspertar har bidrege til å etablere ei forståing av kva ein kompetent lærande er. Gardinier viser til DeSeCo-prosjektet, som seier at for å stimulere den globale økonomien må ein kunne nytte språk og teknologi-verktøy aktivt (2021, 137). Samt å forstå kunnskap ut frå kontekst og verknad, og vere kritisk innstilt til eigenskapane til informasjon generelt. Dei kompetente lærande er orientert mot framtida, sosialt modne, målorientert og sjølvbevisste (2021, 138). Dei er vidare «autonomous individuals who can differentiate themselves from their

social identities as well as from their own subjective thoughts in order to develop their ability to be critical, reflective, independent, responsible and mature» (Gardinier 2021, 137). Her viser Gardinier også til «PISA Global Competence assessment framework» som plasserte den kompetente lærande i eit globalt og interkulturelt perspektiv, uavhengig av lokal kontekst. Dei vektla interkulturelle relasjonar, sosioøkonomisk utvikling, berekraftig utvikling og menneskerettar (2021, 138). Med dette vart det utarbeidd ein tanke om ein globalt kompetent lærande som «(...) exists at the intersection of local and global, is self-reflective in their globally-mindedness, and consciously acts for the wellbeing of others within and beyond their local and national contexts» (Gardinier 2021, 139).

2.3.2 Kompetanse for framtida

Gjennomgangen viser at sjølve kompetanseomgrepet i stor grad er kopla til eit framtidsperspektiv, og nytta i samband med skildringa av kva det er viktig for elevar å ta med seg inn i ei framtidig eksistens i samfunnet og arbeidslivet. Omgrepet «kompetanse for framtida» ser ut til å vere etablert i samband med grunnleggjande for eit kunnskapsfokus-skifte, der store aktørar på den globale arbeids- og produktmarknaden har vore sentrale bidragsytarar inn i å skildre kompetansebehovet. Store internasjonale aktørar som EU, OECD og UNESCO sine utdanningsinitiativ, program og målingar er sagt å ha bidratt til ein meir kompetansefokusert utdanningspolitikk i mange land frå 1990-talet og utover (Nordin og Sundberg 2021). Dette er som nemnt sagt å ha samanheng med bygginga av sterke kunnskapsøkonomiar, og ei utvikling av ei styringsform på utdanningsområdet prega av «management by measurement» (2021, 20). Noko også Hovdenak og Stray viser til med å peike på kor styrande PISA-undersøkingane er i å påverke viktige nasjonale utdanningsavgjersler (2015, 11).

OECD hadde dessutan i starten ikkje noko eintydig kompetanseomgrep, ifølgje Hovdenak og Stray (2015). Gjennom DeSeCo-utvalet etablerte OECD tre kompetansekategoriar som dei definerte som nøkkelkompetansar for eit vellukka liv og eit vellukka samfunn: Sosial samhandling i heterogene grupper, autonomi, og bruk av interaktive verktøy (2015, 44), vidare at utvalet byggjer på ideen om livslang læring og kunnskapssamfunnet, og at kompetanseforståinga har ei holistisk tilnærming, som ser at det er viktig å kunne møte utfordrande oppgåver gjennom psykososiale føresetnader (2015, 44).

2.4 Marknadsrasjonalitet

Sumantra Ghoshal (2005) viser til at premissane som ligg til grunn for økonomisk teori er einsidig fokusert mot utbyte, og ikkje utforma med tanke på å modellere inn eksempelvis sosiale og etiske omsyn til omverda. Viss premisa for gitte samanhengar er mangelfulle, kan også konsekvensane i den komplekse verda av sosiale fenomen verte gale. New public management har via narrativ med mangelfulle samanhengar fått etablere seg i finansmiljøet, ifølgje Ghoshal. Han åtvarar mot manglar i korleis teoriane som styrer finansverda tek i vare verdiperspektiv og sosiale aspekt ved verda, og problematiserer desse teoriane sin innverknad på samfunnsutviklinga (2005).

Ifølgje Leif Moos (2018) har dei økonomisk rasjonelle teoriane fått spreie seg frå finansfeltet og over i opplæringssektoren. Han nyttar omgrepet *glidning* for å skildre overflytting av idear, oppskrifter og diskursar frå eitt område til eitt anna, i denne

samanheng frå den globale finansmarknaden til utdanningssektoren (Moos 2019). *Glidningane* skjer i sakte tempo, med den verknaden at ein ikkje er merksam på kva som undervegs i endringane skjer med føremålet, fokuset og siktemålet i skuleverksemda (2019, 24). Ifølge Moos vil ei slik utvikling utfordre det demokratiske verdigrunnlaget i velferdsstaten, og ein går frå velferdsstatens sitt fokus på rettar, til konkurransesstaten si plikttening, som ein kan sjå som eit *employability*-syn på mennesket (Moos 2018, 58). Dette er også problematisk, av di marknadsperspektivet skyv fokuset på danning og skulen sitt verdiføremål til side til fordel for eit utbyttefokus, der idealet om tilsettbare og effektive innbyggjarar vert vektlagt i føringar og krav for skulen (2018, 58). Dermed former den kva handlingsrom skulen har, og verkar inn på kva former for pedagogikk og danning det er skulane får signal om å arbeide for (Moos 2018, 78). Skiftet i retning av det einskilde individet sin plikt til å syte for å vere attraktiv for arbeidsmarknaden er òg påtalt av Biesta (2021), som ser dette i lys av ein større funksjonalisering og instrumentalisering av utdanning han oppfordrar til å utdanne individ som kan tenkje uavhengig av agendaen og heller setje den (2021),.

Også Carl. F. Dons (2012) ser danning og marknadsstyring som i konflikt. Men der Moos argumenterer for at marknadskursen har fått feste langt ned i skulepraksisen, ser Dons skuleleiinga og lærarane sitt profesjonelle skjønn som ein reell moglegheit til å demme opp for marknadspåverknad og syte for verdifokus i skulen (2012).

2.5 Det mangfaldige kompetanse-omgrepet

Overordna del (2017) har enda opp med ein definisjon som skal vere styrande for kva elevane skal sitje att med etter skulegangen sin i dag, som «kunnskapar og ferdigheiter til å meistre utfordringar og løyse oppgåver i kjende og ukjende samanhengar og situasjonar» og «forståing og evne til refleksjon og kritisk tenking» (Kunnskapsdepartementet 2017).

Ludvigsenutvalet (NOU 2015:8 2015) forstår kompetanse som «noko» som er samansett av kunnskapar, dugleik og haldningar i tillegg til sosiale og emosjonelle kompetansar som også omfattar ein innlæringsprosess, mens til dømes i Overordna del (2017) eller Kunnskapsløftet definerer ein seg altså meir i retning av ulike *evner* som kjem til uttrykk i konkrete samanhengar. Omgrepet *kompetanse* kan dermed sjå ut til å framleis mangle ein konsistent teoretisk eller handlekraftig definisjon.

Dette innholdsmangfaldet i omgrepet er på inga måte eit nasjonalt fenomen. Ifølgje internasjonalt komparative studiar av kompetansebaserte utdanningspolitiske reformer mellom 1990 og 2020, varierer kompetanseomgrepet sitt innhald i og mellom landa stort (Anderson-Levitt og Gardinier 2021). Det varierer både med omsyn til kor spesifikt eller generelt innhald det vert gitt, i kva samanhengar det opptre, og kva andre kompetanserelaterte omgrep som det opptre saman med (2021). Det vert funne å vere vanleg internasjonalt å operere med eit sett med nøkkelkompetansar, men det er inga semje på tvers av land kring kva som skal seiast å utgjere dei viktigaste kompetansane (2021).

I arbeidet vårt med å finne fram til den bruksmessige konsensusen kring kompetanseomgrepet, så har me altså heller møtt ein forskingsstatus som viser fram tvitydige og mangfaldige svar. Me hadde tidleg i prosessen eit mål om å kome fram til

ein eintydig kompetansemodell eller å setje omgrepet i ei tidslinje med vertikale innhaldsfragment, for å forsøke å finne denne att i analysen. Men me enda opp med å ikkje sjå dette som hensiktsmessig. Det er òg eit for omfattande analysearbeid, sett i lys av problemstillinga vår.

Me har på grunn av dette enda opp med å studere kompetanseomgrepet ut frå kontekst og narrativ, med mål om å fange kva innhald, verdi og føremål kompetanse vert gitt ut frå kontekst og dei diskursive strukturane som omgrepet er brukt i. Forskingsstatusen viser ein tydeleg trend i retning av marknadsperspektiv på kompetanse, men i tillegg er det svært mange måtar å sjå kva som definerast som viktig kompetanse. Dette aktualiserer spørsmålet om korleis kompetanse for framtida er framstilt, opp mot kva føremål i samtidig politikktutforming i Noreg. I kapittel 5 kjem analysane som gir oversyn over denne studien sitt bidrag til svar på spørsmålet.

Første stopp på vegen i retning dette, vert å etablere dei teoretiske perspektiva for analysar og drøfting, som me presenterer i neste kapittel.

3 Teoretiske perspektiv

Gjennom denne studien forstår me skulen sitt «oppdrag» som beståande av ein føremålskomponent og ein innhalds- eller kompetansekomponent. Som teorigrunnlag for å analysere narrativ om skulen sitt oppdrag, vil me i første hovuddel av dette kapitelet presentere ulike perspektiv på kva som er skulen sitt føremål. Denne delen av teorien vil seinare følgje med inn i drøfting av samanhengen mellom uttrykt føremål med skulen og dei andre elementa i narrativa. Utvalet av teoretiske perspektiv er gjort med sikte på å etablere eit grunnlag for å karakterisere og utfordre føremålstenkinga i dokumentnarrativa våre. Me presenterer difor perspektiv som representerer kontrastar og motsetningar, eller gir grunnlag for kategorisering.

Den andre hovuddelen i kapitlet handlar om kompetansedimensjonen. Her vil me presentere teori kring kompetanse og kompetanseomgrepet, og vidare også hente fram vinklingar på kunnskap, haldningar og dugleik. Me vil vise nokre måtar kunnskap og kompetanse er og har vore forstått på, mellom anna tenking som er sagt å ha påverka i utdanningspolitisk samheng. Verdiperspektiv og føremålstenkinga som dokumenta gir uttrykk for vil truleg farge eller verke inn på kompetansesynet som kjem fram. Gjennomgangen er meint å gje eit oversyn og grunnlag for å kategorisere kompetansesyn, og synleggjere og drøfte koplinga mellom kompetansesyn, verdisyn og føremålstenking i etterkant av analyse av dokumenta i empirien vår.

3.1 Føremålsdimensjonen ved skulen

3.1.1 Eit fleirdelt oppdrag

Førestillingar om føremålet med opplæringa og legitimeringa av skulen kjem i mange fasettar. I denne delen skal me gå litt nærare inn på to hovudtilnærmingar – eit syn på føremåla med skulen sett frå individet sitt perspektiv, og eit syn på føremåla med skulen sett frå samfunnet sitt perspektiv.

Hovdenak og Stray (2015) viser til ein lang tradisjon i Noreg for eit todelt syn på skulen, der samfunnsoppdraget på den eine sida er knytt til *den einskilde* si identitetsutvikling og utvikling som menneske, og på den andre sida til *samfunnet* sitt framtidige behov (2015, 17). Dette doble føremålet, med utdanning som danning for den einskilde på den eine sida, og nytte og sameksistens for samfunnet på den andre sida, har følgt med skulesystemet si utvikling heilt sidan formuleringa av den første norske føremålsparagrafen for skulen i 1848 (2015, 17).

Utdanningsforskaren Gert Biesta (2015) skil òg mellom desse to hovudtilnærmingane til perspektiv, og ser dei i lys av kva kvalitetsfokus i skulen dei fører til. Ifølgje Biesta gir perspektivet «skolen som en funksjon av og for samfunnet» eit kvalitetsfokus som tilseier at den beste skulen er ein skule som skaper noko for samfunnet. Og når ein ser dette som føremålet, fører det til eit fokus på all kompetanse og dugleik som ein treng i eit framtidsscenario (2015, 110). Som ein mogleg motsetnad til dette presenterer Biesta det han kallar verdssentrert syn, der «barn kan skape tilknytning til verden, tre inn i verden og dermed være i verden» (Biesta 2015, 110). Utdanninga handlar både om å gjere eleven engasjert i og forbunde med verda utanfor, og putte mest mogleg av verda

inn i eleven. Ut frå dette perspektivet, vert det i kvalitetsfokuset viktig i kva grad skulen bidreg til at eleven både kan frigjere seg frå verda, og engasjere seg i den (2015, 115).

3.1.2 Eit tredelt perspektiv på skulen sitt føremål

Viss ein ser opplæringa i eit nedanfrå og opp-perspektiv, eller frå individperspektivet, kan ein dele inn føremålet med opplæringa ut frå kva opplæringa skal setje den einskilde i stand til. Ein annan måte å dele føremålstenkinga på, er å sjå det frå eit ovanfrå og ned-perspektiv, og med det skildre kva funksjonar ein tenkjer at opplæringa skal syte for at individet kan fylle for samfunnet. Biesta opererer med ei tre-deling for dette føremålet med opplæringa; *Kvalifisering* som føremål er det første, *sosialisering* det andre, og *subjektivering* eller personleg danning det tredje (Biesta 2015, 112):

Kvalifiseringa sitt domene inneber at opplæring og utdanningsaktivitet skal gje kunnskap og dugleik som vil gjere elevar i stand til å gjere noko, som å utføre oppgåver og elles delta i eit moderne samfunn (2015, 112).

Med det andre domenet, *sosialiseringa*, peikar Biesta på korleis utdanninga har til føremål å gje eller setje mennesket i stand til å delta i praksisar, tradisjonar og kulturar. Dette inneber mellom anna ved å beherske dei særskilte konvensjonane og etiske normene for desse (2015, 112).

Det siste domenet gjeld den personlege danninga, og den einskilde si utvikling til å vere eit menneske som tek ansvar og kan handle. I motsetnad til sosialiseringsdomenet inneber denne sfæren å gjere mennesket meir uavhengig av den kulturelle og sosiale samanhengen ein har vekse opp i, eit domene Biesta kallar utdanninga sitt *subjektiveringsaspekt* (2015, 112).

Biesta framhevar som viktig å kontinuerleg ha fokuset på kva ein vil med skulen innanfor alle desse tre domena, og syte for balanse, sidan det finst motsetjingar mellom dei tre føremåla (2015, 113).

3.1.3 Verdi i balanse framfor slagside

Osberg og Biesta (2021) hevdar at legitimeringa av kompetansen i perspektivet sett frå samfunnet sine behov er ein dominerande diskurs innanfor utdanningspolitikken. Ein slik diskurs viser ifølgje dei eit overordna syn på opplæring som eit instrument beståande av undervisning, læring og ein læreplan som instrument (Osberg og Biesta 2021, 62). Dette instrumentet skal gje opplæring som eit normativt produkt, der føremålet med opplæringa er predefinert ut frå definerte samfunns mål (2021, 62). Dette er ifølgje Osberg og Biesta ein problematisk innfallsvinkel. Dei argumenterer med utgangspunkt i filosofen Jaques Derrida for at verda er i evig «tilblivning» og ikkje kan verte spådd. Dermed vil instrumentalistiske tilnærmingar til skulen, med predefinerte føremål, aldri føre til at skulen kan svare på dette framtidige som me ikkje kan føreseie. Som konsekvens av eit slikt syn, argumenterer Osberg og Biesta for å sjå føremålet med skulen meir som estetiske kvalitetar ved jamn balanse og samklang mellom ulike delar av den (2021, 67). Samklang mellom kunnskapssfæren, den individuelle sfæren og den kollektive sfæren skapar eit samstemt heile med større verdi enn kvar enkelt del kan ha for seg sjølv åleine, eller saman i disharmoni (2021, 64).

Biesta (2021) tar også tak i dominerande samtidsrasjonale, som kor viktig det er å innrette politikken etter samfunnsutviklinga. Dette kan ifølgje Biesta synast å bli repetert som om det var ei naturgitt sanning, påstått utan ei korresponderande undersøking av kven sine interesser slike rasjonale tener (2021, 10). Dermed tilslører ei slik framstilling kva som er villa politikk og setjing av ein spesifikk agenda (2021, 10). Denne tilsløringa er vidare vorte så vanleg at den er tenkt på som sunn fornuft, og er ifølgje Biesta ein diskurs som har hegemoni (2021, 11).

Biesta (2021) hentar også teori frå James Donald (1992, referert i Biesta 2021, 14), som tek utgangspunkt i at opplæringa aldri synest å nå ambisjonane sine fullt og heilt. Denne manglande oppfyllinga av ambisjonar vert hovudsakeleg sett på som problem ved opplæringa, ifølgje Donald (Biesta 2021, 14). Men samstundes hevdar Donald at dette nettopp er sjølve kjernen i opplæring – og det som skil opplæring frå manipulasjon og indoktrinering. Opplæringa skal aldri verte redusert til berre å handle om å oppfylle desse ambisjonane, og elevane skal ikkje vere sett på som «objekt for meir eller mindre effektive intervensjonar» (2021, 14, vår omsetting). Dette er interessant i politikkkutforming og kva som pregar målsettingane for opplæringa.

3.1.4 Verdi i prosess eller resultat

Ulik vekting av perspektiv og verdisyn gir seg òg utslag i oppvurdering av ulike delar av opplæringsverksemda. Carl F. Dons (2012) peikar på korleis eit verdi- og demokratiforankra danningperspektiv på skulen får konsekvens for korleis ein forstår andre sider ved skulen si verksemd, som relasjonar og strukturar kring læringa, som igjen er viktig for eleven si personlege utvikling (2012, 116). I ein utbytefokusert skule vil målbare resultat kunne få meir plass (2012, 117).

Eit fokus på opplæringa som prosess tilseier at læringa og aspekt ved læringsprosessen er det vesentlege. Eit fokus på resultat tilseier at det er utkome og resultatet av det som skjer i skulen som er det viktige (Hovdenak og Stray 2015, 90). Inga Bostad (2006) peikar på korleis målstyring som prinsipp for opplæringa gir eit evaluerings- og testregime der målet ligg i enden av ein prosess, og ikkje i vegen dit (2006, 36). Med det følger òg det ho kallar eit funksjonelt kunnskapssyn. Utbyteorientering kan òg verke inn på læringssyn, som kan verte flytta frå å handle om prosessar i individet og individet sin relasjon til omverda til å lære sjølvpromotering (Lauder, Brown et al 2006, referert i Hovdenak og Stray 2015, 64).

Med fokuset på utbytet av opplæringa og måloppnåing vert eleven òg gjort til «vitensobjekter» heller enn subjekt, ifølgje Espen Schaanning (2021, 45). «Når målbar kompetanse settes som den eneste verdien, verdsettes altså ikke elevene for hvem de er (deres subjektstatus og egenart), men for hva de presterer (deres objektstatus og måloppnåelse)» (Schaanning 2021, 46).

3.1.5 Verdi i aktuell nytte eller tradisjon

Telhaug (2011) viser to-delning med ei anna vinkling, ved å sjå nytteaspektet opp mot kulturaspektet. Der nyttetenkinga inneber ein «kognitiv instrumentell og teknokratisk-økonomisk tenkemåte og verdiforståelse», medan kulturperspektivet mellom anna legg vekt på estetiske verdiar (2011, 220). Den amerikanske pedagogen Ralph W. Tyler

(1996) viser til eit skilje mellom prioriteringar og mål for utdanninga ut frå generelle omsyn eller tidsspesifikke omsyn. Meir presist går skiljelina på om skulen primært skal vere berar av den før nemnde kulturarven med dertil høyrande kunnskap, som i det store og heile er felles frå generasjon til generasjon, eller om skulen skal ha eit innhald som primært er eit direkte tilsvar på rådande samfunnsutfordringar. I siste tilfellet gjeld det at ein får analysert seg fram til kva samfunnsproblema består i, «blir skolens mål å gi elevene de kunnskapene, ferdighetene, holdningene og så vidare som kan hjelpe dem å løse problemene på en forstandig måte» (Tyler 1996 [1949], 83).

Eit slikt syn på skulen som instrument skil seg frå det Pia Rose Bøwadt (2017) ser som Hannah Arendt sitt syn på skulen. Arendt meiner ifølgje Bøwadt at skulen skal skåne elevane frå det politiske livet og det offentlege rommet, og gje dei ein kunnskapsintroduksjon som ikkje er framoverretta, men tek i vare tradisjonar, og på den måten er tilbakeskodande. Dette vil vere den gode og naudsynte basen når eleven som vaksen skal trå inn i det offentlege og politiske rommet, og bidra til å revolusjonere verda og bringe ho framover (Arendt 1968, referert i Bøwadt 2017, 68).

Kriminologen Nils Christie sitt syn på skilnaden i verdi i fortid og samtid kan vere like aktuelt i dag, når han uttrykker tvil om ein har eit samfunn der barn reelt vert verdsette. Barn i tidlegare samfunn var ein naturleg del av arbeidsfellesskapen, og kunne bidra på sitt vis frå dei var små. Christie hevdar at moderne industrisamfunn ikkje «treng» det bidraget i fellesskapen som barn og ungdom kan kome med, og at me har skapt eit «teknisk sofistikert, industrialisert og masseproduserende samfunn» (Christie 1971, 51) der barna i aukande grad er «unyttige, ubrukelige, og en byrde og belastning» (Christie 1971, 38), samanlikna med det som samfunnet set som verdifullt og viktig (1971, 52). Han argumenterer for at det er ein samfunnsform der det ville vere best om medlemmane vart fødte som vaksne, og der det «barn, ungdom, handikappede og ufaglært arbeidskraft» kan bidra med, ikkje vil vere verdsett, då andre kan gjere desse oppgåvene betre og billigare (Christie 1971, 39).

Skulen si rolle har også i stor grad vore koplå til eit mål om likskap og sosial utjamning. (Hovdenak og Stray 2015, 26). Likevel vert skuleverket òg kritisert for å bidra til det motsette, og føre til reproduksjon av, og sentrifuge for, sosiale skilje. Dette eksempelvis slik sosiologen Pierre Bourdieu ([1979] 1995) ser det, ved at skulesystemet er retta inn slik at det er ein viss type bakgrunn som vert favorisert gjennom utdanningsløpet, og som aukar høva til ei vellukka samfunnsmessig løpebane. Frå Bourdieu sine studium er kulturell kapital eit omgrep. Kjennskap til koder, måtar å snakke på og te seg, er nemnd som usynleg kunnskap og kjennskap som får stor verknad på føresetnadar for å fullføre studieløp (Bourdieu [1979] 1995, 204). Vidare er skulen gjennom karaktersettinga ein viktig mekanisme for sortering til vidare utdanningsløp og arbeidsliv. Covid-19 og heimeskule har på ny aktualisert problemstillinga med læring som koplå til bakgrunn. Hargreaves og Shirley (2021) peikar på skilnadane i læringsprogresjon under heimeskulen, som følgje av ulik grad av læringsstøtte frå heimen, og ulike høve til å nytte heimemiljøet til engasjerande læringsaktivitetar (2021, lok. 645).

3.1.6 Verdi i fellesskap eller individualitet

Tove Pettersen (2006) diskuterer korleis danninga kan verte forstått ut frå eit spenn mellom tilknytning og sjølvstende (2006, 52). Dette handlar om kor sentralt ein plasserer verdien av menneskelege relasjonar (2006, 49). I den eine enden er det individentsentrerte

perspektivet, som legg vekt på autonomi og sjølvstende, og der danninga er eit individuelt og sjølvrealiserande prosjekt. I dette perspektivet er relasjonar eit potensielt hinder for å nå eigne mål (2006, 51). I det motsette perspektivet er mennesket grunnleggjande relasjonelt og bunde til fellesskapet, og danninga er forstått ut frå dette perspektivet, slik at danninga vert ein prosess som tek sikte på ei god deltaking i eit fellesskap der relasjonar er viktige. I dette perspektivet er relasjonar naudsynte og berikande. Pettersen hevdar at perspektivet kan verke inn på opplæringa. Ho meiner vidare reformer som byggjer på eit grunnleggjande relasjonelt perspektiv på menneska vil føre med seg eit fokus på relasjonelt kompetansar og samarbeid, medan vekting av individuelle prestasjonar vil fremje sjølvstendige elevar og individuelt orienterte kompetanseformer (2006, 54).

Antikken si forståing var at danninga primært skulle gagne samfunnet, og syte for borgarar som kunne leve livet sitt på ein måte som kom ein sjølv og samfunnet til gode (Jørgensen og Anjum 2006, 87). Aristoteles forstod ifølge Pettersen denne vekst- og utviklingsprosessen hjå mennesket som noko som måtte skje i samspel med andre, og ikkje som ein prosess knytt berre til individet (2006, 69). Eit slikt kollektivt og relasjonelt perspektiv på danninga kan skilje seg frå eit perspektiv der framsteget skjer for eigen del, og framgang er noko som menneske oppnår uavhengig av fellesskapet eller relasjonane me har til andre (2006, 69).

Pettersen viser vidare til filosofen Nel Noddings, som med eit omsorgsetisk utgangspunkt set utdanning både som grunnleggjande ved opplæringa sin essens og aktivitet og som overordna føremål. Til forskjell frå mange andre tenkarar, er Noddings opptatt av korleis opplæringa skal førebu for ein heimleg sfære. Sjølv om skulen sitt innhald òg skal gje det Pettersen klassifiserer som «teknisk kunnskap» – «kunnskap som er en basis for eller til bruk i yrkeslivet» og med det gjer eleven rusta for den offentlege sfæren, meiner Noddings skulen skal kvalifisere til å takle eit relasjonelt og heimleg liv, og at dette er eit aspekt og verdi ved menneskeleg tilvære som opplæringa i liten grad har teke inn (Noddings 2002, gjeve att i Pettersen 2006, 60).

3.2 Kunnskap- og kompetansedimensjonen ved skulen

3.2.1 Former for kunnskap

Som gjennomgangen av noko av tenkinga kring skulen sitt føremål viser, er skulen sitt oppdrag og mandat oppfatta som stort og omfattande. I analysen vår etter narrativ, har me ønskt å knyte framstillingar av kompetanse opp mot formidla mål med skulen. Men før me kjem dit, vil me vise somme sentrale oppfatningar kring kunnskap, for å plassere omgrepet inn i og i samanheng med kompetanseomgrepet og føremålet med opplæringa.

Omtaler av kunnskapssyn refererer ofte til Aristoteles sin inndeling av kunnskap i ulike former. Ifølgje Bengt Gustavsson (2004) forstod Aristoteles kunnskap som ein sentral del av menneskeleg tilvære både for politisk og etisk virke, for skapekrafta i handverk og kunst, og for å auke visdomen (2004, 38). Aristoteles forstod ifølge Gustavsson teoretisk kunnskap som ein aktivitet knytt til menneskeleg indre, og som noko menneska gjer for å kome nærare å forstå og sjå sanningane i korleis verda er og heng saman (2004, 40). Vitskapleg kunnskap vart kalla *episteme* hos Aristoteles (Gustavsson 2004, 41). Denne

kunnskapsforma er etter aristotelisk tenking abstrakt, teoretisk og uforanderleg (Pettersen 2006, 78).

Som ein motpart sette Aristoteles den praktiske kunnskapen. Denne skilde han igjen i to. *Techne* kopla han til den produktive og handlingsretta verksemda i det å lage og skape noko i form av eit produkt eller resultat (Gustavsson 2004, 40). Kunnskapen viser seg på denne måten gjennom kyndig utføring og resultat av arbeidet (2004, 40). Den andre forma for praktisk kunnskap er etter Aristoteles si inndeling den som er sentral for å fremje fellesskapet sitt beste, *fronesis*. Dette er den sosiale, praktiske klokskapen i handlingar som er retta mot andre menneske (2004, 41).

3.2.2 Former for kompetanse

Kunnskapsomgrepet er også sagt å vere ein av mange komponentar som inngå i omgrepet *kompetanse*. Som vist i kapittel 2.5, har ikkje omgrepet ei konsistens i praktisk utdanningspolitisk bruk. Birgit Schaffar viser at omgrepet heller ikkje teoretisk er einskapleg skildra (2019). I eit samfunnsperspektiv har det historisk vore forstått dels som konkrete dugleikar som trengst i oppgåve- og maktdelinga i samfunnet (2019, 114), og dels som noko som viser seg i mellommenneskeleg kontakt (2019, 113). På individnivå har det på den eine sida vore definert som *resultata* av ein læringsprosess, og på den andre sida som eit ibuande potensiale og *disposisjon* til læring og handling hjå eit individ (Schaffar 2019, 118). Innholdsmessig har det dels vore forstått primært som å handle om det *generelle* og *generiske*, og dels til heilt spesifikt å romme noko *spesialisert* og *teknisk yrkesspesifikt* (2019, 118).

Opplæringa sitt føremål er det som etter vår meining dannar grunnlaget for utforming av målsettingar, innhald og metodikk i opplæringa som ein form for «input» for å oppnå «output». Alt etter kva ein legg i kompetanseomgrepet, så er det ikkje heilt enkelt å finne noko skilnad anna enn at føremålet er ei hensikt, mens kompetansen er meint som det eleven faktisk sit att med. Føremålet med den norske skulen er offisielt opplæring, og dette finn me nedfelt i føremålsparagrafen i opplæringslova (1998) § 1 og kapittel 1 i Overordna del (2017), med tilhøyrande læreplanar for dei einskilde faga. «Output» blir i vår fortolking kompetanse, og me vel, som før nemnt, å sjå breitt på kva som ligg i omgrepet. Ein kan òg sjå kompetanse som produktet av opplæringa sitt føremål, der både eleven si utdanning (kunnskapsutvikling) og danning skal vere like viktig.

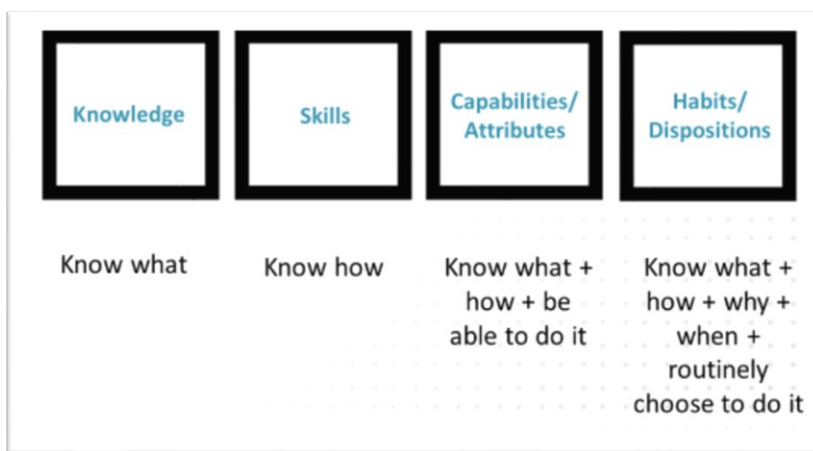
Omgrepet 21st century skills har i samband med kompetansar for framtida fått ei ganske stor utbreiing i det utdanningspolitiske landskapet, og det er fort å kople *skills* med *kompetanse*. Til dømes har Bill Lucas (2019) nytta OECD sin 2016-modell «OECD Education Framework» til, gjennom visuell framstilling i figurform, å få fram at «skills», saman med kunnskap, haldningar og verdiar flettar seg saman til kompetanse – som igjen må til for at ein skal kunne handle.

I «skills»-omgrepet ligg det både fysisk og praktisk dugleik, saman med sosial, emosjonell, kognitiv og metakognitiv dugleik. Altså ligg både indre og ytre prosessar til grunn for dei vala som vert tatt og dei handlingane som vert utført.



Figur 1 «OECD Education 2030 Framework» (OECD 2016, presentert i Lucas 2019)

Ved hjelp av sin modell, «From Knowledge and skills to dispositions via capabilities» (2019), drøftar Lucas at *skills* berre dekkjer delar av det kompetanseomgrepet må romme. *Skills* vert vist til som berre ein del av sjølve kompetanseforståinga.



Figur 2 «From knowledge and skills to dispositions via capabilities» (Lucas 2017, presentert i Lucas 2019)

Viss me tolkar Lucas sin modell rett, så meiner han at kompetanse består både av kunnskap (å vite noko), evner (å vite korleis kunnskapen kan brukast), dugleik (å anvende kunnskap) og planmessig og medvite kunne velje når og korleis dette skal gjerast (disponering og rutinar). Altså ei ytterlegare utviding av «OECD Education Framework». Hovudpoenget i Lucas sin artikkel er også få fram skilnaden på kompetanse og kompetanse for framtida. Han viser til at ein del av 21st century skills er kompetansar som alltid har vore viktige i samfunnet, og ikkje handlar om ei endring av føresetnader/eit samfunn i endring for å nytte dei. Han utfordrar oss på dei kompetansane som er nye ut frå den samfunnsutviklinga me har – kva er det som eigentleg er nytt. Han framhevar nokon kompetansar som særskilt viktige – ikkje fordi dei er nye, men fordi dei får eit anna innhald og er retta mot nye utfordringar (2019).

Margareta Serder og Malin Ideland (2015) er inne på noko av det same som Lucas, når dei peikar på ei kopling mellom PISA-tenkinga og kompetanseomgrepet, og ser kompetanseomgrepet som noko som famnar om både kunnskap og evner (2015, 138). Meir spesifikt definerer dei kompetanse som «en evne som er rasjonelt og individuelt tilegnet, anvendelig i en bestemt sammenheng (...) og målbar» (Serder og Ideland 2015, 138). Dei koplur vidare kompetanse til ei resultat- og utbytefokuserert forståing av utdanning (2015, 138). Kompetanseomgrepet vert også knytt til omgrepet livslang

læring, og inneber med dette krav til at kompetansen skal vere av ein slik art at den gjer individa tilpassingsdyktige og fleksible (2015, 139).

Ann Lisa Sylte (2016) modellerer heilskapleg yrkeskompetanse, og set arbeidsoppgåver inn i ein sirkel beståande av fire element. I sin modell har Sylte (2016) med fleire dimensjonar, også enn det OECD sin «Education Framework» og Lucas sin «From Knowledge and skills to dispositions via capabilities» har (Lucas 2019). Me vil vidare her sjå desse modellane i samanheng, også med dei modellane som Ludvigsenutvalet synte til kapittel 2.3.

Sylte har fagkompetanse som det første elementet i modellen, og denne består av fagkunnskap (Sylte 2016). Det same innhaldet kan me på litt anna vis finne att hos Lucas som «å vite noko», og «knowledge» i OECD-modellen (Lucas 2019). Saman med denne har ho med det ho kallar nøkkelkompetanse, som kan samanliknast med kunnskap ikkje nedfelt i læreplanmål men meir kan finnast som felles- og tverrfaglege mål i Overordna del (2017), og som Ludvigsenutvalet kallar fagovergripande kompetansar, og som også delvis kan henge saman med DeSeCo-utvalet sin definisjon (Hovdenak og Stray 2015, 44).

Den andre komponenten er metodekompetanse (Sylte 2016). Dette er dugleik eller psykomotoriske målsettingar, som hos Lucas (2019) kan tolkast som «evner» og «dugleik» til saman og i OECD-modellen; Skills.

Sosial kompetanse er den tredje komponenten, og handlar mest om haldningar eller affektive mål, som kan svare til DeSeCo si sosiale samhandling definisjon (Hovdenak og Stray 2015, 44), og som me også finn att under «skills» og Attitudes and Values i OECD-modellen. Denne kompetansen kjem ikkje fullt så tydeleg fram i Lucas (2019) sin modell, men som del av vurderingsevna på fjerde nivå. I tillegg har Sylte (2016) med endrings- og utviklingskompetanse, som inneber nøkkelkompetansen autonomi. Dette kan vere parallelt med det Ludvigsenutvalet (NOU 2015:8 2015) vektlegg som viktig kompetanse for framtida, og som er ein av dei tre nøkkelkompetansane som DeSeCo-utvalet også framheva som sentral (Hovdenak og Stray 2015, 44).

3.2.3 Læringsutbyte

Sett opp mot einannan kan omgrepet læringsutbytte tolkast som meir teoretisk og kompetanse som meir praktisk. Der læringsutbytte kan gje uttrykk for eit konkret resultat av opplæring, kan kompetanse tolkast som noko ein uavhengig av skulekonteksten utviklar. Slik sett kunne læringsutbytte vere eit meir presist omgrep, så fremt ein i dette måtte vere tydeleg på at det også her er både målbare og ikkje målbare resultat både på kort og lang sikt. Denne valideringa har ikkje vore gjenstand for forskinga vår, og omgrepa ser ikkje ut til å ha blitt brukt med dette for auga i vår empiri.

Utdanningsforbundet har i sitt temanotat *Læringsutbytte – definisjoner og dimensjoner* (Utdanningsforbundet 2019), problematisert bruken av omgrepet.

Forståelsene av læringsutbytte representerer en flora av bestemte oppfatninger av hva læringsutbytte er og hvordan det skal forstås. Felles for dem er at de ofte reflekterer bestemte standpunkter eller syn «*på hvordan læring og arbeid med læring bør skje, eller kanskje helst ikke skje*» (Tine Sophie Prøitz sitert av Utdanningsforbundet 2019, 28).

Utdanningsforbundet vil med notatet leggje «en bred tilnærming til læringsutbyttebegrepet, for slik å kunne reflektere skolens brede samfunnsmandat», kanskje litt breiare enn Utdanningsdirektoratet, som på eigne nettsider i si definering frå 2016 forsøker å snevre inn omgrepet noko meir mot slikt som kan målast, samstundes som dei seier:

I læringsutbytte inngår blant annet de verdiene, holdningene, ferdighetene og den kompetansen og kunnskapen elevene og lærlingene tilegner seg gjennom opplæringen. I opplæringsloven og læreplanverket blir kjennetegnene for læringsutbyttet konkretisert ytterligere (Utdanningsdirektoratet 2016).

I og med at kompetanseomgrepet finnast på tvers av vår empiri, så vil kompetanse få ei meir framtrêdande rolle vidare i studien vår. Me greier altså ikkje innafor rammene våre å lage noko klart skilje, og kjem til å nytte omgrepa om einannan alt etter kontekst.

3.2.4 Å bygge kunnskap og kompetanse

I teoriar kring kompetanseutviklinga finn me at dette handlar om noko meir eller noko anna enn sjølv faget. Å bruke kunnskap i nye situasjonar og problemløysing, og å vise refleksjon og kritisk tenking, er høge krav som ligg høgt viss ein nyttar taksonomiske prinsipp for å bygge kunnskapar, haldningar og dugleik. Taksonomisk kunnskapsbygging handlar om å sette saman kunnskap stykkevis og delt frå det enkle til det kompliserte, å bygge delar på einannan og saman til ein heilskap. Dette finn ein i ulike taksonomiske modellar, som den kanskje mest kjende Blooms taksonomi for kunnskap (Henriksson og Søbstad 1972).

Dette står i motsetnad til det Lev Vygotsky meinte om at ein først måtte lære og sjå heilskapen, for deretter å dykke ned i dei einskilde delane (Säljö 2016). Det er erfaring og øving, og ein god læremeister som er svaret. Slik vert det viktigare først å ha oversikt og sjå samanhengar, «før» ein går i djupna og byggjer kompetansen om enkeltfaktorane. Noko me finn att i djupnelæringsprinsippet i Overordna del (2017).

Lev Vygotsky la ifølgje Säljö (2016) også vekt på at læring skjer ved hjelp av evner til å nytte reiskapar (artefaktar), og at samhandling med andre er ein av dei viktigaste artefaktane. Säljö viser til at i samfunnet i dag er det å meistre artefaktane i samspel med andre, ein føresetnad for kva og korleis me lærer, noko som psykologen Daniel Goleman (1995) har framheva som viktig i arbeid med å løyse samansette problem. Goleman ser på samfunnsutviklinga som for kompleks til at nokon aleine kan løyse utfordringane samfunnet står overfor, og at me dermed må jobbe saman som gruppe, og på denne måten saman nytte oss av ein større intelligens enn den einskilde har aleine (1995). Goleman peikar mellom anna på at kunnskapsarbeidarar med spesialisert kompetanse treng å arbeide saman på ein annan måte enn i meir tradisjonelle næringar (1995, 159-160). Dette talar for å verdsetje den såkalla emosjonelle intelligensen enda høgare enn før, ifølgje Goleman (1995, 163). I ein seinare artikkel (1998) peikar Goleman på at dei gode leiarane for ei kompleks framtid ikkje er prega av høg IQ, men av høg emosjonell intelligens (EQ), og med det evne til å skape gode samarbeidsprosessar.

3.2.5 Å vise kunnskap og kompetanse

Dei som er dyktige i faget sitt har som regel studert og øvd mykje og fått eit breitt erfaringsgrunnlag for å greie for å kjenne att situasjonane raskt. Hubert og Stuart Dreyfus (2004) viser ein modell for utvikling av ekspertisekunnskap, og beskriv med denne ulike trinn i utviklinga frå novise til ekspert. Dei aller fleste av oss må gjennom desse stadia for å bli verkeleg gode i det me gjer, og det inneber mykje øving og tileigning av reglar, prosedyrar og rutinar i starten. Desse legg novisa aktivt vekt på i utøvinga av praksis (2004). Til skilnad frå novisa, beskriv Dreyfus og Dreyfus at utøvinga på ekspertnivået er kjenneteikna av intuisjon. Det inneber at eksperten ikkje heilt kan forklare rasjonelt den logiske analysen bak kvifor hen gjer som hen gjer, men at kunnskapen meir sit i ein (2004, 253). Eksperten flyt i eitt med arbeidet (Irgens 2016, 272).

Birgit Schaffar (2021) diskuterer om kompetanse og det å vere kompetent vert gitt to ulike innhald i utdanningspolitikken. Ho tek utgangspunkt i Ludwig Wittgenstein sitt perspektiv på transitiv og intransitiv bruk av eit omgrep. Med dette til grunn gjer ho eit skilje mellom ein dimensjon som handlar om ei kvalitativ heilskapleg vurdering av nokon som *kompetent* i lys av overordna mål og «the overarching, never-ending strive towards an ideal», og den dimensjonen som handlar om at ein person innehar eit sett med gjerne formelle og dokumenterbare kompetansar i lys av konkrete føremål, som «suggest that this complexity can be captured in factual propositions» (Schaffar 2021, 58-59).

Ho peikar på at forståinga av kompetanse inneber både ei forventning om høge standardar slik at ein skal vere i stand til å handsame situasjonar i framtida, men òg kvalitativt om måten ein skal kunne handsame desse på (2021). Det at ein nyttar det same omgrepet – kompetent – men gir det to ulike meiningsinnhald om ein annan, altså både i evaluerande og skildrande forstand, kan tilsøre den usemja som då eigentleg eksisterer, ifølgje Schaffar (2021).

3.2.6 Å handle godt og klokt

Eit anna aspekt som kan røre ved skiljet mellom det konstaterande og det kvalitative ved å vere kompetent kan finnast i eit skilje mellom eit teoretisk og praktisk blick på kva som er god og klok kunnskap. Aristoteles set opp eit skilje mellom klokskap og visdom (Pettersen 2006, 78). Klokskap inneber å kunne handle på riktig måte, og er knytt til det partikulære, som einskilde situasjonar og tilfelle i det praktiske livet. Viss ein har klokskap, vil ein ha ein intuitiv kunnskap om korleis ein i konkrete situasjonar skal te seg på ein måte som gagnar ein sjølv, andre og samfunnet (2006, 78). Fronesis blir med dette ein evne til å vite akkurat kva av all fortidig erfaring og kunnskap ein skal trekke på akkurat no for å vinne den tilstanden for nær framtid som ein meiner er god (Brunstad 2015, 112). Dette er ein dyd som det krev tid å tileigne seg og internalisere som ein intuitiv innsikt (Pettersen 2006, 79), den kjem med (og er) erfaring.

Aristoteles viser til eit praktisk aspekt ved god handling, der det er ein samanheng mellom det sanne og gode til grunn for dei vurderingane ein gjer, eller målet ein strevar etter, og det som vert henta fram av handlingane (Aristoteles 2013, 155, 157). Ifølgje Thomas Dahl er det å ha kva Aristoteles kallar *nous*, forstått som intuisjon eller skjønn, eit utgangspunkt for dei andre kunnskapsformene (2022, 47-48). Det er òg ein

føresetnad for å nytte dei andre kunnskapsformene på ein klok måte slik at vala og handlingane vert rette (Dahl 2022, 47-48).

Sosiologen Max Weber (1999) skil mellom to kategorier av rasjonell handling. *Formålsrasjonalitet* er styrt «av forventningar til hvordan ytre gjenstander og andre mennesker vil forholde seg – som igjen brukes som «betingelser» for eller som «midler» til å oppnå ønskede og kalkulerte *mål*» (Weber 1999, 43). I dette tilfellet ligg fokuset i rasjonaliteten på ein effekt, det vil seie kva konsekvensar ein tolkar at ei handling vil ha. I dette ligg òg at ein medviten veg mål, middel og verknad mot kvarandre (Weber 1999, 44). Som eit motstykke set han opp *verdirasjonalitet*; handling som er fundert i «en bevisst tro på at en bestemt adferd – i seg selv og uavhengig av resultatet – har en etisk, estetisk, religiøs eller annen *egenverdi*» (Weber 1999, 43). Til grunn for denne forma for handling ligg vurderingar av kvaliteten i sjølve handlinga – ho er i seg sjølv god. Kva ho gir av følger, er ikkje det sentrale (Weber 1999, 44).

Filosofen Martha C. Nussbaum (2011) diskuterer at det som gjer eit liv godt å leve har samanheng med korleis innbyggjarane har diverse kapabilitetar, og korleis dette er eit anna perspektiv på det gode samfunnet kontra det økonomiske kunnskapssamfunnet. Brutto nasjonalprodukt er ikkje einaste mål på kor godt eit samfunn er, ifølgje Nussbaum (2011). Ho tek òg til orde for å halde på humanistiske og estetiske fag i opplæringa utan omsyn til kalkulasjonar kring økonomisk nytteverdi, ettersom dei humanistiske og estetiske områda gir verda verdi for menneska, styrker menneska i å forstå kvarandre og gje kvarande verdi, og gjere gode val for verda (2009).

3.2.7 Å verdsetje kunnskap og kompetanse

Synet på kva som er viktig og verdifull kunnskap og kompetanse heng saman med andre tilhøve i samfunnet. Irene Haslund diskuterer korleis pedagogikken har flytta seg i ei meir åtferdsorientert retning, der det er arbeidet som aspekt ved individet og samfunnet som vert gitt høgast verdi (Haslund 2018, 285). Med denne utviklinga i retning av å utdanne menneske til arbeidslivet i eit konkurranseutsett arbeidsliv i stor endring, er fokuset flytta frå «moraliske og politiske som fundament for de samfunnsmessige beslutningene til økonomien som det sentrale parameter for politiske beslutninger», og til mennesket som instrument for samfunnet (Haslund 2018, 286).

Biesta (2019) problematiserer dette med det han kallar det moderne impulsamfunnet, som løftar fram det å streve etter direkte tilfredsstilling av impulsar og lyster (2019, 665). Dette er eit samfunn som er utolmodig etter direkte forbetring, resultat og performativitet i skulen, som igjen verkar inn på kva som er verdsett og vektlagt av kvalitetar i opplæringa (2019, 658). Han etterlyser ein skule som lærer elevane korleis ein skal stille seg til slike impulsar, heller enn å la seg styre av dei, og å vurdere lystene sine ut frå om dei bidreg til at ein kan leve liva sine på gode måtar (2019, 666). Dette står i motstrid til Larson og Cort (2022) si påpeiking om at idealborgaren i samtidig utdanningspolitikk ikkje er ein som utfordrar det eksisterande, men bidreg til konkurransesstaten si overleving (2022, 103).

Knut Ove Eliassen og Heidun Oldervik (2022) ser humankapitalomgrepet i samanheng med idealbiletet av det nyliberale individet, «en rasjonell aktør i et marked i egenskap av å være den som forvalter sin egen humankapital» (Eliassen og Oldervik 2020, 32).

Dette individet er i stand til å utvikle kompetansar og dugleik heile livet – og dermed til å kapitalisere på eigne vegne, noko som på samfunnet dermed vil setje som prinsipp for opplæringa (2020, 32).

Serder og Ideland (2015) diskuterer korleis politikkkutforminga i større grad vert prega av testing som i PISA, og at dette er eit trekk ved synet på kva som indikerer god og viktig kunnskap som er rådande i dag (2015, 136). Dei set dette i samanheng med ein generell diskusjon kring korleis ein i ein kvar tidsperiode vil oppvurdere enkelte former for kunnskap og enkelte former for metode for å få fram kunnskap, i tråd med eit foucauldiansk syn på diskurs og makt og kunnskap (2015, 135). Dei viser korleis merksemda og omsynet til PISA-resultata avslører fleire underliggjande antakingar kring skulen. Mellom anna at det finst somme fag og former for kunnskap innanfor eit fagområde som er viktigare enn andre, at desse kunnskapane er målbare, og at det er mogleg å gjere samanlikningar på tvers av landegrensar, utdanningssystem og kulturar (2015, 137). Hovdenak og Stray (2015) løftar på linje med dette fram Michael Young sin påpeiking av korleis kunnskapsomgrepet breier om seg i stadig nye konstruksjonar, som til dømes i *Kunnskapsløftet* og *Kunnskapsminister*. Dette kan verte sett som uttrykk for at kunnskapsomgrepet i mindre grad har ei akademisk forankring, og i større grad er uttrykk for ein kunnskapsforståing sett frå perspektiva i ei politisk og økonomisk sfære framfor ein utdanningsvitskapeleg (2015, 41).

Allelin (2020) viser til ein studie ho har gjort som peikar i retning av at ein individ-fokusert skule, der resultat har mykje å seie, bidreg til å gjere elevane einsame og stressa. Dette innverkar slik at elevar vel å teie framfor å stille dei «uriktige spørsmåla», vel å jukse for å oppnå resultat framfor å fokusere på å lære. Dei vel å skulke; alt for å unngå ubehaget ved ikkje å meistre (2020, 284). På denne måten vert det ei gruppe med elevar som har lett for å «knekke koden», som er sjølvgåande i eige kunnskapsarbeid og får støtte heimanfrå, og ei gruppe som ikkje gjer det, med påfølgjande auka skilnader internt ved skulen (2020, 284).

Schaanning (2021) gjer ei lesing av Generell del og Overordna del av læreplanen og stortingsmeldingane *Fag – Fordypning – forståelse. En fornying av Kunnskapsløftet* og av *Lærelyst – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* for å finne kva forskjellslogikk som rår i dokumenta (2021). Han delar logikken i to – eit vertikalt og eit horisontalt plan. I den horisontale dimensjonen er mangfald i talent, interesser og preferansar noko positivt. I den vertikale forskjellsdimensjonen skjer vurderinga av den einskilde ut frå skala- og parameter-bedømming, med hierarkisk rangering ut frå grad av måloppnåing eller resultat etter innbyrdes konkurranse (2021, 32). Til samanlikning med den horisontale forskjellstenkinga, gir ulikskap i denne dimensjonen grunnlag for ulik grad av anerkjenning, med lågare verdsetting dess lengre ned i prestasjonshierarkiet ein hamnar (2021, 32). Schaanning (2021) finn at regjeringa i den praktiske politikken er oppteken av nivåa elevane er på, med tiltak som tidleg innsats og intensiv opplæring, for å sikre at færre presterer på lågt nivå, og fleire på høgare nivå, (2021, 39). Schaanning finn at « [...] i forhold til L96 har Fagfornyelsen beholdt den horisontale forskjellslogikken på intensjonsnivået (overordnet del), men forsterket den vertikale forskjellslogikken i den praktiske gjennomføringen av den» (Schaanning 2021, 45).

3.3 Oppsummering

Me har i dette kapitlet henta teoretisk bakgrunnsmateriale med mål om å nytte dette både inn i analysen og i drøfting av funn. Med bakgrunn i forskingsspørsmål kring føremål og kompetansesyn i empirien, så har me vektlagt teori kring syn på skulen sitt doble oppdrag, der Biesta (2015) si tredeling i kvalifisering-, sosialisering og subjektiveringsdomene har fått ein framtrødande plass. Kunnskap og kompetanse har blitt sett inn i ein historisk, teoretisk og elev- og samfunnsnyttessamanheng, for betre å kunne drøfte funn av narrativ om kva oppdrag skulen har både for individet og samfunnet. Noko av dette vil nyttast direkte i samband med funn undervegs i analysane, men mest vil det bli nytta i drøftingsdelen.

Me vil i neste kapittel presentere metodologien – måten me har valt å jobbe med empirien på og kva som er årsakene til at me har valt å jobbe på denne måten. Før me i kapittel 5 presenterer funn av dei narrativa me skal drøfte teorien opp mot.

4 Forskingsdesign og metode

4.1 Forskingsdesign

For å undersøke kva som er narrativa om skulen sitt gjevne oppdrag i politikktutforminga, har me nytta eit forskingsdesign som epistemologisk høyrer til ein diskursanalytisk tradisjon. Metoden kombinerer deltilnærmingar som er relaterte til kvarandre.

Me har valt ein synkront orientert og tekstorientert diskursanalyse (Hitching og Veum 2011, 16) som tek føre seg samtidige dokument, og som ikkje rettar seg mot å skildre diskursive skifte eller trekk ved ei utvikling. Den diskursanalytiske retninga analysane kvilar på, er ei problemorientert politisk diskursanalyse i tråd med den franske idéhistorikaren og filosofen Michel Foucault teoretiske grunnlag (Bacchi 2009).

Eit anna deltilnærming i metoden, tek utgangspunkt i korleis diskurs kan verte sett å gå fram av menneskeleg meningsgskap gjennom forteljingar (Tamboukou 2015a). Framgangsmåten vår identifiserer på dette grunnlaget korleis problematiseringar opptrer i samheng med større narrativ i politikktutforminga (Tamboukou 2015b). Vidare har forskingsdesignet også eit komparativt perspektiv, for i kjølvatnet av dei dokumentvise analysane undersøker analyseopplegget konsensus eller konflikt mellom dokumenta.

Metodeoperasjonaliseringa er i all hovudsak kvalitativ. Valet av eit kvalitativt design heng saman med kva sider av fenomenet, narrativ for skulen sitt oppdrag, som me har vore ute etter å studere. Det er ein skilde innslag av kvantitative delelement i analysane. Desse har hatt ein supplerande funksjon i å til dømes fastslå kor hyppig sentrale omgrep førekjem i tekstane. Me har likevel først og fremst søkt forståing av og innsikt i heilt spesifikke tekstlege uttrykk for kompetanseforståing og skulen sitt oppdrag, og har studert korleis desse skaper og er skapt av ei framstilling av og i skulen.

Via den narrative diskursanalysen ville me undersøke om intensjonar, konklusjonar og tiltak har konsensus, og identifisere forforståingane som mogleggjer ulike kunnskapssyn og kompetansesyn, og korleis synet på kva som er ønskt oppnådd (måla) og unngått (problema) har samheng med eit syn på skulen sitt overordna føremål. Ei praksisretta interesse me har i dette er å finne ut om dokumenta har konsensus og peikar i same retning for kva skulen skal innehalde, bidra til og vere, og om dei utfyller kvarandre med ein tolkbar og forståeleg heilskap for dei som skal setje styringssignal og føringar om til praksis.

Dette kapitlet startar med å gje ei utdjupande oversikt over design og metodeteoretisk utgangspunkt. Deretter vil me gjennomgå korleis materialet er handsama og analysert, og til sist kva vurderingar og val som er gjort kring varetaking av etiske omsyn og kvalitet i studien.

4.2 Kriterium for utval av dokument

I det innleiande kapitlet gjorde me greie for kva dokument som er inkludert i empirien. Desse dokumenta er plukka ut gjennom eit strategisk utval, det vil seie på bakgrunn av konkrete vurderingar av kva dokument som best kunne vere relevant og interessant for våre analysar og teoretiske perspektiv (Grønmo 2004, 88). Eitt sentralt kriterium har

vore aktualitet og relevans for politikkområdet som problemstillinga vår handlar om. Innholdsmessig inneber dette å velje dokument som i ein eller annan forstand omtalar kompetanse i relasjon til utdanning, opplæring og kompetanseutvikling. Ettersom føremålet med studien er å seie noko om samtidige tilhøve, i motsetnad til endringar og diskursive skifte, har eitt av kriteria vore publikasjonstidspunkt. Dokumenta som er valt ut er publiserte i 2021, med unntak av Overordna del som kom i 2017. Me har valt dokument som er offentleg tilgjengelege.

Overordna del (2017) og høyringa til ny opplæringslov (2021b og c) er valt ut på bakgrunn av posisjonen slike tekstar i sin endelege form har i styringshierarkiet, og at dei fungerer som såkalla *monument* – «knute- eller forankringspunkter for diskursen» (Neumann 2001, 177). Foucault reknar institusjonelle tekstar som særleg sentrale uttrykk for dominerande måtar å reprodusere kunnskap og skape meining på (Foucault 1971 og 1972, gjeve att i Hitching og Veum, 30).

Dokument frå politikktutforminga kan verte valt ut og analysert ut frå kva slags føremål dei har og kva styringssyn dei impliserer (Hall og Sivesind 2015). Me ønskte ei brei tilnærming til politikktutforminga og dei ulike framstillingane av skulen sitt oppdrag. Dette er i tråd med eit syn på diskurs som forma av fleire ulike autoritetar med makt- og vitenposisjonar ikkje berre i kraft av styringsposisjon. Carol Bacchi (2016) vektlegg eit styringssyn som òg ser kunnskapsproduksjonen utanfor styringslinene som viktig, då til dømes lovgivinga byggjer på denne (2016, 9). Me har i tråd med desse perspektiva valt å ikkje berre inkludere regelstyrande dokument med status som lov og forskrift. I utvalet vårt inngår òg ein rapport frå ei ekspertgruppe i tillegg til to stortingsmeldingar. Sjølv om delar av empirien ikkje har formell status som styringsdokument, og ikkje er uttrykk for idear og normer som har nådd fram til og blitt vedteke av øvste styringsnivå (jamfør Lynggaard 2010, 160), kan dei seie noko om rådande trendar og akseptable oppfatningar om opplæringa.

Stortingsmelding er ein politisk sjanger der forslaga som vert framstilt skal gjennom ei politisk handsaming. Offisielt er ei stortingsmelding ei «(...) orientering fra regjeringen til Stortinget om ulike saker som regjeringen ønsker å få drøftet i Stortinget [...] uten forslag til vedtak» (Stortinget udatert). Dermed er stortingsmeldingar interessante uttrykk for dominerande utfordringsskildringar. Ei stortingsmelding er den sitjande regjeringa si tolking av bakgrunnsmateriale og anbefalingar om eit bestemt emne, til dømes NOU-ar, og regjeringa sine prioriteringar i den praktiske politikken. Realpolitikken skal i somme tilfelle først verte implementert etter eit regjeringskifte. Dermed kan endelege dokument og den praktiske politikken få eit anna tyngdepunkt enn dei føregåande dokumenta hadde.

Å ha med Perspektivmeldinga (2021) i empirien vår er eit forsøk på å finne ein heilskap i den politiske retninga for skulen, og å få eit sektoreksternt blick på opplæringsfeltet. For dette føremålet kunne me ha valt mange andre dokument som truleg også vil legge føringar for den skulepolitiske retninga, til dømes statsbudsjettet. Me valde likevel ut Perspektivmeldinga (2021), fordi den i skisserer eit langtrekkande framtidsbilde for Noreg, der kompetanse vert løfta fram som viktig.

4.3 Diskursanalyse som vitskapsteoretisk grunnlag

Diskursanalyse er rekna som ein eigna metode for å undersøke samanhengen mellom konkrete uttrykk for menneskeskapte fenomen og samfunnet rundt (Hitching og Veum 2011, 11). Omgrepet fannar om mange ulike faggreiner, framgangsmåte og teoretiske rammeverk, som har som felles overbygning at dei ser kommunikativ praksis i samanheng med dei rammene som omgir dei kontekstuelte (2011).

Foucault er rekna som den sentrale føregangspersonen for diskursanalysen (Hitching og Veum 2011). Sentralt hos Foucault er ideen om at dei til ein kvar tid gjeldande dominerande måtar å forstå verda og danne kunnskap på, er strukturert av djupare gjeldande høvesvilkår for tankemønster og tankemåtar, eller diskursar (Foucault [1966] 1996, [1970] 2018). Foucault drøftar kunnskap i samanheng med styringsteknologiar som produserer sanningseffektar (Foucault 1980, gjeve att i Serder og Ideland 2015, 135). Det ligg makt i definisjonen over kva som er sett som rett og sant.

Perspektiva til Foucault danner ei epistemologisk tilnærming og teoretisk rammeverk for metodane me nyttar oss av, og måten me forstår tilhøvet mellom språk og samfunn på i analyser og funn. Vidare kan ein dra ei linje frå Foucault si vektlegging av styringsteknologiar til den effekten dokumenta har på samfunnet (Asdal og Reinertsen 2020, 232). Gjennom politikktutforminga i dokumentform har styringsmynda ein påverknad på samfunnet og individa og kva val dei tek i liva sine (2020, 232). På denne måten skjer ei maktutøving, forstått som knytt til autoritet i kraft av evne til å få noko til å verke rasjonelt (Grue 2015, 43), å få handlingar til å verke positive eller negative, og på den måten verke inn på kva menneske syns dei bør vere og gjere i ulike samanhengar (Grue 2015, 47).

Dette gjeld i høgste grad òg for dokumenta om utdanningsfeltet, der ulike tankesett kring overordna og underordna perspektiv på skulen sitt føremål vil kunne verke inn på kva ein ser som riktige handlingar og prioriteringar i strategisk arbeid så vel som i skulekvardagen. Stephen J. Ball (1993) presenterer det som at «(...) we are spoken by policies, we take up the positions constructed for us within policies» (1993, 14). I tråd med eit slikt syn ser me dokumenta i vår empiri ikkje berre som eit verktøy til å regulere skulen eller skape kunnskapsgrunnlag for framtidig politikktutforming og praksis. Dei er i vår studie òg betrakta som potensielle sanningsregime som folk styrer seg sjølv og andre ut frå (Ball 1993, 14). Til dømes vil måtane dokumenta snakkar og skriv om «kompetanse for framtida» på, verke etablerande og avgrensande for korleis me forstår fenomenet eller problemet, og forståinga av kva kunnskapen og sanninga om dette er (Bacchi 2009, 35).

I studien vår legg me dermed vekt på ei oppfatning av diskurs som sosialt produsert grenselegging av akseptable måtar å tenkje og snakke om sosiale fenomen og praksisar (Bacchi 2009, 35). Diskursar kan verke konstituerande eller formande på røyndomen, gjennom å gjere tilgjengeleg bestemte og normaliserte rammeverk for kunnskap og sanning, og med det måtar å tenkje og gjere på (Anderson og Holloway 2020, 200).

Diskursane er ikkje statiske, men i konstant kontakt og konflikt med andre diskursar, og under stadig etablering og endring. Eit problem innanfor diskursanalyse gjeld dermed avgrensinga av diskursar. Jørgensen og Phillips (1999) føreslår her ei praktisk tilnærming der dei einskilte diskursane i sin avgrensa form er ikkje noko som «finst» – dei er noko

forskaren «analytisk konstruerer med utgangspunkt i de spørsmål, man stiller sig i sit projekt» (Jørgensen og Phillips 1999, 153). I vårt prosjekt er ikkje identifiseringa av avgrensa diskursar føremålet. Me vel å konsentrere oss den diskursive verknaden i korleis oppdraget for skulen er presentert gjennom narrativa.

4.4 Problem-orientert politisk diskursanalyse

For å få fram føremåls-, kompetanse- og kunnskapssyn i politikkkutforminga for skulen, vil me lene oss på ein diskursanalytisk framgangsmåte for analyse av politiske dokument som er presentert av Carol Bacchi (2009). Tilnærminga hennar er kalla «what's the problem represented to be», forkorta WPR. Denne er spesifikt retta inn på verbalspråklege analyser av *policy*. På norsk har me ikkje eit tilsvarande samleomgrep, men meir differensierte sjangerspesifikke omgrep. Me vel å utelate ein diskusjon om kva *policy* inneber, og set det i vår studie om til *dokument i politikkkutforminga*.

Carol Bacchi si tilnærming til analyse av politiske dokument tek utgangspunkt i eit syn på politikk der problematiseringar har ei viktig rolle (Bacchi 2009). Omgrepet problematisering er nytta av Foucault om det at eit eller anna sakskompleks har vort konstituert som eit problem (Foucault 1998, referert i Webb 2014). Sjølve problematiseringa skjer i relasjon til ein kontekst, ved at diskursive og ikkje-diskursive praksisar samla sett får noko til å entre tanken som problematisk (Foucault 1998, referert i Webb 2014, 368). Utgangspunktet for Bacchi er ei forståing av at det til grunn for politisk handling og tiltak ligg ei problemframstilling. Forandringar og tiltak er grunnjevne ut frå denne. Desse problemorienteringane får dermed konsekvensar for korleis styring skjer, då politikken er meint å bidra til å løyse dei formulerte problema gjennom styringsgrep (Bacchi 2016, 9). På grunn av denne nære koplinga til makt og styring, er problemkonstruksjonen av interesse for gransking av politikk og styring, ifølgje Bacchi (2009).

Problem og løysingar er etter Bacchi si forståing bygd på kva som er oppfatta som sanningar om verda (2009, 212). Desse er igjen kopla til djupare kunnskapssystem og diskursar som har sin plass i ein bestemt historisk og kulturell kontekst, i tråd med ei focauldiansk oppfatning (2009, 212). Dei djupare strukturane former dermed korleis subjekta posisjonerer seg sjølv og andre i forhold til kategoriseringar som normalt og unormalt eller godt og vondt (Bacchi 2009). På denne måten verkar dei inn på korleis ein som samfunn forstår «problem» og «løysingar» (2016, 8).

Som ein konsekvens av ei slik tilnærming, ser Bacchi problemskildringar som ikkje-nøytrale storleikar. Problema slik ein finn dei skildra i *policy*, er ikkje noko som «finst» der ute, og som politikkkutforminga adresserer (Bacchi 2016, 8). Dei er *problematiseringar*, konstruert på bakgrunn av ei forståing av korleis verda er (2009, 1) som igjen altså har rot i eit sett med rådande oppfatningar. Målet med problem-analysen til Bacchi er med utgangspunkt i dette synet å avdekke og identifisere kva slags konseptuelle fundament politikkkutforminga kviler på.

Ei slik oppfatning skil seg i nokon grad frå synet til andre *policy*-orienterte forskarar. Til dømes uttrykker Guorui Fan og Thomas S. Popkewitz (2020) at politiske dokument legg vinn på å møte utviklinga og respondere på utfordringar som *eksisterer* på utdanningsfeltet i ein viss periode (Fan og Popkewitz 2020, xii). I ei slik ontologisk

tilnærming finn ein den same forståinga av tekst i kontekst som ein ser hos Bacchi, men til skilnad frå Bacchi ser dei altså problema ikkje som konstruksjonar, men som noko som *er*.

Inspirert av Carol Bacchi sin *kva er problemet representert å vere*-tilnærming har me undersøkt kva dokumenta i datagrunnlaget vårt syner fram som utfordringar og problem ved skulen, sett opp mot den ønskete skulen for framtida. Desse kan verte styrande for dei vala som avsendaren tek eller anbefalar kring kompetanseutvikling i skulen, og er dermed interessante å få fram kunnskap om. På denne måten håpar me å kunne finne kva som ligg bak, og dermed om narrativa kring skulen sitt oppdrag har konsensus.

Tilnærminga inneber ein analysestrategi som er strukturert med seks spørsmål ein skal stille til politiske dokument, med mål om ei djupare forståing av føresetnader og verdssyn som bidreg til problematiseringa. Me vil presentere desse i samband med gjennomgangen av analyseoperasjonaliseringane våre i kapittel 4.6.

4.5 Narrativ diskursanalyse

Me oppfattar WPR-tilnærminga og Bacchi sine spørsmål som ein særleg tenleg analysestrategi ved undersøking og nærlesing av eitt dokument, eventuelt to tematisk og sjangermessig relaterte dokument. I vår studie er derimot siktemålet for det første å få forståing for eit fenomen på bakgrunn eit større empirisk utval, med meir diversitet i tematikk og sjangrar. For det andre hadde me predefinert skulen sitt oppdrag som ein tematisk kategori, og me har dermed ikkje ønskt å gå tematisk ope ut for å identifisere problematiseringar, slik Bacchi gjer. Desse to tilhøva har ført til at me ønskte å finne ei supplerande analyseoperasjonalisering som kunne foreine WPR-tilnærminga med føremålet for vår studie. Gjennom studien vår har me dermed valt å kombinere WPR-tilnærminga med ei undersøking av narrativ om skulen sitt oppdrag.

Slik me ser det, har analyse for å identifisere narrativ ein del til felles med diskursanalytiske tilnærmingar. Under definisjonspresentasjonen av sentrale omgrep i kapittel 1 forklarte me kva me legg i narrativ-omgrepet. I samfunnsvitskapeleg samanheng bør narrativ verte definert ut frå kva det *gjer* heller enn kva det *er* (Tamboukou 2015a, 3). Narrativ har eit strategisk aspekt ved seg i det at dei bind saman og etablerer eit bestemt perspektiv på fortid, nåtid og framtid, som også impliserer eit normativt blick på framtidige handlingar og praksisar (Livholts 2015, 4). På denne måten kan ein sjå narrativ som konstituerande for bestemte syn på den sosiale røynda. Narrativ kan verte sett både som eit resultat av makt- og kunnskapstilhøve i samfunnet, og dei kan verte sett som utgangspunkt for utviklinga av nye diskursar (Tamboukou 2015b, 5).

I politiske dokument ser me narrativ som ein form for diskursive praksisar eller teknologiar som handlar om korleis skulepolitikk og retningsval vert gitt mening. Dette aspektet er relevant å undersøke, viss ein ser narrativ som at dei «legitimerer bestemte samfunnsmodeller og samfunnsforhold» (Johannessen, Rafoss og Rasmussen 2018, 109). Viss ein legg til grunn at dominerande narrativ har potensiale til å påverke både opinionen og politisk handling, er det interessant å få kunnskap om kva narrativ om skulen sitt oppdrag som sirkulerer i samfunnsdebatten, og som finst i dokument i politikktutforminga (Jones og McBeth 2010, 345).

P. Taylor Webb poengterer korleis politiske dokument er oppteke av fleire temporale aspekt. Dette kan vere kontekst i form av fortida, nåtida der ein skal handle, og den framtidige situasjonen der intensjonar og mål er oppnådd (Webb 2014, 370). Frank Fischer føreslår tre strukturelle element i narrativa: Ei byrjing med skildring av problematiske tilhøve som avsendaren vil ha løyst, oppskissering av politisk intervensjon eller tiltak, og til slutt konsekvensar, mål og utkomme (Fischer 2003, 168). Dette tidssekvensorienterte blikket tek me med inn i våre analysar. Med utgangspunkt i den metodologiske oversikta, vil me no gjere greie for korleis me konkret har gått fram i handsaminga av det empiriske materialet.

4.6 Analyseprosess og metodiske operasjonaliseringar

Me har i denne studien tilnærma oss stoffet på ein eklektisk måte. Empirien har sendt oss i ulike teoretiske retningar, som har gitt oss nye briller. Arbeidet har vore ei undringsreise, som undervegs har gitt oss større innsikt i både måten skulen er styrt på, mekanismane kring utarbeiding av styrande og førande dokument, og ikkje minst diskursen som ligg i desse. Vekslinga mellom det einskilte dokumentet, heilskapen og konteksten, gir stadig auka innsikt og oversyn.

Denne fleksibiliteten i tilnærminga til empiri og analysane, har undervegs vore med på å endre og justere fokuset og framgangsmåtane i analyseprosessen (Grønmo 2004, 145). Me kan dermed seie at me har hatt ein multiteoretisk innfallsvinkel i arbeidet (Lynggaard 2012). Dette inneber å konsultere materialet til dømes for å finne mønster gjennom tematikk. Desse mønstra kan «(...) danne bakgrunn for en teoretisk tolkning med utgangspunkt i en bred vifte av teorier, teoretiske begreper eller eventuelt en teoretisering av nyoppdagete sammenhenger i materialet» (Lynggaard 2012, 164).

Spørsmåla frå Bacchi si WPR-tilnærming, som vil verte presentert i kap. 4.6.1 og 4.6.2, har følgt oss i tenkinga gjennom heile analyseprosessen. Ikkje alle har vore like direkte styrande for vår analyseinngang. Til dømes er det sjette spørsmålet *Korleis har ein kome fram til denne problemforståinga? (Kva impulsar, trendar, teori, påverknad frå internasjonal politikk osv. har forma oppfatningane?)*. Dette har me søkt å ikkje svare på for kvar problemidentifisering særskilt, men heller gje eit meir generelt svar gjennom kapittel 2, og henta inn att element i analysar og drøfting.

4.6.1 Nivå 1: Innhaldet i kvar tekst – Fem narrativ

Analysestrategien har som sagt hatt til hensikt å identifisere narrativ om skulen sitt oppdrag. Eit viktig første steg i analysane var å få oversikt over det manifeste innhaldet i kvart enkelt av dei fem dokumenta. Her måtte me å ta høgde for at dokumenta me samanliknar høyrer til ulike skriftlege sjangrar, og dermed har ulikt føremål og ulike oppbygging. Samstundes som me ønskte å vareta dette, ville me sikre at ikkje appliserte analysegrepet for kvart dokument skulle gjere analysane så ulike at det vart vanskeleg med eit komparativt perspektiv.

Løysinga har vore å etablerte fire temakategoriar som til saman utgjer narrativet (jamfør 1.3). Etableringa av desse fire hovudkategoriane kom me fram til gjennom ope, induktivt kodearbeid (Brandi og Sprogøe 2019, 41) med tekstane over tid. Deretter landa me på fire kodar som me etter kvart nytta i fokusert deduktiv koding (Brandi og Sprogøe 2019,

41). Kodekategoriane vart danna i relasjon til dei konkretiserande forskingsspørsmåla våre, slik dei vart presenterte i kapittel 1:

Kva er framstilt som problem som kan hindre oppnåing av føremåla med opplæringa?

Kva er framstilt som føremåla med opplæringa?

Kva er framstilt som kompetansebehova for framtida?

Kva er framstilt som styringsgrep som vil gje oppnåing av føremåla?

På dette første analysenivået arbeidde me ut frå ei tilnærming til dokumenta som «tekst» (Ball 1993, 11), og såg på det manifeste nivået (Befring 2015, 89). Analyseteknisk har arbeidet på tekstnivået vore retta mot både ord, setningar og avsnitt. Både ved hjelp av søke- og kodingsverktøy i NVivo, og gjennom fullstendige nærlesingar av dokumenta, har me identifisert ord, omgrep, setningar og avsnitt som tematisk har latt seg plassere innanfor dei fire kategoriane. Ved å lese dokumenta gjennom analyseprogrammet NVivo (Watling, James og Briggs 2012) har me laga kodar for å skape orden. NVivo har i tillegg vore nytta for å generere ordskyar, frekvensanalysar og ordgreinar, som har vist oss dominerande trekk ved den einskilde teksten. Med den konstant komparative analysemetoden (Jacobsen og Postholm 2018) har me mellom anna som mål å synleggjere samanhengar av betydning for problemstillinga vår. Me har summert opp og henta ut direkte sitat som døme på funna våre, som me kjem attende til i kapittel 5.

I analysane i nivå 1 har spørsmål 1 frå WPR-tilnærminga vore viktig: «What is the *problem* represented to be in a specific policy?» Dette kan, slik me forstår Bacchi, handle om ein eller fleire dominerande problematisering(ar). Omformulert til vårt føremål har spørsmålet vore: *Korleis er problemet definert i vår empiri?* Svaret har me funne både gjennom å leite etter område som er direkte problematisert i dokumenta, òg gjennom å sjå på løysingar og tiltak som er føreslått innanfor dei tre andre dimensjonane i narrativa. Ut frå desse kunne me lese impliserte problem sjølv der dei ikkje var eksplisitt presentert som problem.

På bakgrunn av arbeidet med kvart dokument, fekk me fram ei oversikt over hovudnarrativet i det einskilde dokumentet, som kapittel 5.6 vil vise.

4.6.2 Nivå 2: Samanlikning og drøfting – Narrativ på tvers

Til skilnad frå det som er vanleg i andre dokumentanalysar, let me analyseprosessen halde fram gjennom drøftinga. Her har me vore inne på eit latent nivå av teksten, (Befring 2015, 89), og sett dokumenta som diskurs (Ball 1993, 14). Målet vårt med det andre steget og drøftinga er todelt. For det første ønskte me å gjere ein komparativ analyse for å få fram eit bilete av kva synet på kompetanse for framtida og skulen sitt føremål impliserte av narrativ i dokumenta samla sett. Dette gjorde me på bakgrunn av narrativa me fann i den første analysefasen. Her leitte me etter trekk ved den samla forteljinga, og etter kva perspektiv frå kvart einskilde narrativ som var tydelegast når narrativa vart sett under eitt. I dette fann me også fram til mønster eller narrativ på tvers av dokumenta.

For det andre ønskte me i denne analysefasen å kome djupare ned i forståinga av slags førestillingar om skulen narrativa bidrog til. Her spelte fleire Bacchi-spørsmål ei viktig rolle. Eitt av dei som fekk betydning i denne delen, er det andre WPR-spørsmålet: «What

presuppositions or assumptions underlie this representation of the *problem*», som kan gje omsetjinga *kva forforståingar og antakingar ligg under denne problemdefinisjonen i vår empiri?* Dette spørsmålet innebar å sjå på presupposisjonar om verda som narrativa avslørte, og som gjorde problem- og løysingsforståingane logiske og moglege. Presupposisjonar er her forstått som det ein antek, forforståinga, det ein reknar som ein form for bakgrunnskunnskap, eller det ein tek for gitt.

Også andre Bacchi-spørsmål var sentrale i denne analysefasen. Det fjerde spørsmålet gjeld «What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought of any differently?» Formulering av spørsmålet til vårt føremål vert dette: *Kva er ikkje problematisert, men sett på som sjølvsgatt i framstillingane, som kanskje ikkje er så uproblematisk og sjølvsgatt likevel?* Relatert til dette kan me sjå det sjette Bacchi-spørsmålet: «How/where is this representation of the 'problem' produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?» Med litt omarbeiding til vårt føremål vert dette: *Kva utgangspunkt er det for å definere, formidle og forsvare dette problemet på denne måten? Kva er ein alternativ måte å tenkje om dette spørsmålet? Korleis kan problematiseringa verte utfordra, snudd på hovudet, eller erstatte det med noko anna?* For å drøfte og analysere med tanke på desse spørsmåla, spela dei teoretiske perspektiva ei viktig rolle.

Spørsmål fem er «What effects are produced by this representation of the problem?», som vart det avsluttande temaet me var innom. Formulering av spørsmålet til vårt føremål vart dette: *Kva konsekvensar kan det få at akkurat denne problematiseringa har kome i stand?* Meir spesifikt kan me stille spørsmålet ut frå ein tanke om moglege *politiske prioriteringar og målsettingar*. Det handla om kva slags type handlingar som vert oppfatta og riktige og relevante, og kva som er utenkeleg (Jørgensen og Phillips 1999, 151).

4.7 Ethiske omsyn

Me har gjennom analysearbeid og skriftleg formidling søkt å etterleve og vareta dei overordna etiske retningslinene for forskning (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsfag og humaniora (NESH) 2021), som krava til at forskinga skal vere sakleg, etterretteleg og etterleve vitskapelege standardar innanfor fagtradisjonen. Dette er ivareteke gjennom transparens i, og skildring av, dei føresetnadane analysane byggjer på, og transparens i dømebruk som me baserer funnpresentasjonar og drøfting på.

Forskningsdesignet vårt har medført at dei formene for etiske vurderingar som høyrer innunder kategoriane omsynet til personar eller sårbare grupper (NESH 2021) har vore mindre sentrale. Studiar som vår, der dokument er data, kan generelt reknast som «ikke-påtrengende metoder» (Tjora 2021, 195). Kjeldedata er i vår studie ikkje kome i stand med føremål om å inngå i ein samfunnsvitskapeleg analyse, og me som forskarar har ikkje påverka tilverkinga av dei (Lynggaard 2012, 157). Det er med dette datainnhenting som har låg potensiell belastning for einskilde personar. Studien inkluderer offentleg tilgjengelege dokument frå politikkkutforminga, og har ikkje hatt eit føremål som har gjort det aktuelt å få fram opplysingar frå, eller om, einskilde personar. Karakteren på innhaldet i dokumenta er av ikkje personsensitiv art, og studien handsamar ikkje personopplysningar. Studien er med dette ikkje meldepliktig til Norsk senter for

forskningsdata. Dermed er dei etiske forholdsreglane i prosjektet vårt knytt til andre omsyn.

Offentleg forvaltning og politikktutforming kring samfunnsinstitusjonar som skulen, er i tillegg område som det er rekna som viktig at ålmenta har innsyn i. Ifølge punkt 34 i retningslinjene frå Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH 2021), er det slik at «[b]efolkningen har en legitim interesse i hvordan samfunnsinstitusjonene fungerer» (2021). Samstundes er det eit generelt viktig etisk omsyn å ta å få fram ein sakleg omtale. Eit viktig etisk aspekt ved handsaminga av materialet vårt, har vore å unngå skeiv og tendensiøs framstilling av innhaldet. Dette momentet kjem me inn på under.

4.8 Fortolkning og kvalitet

Det første kvalitetsaspektet me vil kome innom, gjeld samanhengen i prosjektet som heilskap opp mot den delen av verda me undersøker, og om i kva grad det er utforma slik at det har gitt svar på dei spørsmåla som me har ønskt å svare på (Tjora 2021, 260). Som me gjorde greie for under kapittel 4.2 om utval, meiner me at materialet er egna til å finne svar på forskingsspørsmåla våre.

Eitt viktig element relatert til dette er likevel korleis me har helde oss til det at dokumenta er av ulike sjangrar, og har ulike føremål, som me var inne på i kapittel 4.6.1. Sjølv om dei alle seier noko om det fenomenet me vil undersøke – narrativa om skulen sitt oppdrag – har det likevel vore ei utfordring å finne analysestrategiar som både gir grunnlag for ei komparativ studie, og som samstundes tar høgde for det spesifikke ved kontekst for teksten og sjølve føremålet. Med eit fleksibelt kvalitativt design (Grønmo 2004, 145) meiner me at me har fått tatt i vare omsynet til å finne storleikar å samanlikne på tvers av dokumenta, samstundes som me har kunne halde på fokus på det unike som er relevant ved dokumenta som einskildkjelder, men i mindre grad egna for empirien som heilskap. Me måtte nytte ulike indikatorar for til dømes kva som representerer føremålstenking i eit dokument som Overordna del (2017), som eksplisitt handlar om føremål og verdigrunnlag, og dei andre dokumenta, der føremålstenkinga går fram meir indirekte i relasjon til andre emne som dokumenta tek opp. Gjennom arbeidet har me lagt vekt på å synleggjere kva ord og frasar me har nytta som indikatorar for syn på til dømes kompetanse og føremål.

For å styrke validiteten og samanhengen mellom tilnærminga vår og det fenomenet me vil undersøke, har det vidare vore viktig å sikre at analysane ikkje mister den interne tekstuelle konteksten av syne. Ved bruk av Nvivo til å generere oversikter i materialet, har me oppdaga at me får inkludert setningar som ikkje seier noko om det me undersøker. Til dømes der dokumentet refererer eller siterer andre dokument, og i neste setning tek avstand til ytringane. Eit døme er modale hjelpeverb i relasjon til «skolen», som me nytta som indikator for føremålstenking. Ved hjelp av NVivo dukka setninga «skolen må kultivere humankapitalen» opp. Her viser likevel ei grundigare gjennomlesing at Ekspertgruppa for skolebidragsindikatorar refererer frå NOU 2003 : 16 «I første rekke» (2021, 17), og at dei ikkje er samde i ytringa. Med dette i mente har me alltid gjort nærlesingar av tekstar og avsnitt på nytt, og nytta NVivo-funksjonar som supplement i analysane, framfor som hovudverktøy.

Eit vidare kvalitetsaspekt gjeld forskarposisjonen og fortolking som paradigme. Analysen av dokument vil skje ut frå den teoretiske, erfaringsmessige og tidsbestemte konteksten som analytikaren er i (Lynggaard 2012, 157). Diskursanalysen legg dermed som premiss at inga tolking er nøytral (Hitching og Veum 2011, 19), og det er òg forskaren sin nærleik til og forståing av fenomenen som skal få fram kunnskap. Den delen av analysane våre som har til føremål å skildre innhald i dokumenta, vil dermed vere prega av vår forforståing og vektlegging. Me har likevel forsøkt å skilje tolkinga frå skildringa, og å heile tida syne fram dei premissa me legg til grunn for våre tolkingar og drøftingar.

Me har lagt vekt på å sikre ekvivalens og motverke stor grad av subjektive vurderingar i analysane gjennom at begge forfattarane har gjort uavhengige analyser, som deretter er samanstillt med kvarande (Grønmo 2004, 250). For å skape stabilitet i analysane og tolkinga, har me gått gjennom dokumenta fleire gongar i perioden prosjektet har gått føre seg, for å vurdere om det stadig er samsvar mellom tolkingane og vurderingane me gjer kring kva me finn og korleis dette er å forstå (Grønmo 2004, 250).

Validiteten i kvalitative studiar som diskursanalysar, handlar generelt om transparens og tydelegheit i alle aspekt ved analyseprosessen (Hitching og Veum 2011, 20). Ettersom me som fortolkarar og forfattarar har roller i skuleverket, har me i låg grad ei nøytral haldning eller avstand til fenomenet me undersøker. Politikktutforminga og maktutøving i form av produksjon av røyndomsoppfatningar har direkte konsekvens for oss. På den eine sida gjer denne nærleiken til feltet ei innsikt, og varleik overfor tema. På den andre sida er det ein generell fare for at me har forforståingar. Det at me er to som samarbeider og har litt ulik posisjon i systemet, har bidrege til at me har kunne fange opp nyansar i oppfatningar, og på denne måten har blitt meir merksame på individuell persepsjon og fortolking. Dette har òg bidrege til den kommunikative validiteten (Grønmo 2004, 236).

Transparens kan verte sett på som eit middel for å oppnå reliabilitet (Tjora 2021, 260). Å gje opp tydeleg kva val og vurderingar som er teke og gjort undervegs i arbeidet, og eksplisitt forklare både analyseoperasjonaliseringar og kva perspektiv som har vore styrande for vinklingar, meiner me varetek transparenskrava. Det at me har vist til kjeldene og stader i dokumentet der ein kan finne hald i påstandane ved hjelp av konkrete døme, meiner me bidreg til tryggleik til at konklusjonar er truverdige sett i lys av forskingsarbeidet (Tjora 2021, 264).

4.9 Kor gyldig er studien?

Spørsmålet me stiller i problemstillinga vår inneber ei generell interesse for synet på skulen og på kompetanse for framtida som er rådande i skrivande stund. Eit spørsmål å drøfte opp mot dette, er i kva grad funna i studien vår har generaliseringsvaliditet (Befring 2015, 55). Det vil seie i kva grad funna våre kan vere overførbare og gjeldande som generelle trekk og tendensar ved syn på skuleoppdraget, kompetansesyn og føremålstenking.

Eit moment å peike på her, er at studien ikkje seier noko om rådande oppfatningar ute i skulen, som trass alt utgjør den største og viktigaste delen av sektoren. Den inkluderer ikkje region-/skuleeigarleddet, og er basert på eit lågt tal dokument, sett opp mot talet på publiserte dokument i politikktutforminga. Desse tilhøva er med på å avgrense kor generaliserbare og overførbare funna i studien vår er. I tillegg er diskursanalytiske

prosjekt i sin natur så tett kopla til kontekstuelle tilhøve (Hitching og Veum 2011) at gyldigheita dermed er avgrensa i tid.

Samtidig har somme av dokumenta, ut frå avsendar og stadium i ein prosess, ein posisjon som gjer det mogleg å hevde at dei neppe representerer svært marginaliserte straumar og perspektiv innanfor feltet me studerer. Det kan tale for nokon grad av representativitet, som igjen kan styrke gyldigheita. Legg ein til grunn eit syn på politikk, der ein går ut frå at dokumenta høgt oppe i hierarkiet gir eit godt bilete av kva oppfatningar som har vunne terreng oppgjennom prosessen (Lynggaard 2012, 161), vil me kunne argumentere for at studien av desse, gir grunnlag for å hevde at narrativa me finn, er uttrykk for trendar som truleg også er til stades i politikktutforminga utanfor dei konkrete dokumenta i empirien vår.

Med dette grunnlaget på plass, vil me gå vidare til å presentere sjølve analysane.

5 Analyse og resultat

Dei føregåande kapitla har gitt eit oversyn over feltet me studerer og designet for prosjektet vårt. I dette kapitlet legg me fram ein gjennomgang av funna frå analyse av dei fem dokumenta me konsentrerer forskinga vår kring: Perspektivmeldinga (2021), Fullføringsreforma (2021a), Forslaget til ny opplæringslov (2021b og c), skulebidragsrapporten (2021) og Overordna del (2017).

Forskingsspørsmåla våre om kva som er framstilt som; føremåla med opplæringa, kompetansebehova for framtida, problem som kan vere til hinder for å oppnå føremåla, og styringsgrep som vil føre til at føremåla vert oppnådd, har styrt analyseprosessen. Desse emna er òg strukturerande for presentasjonen i dette kapitlet. Analysen gir med dette eit svar på det første spørsmålet i Bacchi (2009) si tilnærming – kva problema er presentert som. Analysen gir første del av svaret på kva narrativ om skulen sitt oppdrag dei er sett i samheng med. Slik legg analysane grunnlaget for eit svar på problemstillinga.

Resultata vert presentert enkeltvis for kvart dokument. Kvart delkapittel inneheld ein presentasjon av dokument og kontekst, før me gjer greie for kva analysen henta fram. Avslutningsvis i kapitlet samlar me dei sentrale problematiseringane frå analysane, og summerer opp med kva form for narrasjon kring skulen sitt oppdrag me tolkar ligg til grunn i kvart av dokumenta.

Ettersom fortolking er ein viktig del av tekstanalysane, er det vanskeleg å skilje dei deskriptive og fortolkande aspekta frå kvarande (Hitching og Veum 2011, 21). Kapitelet legg likevel vekt på ein deskriptiv presentasjon. I det ligg det at me søker å vise fram kva analysen fekk fram av særtrekk innafør dei fire dimensjonane som me har analysert innanfor, og at teorien vert nytta for å karakterisere og kategorisere undervegs.

Av praktiske årsaker vil me somme stader gjere avvik frå referansereglane i høve dokumenta i empirien, der det heilt tydeleg kjem fram kor me har sitert frå.

5.1 Perspektivmeldinga 2021

5.1.1 Kontekst og hovudinnhald

Perspektivmeldinga (2021) er ikkje eit skulepolitisk dokument. Dei strategiane meldinga presenterer, vil måtte finnast att i dei skulepolitiske dokumenta for at dei skal kunne få direkte gjennomslagskraft i opplæringsfeltet. Denne meldinga fremjar likevel tydelege overordna standpunkt kring kompetanseutvikling og utdanning. I Perspektivmeldinga (2021) er det finans- og samfunnsøkonomiperspektivet på kompetansebehov for framtida som dominerer.

Perspektivmeldinga (2021) er ei stortingsmelding. Den er altså eit bilete av den sittande regjeringa sitt syn på praktisk politikk, i dette tilfellet den statsfinansielle situasjonen. Perspektivmeldinga (2021) skal sjå framover for dei neste førti åra, og skaper eit dystert bilete av framtida for våre unge. Ifølgje meldinga går me frå å vere fire i arbeidsfør alder per eldre, til to, i ikkje så all for fjern framtid. Mangelen på finansiering som dette

medfører, skal løysast ved mellom anna å effektivisere ved å få fleire i arbeid og til å stå lengre i jobb.

Skule og utdanning er presentert som sentralt fordi kompetansekrava i arbeidslivet endrar seg og aukar. Meldinga legg vekt på kvalifisering for yrke med høg sysselsetting, å kvalifisere dei utan formell kompetanse og å inkludere minoritetsspråklege og uføre i arbeidslivet (Finansdepartementet 2021). Det synast som at meldinga gir eit sterkt signal om å få flest mogleg elevar gjennom ei kompetansegevande opplæring som svarar til behova i det framtidssamfunnet som meldinga skisserer.

Sidan meldinga kom, har det vore regjeringsskifte. Ei stortingsmelding er som nemnt den då sitjande regjeringa sin politikk. Grunnlaget og bakgrunns materialet for analysane i meldinga ligg i nokon grad fast, sjølv om også val av kjeldemateriale kan bere preg av politisk retning. Politikken til ei ny regjering, kan like fullt kome til å vektlegge tiltaka i ei anna politisk retning.

Me gjer hovudanalysane våre av Perspektivmeldinga (2021) hovudsakleg på bakgrunn av kapittel 9 «Styrket kompetanse – Inkludere flere i arbeidslivet» (Finansdepartementet 2021), men me trekk òg inn element frå andre delar av meldinga.

Ei finanspolitisk melding skal gjerne, i lys av samfunnsanalysar, presentere vurderingar kring korleis nasjonen best mogleg skal få til økonomisk utvikling og forvalte kapitalen på ein god måte, for å oppnå avkasting og vekst (Finansdepartementet 2021). Ved å sjå etter høgfrekvente ord i NVivo ser me at fokuset i teksten som heilskap ber preg av marknadsrelaterte ord som «økonomi», «investeringer», «arbeidsliv», «virksomheter», «økt», «bedre», «høyere» «sysselsetting», «inntekter», «utgifter» og «tiltak» som er blant dei hyppigaste førekommande innhaldstunge orda i dokumentet. Verbet «kan» frekventerer mest med 1237 treff, mens «skal» har 542.

5.1.2 Føremålet med opplæringa

Perspektivmeldinga (2021) handlar om å sjå alle andre samfunnsområde i samheng med situasjonen for statsfinansane, og i denne meldinga gjeld dette òg skule- og kompetansepolitikken. Gjennomgåande inneheld meldinga, slik me òg viste over, ulike utsegn som finn at utdanning og kompetanse har ein funksjon for norsk økonomi. Dette inkluderer produktivitet og velferd.

Regjeringens viktigste strategi for å møte utfordringene for et bærekraftig velferdssamfunn er å få flere i arbeid og styrke kunnskap og kompetanse. [...] Kunnskap og kompetanse er avgjørende både for sysselsetting, verdiskaping og velferd. (2021, 244)

Me finn formuleringar som dette om kva opplæringa skal gjere i samfunnet: «Utdanningssystemet må gjøre elever og studenter rustet for fremtidens arbeidsmarked» (Finansdepartementet 2021), og: «Regjeringen mener at [...] hver elev må gis kunnskap og ferdigheter til å gripe de muligheter fremtidens samfunnsnivå og arbeidsliv byr på» (Finansdepartementet 2021, 225). Opplæringa er her sett som ein nyttefunksjon for samfunnet. Med Biesta sin modell for oppdeling av domene for opplæringsføremåla (2015) gir dette ei føremålstenking som kan sortere under kvalifiseringsdomenet. Formuleringa om at kvar elev skal «gis kunnskap og ferdigheter» for å kunne «gripe» moglegheitane i framtida sitt arbeids- og samfunnsnivå, kan minne om ei humankapital-

tilnærming. I ei slik tilnærming er idealindividet forstått som ein individuell og rasjonell aktør og forvaltar av kapital i marknaden (Eliassen og Oldervik 2020, 32). Me kan òg sjå formuleringane i lys av Ellen Saur (2020) si kopling av ein marknadsrelatert risikodiskurs som gjennom moralisering vil få dei unge til å ta «rette» val, som å «gripe» høva.

Regjeringa legg vekt på tre element: tidleg innsats, auka fullføring av vidaregåande opplæring og livslang læring. Strategiar som er sentrale for å «bevare et samfunn med små forskjeller og muligheter for alle», og for å følgje opp berekraftmåla frå FN (2021, 140). Samanhengen dette går inn i handlar meir spesifikt om tilknytning til arbeidsmarknaden. Fullført opplæring og «formell kompetanse» som samfunnet krev, og den «nødvendige kompetansen» frå arbeidslivet sitt perspektiv, er vegen å gå for å oppnå desse samfunnsverdiene. Igjen er det etter Biesta (2015) si oppdeling kvalifiseringsdomenet ved opplæringa som dominerer.

Dei same tre strategiområda som presentert over, inngår, som me skal sjå, fleire andre stader i dokumentet. Til dømes finn me tidleg innsats nemnt som tiltak for å «bidra til høy produktivitet- og velstandsvekst» (2021, 95). Det før nemnde doble oppdraget med opplæringa synast presentert som hovudsakeleg å handle om eit mål om sysselsetting, innovasjon, produktivitet, effektivitet og avkasting. Me finn altså relativt lite fokus på individet kontra individet sin nytteverdi for samfunnet. Likevel er det òg vist til opplæringa sin funksjon i meir brei forstand:

Kunnskap er grunnlaget for demokrati, verdiskaping og velferd. Barnehagen og skolen skal gi barn trygge rammer og grunnleggende ferdigheter for å fungere godt i samfunnet. En skole som gir kunnskap til alle, gir muligheter til alle. (2021, 225)

Skulen sitt demokratioppdrag er med dette løfta fram i Perspektivmeldinga (2021). Eit perspektiv som dette på skulen sitt føremål kan verte kopla til Biesta (2015) sitt sosialiseringdomene. Det vert vidare peikt på at «[...] digital kompetanse og digitale brukermønstre i noen grad følger sosiale bakgrunnsvariabler, særlig utdanning, og at dette kan bidra til forskjeller i enkeltgruppers gjennomslagskraft i det politiske systemet» (Finansdepartementet 2021, 139). Det er òg løfta fram fleire verdiar for den einskilde og samfunnet som ein finn igjen i Overordna del (2017), som tillit og like høve (Finansdepartementet 2021, 141). Vidare presenterer meldinga at demokrati og demokratiske prosessar er konfliktdempande og skaper auka tillit, og at det å ha kunnskap om samfunnet er nyttig for produktivitet og auka berekraft, kan synast som hovudmotivasjonen for fokus.

5.1.3 Kompetanse for framtida

Omgrepa *kompetanse* og *kunnskap* opptre i samheng med eksempelvis «vekstevne», «produktivitet», «innovasjon», «teknologi», «nyskaping», «effektivisering» og «konkurrans» i dokumentet. Gjennomgåande i meldinga er kompetanse framstilt som føresetnad for vekst og sysselsetjing, som her:

Produktivitetsvekst handler om å gjøre ting bedre og at arbeidskraften utnytter teknologi og kapitalutstyr på en mer effektiv måte. Da er kunnskap, kompetanseheving og muligheten til å lære hele livet viktig. Et høyt kunnskapsnivå styrker evnen til å bruke ny teknologi og bidrar til økt innovasjon. (Finansdepartementet 2021, 78)

Kunnskap er med det middelet for å nå mål om produktivitet, og kunnskap og kompetanse vert legitimert som verdi som finansiell kapital. Det kan me karakterisere som eit nytte- og utbyte-fokus på kunnskap.

Perspektivmeldinga (2021) har fleire utsegn om kva «kompetanse for framtida» skal bidra til, og er. Den framtidsretta kompetansepolitikken er kompetanse som gir arbeidsstyrken evne til å «skape forandring» (2021, 244). Typiske sitat frå meldinga er at «[h]øy kompetanse i arbeidsstyrken er avgjørende for å kunne nyttiggjøre oss innovasjonar fra utlandet og for å skape egne innovasjonar» (Finansdepartementet 2021, 11), og at «[r]iktig og tilstrekkelig kompetanse er avgjørende for sysselsettingen, særleg for å lykkes med omstilling mot et mer høytteknologisk arbeidsliv» (2021, 224) og å «utnytte og utvikle ny teknologi» (2021, 120).

Kompetanse for framtida handlar dermed om rett og relevant kompetanse for omstilling. Den rette kompetansen vert i teksten svært ofte sett i samanheng med kompetanse som er «etterspurt» og «nødvendig» i arbeidsmarknaden (2021, 29, 120, 140, 230). Dette inneber at kompetansen er «i samsvar med næringslivets behov» (2021, 244) og arbeidslivet sitt behov generelt (105). Eit slikt kompetansesyn er etter vår meining prega av føremålsrasjonalitet. Det følgjer av eit slikt narrativ at den kompetansen som ikkje vert sett å oppfylle desse arbeidslivskriteria, vert mindre rett og naudsynt.

Kva slags kompetanse er det då som er «rett», «tilstrekkeleg», «høg nok» og «etterspurt» i arbeidsmarknaden? På overordna nivå seier teksten at kvalifikasjonar og formell kompetanse er viktig, og framhevar fullført vidaregåande utdanning (2021, 120, 204). Fag- og yrkesutdanningar, handverksfag, ingeniørfag og tekniske fag er løfta fram særskilt, i tillegg til helse og omsorg (2021, 230). Eit anna overordna kompetanseaspekt som er høgfrekvent gjennom meldinga, er evne til fornying av kompetanse, omstilling og tilpassing, og dermed til å lære heile livet. Der sistnemnde er trekt fram som ei av dei kompetansepolitiske hovudsatsingane til regjeringa (2021, 244).

Også grunnleggjande kompetanse og dugleik (2021, 140) er vektlagt. Det vert vist til Kompetansebehovsutvalet si omtale av «sosiale ferdigheter, evne til kreativ problemløsning, digitale ferdigheter og tverrgående ferdigheter» som stadig viktigare (2021, 229). Likevel blir sosial og emosjonell dugleik ikkje vidare tematisert i meldinga, eller presentert som sentralt etter regjeringa si eiga vurdering (2021, 230).

I presentasjonen av kva dei nye læreplanane etter fagfornyninga skal bidra med, legg meldinga vekt på det å styrke elevane sin digitale dugleik, – og vektlegg kritisk tenking og digital dømmekraft (2021, 140) som vesentleg for at elevane skal bli førebudde og rusta for arbeidslivet i framtida (2021, 79).

Omgrep som «avkastning», «feilinvestering» og «gevinst» viser at meldinga er prega av finanspolitisk tenking, og hentar metaforar frå dette domenet. Til dømes finn me formuleringar om «fare for feilinvesteringar i arbeidskraftens kompetanse» (Finansdepartementet 2021, 78), og at «[g]evinstene ved å fortsette i vidaregåande opplæring og oppnå sluttkompetanse vil kunne være betydelige» (2021, 228). Eit siste døme er setninga: «Tidlig innsats gir stor avkastning i form av bedre skolerresultater senere og ved at flere deltar i yrkeslivet» (2021, 226). Meldinga er tydeleg på kven som har ansvaret for kompetanseutvikling: «[H]ver enkelt arbeidstaker har et ansvar for å

skaffe seg kunnskap og ferdigheter som det er behov for i arbeidslivet» (Finansdepartementet 2021, 230). Dette reduserer ansvaret skulesektoren har.

5.1.4 Styrings- og leiingsgrep

Perspektivmeldinga (2021) har vekt på det statlege styringsnivået og tilbyr overordna analyser. Ein måte å identifisere dei overordna prioriteringane, er å sjå kva Finansdepartementet trekk fram som viktig i dei oppsummerande delane av kvart kapittel. Her finn me dei før nemnde og gjentakande satsingsområda nemnt.

I kapittel 9 «Styrket kompetanse – inkludere flere i arbeidslivet», er sysselsettings- og inkluderingsiltaka «Tidlig innsats og en fremtidsrettet kompetansepolitikk» og «Lære hele livet» løfta fram (2021, 244). Her vert det lagt vekt på kompetanse som «morgendagens arbeidsstyrke» treng, også for fleksibilitet og forandring. Meldinga trekk vidare fram tidleg innsats overfor dei som slit, fråfallstiltak og at ungdom «stimuleres til å komme raskere inn i arbeidslivet». For læring heile livet er det viktig at kompetansen fornyast så den er «i samsvar med næringslivets behov» (Finansdepartementet 2021, 244).

Oppsummert under «Regjeringens strategi for høy arbeidsinnsats og et velfungerende arbeidsmarked» er dette vektlagt: «-Riktig og høy kompetanse: Flere ungdommer må fullføre videregående skole, og det må gis muligheter for å «lære hele livet» (2021, 120).

Under kapittel 3 «Velstand, vekst og produktivitet», for å «bidra til høy produktivitets- og velstandsvekst, er følgjande to punkt oppsummert som viktig: «En stor og kompetent arbeidsstyrke» for «nye produksjonsmetoder» og å «effektivisere produksjon», i tillegg til «lære hele livet», som òg er gjenteke i denne samanhengen (Finansdepartementet 2021, 95).

I kapittel 5 «Muligheter og levekår» finn me igjen formulert dei same tiltaka som andre kapittel i meldinga la vekt på:

Regjeringen vil følge opp FNs bærekraftsmål og egne målsetninger om å bevare et samfunn med små forskjeller og muligheter for alle med følgende strategi:

- *Tidlig innsats som metode*: Barn og unge som sliter må få hjelp tidlig, slik at ingen blir hengende etter. Tidlig innsats i barnehage og skole er nøkkelen til kunnskap og mestring.
- *Flere må fullføre og bestå*: I et samfunn som krever stadig mer formell kompetanse er det nødvendig at flere elever fullfører og består videregående opplæring. Regjeringen har som mål at 9 av 10 skal fullføre og bestå i 2030.
- *Lære hele livet*: Skolesystemet skal gi alle en god grunnutdanning og den nødvendige kompetansen for å delta i arbeidslivet. Muligheter for kompetanseutvikling i løpet av arbeidslivet er viktig for at flere skal kunne stå lenger i jobb. (Finansdepartementet 2021, 140)

Det er også interessant å merke seg at *ingen* kompetanserelaterte satsingar er nemnt som sentrale i kapittel 6 om «Grønn fremtid», som handlar om naturmangfald, klima- og miljøutfordringar, og konfliktane desse aspekta kan ha mot andre samfunns mål.

Interessant er det også at meldinga ikkje går djupare inn i ansvars plassering i styringsnivåa. Det er heller ikkje særleg med råd å finne i meldinga om interne, kvalitetsutviklande prosessar. Ei slik overordna melding har ikkje så stort rom for å gå i detaljar, likevel er diskursen i meldinga prega av eit narrativ om at forskning og analyser

måler og konstaterer tilstanden, og at ein ut frå dette kan føreslå og setje i verk ei rekkje tiltak for å heve kvaliteten. Vekta ligg dermed på å forske på skule, men lite på forskning og utvikling internt i eigen organisasjon. Døme her finn ein mellom anna i meldinga si oppsummering av regjeringa sitt arbeid for kompetanse- og kvalitetsheving (2021, 225), men også gjennomgåande i avsnitta som omhandlar tiltak for kvalitetsheving i skulen.

5.1.5 Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla

Perspektivmeldinga (2021) slår følgjande fast: «Utdanning og kompetanse er regjeringens viktigste svar på sysselsettings- og inkluderingsutfordringene» (Finansdepartementet 2021).

Innanfor kompetanseområdet er fråfall i vidaregåande opplæring i Perspektivmeldinga (2021) trekt fram som eit stort problem, og den største trugselen mot å kunne nå måla om produktivitetsauke og auka tilknytning til arbeidslivet. «Frafall», «dropout», «gjennomføring», «fullføring» og «manglande fullføring» av vidaregåande opplæring er løfta fram til saman 70 gongar i dokumentet. «Gjennomføring» og «fullføring» av vidaregåande opplæring, «kompetanse» og «kompetanseutvikling» er på den andre sida eit svar på framtidsutfordringar (2021). Samanstillingar som «lære hele livet», «livslang læring» og «livslang læringsperspektiv» er løfta fram i meldinga som andre svar.

Å motverke fråfall vert eit sentralt mål, for å halde oppe sysselsettinga. Eit mål som mellom anna vert presentert er at innvandrarar skal få ei rask integrering som gjer at dei raskt kan kome ut i arbeidslivet (Finansdepartementet 2021). Menneske som er uføre, har psykisk sjukdom, er ikkje-tilpassa eller ikkje-integrerte er nemnd som problematisk, og framstilt som hinder og trugsmål mot sysselsetting, og me finn det mellom anna formulert at tidleg innsats i skulen er viktig for å «reduere tilstrømningen av unge til helserelevante ytelser» (2021, 235). Skulen blir eit middel for å motverke psykisk uhelse og utanforskap, noko som igjen kan gje effektivisering, velstandsauke og økonomisk vekst. Me kan med dette finne igjen det Ellen Saur peikar på som ein nyliberal risikoargumentasjon kring fråfall, der den samfunnsøkonomiske betydninga av utanforskap står sterkt (2020, 174).

Eit gjennomgåande tema som ein kan lese implisitt i alle tilvisingane til meir «relevant», «etterspurt» og «riktig» kompetanse for arbeidslivet sine behov, er at noverande utdanningssystem ikkje gir dette. Dette ser ein mellom anna gjennom utsegn som «[u]tdanningen må utformes slik at kandidatenes kompetanse blir egnet for nåværende og fremtidige kompetansebehov i arbeidsmarkedet» (2021, 79). Dette kan synast som eit jag for kompetansegivande utdanning.

5.2 Fullføringsreformen – Med åpne dører mot verden og fremtiden

5.2.1 Kontekst og hovudinnhald

«Meld. St. 21(2020-2021) Fullføringsreformen – Med opne dører mot verden og fremtiden» (Kunnskapsdepartementet 2021a) var regjeringa si stortingsmelding om struktur for vidaregåande opplæring. Den gir retning for arbeidet innanfor den vidaregåande skulen. Meldinga er valt ut av di den tek mål av seg å seie noko om

vidaregåande opplæring i eit lengre tidsperspektiv, og av di den presenterer analyser av kva utfordringar vidaregåande opplæring står i. Fullføringsreforma (2021a), kom som eit resultat av Liedutvalet sine to NOU-ar: NOU 2018: 15 «Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i vidaregåande opplæring» og NOU 2019: 25 «Med rett til å mestre», og på tiltaka i Utdanningsløftet, Meld. St. 14 (2019–2020) «Kompetansereformen – Lære hele livet».

Som namnet hintar om, er Fullføringsreforma (2021a) oppteken nettopp av gjennomføringa fram til formalkompetanse i vidaregåande opplæring. Den legg vinn på å bidra til å løyse fem såkalla «gjenstridige problem» for fullføring av vidaregåande opplæring, som i hovudsak går ut på at vidaregåande opplæring er for lite tilpassa elevar med svake, faglege føresetnader, den mangfoldige elevgruppa og vaksne. Vidare at elevane blir for lite studieførebudd og at fagopplæringa ikkje dekkjer elevar og arbeidsliv sine behov godt nok. Løysingsforslaga handlar om å utvide retten til å fullføre, og ikkje tidsavgrense den, auke rett til rekvalifisering og utvikle tilpassa/komprimert opplæring særskilt retta mot vaksne. Vidare er det føreslått ei revidering av tilbodsstrukturen, fagsamansetting og oppbygginga av faga, særskilt på studiespesialisering, for å gje meir rom for fordjuping og bli studieførebudd. Summert opp: «Fullføringsreformen skal føre til at flere elever og lærlinger fullfører og består, og kompetansen de oppnår, skal gjøre dem enda bedre rustet for arbeidsliv og videre utdanning» (Kunnskapsdepartementet 2021a, 91). Som tittelen tilseier, er fullføring av opplæring sentralt i meldinga, i tillegg til høve til kvalifisering/rekvalifisering når samfunnsutviklinga krev det.

Etter å ha latt dokumentet gå gjennom NVivo, ser me at det er verbet «skal» som frekventerer hyppigast med 611 treff, berre slått av forkortinga VGO og med ordet «kan» på ein god tredjeplass. Vidare kjem meir innhaldstunge ord som «fag», «elev(er/ene)», «opplæring(en)», «regjeringen», «vaksne», «utdanning» og «kompetanse» på dei neste plassane.

Dokumentet har ein ganske stor variasjon i kven det er som «skal», og det dei «skal» er variert. Eit ordtre med «skal» i sentrum har gitt oss følgjande bilete på dette ved at det er mange som «skal»: «Elevene» og «lærlingene» får stor plass. «Lærerne» og «opplæringen» «læreplan», «eksamen», «underveisvurdering» og andre reiskapar i opplæringa, samt at «tilbod» og «utdanningstilbud», «strukturer» og «strategier» også «skal». Ulike instansar, som «PPT», «OT», «utdanningsinstitusjoner», «direktorat», «fylkeskommunen» og «VGO» (som frekventerer høgt ved ordteljinga) «skal» også. Og kva er det dei «skal»? Dei skal i hovudsak «bidra til», «bli», «bruke», «fullføre», «føre til», «få», «gi», «gjennomføre», «ha», «hjelp», «ivareta», «jobbe», «kunne», «oppleve», «oppnå», «være» og «gjøre» ein heil del. Det er interessant at ordet «lære» frekventerer langt ned på lista med berre 43 treff, medan «læring» har 55 førekomstar i dokumentet.

I denne stortingsmeldinga, som så mange andre, finn ein anbefalingar som punktlistar. Fullføringsreforma (2021a) kan sjå ut til å bere preg av Solberg-regjeringa si tolking av Liedutvalet sine anbefalingar. Den har også i seg FN sine bærekraftsmål, viser til OECD-rapportar, og viser fleire gonger til andre stortingsmeldingar, som til dømes Perspektivmeldinga (Finansdepartementet 2021), moglegvis for å understøtte den politiske vinklinga som regjeringa legg fram. Slik me tolkar denne meldinga, så har den

som mål å gjere endringar i norsk utdanningspolitikk, mellom anna ved å påverke den pågåande prosessen med å revidere Opplæringslova (sjå kap. 5.3).

Skjebnen og påverknadskrafta til denne stortingsmeldinga er i diskurssamanheng interessant, fordi det gir døme på at sjølv om sjølve stortingsmeldinga ikkje er i lov- eller forskriftsform, så kan det likevel påverke dei makro- og mikropolitiske debattane og også føre til direkte forskriftsendringar. Ved lanseringa fekk Fullføringsreforma (2021a) mykje omtale. Mellom anna blei det sett fokus på fagreduksjon på studiespesialisering, og introduksjon av planar med å innføre eit nytt overbyggjande fag. Dette vekte sterke reaksjonar i ulike fagmiljø, og enda med at Kunnskapsministeren trekte forslaget om det nye faget etter kort tid³.

5.2.2 Føremålet med opplæringa

Dokumentet inneheld fleire formuleringar som tek føre seg anten føremålet, rolla eller oppgåva til opplæringa. Mellom anna er fullførings- og gjennomstrøymingsperspektivet tidleg etablert. Denne oppgåveunderstrekinga finn me til dømes uttrykt ved at «[r]egjeringa vil fjerne hindringer, snublesteiner og begrensningar slik at det blir tydelig at utdanningssystemets oppgave er å gi ungdom og voksne det tilbudet de trenger for å fullføre og bestå med studie- eller yrkeskompetanse» (2021a, 9). Å fullføre og bestå er med det løfta fram som eit mål i seg sjølv. Ei slik presentasjon av føremålet og oppgåva til skulen kan verte plassert innanfor Biesta sitt kvalifiseringsdomene.

Det er òg presentert følgjande føremål:

Opplæringa skal blant annet bidra til elevenes danning og bidra til å opprettholde, styrke og vidareutvikle sentrale verdier som demokrati, kritisk tenkning og medmenneskelighet. Her spiller for eksempel de praktiske erfaringene fra yrkesfagene en minst like stor rolle som fellesfagene for å bidra til danning og til å åpne dører for verden og fremtiden. (2021a, 10)

«Danning» og det å «åpne dører for verden og fremtiden» er her presentert som to sideordna føremål. Her ligg verdi-perspektivet tydelegare enn nytteperspektivet på opplæringa, og hovudfokuset ligg på opplæringa si rolle for samfunnslivet meir generelt framfor rolla for det meir spesifikke arbeidslivsområdet. At «[s]kolen og lærebedriftene» (2021a, 10) og «lærerne» (2021a, 105) har «et mandat som går utover det å utdanne elevene til videre studier og yrkesliv» (2021a, 10 og 105), går fram fleire stader. Det er likevel verdt å merke seg skilnaden mellom å «bidra til», som er uttrykt om demokrati og danning, og «oppgåve er å gi [...]» som er uttrykt om eit tilbod for å fullføre og bestå med studie-/yrkeskompetanse.

Me finn òg framtidsperspektivet tydeleg formidla, og fletta saman med eit overordna verdiperspektiv. Det elevane lærer skal vere forankra i Overordna del (2017) – men i tillegg relevant og framtidsretta, og gje verdiar og haldningar for ei ny og samansett tid:

Formålet med å fornye læreplanene er at det elever og lærlinger lærer, skal være relevant og fremtidsrettet og i tråd med overordnet del – verdier og prinsipper for

³Falnes, Johan, NTB. 2021. *Opposisjonen gir strykkarakter til nytt «framtidsfag»*. Dagsavisen.no, 29.3.2021 <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2021/03/29/opposisjonen-gir-strykkarakter-til-nytt-framtidsfag/>

grunnopplæringa. Læreplanene skal gjøre barn og unge bedre i stand til å møte og finne løysningar på dagens og fremtidens utfordringar. Elever og lærlingar skal utvikle verdier og holdningar som har betydning for den enkelte og samfunnet, i ein tid preget av større kompleksitet, stort mangfold og rask endring. Fagfornyelsen skal bidra til et verdiløft i skolen. (2021a, 73)

Her er nytteperspektivet kombinert med verdiperspektivet og opplæringa si betydning for den einskilde i ei komplisert framtid løfta fram. I meldinga sett under eitt er det likevel utfordringane i relasjon til arbeidslivet som ser ut til å vere mest vektlagt. Med referanse til Kompetanseutvalet seier meldinga at skulen må syte for å leggje til rette for at elevane «utvikler evne til å utforske, se nye muligheter og utvikle nye løysningar», slik at dei vert sette i stand til å «bidra til nytenkning, innovasjon og omstilling i arbeidslivet, og for å håndtere fremtidige samfunnsutfordringar» (NOU 2019: 2, sitert i Kunnskapsdepartementet 2021a, 69). Det står vidare at dei grepa som er tatt i fagfornyinga ikkje er tilstrekkelege, og at ein i eit tiårs-perspektiv må jobbe vidare med dette (2021a).

Meldinga trekk inn heilt konkrete samfunnsmessige gevinstar som bestemte delar av opplæringa er tenkt å gje: «Tanken er at fremragende yrkesfaglig kompetanse vil sikre europeisk økonomi, jobbskaping og sosial utvikling» (2021a, 114). Det er altså i lys av ein bestemt performativitet skulen får sin verdi, jamfør (Klitmøller og Sommer 2015, 17). Dei områda med ønskt målbar effekt av opplæringa er dels knytt til den europeiske marknaden.

Dei vaksne sine opplæringsbehov får mykje plass i Fullføringsreforma (2021a). Opplæringa sitt føremål for deltaking i arbeid er understreka, og det vert formidla at opplæringa må skje med utgangspunkt i den kompetansen dei vaksne allereie har, vere fokusert mot «konkret sluttkompetanse», og skje «effektivt», «slik at de vaksne kan komme raskest mulig ut i arbeid og mestre livet sitt» (2021a, 63). Det er dermed sett eit indirekte likskapsteikn mellom det å mestre livet sitt, jamfør føremålsparagrafen, og det å kome ut i arbeid. For dei vaksne er metaforen med opplæring som reiskap nytta, og opplæringa er «et redskap for å oppnå tilstrekkelige kompetanse til å kunne fullføre og bestå VGO eller få grunnkompetanse for å utvikle og vedlikeholde grunnleggende ferdigheter» (2021a, 63). Det å få ny kvalifisering, er vidare det som er presentert som mest sentralt, med den grunnjevna at opplæringa for vaksne med livserfaringar i mindre grad treng å ha fokus på mognings- og danningperspektivet (2021a, 63). Meldinga skil mellom ordinær opplæring og opplæring tilpassa vaksne, og legg dermed ulikt fokus på innhald og føremål på desse to.

Fullføringsreforma framhevar at vidaregåande opplæring stort sett er den siste felles arenaen for ungdomane før vaksenlivet (2021a, 105) Det å syte for eit «identitets- og meningsmanfold», gje elevane ein arena for utøving av demokrati og medborgarskap er løfta fram som viktig for å støtte samfunnsoppdraget (2021a, 105). Her finn me føremålelement som er meir knytt til ei forståing av opplæringa til fordel for den einskilde, og som me kan kople til både subjektiveringsdomenet og sosialiseringdomenet etter Biesta (2015) si inndeling.

5.2.3 Kompetanse for framtida

Det kan synast som at kompetansebehovet for framtida i Fullføringsreforma (2021a) er presentert med to hovudtilnærmingar. Den eine er ut frå eit *behovsperspektiv* og ein

analyse av kva arbeidskraft samfunnet vil trenge i framtida, både til eit nytteaspekt og eit individfokus. Den andre er ut frå ein innhaldsdimensjon – kva *former* for kompetanse samfunnet vil trenge i framtida.

Døme på det førstnemnde perspektivet, behovsperspektivet, er formuleringar som at arbeidskrafta samfunnet treng skal vere «kompetent, kvalifisert og relevant» og «tilstrekkelig og oppdatert» for å kunne gje «innovasjon, omstilling og verdiskaping i heile landet» (2021a, 123). Dette aspektet vert knytt til høg kvalitet, og det heiter seg at «[m]ed fremragende menes det at fag- og yrkesopplæringen har god kvalitet og at den fører til kompetanse som reelt etterspørres i arbeidslivet» (2021a, 113). Det vert vist til eit mål om at «[d]en nye yrkesfaglige tilbudsstrukturen og de nye læreplanene skal gi en fremtidsrettet og relevant fag- og yrkesopplæring for elever, lærlinger og arbeidslivet», og «lede frem til yrkesfaglige kompetanser som er etterspurt og relevante for videre arbeidsliv» (2021a, 69).

Ifølge analysen Fullføringsreforma (2021a) «drives kompetansebehovene i dagens samfunn av endringer på arbeidsmarkedet, og av at det er et større behov for å støtte enkeltindivider til å mestre sitt eget liv i en kompleks verden» (2021a, 16), noko som vidare i meldinga vert understøtta av vekt på metakognitiv kompetanse. Med dette etablerer meldinga eit kompetansesyn som tydeleg ber preg av føremålsrasjonalitet – og det relevante perspektivet å sjå kompetanse frå, er arbeidslivsaktørane sitt.

Når det gjeld det andre perspektivet, innhaldsdimensjonen, så viser Fullføringsreforma (2021a) til ulike kartleggingar og såkalla kompetanserammeverk. Desse er i meldinga trekt fram for å understøtte ein påstand om at framtidig kompetansebehov i arbeid- og samfunnsliv, ikkje primært er fagspesifikk (2021a, 16). Følgjande tre kategoriar av kompetanse er løfta fram som allment «verdsatt» i arbeids- og samfunnslivet:

- Grunnleggende kompetanse: Fagkompetanse og digital kompetanse faller innunder dette kompetanseområdet. Teknologitvillingen vil føre til endrede forventninger til både hva som skal læres, og hvordan.
- Metakompetanse: Dette omfatter tilnæringsmåter til tenkning og læring og kompetanser som kommunikasjon og samarbeid, kreativitet og innovasjon og kritisk tenkning og problemløsning.
- Livskompetanse: Dette omfatter sosial og kulturell bevissthet, evne til å leve i verden, etisk og emosjonell bevissthet, kulturell bevissthet og kompetanse og jobbkompetanse og lokalt og globalt borgerskap.» (Kunnskapsdepartementet 2021a, 16-17)

Fullføringsreforma går nærare inn på kva slags form for kompetanse som er sentralt.

Elever og lærlinger trenger god fagkompetanse både i yrkesfaglige og i studieforberedende løp. Men gjennom fagene må elevene også opparbeide seg andre sentrale kompetanser, som evne til kreativitet, innovasjon, kritisk tenkning og problemløsning. Det er avgjørende for å ha frihet til å kunne velge nye veier senere i livet. For å få til det må elevene få fordype seg i fag som er relevante for de planene og drømmene de har om fremtiden (Kunnskapsdepartementet 2021a, 69).

Her er fordjuping i «relevante» fag viktig, av di fordjuping vil gje høve for opparbeiding av fagovergripande kompetansar som er sagt å vere viktige i eit livslangt perspektiv. «Frihet til å velge nye veier senere i livet» legg vekt på eleven som aktør i framtida si. Kompetansar som kreativitet, innovasjon, kritisk tenking og problemløysing vert karakterisert i sterkare ordlag enn fagkompetansen, som ikkje berre sentrale, men også

avgjerande. Me ser og av sitatet at «evne» («til kreativitet, innovasjon og kritisk tenking») her er sett som synonymt med kompetanse (2021a, 69).

Livslang læring er eit omgrep som vert presentert i samband med analyser av behovet for framtida: «Utgangspunktet for regjeringens kompetansereform er at dagens og fremtidens arbeidsliv i større og større grad vil kreve at alle lærer hele livet» (2021a, 69). Strategien i meldinga for å møte kompetansekravet for framtida er å støtte med tiltak for meir kvalifisering og rekvalifisering. I lys av målsetningar om å lære heile livet føreslår regjeringa rekvalifiseringsrett, og å legge til rette for betre tilpassing. Uansett kva kompetanse- eller aldersmessige stadium ein borgar er på, skal ein få kvalifisere seg.

Eit av hovudprinsippa for å oppnå ein meir arbeidsrelevant og framtidsretta kompetanse, altså kva metodar ein skal nytte, er meir tid til fordjuping. «En målsetting med fagfornyelsen er også å prioritere innholdet i fagene slik at læreplanene legger bedre til rette for dybdelæring» (Kunnskapsdepartementet 2021a, 73). Når meldinga relativt tidleg slår fast at kompetansebehovet i mindre grad vil vere knytt mot fagspesifikk kompetanse, så er det jo lov å undre seg over om relevansen til innhaldet i det elevvar skal fordjupe seg i.

Eit tema i meldinga er omstrukturering av vidaregåande opplæring. Departementet viser, som me har vore inne på, til eit mål om auka relevans for arbeids- og samfunnsliv i programfaga på studieførebuande, og varslar ein gjennomgang av desse. I tillegg vil dei sjå på høvet for å la elevane ta programfag frå andre studieprogram. Yrkesfagleg fordjuping (YFF) er også føreslått vidareutvikla. (Kunnskapsdepartementet 2021a, 79).

Den kompetansen samfunnet treng er gjennom meldinga karakterisert med desse adjektiva: «relevant», «framtidsrettet», «god», «verdsatt», «høy», «ny» og «atterspurt». I tillegg skal den vere og gjere noko nytt: «Norge trenger unge mennesker som gjennom å bruke sine kunnskaper og ferdigheter har evne til å tenke nytt. Dette er egenskaper som er med på å forme landet» (Kunnskapsdepartementet 2021a, 110).

Samfunnsutviklinga er trekt inn som overordna situasjonsbeskriving som igjen krev tilpassingar av den kompetansen i arbeidsstokken som opplæringssektoren skal bidra med. Fagfornyinga (2021a) refererer vidare til somme spesifikke fag som særleg viktige. Dette er fag som gir elevane «nødvendige ferdigheter for å tilegne seg annen kompetanse», og vidare som i seg sjølv gir «fagkompetanse som er sentral for alle mennesker i studier og arbeidsliv» (2021a, 74). Det er her meldinga lanserer matematikk engelsk og norsk, samt eit framtidsfag som skal dekkje behovet for områda i føremålsparagrafen (2021a, 74)– og som vart gjenstand for den før nemnde motstanden i kap 5.2.2. Fagfornyinga (2021a) har med ei vurdering frå Liedutvalet: «... det bør vurderes om også elever på yrkesfag bør ha humanistiske fag som ivaretar temaer som medborgerskap, kulturforståelse, bærekraft og demokrati» (2021a, 72). Dette vert berre kort referert, ikkje vidare tematisert eller vektlagt.

Vidare seier meldinga at fellesfaga har «sin begrunnelse i å være allmenndannende», og lagt opp med likt innhald for å «gjøre det mulig for elever å bytte fra yrkesfaglige løp til studieforbereende løp» (2021a, 70). Meldinga konkluderer med at fellesfaga er «mindre relevant for elevenes sluttkompetanse – og for det de skal gjøre når de er ferdige» (2021a, 70). Allmenndannande fag kan sjå ut til å ikkje vere relevante nok for det

elevane skal gjere etter fullført opplæring, som i dette tilfellet kan lesast som å handle primært om direkte utøvinga av konkrete arbeidsoppgåver.

5.2.4 Styrings- og leiingsgrep

Synet til Regjeringa på korleis måla skal verte nådde, er tydelegast i dei delkapitla som presenterer vurderingar og tiltak. Fleire av desse, handlar om styring gjennom rettsreglar. Dermed grip dei inn i den parallelt pågåande prosessen med revidering av opplæringslova. Kunnskapsdepartementet varslar i meldinga fleire ulike forslag som i praksis inneber ei styrking og utviding av individet sin rett til vidaregåande opplæring, slik som fjerning av tidsavgrensinga (2021a, 34), og rett til læreplass eller likeverdig tilbod (2021a, 44).

Andre tiltak i Fullføringsreforma inneber å vurdere å leggje fleire pliktar på fylkeskommunane. Døme på dette er plikt til å identifisere og setje inn tiltak overfor elevar om «har risiko for å ikkje fullføre og bestå VGO» (2021a, 37), og til å gje overgangstilbod til elevar som har innvandra og har svake språklege og faglege føresetnadar (2021a, 39). Departementet vil bruke økonomiske føresetnader som eit styringsgrep for å nå føremåla med betre oppfølging av dei «utsatte elevene», og viser til kommande statsbudsjett (2021a, 38).

Departementet viser òg til lærarane si rolle i implementering av ny politikk:

Uansett hvilke endringer som vedtas i utdanningsprogrammer, krav til vitnemål, nye vurderingsordninger eller plikt til tettere oppfølging, må disse endringene virke gjennom lærerne (Kunnskapsdepartementet 2021a, 104-105).

Det vert vist til kompetanseretta tiltak i denne samanhengen, som kompetansekartleggingar, utvikling av kompetansepakkar, og å syte for at eksisterande ordningar og tiltak også famnar dei nye behova som Fullføringsreforma (2021a) vil skape for kompetanse i lærarstanden (2021a, 110).

Lærarane si rolle i samfunnsoppdraget har me vist til i førre kapittel. Tiltaka som vert føreslått i Fullføringsreforma (2021a) speglar gjerne ikkje dette like godt. Ein kunne tru at meldinga sitt fokus på endring i struktur og innhald i vidaregåande opplæring, nye læreplanar eit auka fokus på djupnelæring og metodikk for å stimulere elevane sine metakognitive prosessar også ville bli følgt opp av kompetansehevingstiltak, men her finn me ikkje noko ynskje om styrking av desse områda. Mykje plass i meldinga er viggd fag- og timefordelinga, og med det styring gjennom fastsetting av tidsbruk og innhald i skulen.

5.2.5 Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla

Fullføringsreforma (2021a) legg ifølge Kunnskapsdepartementet vinn på å bidra til å løyse fem såkalla «gjenstridige problem» for fullføring:

- VGO er i for liten grad tilpasset elevar med svake faglige forutsetningar.
- Elevene får ikke det de trenger for å bli best mulig studieforberedt.
- Fagopplæringen dekker ikke elevenes og arbeidslivets behov godt nok.
- VGO er i for liten grad tilpasset den mangfoldige elevgruppa.
- VGO er ikke godt nok tilpasset voksne. (2021a, 8)

Ut av dette situasjonsnarrativet les me at det er mangel på fullføring som er det primære og overordna problemet, særleg på yrkesfag. Sekundært er det ifølge meldinga eit misforhold mellom samfunnsutviklinga og kompetansen til dei som fullfører og skal utgjere arbeidsstokken. Desse er ikkje kvalifisert nok sett opp mot ei forståing av kva arbeidslivet treng eller eit vidare studieløp krev. På to nivå er altså ikkje dei norske innbyggjarane kvalifisert nok, korkje når det kjem til formelle kvalifikasjonar, eller når det kjem til faktisk kompetanse som dei formelle kvalifikasjonane skulle borge for – kvalifikasjonar for å bidra til endring og auka verdiskaping i framtida. Desse to momenta utgjer hovudproblematiseringane i dokumentet.

Ei oppfatning av at samfunnet har endra seg, og at ikkje skulen har hengt med, er formidla fleire stader gjennom Fullføringsreforma (2021a). Programfaga er ikkje relevante nok (2021a, 78), og for mange fellesfag gir for lite fordjuping, og difor lite relevans i arbeidslivet. Tidsbruken på innhaldet står ikkje i stil med dei opplevde behova: «Det er mye som tyder på at dagens fag- og timefordeling er en av årsakene til at elevene ikke blir så godt forberedt til arbeidsliv og videre utdanning som de kunne blitt», står det eksempelvis (2021a, 70). Vidaregåande opplæring sett under eitt gir for lite fordjuping, på grunn av for mange fellesfag, og har difor for lite relevans for arbeidslivet (2021a, 74).

Innunder ikkje-fullføringa peikar oppsummeringa av dei *gjenstridige* problema på manglande tilpassingar av vidaregåande opplæring for den einskilde og for ulike elevgrupper som eit hovudproblem. Skulane og fylkeskommunane klarer ikkje å fange opp dei med utfordringar (fråvær, faglege utfordringar, språklege utfordringar, funksjonsevne, psykiske utfordringar) og tilpasse og få dei gjennom. Mellom anna av di plikta og ansvaret ikkje er tydeleg nok regulert i lov. For få vaksne fullfører eller rekvalifiserer seg, og årsakene vert definert som rettslege utfordringar eller mangel på tilbod – opplæringa ikkje godt nok tilpassa kvardagen og språknivået til vaksne. Det er òg vist til mangel på kunnskap om vaksne og deira læring (Kunnskapsdepartementet 2021a, 104).

Dei korresponderande løysingane i Fullføringsreforma (2021a) er mellom anna at innbyggjarane skal få styrka retten til å ta utdanning, få rett til fullføring – i eige tempo og tilpassa den einskilde. Utdanningssystemet skal tilpasse seg den einskilde, ikkje motsett. For å redusere fråfall vil ein gje plikt for fylkeskommunen til å følgje opp elevar med mykje fråvær og dei som av andre grunnar står i fare for å falle frå.

Andre løysingar er auka fokus på psykisk helse, plikt til å syte for gode overgangar, strategi for elevar med nedsett funksjonsevne, vidareutvikle ordningar som praksisbrev- og lære kandidat-ordninga, plikt til sosialpedagogisk rådgjeving for lærlingar og å følgje opp elevar med svake språklege føresetnader i majoritetsspråket. Fullføringsreforma (2021a) ynskjer at ein skal tydeleggjere både PPT og oppfølgingstenesta si rolle i å jobbe førebyggjande, og utvide målgruppa for sistnemnde. Av andre tiltak føreslår dei å gje rett til læreplass eller likeverdig tilbod. Det vert føreslått endringar i inntaksretten, og tilpasse til vaksne slik at dei kan kome inn og i gang raskt. Her er mellom anna føreslått tiltak som endringar i reglane for Lånekassa og modulstrukturering. Det er òg vist til at det ikkje fullt ut ein læringsfremmande vurderingskultur i vidaregåande, fordi den fører til negativt stress for elevane (kunnskapsdepartementet 2021a).

5.3 Høringsnotat Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven

5.3.1 Kontekst og hovudinnhald

Opplæringslova (1998) er ei særlov som gjennom rettsreglar regulerer opplæringa både i grunnskulen, vidaregåande, læretid og vaksenopplæringa. Kunnskapsdepartementet er i skrivande stund undervegs med lovarbeidet for ei fullrevidert opplæringslov. Det har skjedd fleire endringar i den gamle lova og i forskriftene dei siste 20 åra (2021b, 48). Den blir sett på som omfattande, fragmentert og samansett. Eitt av måla med lovfornyng er å rydde, restrukturere, omformulere og hindre dobbeltreguleringar, med mål om ei meir oversiktleg, klarspråkprega og brukarvennleg lov.

Som grunnlag for revisjonsarbeidet ligg det føre ein NOU 2019: 23 «Ny opplæringslov» med vurderingar og forslag til endringar. Det kom eit nytt lovutkast (Kunnskapsdepartementet 2021c) i august 2021, med tilhøyrande høyringsnotat (Kunnskapsdepartementet 2021b), som er venta stortingsbehandla og vedtatt i 2024 (Utdanningsdirektoratet 2022b). Høyringsnotatet består altså av to delar; Departementet sin gjennomgang i høyringsnotatdelen, som er den største, og lova som vedlegg slik ho samla sett er føreslått.

Ved å inkludere forslaget til lovutkast i datagrunnlaget, med høyringsnotatdelen som bakteppe, får me studert sentrale delar av grunnlaget for det som kan bli framtidige rettslege rammer for opplæringsverksemda. Lova får innverknad på elevar, lærlingar, deltakarar i vaksenopplæringa, bedrifter, skuletilsette med fleire. Lova si betydning i samfunnet, i kraft av den verdien ein legg på utdanning si rolle for andre samfunnsområde, er viktig for å forstå lova (Jakhelln og Møller 2016).

Heller enn å lene oss på gjeldande opplæringslov, ynskjer me å konsentrere oss om ein lovtekst i prosess, som på sikt vil få konsekvensar for kompetanse for framtida. Sjølv om den endelege lovteksten kan få endringar samanlikna med forslaget som ligg føre i skrivande stund, er dokumentet like fullt eit uttrykk for normer og idear som har nådd høgt opp i teksthierarkiet. Fleire av dei andre dokumenta som inngår i empirien vår omtalar ulike emne i relasjon til kommande ny opplæringslov (2021b,c). Dei syner såleis interaksjon med forslag til ny lovtekst og det arbeidet og høyringsarbeidet som går føre seg kring denne.

Vi nytta NVivo på sjølve lovutkastet (2021c). Orda «skal» (527) og «kan» (363) tronar på topp, slik ein truleg kan vente i ein regulerande tekstsjanger. Vidare er det «opplæring/-a» som dominerer (575). Set ein substantivet «opplæring/-a» som sentrum i eit ordtre, og studerer kva samanheng det opptre i, så er det interessant at grunnskule er lite frekvent, mens vidaregåande og vaksne mykje. Me ser den same frekvensen i sjølve høyringsnotatet.

5.3.2 Føremålet med opplæringa

Føremålsparagrafen for opplæringa vil kome attende til i gjennomgangen av Overordna del (2017). Paragrafen står fast i forslaget til ny opplæringslov (2021c), med unntak av somme mindre språklege justeringar. Det såkalla breie oppdraget for opplæringa vert dermed ført vidare. I utgangspunktet omhandlar store delar av lovteksten rettar og

plikter. Kombinert med høyringsnotatet (2021b) får lesaren ei viss forståing av retning og kva ein ynskjer å oppnå.

Slik lovforslaget er formulert og presentert er det å fullføre grunnopplæringa på ulike måtar vektlagt. Mellom anna inneheld lovutkastet sin § 5-1 forslag som skal styrke retten til opplæring, og forslaget til utvida (og ikkje tidsavgrensa) rett fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. I lys av dette ser me høyringsnotatet og forslaget til ny opplæringslov (2021b,c) som sterkt prega av målsettingar me vil plassere i kvalifiseringsdomenet til Biesta (2015).

Elevane får i § 5-1 uavgrensa rettar til omval (Kunnskapsdepartementet 2021c, 8) og får uavgrensa rett til å fullføre, anten som elev eller som vaksen. Å gå frå avgrensa rettar i tidlegare lovtekst (Opplæringslova 1998) til fullføring og omval er ei ganske gjennomgripande endring, og kan sjåast i lys av målet med auka sysselsetting, og kanskje mindre subjektiveringsdomenet til Biesta (2015).

I tillegg er det fleire forslag som i høyringsnotatet er eksplisitt grunngevene med ynskje om auka fullføring, slik som forslaget om plikt for kommunen og fylkeskommunen til å følgje opp elevar med fråvær (Kunnskapsdepartementet 2021b, 112) og med tidleg innsats og intensiv opplæring for elevar som står i fare for å falle frå fagleg (2021b, 182). Det same gjeld forslag om å innføre ei plikt til overgangstilbod for elevar som av faglege eller språklege meistringsårsaker ikkje ennå kan delta i ordinære løp (2021c, § 9-6; 2021b, 373). I § 9-4 (2021c) er det føreslått ei styrking av oppfølgingstenesta si rolle som koordinerande instans for tverretatleg samarbeid, som òg har grunngevnad ein kan kople til mål om auka fullføring.

Vidare er det i forslaga lagt vekt på å ha mange ulike måtar å gjennomføre eit opplæringsløp på, slik som praksisbrevordning (2021c, § 5-3), praksiskandidatordning og lærekandidatordning, for å tilpasse til ulike føresetnadar og livssituasjonar hjå eleven. Fleksibilitet som omgrep går att (2021b, 389), og vert understreka av ei styrking av rådgjeving både for karriere og personleg utvikling.

Både høyringsnotatet og sjølve lovteksten har eit subjektiveringsfokus ved ofte å referere til individuelle rettar og behov. Det er eleven, og kanskje mindre elevgruppa, sitt beste som er sett i fokus, sjølv om me skal kome tilbake til at både elevdemokrati og læringsmiljø også er framtrudande. Omgrepa individuell tilpassing, tilrettelegging, rett eller vurdering, og individuelle behov, tiltak, opplæringsrettar eller vedtak går igjen i forslag og i grunngeving. Eit nytt omgrep som dukkar opp i forarbeida til ny lov er «universell» opplæring (Kunnskapsdepartementet 2021b, 170) som mogleg erstatning for «tilpassa opplæring», for å redusere skilje, «... det er hovedløsningen som skal fungere for det store mangfoldet, ...» (2021b, 177).

I § 5-7 (kunnskapsdepartementet 2021c) står det «Dei som består fag- og yrkesopplæring, har rett til påbygging til generell studiekompetanse» (2021c, 9). Her kan det sjå ut som at retten til påbygg til studiekompetanse kan bli svekka, i og med at rett til påbygg etter VG2 mogleg har falle bort.

Generelt er det lagt sterk vekt på eleven si verd og perspektiv, med forslag som styrkar elevane si deltaking og medverknad, elevane sitt læringsmiljø (Kunnskapsdepartementet 2021b, 447), og ikkje minst eleven sitt beste (2021b, 675). Dette kan tyde på ei

oppfatning om at fleire faktorar er viktige for å skape ein god opplærings situasjon og gje læring. Me ser i forslaget at det framleis finst ei spenning mellom eleven sine ynskje og perspektiv og samfunnet sine, til dømes med § 5-3 der dimensjoneringa av tilbod meir vert retta mot samfunnet sitt behov og kan såleis bli sett framfor elevane sine ynskje (Kunnskapsdepartementet 2021c).

I høyringsnotatet finn me mål om at sektoren skal ha «høg kvalitet» og bidra til føresetnader for nyskapande og berekraftig utvikling (2021b, 45). Departementet gjer dessutan i samband med drøfting av fleksibilitet i fag- og timefordelinga ei klargjering av korleis Overordna del (2017) skal handsamast, i og med at «fleksibiliteten ikke skal kunne brukes til overordnet del av læreplanen. [...] Overordnet del skal styre all opplæring i fag og skolens øvrige praksis. Innholdet fra overordnet del [...], er allerede inkludert i læreplanene i fag» (Kunnskapsdepartementet 2021b). Dette vil me kome nærare inn på seinare.

Eit spørsmål høyringsnotatet (2021b) diskuterer, er om føremålet med opplæringa og Overordna del (2017) skal gjelde vaksne elevar i same grad som barn og ungdom. Mellom anna uttrykkjer høyringsnotatet at «danningsperspektivet vil være mindre framtreddende i opplæringen for voksne» (Kunnskapsdepartementet 2021b, 436). «[...] Disse hensynene samsvarer ikke med behovene til de voksne som trenger opplæring på grunnskolenivå, siden voksne allerede har livserfaringer som gir modning og danning» (2021b, 437). Forslaget til lovtekst definerer vaksne frå det året ein fyller 19 år, men er ein i utdanning har ein rett å fullføre med ungdomsrett til året ein fyller 24 (2021c, 7). Spørsmålet her er kva form for danning ein skal oppnå, og om vaksne faktisk er ferdig «danna» ut frå målsettingane i føremålsparagrafen.

Føremålet med opplæringa og emna i føremålsparagrafen er dels kommentert i relasjon til andre område av opplæringslova, eksempelvis opp mot korleis reklame kan verke inn på føremålet med opplæringa. I denne samanhengen er det verdiar som likestilling, likeverd, mangfald og inkludering som vert trekt fram (2021b, 579).

Når elevmedverknad vert drøfta i høyringsnotatet (2021b) er det lagt vekt på verdiperspektivet og danning til demokratiforståing og demokratisk deltaking, ikkje så mykje slik det går fram av Overordna del (2017), men slik det går fram av Europarådet si pakt for menneskerettsundervisning og opplæring til demokratisk medborgarskap (2021b, 119). I lovteksten er ikkje danninga i demokrati og medborgarskap grunngeve, men den høge vektinga av deltaking og medverknad jamfør § 10-2 til 10-8 (2021c) borgar likevel for at dette ikkje berre handlar om reell medverknad men også ei demokratisk danning.

5.3.3 Kompetanse for framtida

Ved sidan av den meir overordna omtala i føremålsparagrafen, er det i læreplanverket som forskrift at dei konkrete føringane om kompetanse står. Høyringsbrevet frå Kunnskapsdepartementet og lovutkastet kan likevel verte lesne som eit uttrykk for kva sider ved skulen som frå avsendar vert sett som viktigast, gjennom kva som er og ikkje er føreslått regulert gjennom rettar, pliktar og lovkrav. Også grunngevnaden for forslaga ber direkte og indirekte med seg uttrykk for signal om skulen og om kompetansen skulen skal gje.

I forslaget til § 5-3 er det presisert ansvaret fylkeskommunen har for å dimensjonere rett i høve til samfunnet sitt behov for kompetanse (Kunnskapsdepartementet 2021c, 8). Lovtekstforslaget inneheld i seg sjølv ikkje direkte analyser og omtale av kompetansebehovet for framtida. I sjølve lovteksten opptre ordet kompetanse 32 gonger. Ser ein gjennom NVivo på forgreiningar både inn og ut frå kompetanse, så finn ein lite om kompetanse for framtida, men meir om skulefagleg, relevant og pedagogisk kompetanse, og då gjerne omtalt i samanheng med dei som skal gjennomføre og stå for opplæringa. I høyringsnotatet kjem kompetanse langt ned på lista over frekvente ord, med berre 342 treff. Ut frå sidetalet, kan dette stemme nokolunde med frekvensen ein finn i sjølve lovteksten.

Formuleringa «tilfredsstillande utbytte» av opplæringa for elevane har fått ei meir framtrudande rolle i det nye lovforslaget (Kunnskapsdepartementet 2021b, 684). Omgrepet siktar til eit nivå av utbytte som utgjer skiljet for når det trer inn ekstra pliktar for tiltak og tilrettelegging. Likevel vert ikkje formuleringa definert, så kva verdi ein legg i tilfredsstillande, kan synast noko uviss.

Eit tydeleg signal kring kompetanse i lovutkastet og høyringsbrevet, er at formell kompetanse er viktig både no og i framtida. Som tidlegare nemnt er det auka trykk på vaksenopplæring. Med nye formuleringar, er det for denne gruppa vektlagt at opplæringa skal vere organisert slik at sluttkompetansen er styrande, – og slik at den vaksne skal kunne gå ut i arbeid eller vidare utdanning så snart som råd (Kunnskapsdepartementet 2021b, 423; 2021c, § 18-1). Det vert også vist til parallelle prosessar med å styre vaksne si opplæring ut frå den kompetansen dei har frå før (2021c, § 19-2), og ved hjelp av modulstrukturering, bygge opp den kompetansen dei skal oppnå i den yrkesfaglege opplæringa (2021b, 437). Det er også føreslått ein rekvalifiseringsrett for éin ny yrkeskompetanse for vaksne (2021b, 371). Eit anna forslag gjeld styrking av retten til lære plass eller vg3-tilbod (2021b, 431). På denne måten signaliserer lova at det er viktig å ha ein sluttkompetanse og at yrkesfaga er det ein vil satse på.

5.3.4 Styrings- og leiingsgrep

Det er interessant å sjå korleis notat og lovforslag vektar statleg regulering mot lokalt sjølvstende. På overordna nivå inneheld høyringsnotatet ein gjennomgang av dei prinsippa ein ynskjer å legge til grunn for statleg styring meir generelt, og opplæringsfeltet spesielt. Ein vektlegg her særskilt behovet for å oppnå likskap og likeverd, mellom anna ved å legge tiltak og føringar for måloppnåing (Kunnskapsdepartementet 2021b, 54).

Samstundes vert det presisert at «Departementet er gjennomgående opptatt av å styre gjennom overordnede lovkrav og ikke detaljerte plikter» (Kunnskapsdepartementet 2021b, 43) og at «der kommunene og fylkeskommunene ilegges plikter, er det som regel en plikt om å sikre et bestemt resultat eller en overordnet form for aktivitet» (2021b, 43). Døme på dette finn ein særleg i lovforslaget (2021c) sin § 12 (§ 9A i opplæringslova (1998)) om skulemiljøet til elevane. Tydelege rutinar, plikter og ansvar og kontrolltiltak er beskrive (2021c, 19-21). Høyringsnotatet understrekar likevel at kommunar og fylkeskommunar skal ha handlefridom, fleksibilitet og handlingsrom til å finne gode løysingar lokalt (2021b, 41-43). Høyringsnotatet (2021b) stadfestar med det eit syn på den statlege styringa som primært overordna i motsetnad til detaljstyrande. Dette finn me mellom anna att i lovforslaget sin § 10-5 (2021c), der ein lar skuleeigar

vurdere dei beste løysingar for foreldre- og elevdemokrati, så lenge ein fyller kravet om elevar og føresette sin medverknad i § 10-4 (2021c).

Som tidlegare nemnt, er formell kompetanse løfta fram som viktig. Her er det vist til fleire strategiar for å gjennomføre opplæringa – både gjennom rettar for eleven og plikt til førebyggjande arbeid, og systematisk oppfølgingsarbeid overfor eleven til dømes § 11 (2021c, 16), samt at elevane og dei vaksne i opplæring får meir høve til å byggje på eller tileigne seg den kompetansen dei har behov for (2021c, § 18).

I tilnærminga til korleis ein skal oppnå at elevane får den kompetansen som dei skal ha, er målstyring og kompetansemåla som prinsipp gjennomgåande løfta fram som viktig, gjennom sterk vektlegging av at læreplanverket er det sentrale verkemiddelet (Kunnskapsdepartementet 2021b/c). Sjølv om vurdering av kva som er tilstrekkeleg måloppnåing ligg til den einkilde faglærer, så er det krav om at opplæringa skal dekkje alle kompetansemål (Kunnskapsdepartementet 2021b, 73-75). Ei auka satsing på lærarane si kompetanseutvikling både fagleg og innafør psykososiale emne vert sett på som viktig (2021b, 43-44).

Under forslaget til § 17-11 Skolefagleg kompetanse og kvalitetsutvikling (Kunnskapsdepartementet 2021c), er det tematisert kva leiingsgrep og fokus ein ifølgje høyringsnotatet skal nytte for å oppnå føremålet. Det er eit krav å «opprettholde og heve» kvaliteten, som mellom anna inneber å nå måla i Overordna del (Kunnskapsdepartementet 2021b, 734). Det er vidare å merke at avsnittet tek inn nasjonale undersøkingar som mogleg grunnlag for arbeidet, og gjer dette momentet til utgangspunktet for gjennomgangen. I førre/gjeldande lov er det obligatorisk å trekke dette inn i arbeidet, då formuleringa slår fast at «[f]ylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører» (Opplæringslova 1998, § 13-3e). Det vert i lovforslaget peika på at det ikkje er eit pålegg å nytte informasjonen frå desse undersøkingane, og at fylkeskommune/kommune sjølv må vurdere om det er anna som er vesentleg å trekke inn i grunnlaget. Altså ei oppmjuking og ei desentralisering av metodeval. Korleis dei tilsette skal verte involvert i kvalitetsarbeidet er eit anna spørsmål. Departementet finn at slik involvering bør skje, men vil ikkje regelfeste det (2021b, 523).

Føremålet med kvalitetsarbeidet skal vere utvikling. Dette ser ein tydeleg i kontrast til ein annan paragraf om internkontroll – «Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte» (Kunnskapsdepartementet 2021b, 518). Medan kvalitetsutviklinga skal vere ein prosess framover, for ei betre skule, vil internkontroll handle om å hindre eller følgje opp negative hendingar.

Kunnskapsdepartementet diskuterer vidare å lovfeste kravet om skulefagleg kompetanse eller ikkje hos kommune og fylkeskommune (2021b, 524), og har i lovforslaget sin § 17-1 enda med omgrepa «[...] fagleg, pedagogisk og administrativ forsvarleg» og at «[r]ektoren skal ha pedagogisk kompetanse, ta del i den daglege verksemda og arbeide med utvikling av verksemda» (2021c, 25). Det er vidare i høyringsnotatet (2021b) drøfta plikt til å leggje til rette for at nyttilsette rektorar kan gjennomføre studiepoenggivande utdanning i pedagogisk leiing (2021b, 482-484), for å styrke leiinga si evne til å leggje til rette for kvalitetsarbeid, utvikling og samarbeid i skulekollegiet, og styrke betydninga det har at dette arbeidet skjer. Dette med bakgrunn i forskning på kommunar som lukkast

med utviklingsarbeid (2021b, 485 og 524). I lovteksten er dette nedfelt i § 17-1 (2021c) samt skuleeigar sitt generelle ansvar for å legge til rette for kompetanseutvikling i § 17-8 (2021c). Vidare finn ein i § 17-11 formulering om at «Det skal være skolefaglig kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen» (2021c, 27), men ikkje i kva omfang eller type.

5.3.5 Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla

Når det gjeld kven lova er retta inn mot, løftar departementet sjølv fram at dei største endringane er føreslått for vidaregåande opplæring og for vaksneopplæringa. Vaksne og lærlingar er grupper som får mykje merksemd i høyringsnotatet og lovforslaga. For oss kan dette sjå ut som eit svar på utfordringane om auka fullføring og meir tilpassing som kjem fram i både Perspektivmeldinga (2021) og Fullføringsreforma (2021a).

Problematiseringane i følgebrevet og høyringsforslaget til ny opplæringslov (2021b,c) skil seg i to retningar. Den eine retninga tek for seg kunnskapsgrunnlaget om opplæringa, og kva større utfordringar ved praksis i skulen og feltet som det er tenkt at lovforslaga skal løyse. Den andre retninga er orientert mot sjølv styremekanismane i sektoren, og handlar om kva for styringsgrep og rettsleg innramming som vil kunne bidra til ein endra praksis, tilstand og utkomme i opplæringsfeltet.

I ulike dokument og i ulike innspel og politiske prosessar kan det synast som eit mangfald av forslag om kva som bør vere annleis med opplæringa. Ulike tema og område er i ulik grad ønskt og egna for regulering av lov. Lovutkastet og høyringsbrevet kan verte sett på som eit uttrykk for område og tema som ein meiner er naudsynte og egna for å regulere med lov. I gjennomgangen vår av problematiseringar vel me å tolke endringar og tillegg som ein form for problematiseringar, dei er føreslått inn for å dekke opp for det som det kan synast semje om at er utfordringar ved opplæringa i dag.

Oppsummert finn me at mange av dei nye elementa er kopla til ei problemforståing om fråfall og manglande fullføring, og tiltak om styrking av rettar og plikter for å leggje betre til rette for at fleire kjem seg gjennom opplæringa.

5.4 En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag

5.4.1 Kontekst og hovudinnhald

Skulebidragsindikatorar er meint som eit styringsverktøy for å synleggjere kva som er skulen sin del av bidraga til elevane sine resultat. Noreg har nytta seg av skulebidragsindikatorar systematisk sidan hausten 2018 (Ekspertgruppe for skolebidrag 2020). I desember 2019 fekk ei ekspertgruppe nedsett av Kunnskapsdepartementet og leia av Sølvi Lillejord, oppdraget med å vurdere korleis skuleeigar og skulane på ei betre måte kan auke kvaliteten på opplæringa ved hjelp av systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Regjeringa sitt mål med arbeidet har vore ei betre forståing av kva ved skuleverksemda som verkar inn på å løfte elevane. Arbeidet munna ut i ein delrapport for å synleggjere kunnskapsgrunnlaget (Ekspertgruppe for skolebidrag 2020), og ein sluttrapport «En skole for vår tid» (2021) der ein understøtta kunnskapsgrunnlaget med undersøkingar i ulike skulekategoriar. Dette til saman skulle

beskrive kva som kjenneteiknar skular som lukkast med å løfte kvaliteten på opplæringa, og gje råd om kva som skal til for å løfte dei skulane som har eit lågt skulebidrag.

Ein del av årsaka til at me har valt å ta Skulebidragsrapporten (2021) med i vår empiri, er at signal kring skulebidragsindikatorar vil kunne verke inn på kvalitetsdiskusjonar i skulen og praksisen kring kvalitetsutvikling på skule- og skuleeigarnivå. Skulebidraget vert publisert og nytta i makronivået sin kommunikasjon med, og styring av, skulen. Dermed vil skulane potensielt kunne kome til å utforme delar av sine mikropolitiske prosessar ut frå tankesett, føringar og intensjonar som denne rapporten dannar grunnlag for. Såleis kan den bli førande for aktivitet som skjer i og kring skulen, og påverke kvalitetsarbeidsretningsval og kompetanseutvikling både for elevane og tilsette, og dermed spele inn på sluttkompetansen elevane sit att med. Dette er altså ikkje eit styringsdokument, men eit mogleg førande dokument for det som skjer i skulen. Skulebidragsrapporten (2021) summerer opp og byggjer på grunnlagsmaterialet som ekspertgruppa legg fram i delrapport 1 «Kunnskapsgrunnlaget» (Ekspertgruppe for skulebidrag 2020). Sentralt i Skulebidragsrapporten (2021) ligg kjenneteikn på korleis skuleeigarar, skuleleiarar og skular bidreg til høgt skulebidrag, og kjenneteikn på dei som på tross av låg sosioøkonomisk bakgrunn også har høgt bidrag, samt dei som har jamn progresjon og dei som ligg stabilt lågt. Me vel å ikkje presentere kjenneteikna i sin heilskap, men tar med utdrag som er av verdi for problemstillinga vår.

Ved ordteljing i NVivo er det ganske jamn balanse mellom orda «skal» (388) og «kan» (372), mens «skule» i ulike variantar er ikkje uventa det mest dominerande ordet. Ordet «skole» slår enten aleine eller i samansett versjon (som for eksempel skuleeigar) inn over 2900 gonger. Ved hjelp av ordtre ser ein at det er skulekonstellasjonar som «skal», saman med «elevane», «lærerne», «opplæringen», «kommunen», «fylkeskommunen» og «staten». Det ein «skal» er veldig variert, men ord som går att er: «arbeide», «bli», «bidra», «bruke», «bygge», «drive», «drøfte», «finne», «få», «gi», «gjennomføre», «gjøre», «ha», «hjelp», «involvere», «jobbe», «kunne», «lykkes», «lære», «styrke», «støtte», «utvikle» og «være». Dei som «kan» er ei litt anna gruppe, ikkje så tydeleg definert og oftare knytt saman med «de» og «det». Mogleg er «kan» nytta i ein meir beskrivande samanheng enn «skal». «Elevane» dukkar opp i nokon grad. Dei tilsette og institusjonen i form av «lærarane», «skolen» og «skoleeier» er noko meir frekvente ord. Kva desse «kan» er i hovudsak å «bidra», «bruke», «drive», «drøfte», «forbedre», «forklare», «foreslå», «få», «gi», «gjøre», «ha», «konsentrere», «løfte kvaliteten», «styrke» og «støtte».

«Kompetanse» rangerer som nummer 12 av frekvente ord. I setningsbygning er kompetanse, som substantiv, eit sjølvstendig ord, og det er derfor ikkje like tydeleg skilje mellom subjekt og objekt som det ein finn når ein ser på dei høgfrekvente hjelpeverba. Ser me på forgreiningar til og frå ordet, ser me at det ofte førekjem i samanheng med «lokal» og i samanheng med «kunnskap». Vidare opptre «kompetanse» hyppig i samansettingane «skulefagleg» og «skulebasert», «-faglig», «-behov», «-modell», og ikkje minst «-utvikling».

Kvalitetsindikatorane set ord på kva som kan kjenneteikne skular som lukkast eller ikkje, men ekspertgruppa legg med grunnlag frå rapport frå SSB trykk på at det er såpass mange variablar som verkar inn, at det er uråd å presentere ein fasit (2021, 26). Dei legg stor vekt på at kvalitetsarbeid er eit samarbeid mellom alle partar i og kring skulen, og at ein må sjå den einskilde skule si verksemd i ein heilskap og separat frå andre. Kvar

skule er med sine føresetnader unik, og dermed er det ikkje sikkert at det som verkar for éin skule vil vere god medisin for alle andre. Med utgangspunkt i lokal kontekst må ein gjere grundige vurderingar før ein set i verk tiltak (2021, 29). Rapporten seier at "[e]ttersom skolens mål er både kort- og langsiktige, er det ikke mulig å måle alle forhold av betydning for skolens bidrag til elevenes læring» (2021, 99).

Ein må jobbe saman mot felles mål for å lukkast med utviklingsarbeid (2021, 19). Dette er ifølge gruppa vanskeleg å finne ved å jobbe med einskildfaktorar, fordi fleire må samvirke. Skuleleiing saman med lærarane vert peika på som ein av dei viktigaste, men arbeidet må få verdi, tid og prioritering, og elevane må involverast. Ekspertgruppa har studert handlings- og samhandlingsmønster i skulen, og viser til at det må vere semje mellom nivåa om felles mål, kva ein skal gjere, korleis og kvifor. Det må vere ei etablert forståing hos skuleeigar, som skapast i dialog og ved kunnskapsinnhenting. Dette gir betre høve for å støtte skulane (2021, 101).

5.4.2 Føremålet med opplæringa

Tidleg i teksten kjem ei stadfesting av at skuleeigarar og skuleleiarar skal «sørge for at skolene drives og utvikles på måter som balanserer og ivaretar opplæringens komplekse formål» (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 16). Dette komplekse føremålet omtalar dei meir fullstendig i eit eige delkapittel, der dei går inn på korleis ulike delar av føremålsparagrafen og Overordna del (2017) har formuleringar om skulen sitt breie føremål, dannelsings- og utdanningsoppdrag; det doble oppdraget (2021, 17). I rapporten vert det trekt fram som delkonklusjon at eitt av kjenneteikna på dei skulane og kommunane som best lukkast i å løfte kvaliteten på opplæringa, er at ein på alle nivå ser det som oppgåva å «ivareta skolens brede mandat og samfunnsoppdrag og ruste elevene for livet» (2021, 101). Dei åttvarar vidare om at «ethvert forsøk på å redusere kompleksiteten eller vektlegge ett av oppdragene mer enn det andre kan skape ubalanse i skolen» (2021, 17). Dette er framstilt som eit hovudpoeng ved gruppa si tolking av mandatet, og som eit sentralt utgangspunkt for gruppa sine tiltaksforslag.

Ekspertgruppa viser til at det med NOU 2003: 16 «I første rekke» vart lagt vekt på at humankapitalen skulle kultiverast, med sterkare vekt på individuell læring og kontroll av læringsutbytte, og dermed fekk utdanningsoppdraget forrang og skapte ubalanse (2021, 17). Ifølge ekspertgruppa må kvalitetsarbeidet skje i lys av det doble oppdraget, og dei peikar på at dette inneber å leggje vekt på både det ein kan og ikkje kan måle, på læring i fellesskap og læring som individ (2021, 7). Fleire av utvalet sine anbefalingar gjeld korleis ein skal tenkje om indikatorar generelt. Utvalet viser til at skulen er samansett, med kompliserte årsakssamanhengar.

Eit sentralt område i Skulebidragsrapporten (2021) er sosial skilnad, som trass små skilnadar i Noreg i ein internasjonal kontekst likevel er til stades. Utvalet viser til kunnskapen ein har hatt gjennom undersøkingar sidan 1960-talet om at elevane sitt resultat har nær samanheng med sosioøkonomisk bakgrunn. Ekspertgruppa kjem med følgjande åttvaring: «En skolepolitikk som legger vekt på å kultivere humankapitalen ved å styrke individuelt læringsutbytte gjennom testing og måling, kan først og fremst ramme de elevene som har minst sosial kapital og humankapital med seg hjemmefra» (2021, 114).

Ekspertgruppa viser til James Coleman når dei vektlegg elevane sin sosiale kapital for utvikling av humankapitalen og tillit og tilknytning til skulen (Coleman 1988, referert i Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Vidare at skulen er ein viktig faktor for å utvikle den sosiale kapitalen, fordi heimemiljø ikkje alltid er det som er best eigna til dette. Utvalet seier at mange skular ikkje heilt veit korleis dei skal utvikle den sosiale kapitalen, men at «[s]koleledere og lærere må forstå det læringsfremmende potensialet i relasjonar mellom mennesker og hvordan de skal styrke de sosiale relasjonene mellom elever, lærere og familier, særlig for elever med ekstra behov for støtte» (Salloum m.fl. 2018, referert i Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 103). I teksten er dette også understreka med ein rapport frå 2015, som seier «at når skoler gjør en innsats for å styrke relasjonene i skolen og øke elevenes sosiale kapital, kan de både bidra til å øke elevenes læringsutbytte og motivere barn og unge til å bli i skolen og fullføre utdanningen» (Lillejord m.fl. 2015, referert i Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 104).

5.4.3 Kompetanse for framtida

Sjølv om kompetanse ikkje får ein eigen definisjon i skulebidragsrapporten, finn me kunnskap og kompetanse for elevane indirekte omtalt ein rekkje stader. Kompetanse verkar i rapporten å vere forstått på linje med læringsutbytte. I definisjonen av læringsutbytte viser Ekspertgruppa til det norske kvalitetsvurderingssystemet for å syne dei ulike systematiske metodane for innhenting av datagrunnlag som kan målast. I Skulebidragsrapporten (2021) er ekspertgruppa likevel tydeleg på at balansen mellom det som kan målast, og det ein ikkje kan måle, men som gir effekt både på kort og lang sikt, er viktig å oppretthalde. Derfor vil ifølge rapporten kvalitetsvurderingssystemet aldri kunne gje eit fullverdig bilete av den kompetansen elevane innehar etter ferdig skulegang. Ein kontekst som best mogleg varetek kvalitetsutviklingsarbeidet, er sett som viktig for at skulen skal gje gode bidrag til elevane si læring, og i rapporten er dermed ein stor del av kompetanseutsegna kopla til kvalitetsutvikling i skulen.

Skulebidragsrapporten (2021) identifiserer også kva kompetanse, samhandling og praksisar som bør finnast i skuleorganisasjonen som eit heile, på alle nivå. Den viser mellom anna til modellen for lokal kompetanseutvikling, der «et betre bedre system for profesjonelt samarbeid om kvalitetsutvikling på alle nivåer i utdanningssektoren» er sentralt, der skulen sine egne vurderingar, og prioriteringar hos skuleeigar skal spele inn på tiltak (2021, 47), og der eigarskap til tiltaka er viktig (2021, 51).

Kompetanseutvikling er det kompetanserelaterte omgrepet som hyppigast dukkar opp gjennom Skulebidragsrapporten (2021). Særleg i dei innleiande kapitla som gjer greie for ordningane for kvalitetsutvikling i skulen. *Kompetanseutvikling* er ofte nært kopla til kvalitetsomgrepet gjennom heile rapporten, som dermed understrekar samanhengen mellom desse. Kompetanseutvikling inngår i dei faste omgrepa *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling*, *lokal skoleutvikling* og *skolebasert kompetanseutvikling*, som alle opptre hyppig gjennom rapporten. Rapporten presenterer overgangen frå nasjonalt styrte kompetanseutviklingssatsingar til lokalt forankra utvikling som eit viktig skifte, og den lokale definisjonsmakta, forankringa og medverkinga lokalt er i ulike samhengar i rapporten presentert som ein suksessfaktor for verknadsfullt kvalitetsutviklingsarbeid. Her er også *kompetansmodell* eit sentralt omgrep. På denne måten kan me sjå kompetansesynet som eit prosessuelt og praksisnært fenomen (Dehlin og Irgens 2017).

Analysekompetanse opptrer hyppig, og vert mellom anna definert som «å skaffe seg og ta i bruk kunnskap om egen organisasjon og hvilke utviklingsprosesser som bør iverksettes», og som «evnen til å integrere kunnskap fra tidlige erfaringer, forskning og ulike datakilder som gjør det mulig å formulere lokale behov» (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 55). Analysekompetanse er på denne måten skildra som ein føresetnad for det systematiske kvalitetsutviklingsarbeidet.

5.4.4 Styrings- og leiingsgrep

Skulebidragsrapporten (2021) kommuniserer kva som trengst av leiingsgrep for ein god kvalitetsutviklingspraksis. Eit prinsipielt standpunkt ekspertgruppa presenterer er at dei «mener at arbeidet med kvalitet i skolen og ansvaret for å bedre elevenes utbytte av opplæringen ikkje kan legges på skolen alene, men må betraktes og behandles som et *systemansvar*» (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 17).

For nasjonale styresmakter, føreslår ekspertgruppa at dei bør vere tydelegare på kva som er føremålet med å gjennomføre kvalitetsvurdering og å bruke resultat til skulen sitt arbeid med kvalitetsutvikling. Dialogen mellom skuleeigar og skuleleiarane/skulane vert sentral, og rettleiarkompetanse blir viktig for å finne meir treffsikre tiltak (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 118). Gruppa tek til orde for sanksjonar overfor skuleeigarar som ikkje etterkjem lovpålagde oppgåver (2021, 18).

Ekspertgruppa skisserer følgjande idealsituasjon for skuleutviklingspraksis for tilhøve som kan betre elevane sitt utbytte av opplæringa på kort og lang sikt:

Skoleledelsen analyserer data og presenterer disse i et forståelig format. Lærerne bruker innspill fra elevene, data og forskning til å undersøke – i det profesjonelle fellesskapet – sider ved undervisningen, vurderingsformene og elevenes trivsel og trygghet. Deretter legger skoleledere og lærere sammen en plan for hvordan resultatene fra lærernes undersøkelser skal brukes til å bedre praksis i skolen. Arbeidet, og resultatet av det, står sentralt i skoleeiers dialog med skolen. (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 57)

Praksisen dei skildrar inneber brei involvering og fleire former for informasjon til grunn i det lokale arbeidet. Av sentrale moment her finn me trykk på å unngå styring ovanfrå og ned og at utviklingsarbeidet må ha forankring og vere ein inkluderande prosess. Vidare treng ein naudsynt med tid og ro i profesjonsfellesskapa til å innhente og analysere resultatdata, for å jobbe grundig med å tolke, evaluere og forstå og til å etablere utviklingsplanar. Ekspertgruppa understrekar kor viktig det er at elevane deltek i dette arbeidet (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 40-41 og 117).

Det vert poengtert at kvalitetsindikatorane som styringsdata berre skal gå inn i ein større informasjonsheilskap, og ikkje styre fokuset åleine, og at medverknad i vurderingar og utviklingspraksis er hovudstikkordet. Her viser ekspertgruppa til at stortingsmeldinga «Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen» peikar på at ein ikkje kan «regulere seg fram til gode prosesser for kvalitetsutvikling» (2021, 38). Dette perspektivet går att når Ekspertgruppa skal summere opp kva som kjenneteiknar arbeidet hos skuleeigarar og skular som har stabilt høge resultat eller stabil auke i resultata. Fleire av aspekta ved praksisen dei syner til som god, er skildra kvalitativt, gjennom verdipositive adjektiv og tilstandar. Dei trekk fram at det er «viktig at skoleeiere, skoleledere og lærere gjør bestemte ting, men like viktig er det hvordan de gjør det» (2021, 99).

Ekspertgruppa legg vekt på at kvalitet og kvalitetsutviklingsarbeid i skulen ikkje skal vere eit individuelt skuleansvar, men eit systemansvar (2021, 115). Dei framhevar skuleeigar si plikt til å både ha god kompetanse i kvalitetsutvikling, rettleiing og skulebasert vurdering. Dette viser eit syn på leiing som handlar om samarbeid mellom dei ulike nivåa, og aksept av kvarandre sine ansvarsområde og ståstad. Viss skulane og skuleeigar ikkje har grep om desse prosessane, så meiner gruppa at det arbeidet som vert gjort vert redusert til ei form for rapportering meir enn eit arbeid til nytte for å utvikle skulen (2021, 45). Skuleeigar må ha kompetanse til å forstå korleis ulike vedtak vil slå ut i praksis. I forslaget til ny opplæringslov (2021b) er dette elementet kome inn i samanheng med kvalitetsarbeidet i ny paragraf § 17-11. Ein ser vidare at ny paragraf legg vekt på å «halde ved lag og heve kvaliteten». Ekspertgruppa uttrykkjer bekymring for at kvalitetsarbeidet i praksis kan bli redusert til ein administrativ rapporteringsrutine.

Skulebidragsrapporten (2021) legg vekt på at skuleeigar skal støtte skulane i kvalitetsutviklingsarbeidet, mellom anna ved å skape forståing for det doble mandatet og identifisere kompetanseutviklingsområde. Skuleeigar skal kjenne utfordringane til skulane sine, støtte dei i å byggje laget kring elevane, og støtte skulane i vurderings-, plan- og utviklingsarbeidet (2021, 119).

5.4.5 Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla

I dei føregåande avsnitta har me henta ut funn som svarer på forskingsspørsmåla våre kring skulen sitt føremål, kompetanse for framtida og med denne rapporten nødvendigvis den største delen kring styring og leiing. Men kva er det ekspertgruppa trekk fram som problem? Mandatet og oppdraget til ekspertgruppa var som sagt å «beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best i å løfte kvaliteten», «vurdere hvordan skoleeier og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, og gjennom dette bidra til bedre læringsresultater» og «anbefale tiltak som skal bidra til å redusere den betydningen elevens kjønn, bakgrunn og tidligere resultater kan ha for utbyttet av opplæringen» (Ekspertgruppe for skulebidrag 2020, 135). Problematiseringane til gruppa er i hovudsak knytt til kva som er hindringar for å arbeide verknadsfullt med kvalitetsutviklinga, og kva som kan auke elevane si læring. For vår problemstilling så er dette sentralt med tanke på det narrative som ekspertutvalet skaper kring kva skulen sitt oppdrag skal vere.

Eit av hovudområda som vert framheva i Skulebidragsrapporten (2021) er systemet sin mangel på kompetanse i å jobbe med systematisk kvalitetsarbeid på skule- og skuleeigarnivået. Ein lar vere å undersøke om skulen si organisering er egna for å bidra til å realisere oppdraget til skulen (2021, 18-19) og dermed lagar skulane heller ikkje planar for å justere praksisen. Mellom anna så blir kompleksiteten i skulen forsøkt redusert, og fokuserer dermed einsidig på delar av oppdraget, og ikkje heilskapen (2021, 18). Ekspertgruppa peikar også på at det er somme rammefaktorar som er like for alle skulane. Til dømes er kvalitetsarbeidet lovfesta, og styringsdata som skular og skuleeigarar får/hentar inn, inneheld sams informasjon. Det er kvalitetar ved praksisen og ulikskap i faktorar som har påverknad på denne praksisen som kan forklare skilnadene, slik me forstår ekspertgruppa.

Ein kan dele problemforståinga i Skulebidragsrapporten (2021) inn i to område. Det eine området gjeld generelle perspektiv på bruk av styringsinformasjon som grunnlag for styring og utviklingsarbeid, det andre området gjeld spesifikke trekk ved skuleutviklingsarbeid i praksis. Dette siste området er igjen konsentrert om praksis på

dei tre leiingsnivåa; nasjonale utdanningsmynde, skuleeigar og skulen. Me ser det slik at praksisen på desse tre nivåa igjen kan sjåast i ein indre og ein ytre dimensjon. Den indre dimensjonen gjeld det menneskelege aspektet og indre oppleving i organisasjonen. Ekspertgruppa ser ut til å vere opptekne av den menneskelege sida av organisasjonen når dei gjennomgår problema. Dei hevdar at det å ha styringsoppfølging i seg sjølv ikkje gir resultat. Det er kvalitative aspekt ved korleis dette gjerast som er det avgjerande. På same måte er dei opptekne av at det kanskje ikkje er skulane sitt arbeid med skuleutvikling som er av betydning, men korleis prosessane kring dette skjer. Summert opp er dei opptekne av *forståinga* av føremålet med bruk av indikatorane og av skuleutviklinga hos både skuleeigar og skule, *evne* i å tolke inn i ein heilskap og setje om data til egna tiltak på begge nivåa, og *støtte, tillit, engasjementet* og *innsikt* på skuleeigarnivået. Dei ytre dimensjonane gjeld faktorar som verkar inn på praksis; som einskapleg kommunikasjon, *strukturar* og skulefagleg *kompetanse*.

Ekspertgruppa har i dei innleiande delane av rapporten peika på somme av problema ved den gjeldande måten å drive kvalitetsutvikling på (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 8). På systemnivå viser dei til ein kort historikk på systematisk arbeid, kva føremålet med det er, heimling av kva dette arbeidet er og korleis det skal gå føre seg. Dei peikar mellom anna på manglande einskapleg kommunikasjon rundt føremålet med kvalitetsarbeidet. Dei viser til at OECD har kritisert Noreg sitt kvalitetsarbeid som usystematisk og fragmentert. Ekspertgruppa syner til «politisk uenighet om hvilke deler systemet skulle bestå av, hvordan det skulle utformes, og hvor stor vekt som skulle legges på åpenhet, ansvarliggjøring og kontroll» (2021, 8).

For arbeidet lokalt hevdar ekspertgruppa som sagt at det er problematisk dersom ein arbeider fragmentert med einskilde delar og «ikke nødvendigvis å ha blikk for delens betydning for helheten» (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 8). Vidare summerer dei opp at barrierane for systematisk kvalitetsarbeid er «mangel på reelt samarbeid og felles problem- og målforståelse, manglende anerkjennelse av verdikonflikter og motstand mot bruk av data til kvalitetsutvikling» (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 9). Manglande kompetanse lokalt i å tolke resultat, og manglande einskapleg forståing av føremålet og hensikt med arbeidet og kva kvalitetsarbeidet skal bidra til er element ekspertgruppa legg sterk vekt på. Her peikar ekspertekspertgruppa mellom anna på at skulane i liten grad tar i bruk nyutdanna sine kunnskarar om forskning i eigen praksis. Nyutdanna har ei forskingsutdanning som den etablerte leiinga kanskje ikkje har, og dermed heller ikkje forstår nytten av og meistrar å ta i bruk på ein god måte (2021, 18).

Summert opp verkar ekspertgruppa å vere opptekne av systemet, i form av rammer, kommunikasjon, rutinar, kontinuitet, og dei er oppteken av mellommenneskeleg praksis, i form av korleis samhandlinga og samarbeidet mellom dei ulike nivåa i skuleverket skjer. Skulebidragsrapporten (2021) framsnakkar verdiar. Samstundes som ekspertgruppa er kritiske til at kvalitetsmeldinga skal bli ei byråkratisk rapportøving, er dei opptekne av sanksjonering og kontroll av skuleeigarar og skular som ikkje arbeider kontinuerleg med kvalitetsutviklinga (2021,124). Ekspertgruppa meiner å ikkje ha grunnlag for å kome med konkrete forslag til endringar i skulebidragsindikatorane:

Generelt anbefaler ekspertgruppen at skulebidragsindikatorane brukes varsomt og etter intensjonene, som en tilleggsinformasjon til annen informasjon. Ekspertgruppen påpeker viktigheten av at skulebidragsindikatorane ikke tillegges for mye vekt eller brukes til styringsinformasjon isolert sett (Ekspertgruppe for skolebidrag 2021, 121).

Det dei først og fremst kjem med, er råd kring korleis ein skal tenkje om indikatorane, og anbefalingar til skuleeigarnivået og skuleleiarnivået om korleis ein skal sikre verknadsfullt arbeid med skuleutvikling.

5.5 Overordna del av læreplanverket

5.5.1 Kontekst og hovudinnhald

Då fagfornyinga (Kunnskapsdepartementet 2016), eller LK20, var implementert, var det med utgangspunkt i ein ny overordna del av læreplanverket (Kunnskapsdepartementet 2017) som skal peike ut retninga i verdival og overordna fokus i skuleverksemda. Denne har ført til større endringar i innhald og oppbygging av læreplanane.

I innleiinga til Overordna del (2017) står det at den «utdjupar verdigrunnlaget i føremålsparagrafen», og «beskriv det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis» (Kunnskapsdepartementet 2017, 1). Det er lagt vekt på at Overordna del (2017) skal gripe inn i alle aspekt av opplæringa, og gje retning i alle fag, som igjen skal bidra til å «realisere det breie føremålet med opplæringa» (Kunnskapsdepartementet 2017, 1).

Her finn ein altså dei overordna målsettingane for norsk opplæring, med utgangspunkt i føremålsparagrafen, § 1 i opplæringslova (1998). Føremålsparagrafen er det politiske verdi og normsettet som legg grunn for all opplæring i den norske skulen, og her finn me nedfelt skulen sitt doble oppdrag; utdannings- og danningsoppdraget, som Overordna del (2017) byggjer vidare på. Overordna del (2017) gir prinsipp og føringar for innhald og oppbygging av læreplanar for kvart einskild fag. Dei som skal gjennomføre opplæringa er sikra rettar og plikter gjennom opplæringslova (1998) og forskrifter til denne, og Overordna del (2017) byggjer på desse ved å ha ein del som tar føre seg overordna prinsipp for praksis som skal bidra til å nå målsettingane.

Overordna del (2017) består av tre delar, der første del utdjupar verdigrunnlaget. I andre del vert prinsippa for korleis skulen skal utføre det doble oppdraget presentert. Sentralt her er sosial læring og utvikling, grunnleggjande dugleik, læringskompetanse og tre sentrale tverrfaglege emne, i tillegg til vårt fokusområde; kompetanse. I del tre går ein djupare inn i korleis ein ynskjer skulen sin praksis skal vere, der vektlegginga går på inkludering, korleis ein skal tilpasse opplæringa for å stimulere lærelyst, motivasjon og tru på eiga meistring, få til godt skule-heimsamarbeid og samarbeid med opplæringsarenaer som lærebedrifter og næringsliv. Del tre legg også føringar for skuleutvikling og korleis ein for å få til dette skal jobbe i profesjonelle læringsfellesskap; ei tydelegare vektlegging av samarbeid og systematikk i arbeidet i og mellom dei ulike nivåa som jobbar med skulen.

Ein ny Overordna del (2017) peikar ut retninga i verdival og overordna fokus i skulen sitt virke. Overordna del (2017) er dermed eit av dei mest sentrale dokumenta å inkludere for å belyse problemstillinga vår. Overordna del (2017) definerer den overordna kompetansen som skulen skal utvikle, og dei verdiane og prinsippa skulen skal leggje til grunn for all verksemd. Til motsetnad frå dei andre dokumenta i empirien vår, inneheld ikkje Overordna del (2017) eksplisitte vurderingar og analyser, og må verte handsama litt annleis enn dei andre dokumenta i analysen vår. Men perspektiva i dei andre styrande og førande dokumenta i utvalet vårt, bør, etter vår meining, samsvare med den

overordna kompetanseskildringa me finn i Overordna del (2017). Overordna del (2017) har såleis vore førande for det perspektivet me har hatt med oss inn i arbeidet med dei andre dokumenta gjennom studien.

Overordna del (2017) vart godkjent av Stortinget 1. september 2017, og teken i bruk hausten 2020. Den kom i stand etter Stortingsmelding 28 (2016-2016) Fag – ferdypning – Forståelse (Kunnskapsdepartementet 2016). Denne bygde igjen i stor grad på to NOU-er frå Ludvigsenutvalet; NOU 2014:7 «Elevenes læring i fremtidens skole» (NOU 2014:7 2014), ei delutgreiing som inneheld kunnskapsgrunnlaget og analysar, og NOU 2015:8 «Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser» (NOU 2015:8 2015), som vurderer grunnopplæringa opp mot krav til kompetanse i eit framtidig samfunns- og arbeidsliv. Begge NOU-ane set kompetanseomgrepet under lupa. Titlane deira ber preg av at framtidsperspektivet og skulen sin plass i denne er sterkt til stades i forarbeida.

Me gjennomførte kvantitativ gjennomgang av Overordna del (2017) via NVivo. Av ord som ofte går att i dokumentet finn me det modale hjelpeverbet «skal» som det mest frekventerte, med 138 treff. I og med at Overordna del (2017) er eit styrande dokument, inneber bruken av «skal» i eit funksjonelt perspektiv i denne samanhengen eit påbod. Når me spør oss kven det er som «skal» så går me i utgangspunktet ut frå at det er elevane og lærlingane (heretter elevane), men her får me ved å bygge opp eit ordtre fleire interessante treff. Det syner oss i liten grad at det er elevane som skal utføre, men kanskje endå meir at elevane skal få noko og at det dermed er andre som skal bidra med dette til elevane. Av desse bidragsytarane så finn me litt meir abstrakte omgrep som «opplæringa», «skolen» og samleomgrepet «samfunnet» som dominerande. Det elevane skal få er mellom anna: «innsikt», «kompetanse», «kunnskap», «dugleik», «haldningar», «erfaring», «forståing», «oppleve», «tid og rom», «utforske», «utfolde seg», «utfordringar», «høve til», «retning», «medansvar», «tilhøyrslø», «skaparglede», «samarbeid», «dømmekraft», «mangfald», «variasjon», «respekt», «likeverd», «tryggleik», «samanheng», «støtte», «identitet», «utvikling» og «vitelyst».

5.5.2 Føremålet med opplæringa

Føremålsparagrafen i opplæringslova (1998) uttrykker ved hjelp av 198 ord kva Stortinget vil med skuleverksemda. I og med at føremålsparagrafen er så framtrudande og styrande for Overordna del (2017), så kan det i utgangspunktet sjå klart ut kva føremål som kjem fram her. Føremålsparagrafen kan verte rekna for «en lovfestet erklæring om hvem vi som fellesskap er, og hvem vi vil være» (NOU 2013:1, 134, sitert i Korseberg 2016, 148-149). Også ein føremålsparagraf kan vere foranderleg, og er prega av samtida sine verdiar, noko til dømes det religiøse aspektet ved tidlegare norske føremålsparagrafar kan vitne om (Korseberg 2016).

Ser me på den første setninga, er føremålet uttrykt ved hjelp av ein metafor. Det heiter at opplæringa skal «opne dører mot verda og framtida» (Kunnskapsdepartementet 2017). Uttrykket skapar vide assosiasjonar til ulike måtar kunnskap og utvikling gir nye høve, men er samstundes lite konkret i å angi kva opplæringa skal bidra til. Dette gir eit døme på at formuleringane gir rom for tolking og tilpassing til den røyndomen ein er i, samstundes som eit indirekte krav om å sjå framover og halde seg à jour for å overvinne eit stengsel mot deltaking i ei verd og ei framtid.

Vidare hentar føremålsparagrafen (Kunnskapsdepartementet 2017) fram verdiar som den einskilde skal fremje, som «demokrati, likestilling og vitskapleg tenkemåte». Den viser til eit framtidsaspekt ved at elevane skal «utvikle kunnskap, dugleik og haldningar for å meistre liva sine og for å kunne delta i arbeids og fellesskap», og den vektlegg nåtida, ved å seie noko om korleis elevane skal få «utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong» og ha «medansvar» og «medverknad». Fortidsaspektet er henta inn ved å vise til «tradisjonar» og «kulturarv». Det er vist til både tilhøyrse i lokalsamfunnet, til den nasjonale kulturfellesskapen og den internasjonale (Kunnskapsdepartementet 2017). Desse aspekta kan me knyte til sosialiseringfunksjonen til opplæringa (Biesta, 2015). Det doble oppdraget er vist til gjennom å sidestille «danning» og «lærelyst». Overordna del (2017) er fleire plassar ganske tydeleg i oppdraget: «skulen har både eit danningoppdrag og eit utdanningsoppdrag». Det vert vektlagt at opplæringa skal «danne heile mennesket», og at danninga er ein «livslang» prosess (Kunnskapsdepartementet 2017). Desse aspekta kan me setje i samanheng med subjektiveringsfunksjonen for opplæringa (Biesta 2015). Dette doble oppdraget er vist til direkte to plassar, og fleire plassar opptre «danning» i trio med «læring» og «utvikling» som skulen si oppgåve.

5.5.3 Kompetanse for framtida

I studien vår set me særleg søkelys på kompetanse, og i Overordna del (2017) vert kompetanse definert på følgjande måte:

Kompetanse er å kunne tileigne seg og nytte kunnskapar og ferdigheiter til å meistre utfordringar og løyse oppgåver i kjende og ukjende samanhengar og situasjonar. Kompetanse inneber forståing og evne til refleksjon og kritisk tenking. (Kunnskapsdepartementet 2017)

I Overordna del (2017) er kompetanse presentert som noko som skulen og opplæringa skal «gi» og «vurdere», og noko som elevane skal «utvikle». I sjølve føremålsparagrafen er det «kunnskap, dugleik og haldningar» som er trekt fram.

Noko me leggje merke til her er at det er kunnskap og dugleik som vert framheva. Kunnskap er noko elevane skal «få», «nytte», «utvikle», «tilegne seg» og «vere kritisk til». Haldningar og etikk vert konkretisert til evna til refleksjon og kritisk tenking. Sentralt er også evna til å nytte fagleg kunnskap i nye situasjonar, og eit trykk på at denne evna skal utviklast gjennom djupnelæring. Djupnelæring kan mistolkast som å fordjupe seg i einskildemne, men handlar kanskje mest om å oppøve evna til å nytte dei same kunnskapane i nye samanhengar, eller å forstå kunnskapen på ein slik måte at den kan transformerast til nye situasjonar. Med andre ord å oppøve evna til metakognisjon/refleksjon og forståing for kvifor ein lærer om emna.

Overordna del (2017) sitt kapittel 2 «Prinsipp for læring, utvikling og danning», brukar kompetanseomgrepet lite, mens læring, utvikling og danning er framheva. Her kan ein truleg sjå likskap mellom kompetanseutvikling og skulen sitt samfunnsoppdrag, som omfattar mål både for samfunnet og for den einskilde elev. Mål for kompetanse i Overordna del (2017), kan ein finne ved det som er ønskt oppnådd med opplæringa, altså ta i betraktning også føremålsparagrafen og Overordna del (2017) si tolking av denne. Mykje av fokuset i Overordna del (2017) ligg på kva eleven skal utvikle, få og tilegne seg undervegs i grunnopplæringa, og den praksisen og dei verdiane som skal rå i

det kontinuerlege arbeidet med elevane i nåtid. Det er trekt fram etisk medvit, etisk handling og etisk vurderingsevne.

Utsegnet «[f]agleg læring kan ikkje isolerast frå sosial læring. I det daglege arbeidet spelar derfor elevane si faglege og sosiale læring og utvikling saman» (Kunnskapsdepartementet 2017, 9) set ord på at kompetanseutvikling er eit samspel, og truleg ikkje kan isolerast med årsak i berre éin faktor. Det er formulert at opplæringa må ha eit breitt spekter av aktivitetar, og at opplæringa skal støtte sosial læring og utvikle evna til god dialog. I dette ligg det også at ein må ta omsyn til tverrfaglege emne og nytte varierte læringsarenaer: «Ulike former for lokalt, nasjonalt og internasjonalt samarbeid forankrar elevane si læring i aktuelle spørsmål» (Kunnskapsdepartementet 2017, 15). Det er eit krav at skulen skal støtte opp under dei grunnleggjande dugleikane; lesing, skriving, rekning, og munnleg og digital dugleik. Det er stort fokus på tilpassinga av opplæringa for alle.

Framtidsperspektivet for opplæringa kjem tidleg til uttrykk gjennom metaforen «opne dører mot verda og framtida», «meistre liva sine», og «delta i arbeid og fellesskap i samfunnet» (Kunnskapsdepartementet 2017). Vidare skal elevane «handtere dagens og morgondagens utfordringar», og av desse er miljøtruslane løfta særleg fram. Det heiter at samfunnet «treng kunnskap, etisk bevisstheit og teknologisk innovasjon for å finne løysingar og gjere nødvendige endringar i levesettet vårt for å ta vare på livet på jorda» (Kunnskapsdepartementet 2017). I framtida skal elevane òg «bli ansvarlege samfunnsborgarar» ved å ta del i demokratiet. I Overordna del (2017) er det ikkje berre kompetanse som skal vere til hjelp i møte med framtida. Det heiter òg at «[v]erdiane (...) skal hjelpe oss å leve, lære og arbeide saman i ei kompleks samtid og i møte med ei ukjend framtid», og at ein må ha «felles verdiar som trengst for å møte og delta i mangfaldet og opne dører mot verda og framtida». Opplæringa skal òg førebu på å «gjere gode val i livet» og ta «ansvarlege livsval» (Kunnskapsdepartementet 2017).

5.5.4 Styrings- og leiingsgrep

Slik me les Overordna del (2017), er den hovudsakleg oppteken av dei nivåa av utdanningssystemet som ligg nærast eleven. Det vil seie opplæringa slik den vert leia av læraren, og på neste nivå opplæringa slik den vert gjennomført og følgt opp av profesjonsfellesskapen. Den mest eksplisitte omtala finst i delkapittelet «Prinsipp for praksisen i skolen».

For læraren er Overordna del (2017) oppteken både av kvalitetar ved den prosessuelle praksisen, og av kva som skal verte oppnådd. Det ligg ei sterk forventning om læraren si leiing av fagleg utvikling, mellom anna ved hjelp av kartlegging og observasjon, etterfølgt av tiltak (2017, 11) og for det å bidra til å skape eit «læringsmiljø» og «kultur for læring». Samstundes er òg det relasjonelle aspektet trekt tydeleg fram. Lærarane skal syne omsorg og «følgje utviklinga til elevane tett og gje dei støtte tilpassa alderen, modenskaps- og funksjonsnivået deira». Skal ein greie dette må ein vere gode rollemodellar, og etablere eit trygt læringsmiljø og skape medverknad. Dette skaper god klasseleiing som gir likeverdige høve til læring og utvikling. Skulen skal skape kultur for læring, og møte alle elevar med ambisjose, men realistiske forventningar, og lærarar skal «utvise eit profesjonelt skjønn når dei vurderer læringa til elevane» (2017, 15). Lærararar skal gjere seg nytte av støtte frå andre yrkesgrupper og dei skal samarbeide med føresette og med arbeidslivet.

Både syn på og vektlegging av fellesskapen er framtrudande i Overordna del (2017). Det ligg eit prinsipp om at alle tilsette i skulen må ta aktivt del i den profesjonelle læringsfellesskapen for å vidareutvikle skolen. På den måten kan ein utvikle eit stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste. Det er til dømes formulert at skulen skal vere ein «profesjonsfagleg fellesskap der lærarar, leiarar og andre tilsette reflekterer over felles verdiar, og vurderer og vidareutviklar praksisen sin» (2017, 10). Det felles ansvaret for kvaliteten i arbeidet og heilskapstenking kjem fram gjennom formuleringar som at «Lærarar og leiarar i skolen må jamleg reflektere over samanhengen mellom opplæringa i fag og dei overordna måla, verdiane og prinsippa for opplæringa.» (2017, 10). og «Ambisjonen om å utvikle evna til livslang læring hos alle elevar krev derfor ei brei tilnærming frå skolen» (2017, 12).

På skulenivå set Overordna del (2017) opp standardar og samanhengar for «god leiing» og «god skuleutvikling». «God leiing» er sett i samheng med «[l]eingsfagleg legitimitet» og «forståing» for pedagogiske problemstillingar og dei utfordringane dei tilsette står i, og med prioritering av «relasjonar for å byggje tillit i organisasjonen» (Kunnskapsdepartementet 2017). Skuleeigar si rolle er å organisatorisk legge til rette for samarbeid og refleksjon i fellesskap. Det er framheva å ha «[v]elutvikla strukturar for samarbeid, støtte og rettleiing mellom kollegaer og på tvers av skolar» for å fremje ein delings- og læringskultur (Kunnskapsdepartementet 2017).

5.5.5 Problematiseringar – Hindringar for å oppnå føremåla

I utgangspunktet er ikkje Overordna del (2017) eit dokument som inneheld direkte analyserande tilstandsvurderingar av samtida eller som problematiserer. Den presenterer dei verdimeessige rammene som er lagt for skulen, og skisserer retninga skulen skal gå i. Men rammene er utvikla med bakgrunn ei eit verdisyn på skule, utdanning og kompetanseutvikling, og me vil i dette avsnittet forsøke å finne dei antakingane kring problematiseringar som ligg til grunn for dette.

Føremålsparagrafen kan vise oss ei haldning som handlar om at opplæringa både skal stille krav om og ha tillit til at elevane utviklar både grunnleggjande verdiar og forståing av verda, og evne til å meistre livet sitt. Føremålsparagrafen balanserer dette ved å veksle mellom verdiar, metodar og målsettingar i formuleringane i dei ulike avsnitta. Som døme kan me vise til at «[e]levane og læringane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst» (Kunnskapsdepartementet 2017, 2). I dette ligg det både eit oppdrag om å legge til rette for kunnskapsutvikling om miljø, og konsekvensar for miljø, verdival i samband med dette, og ei eigenutvikling basert på tillit til eleven si evne til kritisk tenking.

Det er sagt at «[o]pplæringa skal gi elevane eit godt grunnlag for å forstå seg sjølv, andre og verda, og for å gjere gode val i livet» (Kunnskapsdepartementet 2017, 8). Den korresponderande implisitte problematiseringa vil vere å ikkje vere i stand til å gjere gode val, og å ikkje ha forståing for seg sjølv, andre og verda. Vidare skisserer Overordna del (2017) kvifor målsettingane i føremålsparagrafen er viktig. Her finn ein tidleg formuleringa: «Verdiane er grunnlaget for demokratiet vårt og skal hjelpe oss å leve, lære og arbeide saman i ei kompleks samtid og i møte med ei ukjend framtid» (Kunnskapsdepartementet 2017, 3). Dette er ei konstatering av at verdiane som er skissert er dei som er nødvendige for å fungere i samfunnet, at samfunnet er

«komplekst» og framtida udefinert; ergo skaper ein uvisse om den kunnskapen som vert tileigna her og no er den rette, og går ut frå at endringskompetanse er viktig.

I Overordna del (2017) er eleven sitt beste sentralt, samstundes som lærar sitt profesjonelle skjønn får stor vekt. Sentralt er også utvikling av menneskeverdet, for at eleven skal føle seg trygg til å utvikle seg og skape ein identitet i tråd med verdiane. Språk er sentralt, for å møte og delta i mangfaldet. Vidare er evna til å stille spørsmål, utforske og eksperimentere løfta fram som viktig for djupnelæring, som igjen er viktig for nytenking og entreprenørskap – og stimulering av skapande prosessar – som er føresetnad for danning og identitetsutvikling. Samfunnet sin evne til løysing av miljøutfordringar er eit problem som vert vist til, og som ifølgje Overordna del (2017) treng kunnskap, etisk medvit og teknologisk innovasjon. Forståing for mangfald, inkludering og demokratiske prinsipp førebur elevane på å bli ansvarlege samfunnsborgarar. Ser ein på alt dette under eitt, så stiller Overordna del (2017) relativt høge krav til den einskilde om ikkje berre å utføre, men også reflektere og ta val ut frå eit breitt spekter av kunnskap. Eit spørsmål eller problem her er om kor ein finn denne idealeleven. Om Overordna del (2017) stiller krav til ein idealelev som er vanskeleg å innfri, er ei problemstilling me ikkje kan svare på her, men som me vil drøfte nærare.

5.6 Oppsummering: Problematiseringar og narrativ

Analysane av dokumenta i empirien syner problemstillingar som kan oppsummerast og kategoriserast innanfor seks ulike, men også samanhengande, tematiske område; utfordringar kring samfunnsbehovet og arbeidsmarknaden, formell kompetanse, gjennomføring/fullføring, tilpassing til einskildindividet, strukturelle trekk – og prioritering kring kvalitetsutvikling. Med utgangspunkt i gjennomgangen, summerer me først opp dei sentrale problematiseringane. Deretter presenterer me ut frå den diskursive analysen eitt samla hovudnarrativ for kvart dokument, som me ser på som forteljinga kring løysinga av problema for ein skule for framtida. Dette tar me deretter med oss som ein form for struktur inn i drøftingsdelen.

5.6.1 Problematiseringar – kva er «problemet»?

Problematiseringane er i analysetilnærminga vår sett som ein representasjon av ei situasjonsforståing, som dei andre elementa i narrativet relaterer og posisjonerer seg i høve til. Jamfør Bacchi legg me til grunn at samfunnet og sjølvforståingar er styrt gjennom problematiseringar (2009, xxi). Derfor vil me som første punkt i analyseoppsummeringa skissere og summere opp problematiseringane som analysen fann fram til i ein tabell. Den forståinga me hentar ut av diskursen i dokumentet og presenterer her, vert gjenstand for drøfting i neste kapittel. For lettare å kjenne att dokumentet i tabellen nedover har kvart dokument blitt fargekoda.

Oppsummering og kategorisering av problematiseringar i empirien

Oppsummering og kategorisering av problematiseringar i empirien				
Dokument				
<i>Perspektiv-meldingen 2021</i>	<i>Fullførings-reformen – med åpne dører til verden og fremtiden</i>	<i>Høringsnotat Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven</i>	<i>En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag</i>	<i>Overordna del – verdier og prinsipp for grunnopplæringa</i>
Utfordringar for samfunnsbehov og arbeidsmarknaden				
<ul style="list-style-type: none"> •For lite vekst/ produktivitetsauke •For lite effektivitet, og velstandsauke •For lite sysselsetting og tilknytning til arbeidslivet •Opplæringa gir ikkje nok etterspurt og rett kompetanse for arbeidslivet •Ikkje framtidsetta nok kompetansestrategi for å lære heile livet 	<ul style="list-style-type: none"> •elevane blir for lite studieførebuude •opplæringa dekkjer ikkje elevar og arbeidsliv sine behov godt nok. •Ikkje relevant eller djup/spesialisert nok kompetanse 	<ul style="list-style-type: none"> •Strukturelle hindringar for fullføring •*Vektlegg: <ul style="list-style-type: none"> o Demokrati o Medverknad o Nyskaping o Berekraft 	<ul style="list-style-type: none"> •Ikkje alle skular gir elevar like godt bidrag •Sosial kapital er for lite vektlagt 	<ul style="list-style-type: none"> •Profesjonsfelleskapet skal bidra til «best mogleg utbytte»*
Utfordringar kring formell kompetanse				
<ul style="list-style-type: none"> •Manglande formell kompetanse 	<ul style="list-style-type: none"> •Ikkje nok, rett og god nok formell kompetanse •Skulen må tilpasse seg behova til elevane og eit samfunn i stor endringstakt* 	<ul style="list-style-type: none"> •Nyttar omgrepet: «tilfredsstillande utbytte av opplæringa»* •Lovfestar føremålsparagrafen for skulen* 	<ul style="list-style-type: none"> •Utfordrar å finne balansen i det doble oppdraget •Læringsutbytte – målbart ikkje målbart •Lågt fokus på sosial kapital •Utfordrande å finne einskildfaktorar som fører til auka læringsutbytte 	<ul style="list-style-type: none"> •Stort og «utopisk» kompetanseomgrep •Nyttar omgrepet «Best mogleg utbytte» av opplæringa* •Utfordrar fagkompetansen i høve kva som er nyttig no og i framtida •Vektlegg fagovergripande kompetansar*
Problematisering av gjennomføring/fullføring				
<ul style="list-style-type: none"> •For låg sysselsetting og verdiskaping •For stort fråfall •Manglande fullføring 	<ul style="list-style-type: none"> •For stort fråfall •Manglande fullføring •Manglande rettar/ tilpassing for dei med låge faglege føresetnader, mangfaldet i elevgruppa, og vaksne 	<ul style="list-style-type: none"> •For stort fråfall •Manglande fleksibilitet •Manglande rettar til kvalifisering og pliktar til tiltak 	<ul style="list-style-type: none"> •Utfordrande å finne einskildfaktorar som fører til gjennomføring 	<p>[Problematiserer ikkje fråfall og mangel på fullføring]</p>
Einskildindividet (eleven) si rolle – Tilpassing individ				
<ul style="list-style-type: none"> •Meir tilpassing og tidleg innsats gir meir kompetanse og fullføring = sysselsetting og verdiskaping* 	<ul style="list-style-type: none"> •VGO er for lite tilpassa elevar med svake faglege føresetnader, den mangfaldige elevgruppa og vaksne 	<ul style="list-style-type: none"> •Utfordrande å få tilrettelegging •Minoritetsspråklege ikkje godt nok integrerte i læringa •Elevane sitt perspektiv ikkje tydeleg nok •For lite medverknad •For lite fokus på læringsmiljø •Skulen må tilpasse seg elevane meir* 	<ul style="list-style-type: none"> •Utfordrande å finne einskildfaktorar som fører til auke i sosial kapital 	<ul style="list-style-type: none"> •Høge krav til metakognisjon* •Skulen gir og vurderer – elevane utviklar*

Dokument				
<i>Perspektiv-meldingen 2021</i>	<i>Fullførings-reformen – med åpne dører til verden og fremtiden</i>	<i>Høringsnotat Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven</i>	<i>En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag</i>	<i>Overordna del – verdier og prinsipper for grunnopplæringa</i>
Problematisering kring strukturelle trekk (regulering, rettar, pliktar)				
<ul style="list-style-type: none"> •For lite inkludering og tidleg innsats •Ansvaret ligg hos enkeltindividet etter fullføring* •Skulen skal ha plikt til å gje rett kompetanse for framtida* 	<ul style="list-style-type: none"> •Innhaldet er for lite relevant •Vaksne treng mindre danning •For mange strukturelle hindringar ma.-> •endre fag og timefordeling* 	<ul style="list-style-type: none"> •Manglande rettar •For få høve til formell kompetanse •Vaksne treng mindre danning •Mangel på tydeleggjering av ansvar og plikt til tiltak 	<ul style="list-style-type: none"> •For ulik kompetanse på skule- og kommunenivå til kvalitetsarbeid •Svak forståing av styringsgrunnlag og føremålet med indikatorar, og evne til å tolke inn i kontekst •For lite plikt til kvalitetsutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> •Stort og samansett oppdrag – komplekst. •Kor godt kan/skal ein opne døra mot verda og framtida for den einskilde?* •Elevar sårbare for å meistre framtida*
Prioritering av kvalitetsutvikling				
<ul style="list-style-type: none"> •Forskning på skule men lågt fokus på interne kvalitetshevingsprosessar* •Kvalitetsheving via konkrete forslag til tiltak for heile utdanningsløpet* 	<ul style="list-style-type: none"> •For lågt kunnskapsgrunnlag kring VGO – treng meir forskning •For lite systematikk i undersøkingar •For lite empiri om kompetansebehov i skulen •Konkrete tiltak for å løyse antatte utfordringar kring evalueringspraksis* 	<ul style="list-style-type: none"> •I § 17.11: Krav om jamleg vurdering av om tiltak bidreg til måloppnåing, og at ein må halde ved lag og styrke kvaliteten i skulen* 	<ul style="list-style-type: none"> •Kompleksiteten i samanhengane i skulen ikkje godt nok anerkjent •Styringsinformasjonen for ein-sidig, og fragmentert (kvalitative kontra kvantitative kjelder) •Mangel på prosessuelle og relasjonelle kvalitetar ved utviklingsarbeidet •For låg vektning av det kollektive og lokale aspektet •Låg verdsetting og prioritering av tid og medverknad 	<ul style="list-style-type: none"> •Følgjer opp opplæringslova: Alle tilsette i skolen må ta aktivt del i den profesjonelle læringsfellesskapen for å vidareutvikle skolen*

Tabell 2 Oversikt over problematiseringar

Me har i tabellen stjernemerka (*) nokre punkt som ikkje er direkte, men gjerne indirekte problematisert, og som er relevante inn i drøftinga sett ut frå spørsmåla i Bacchi sin WPR-analysestrategi. Desse punkta vil me komme attende til og ha med som funn å problematisere i drøftingsdelen.

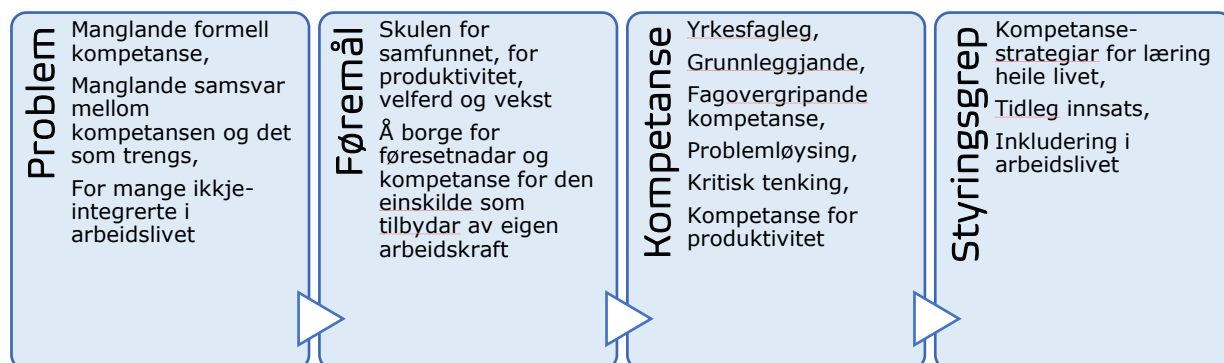
5.6.2 Narrativ – kva historie vil dokumenta fortelje?

Problemforståingane i denne tabellen finnast att i narrativa me har identifisert, og som me presenterer visuelt med nærare tilknytning til forskingsspørsmåla våre vidare i kapitlet. Jamfør kapittel 1.3. – vil me her i tillegg til å spørje etter problemforståinga, stille spørsmål om kva som er framstilt som føremålet med opplæringa, kva som er framstilt som kompetansebehovet for framtida, og kva styringsgrep som er presentert å kunne gje oppnåing av føremåla.

Dei seks skisserte områda frå problematiseringstabellen over vil gli inn i kvarandre. Men samfunns- og arbeidsmarknadsutfordringane ligg tyngst i føremålsdelen, kompetanse-, fullførings- og individfokuset til kompetansespørsmålet, og individ og kvalitetsutviklingsfokuset mest til leiingsgrepa.

5.6.2.1 Perspektivmeldinga: Narrativ om skulen sitt oppdrag

Perspektivmeldinga (2021) presenterer eit narrativ om den produktivitsfremjande skulen som vegen til ein produktiv økonomi med sysselsetting, vekst og velferd. I dette narrativet er ei sentral problematisering at skulen, slik den er i dag, for det første ikkje gir nok formell og kvalifisert kompetanse for arbeids- og næringslivet, og for det andre at den kompetansen som vert gitt, ikkje er den som trengs. Perspektivmeldinga (2021) presenterer måla sine med generelle vendingar som «riktig, tilstrekkeleg, høg nok, etterspurt» kompetanse, utan at dette vert tydeleg definert, – og skaper med dette ei narrativ om at kompetanse skal bli noko "betre" enn det det er i dag, men uvisse om kriteria.



Figur 3 Narrativ i Perspektivmeldinga (2021)

Svaret munnar gjerne ut i den einskilde sitt ansvar for å halde seg oppdatert og å lære heile livet – fordi med ei uviss framtid så skal kompetanseutvikling i arbeidslivet vere den einskilde sitt ansvar etter avslutta skulegang. Skulen skal syte for at den einskilde vert utstyrt med kompetansar som gjer at hen kan tilby si eiga arbeidskraft gjennom eit liv med omskiftelege krav frå arbeidslivet. Dei formene for kompetanse som konkret er trekt fram, er yrkesfagleg kompetanse, og fagovergripande kompetansar som problemløysing og kritisk tenking. I lys av dette, finn me ei vektlegging av ytre, målbare effektar av kompetanse. I narrativet er dette sett i samanheng med evne til, og middelet for å utvinne og utnytte noko, og få til innovasjon, teknologiutnytting og nyskaping, som ein slags omsettbar kapital.

Perspektivmeldinga (2021) har i sitt narrativ ein bodskap om at tidleg innsats og tiltak undervegs i opplæringa vil auke tal på dei som kan fullføre og bestå, og dermed auke arbeidsstyrken. Dette vert i nokon grad også kopla til det å få likskap i samfunnet, og at demokratiperspektivet er presentert å ha samanheng med det generelle kompetansenivået, og dermed styrka høve for politisk gjennomslag.

5.6.2.2 Fullføringsreforma: Narrativ om skulen sitt oppdrag

Fullføringsreforma (2021a) sitt narrativ er sentrert rundt ikkje-fullføring og med det manglande formell kvalifisering som problematisering. At kvalifiseringa gjennom vidaregåande heller ikkje gir den rette kompetansen for framtida, for arbeidslivet eller vidare studiar, er òg sentralt. Den kompetansen som skulen skal gi, skal i dette narrativet vere sett frå samfunns- og arbeidslivsperspektivet, og den skal vere verdsett, relevant og etterspurt i arbeidslivet.



Figur 4 Narrativ i Fullføringsreforma (2021a)

I narrativet er det livskompetanse, metakompetanse og andre overgripande eller grunnleggjande kompetansar som samt yrkesfag som fyller desse krava. Skulen får tilkjent ei sentral rolle i å styrke arbeidslivet, bidra til innovasjon, bidra til europeisk økonomi og å styrke demokratiet. Det er vist til korleis opplæringa skal bidra til å styrke sentrale verdiar i samfunnet, og vere ein arena for demokratisk deltaking.

Det er sagt spesifikt at praktiske erfaringar frå yrkesfaga er minst like viktig som fellesfaga, for danning og opning av dører inn i verda og framtida. Allmenndannande fag er lite vektlagt. For dei vaksne er det kvalifisering og formell kompetanse som reiskap for å meistre arbeidslivet som er prioritert. Dei vaksne sin sluttkompetanse er sagt å vere viktig og styrande for innhaldet. Fullføring og gjennomstrauming og det å oppnå yrkes- og studiekompetanse er gjentatt som viktig, og dette får ein til ved å fjerne hindringar.

Målbar sluttkompetanse for vaksne skal vere det vesentlege. Det er sagt at skulen sitt kompetansebidrag ikkje er tilstrekkeleg relevant, og ikkje heng med i samfunnsutviklinga.

5.6.2.3 Høyringsnotat ny opplæringslov: Narrativ om skulen sitt oppdrag

Høyringsnotatet til opplæringslova (2021b), med vedlegg (2021c), presenterer eit narrativ som handlar om den formelt kvalifiserande skulen. Det blir vist til strukturelle hindringar, og fråfall og manglande fullføring av grunnopplæringa er ei sentral problematisering. I denne forteljinga heng dette saman med manglande fleksibilitet i løpa og manglande rettar hos elevar, og manglande pliktar og systematisk førebyggjande og oppfølgjande arbeid hos kommunar/fylkeskommunar. Skulen har i for liten grad vore tilpassa elevane sitt perspektiv.

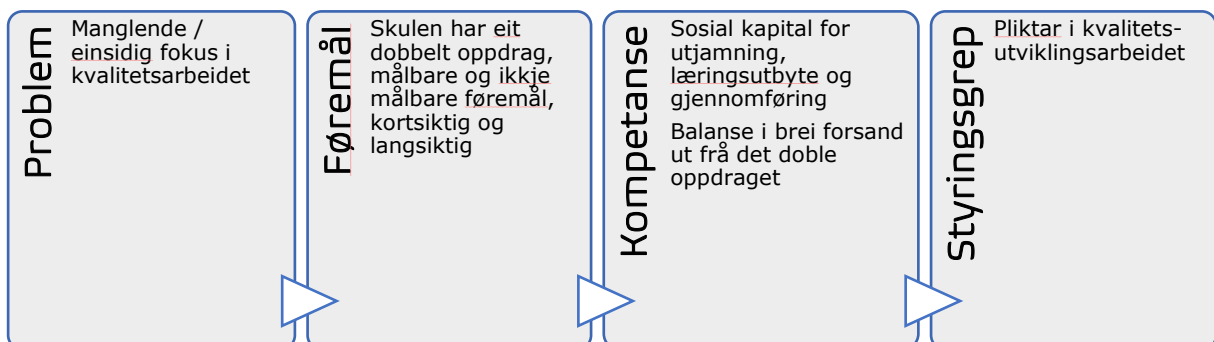


Figur 5 Narrativ i høyringsnotat ny opplæringslov (2021b)

Skulen må gje betre og fleire individuelle rettar. Opplæringa skal som det overordna for det første gje formell kompetanse, og såkalla tilfredsstillande utbyte av opplæringa. Dette skal igjen bidra til eit samfunn med formell kompetanse, demokrati og medverknad, framtidig nyskaping og berekraft. For dei vaksne elevane er det i tillegg vektlagt eit narrativ om at den effektivt kvalifiserande skulen framfor den allmenndannande skulen er det vesentlege. Gjennomføring med dokumentasjon på kompetanse er det vesentlege, medan læringsutbyte (tilfredsstillande) ikkje er definert.

5.6.2.4 En skole for vår tid: Narrativ om skulen sitt oppdrag

I Skulebidragsrapporten (2021) er narrativet om skulen sitt oppdrag, konsentrert kring kvalitetsarbeidet som skal gje ein skule for eit breitt og samansett føremål. Problematiseringa i dokumentet kretsar kring manglande, fragmentert eller einsidig fokus i kvalitetsarbeidet, kombinert med manglande kompetanse i struktur og innhenting av data på skule- og skuleeigarnivå.

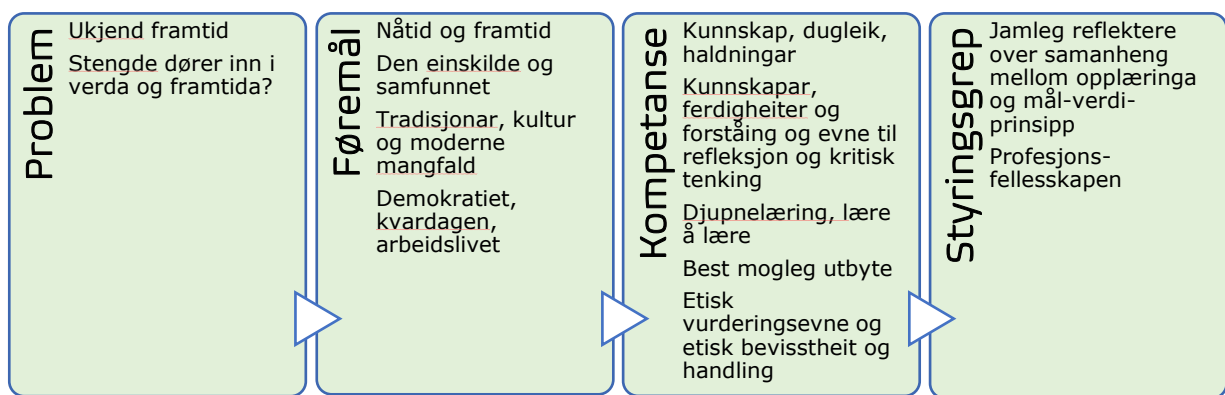


Figur 6 Narrativ i En skole for vår tid (2021)

Skulen har i dette narrativet eit viktig oppdrag gjennom ei utjamnande rolle, som sikrar elevane like føresetnader og styrka potensiale til læring, gjennomføring, og målbart og ikkje-målbart læringsutbyte. I narrativet går manglane i kvalitetsarbeidet ut over evna til å gjennomføre oppdraget. Kompetanse er i narrativet sett i eit breitt perspektiv, til å møte skulen sitt breie oppdrag – på kortare og lengre sikt, gjennom det relasjonelle arbeidet og aukinga av elevane sin sosiale kapital, - som ledd i å motivere til læring og, såleis auke skulebidraget, det å bli i skulen og fullføre.

5.6.2.5 Overordna del: Narrativ om skulen sitt oppdrag

Narrativet i Overordna del (2017) gir skulen eit samansett og mangfaldig oppdrag, der skulen for samfunnet og skulen for individet er tillagt verdi. Problematiseringane handlar om den ukjente framtida og på ein indirekte måte korleis manglande opplæring kan gje stengde dører for verda og framtida.



Figur 7 Narrativ i Overordna del (2017)

Mennesket, samfunnet, framtida og livet er komplekst, samstundes som mennesket er sårbart. Ein treng svært mange ulike verdiar, kompetanse, haldningar og erfaringar for å møte kjente og ukjente situasjonar, for å bli ansvarlege samfunnsborgarar og handtere dagens og morgondagens utfordringar. Som skule skal ein møte dette kollektivt og profesjonelt, for å kunne gje best mogleg utbyte av opplæringa

Skulen er ein skule for nåtida og framtida, der nåtidsperspektivet for eleven har mest plass. Opplæringa skal gagne eit vidt spekter av føremål. Skulen skal vere for deltaking i eit samfunn med vekt på tradisjonar, kultur og moderne mangfald. Skulen har også ei rolle for demokratiet, kvardagslivet, og arbeidslivet.

5.6.2.6 Oppsummering av funn

Me har gjennom analyse stifta kjennskap med fem dokument som på ulikt vis skal ha noko å seie for oppdraget til skulen.

Me ser eit narrativ om at det norske samfunnet har ei utfordring med elevar som ikkje fullfører vidaregåande utdanning. For samfunnet er velferd og økonomi gevinstar som er koplta til auka fullføring. Det vert med dette lagt stor vekt på formelle kvalifikasjonar, og som løysingar på problema er det lagt vekt på å få på plass utvida rett til opplæring og opplæringstilbod som kan famne breitt og få ungdommen gjennom. Det er vidare

introdusert tilstrekkeleg måloppnåing som eit omgrep for eit minstekrav av kva opplæringa skal vere. I tillegg er måloppnåing kopla til andre verdiar. Sjølve fullføringa av grunnopplæringa, og ikkje berre deltakinga i, er nøkkelen til eit godt liv for den einskilde. Her står stikkord som folkehelse, samfunnsdeltaking, arbeidsinkludering sentralt som perspektiv for den einskilde. Mangel på fullføring og formelle kvalifikasjonar er sett som ein trugsel.

Dette fører igjen til for låg sysselsetting, og dermed lågare effektivitet og produktivitet enn det som går an å hente ut av ei befolkning. Det blir skapt eit narrativ om at ein treng meir velstand og vekst enn det me med dagens situasjon greier å skape. I tillegg blir me fortalt at den sluttkompetansen elevane sit att med per i dag ikkje er relevant nok. Den er for lite framtidsretta og for lite fleksibel, fordi den ikkje er tilpassa det samfunnsbehovet ein ser for framtida. Den tek ikkje godt nok omsyn til kva som trengs for å vere studieførebudd og går ikkje i djupna nok til at elevane greier å overføre kunnskapen til nye situasjonar. Det vert også skapt eit narrativ om at skulen sitt oppdrag er å skape ein idealelev, som har metakognitive evner som tar omsyn til både indre og ytre faktorar til beste for seg sjølv og samfunnet ved dei reflekterte vala som vert gjort.

For å få med alle, blir det fortalt at ein må tilpasse meir til den einskilde. I tillegg til ordinære elevar, gjeld dette særleg dei med språkutfordringar, dei med ulike former for funksjonsnedsetting og vaksne som ikkje har ei utdanning som er relevant lengre. Tilpassing får ein best til ved auka fleksibilitet og ved å fjerne strukturelle hindringar. I tillegg skal lovverket tilpassast slik at det vert meir lovfesta rettar for den einskilde elev og meir pålegg og plikter for skulen. Mellom anna at ein skal gje meir tilpassing, tidlegare, fordi narrativa seier at innsatsen kjem for seint i dag.

Empirien sprikjer kring kva oppdraget til skulen eigentleg er. Me støyter på konflikt mellom dannelsings- og utdanningsoppdraget, og kva som er tilfredsstillande eller best mogleg læringsutbytte eller skulebidrag. Der stortingsmeldingane kan synast å ha eit narrativ kring enklare løysingar for individet og utvikling av humankapital, legg Skulebidragsrapporten (2021) vekt på den sosiale kapitalen og eit breitt syn på ein kompleksitet i samhandling mellom mange faktorar for resultat. Forslaget til ny opplæringslov (2021a) kjem som resultat av stortingsmeldingane, men har samstundes tyngde i føremålsparagrafen, og ligg saman med Overordna del (2017) ein stad i spriket mellom desse to ytterpunkta. Kompetansenarrativet for framtidsamfunnet ser ut til å ligge mindre i konkrete fag, men meir i evne til å tolke situasjonen og å ha ein metakognisjon som gjer eleven tilpassingsdyktig.

Me finn eit narrativ som er oppteken av løysingar for eit samfunn og arbeidsliv i utvikling. Særleg ser me dette i at ein del forslag til tiltak er ganske konkrete i stortingsmeldingane og påfølgjande forslag til lovverk, mens det i Overordna del (2017) og i Skulebidragsrapporten (2021) er vektlagt dei indre prosessane, og demokratisk samarbeid om i fellesskap/profesjonsfellesskap å evaluere og jobbe fram utviklingsområde i skulen.

Det ligg mogleg i dei ulike dokumenta sin natur å inneha denne rolla i skaping av narrativa også, difor er det truleg ikkje uventa å finne sprik. Me finn likevel mykje konsensus, og at dokumenta også spelar på kvarandre sine narrativa. Me finn konsensus i form av den uvissa som er for framtida, ynskje om å skape robuste elevar som kan takle denne framtida og å styrke det trykket som ligg på skulen til å få dette til. Spennet

mellom konkrete tiltak, og indre prosessar som skal forske på egne føresetnader og skape sine egne tiltak, opnar kanskje for felles tiltak, med bakgrunn i dei narrativa som vert skap kring krava som samfunnet stiller til korleis framtidseleven skal meistre livet og arbeidslivet.

I modellen under har kort summert opp dei oppdragsnarrativa for ein skule for framtida som me fann i dei fem dokumenta:



Figur 8 Skulen sitt oppdrag i narrativa

I drøftinga i neste kapittel konsentrerer me oss om føremåls- og kompetansepresentasjonen i skulen for framtidsnarrativa som analysane av dokumenta har henta fram. I dette ligg også ei drøfting kring dei leiingsgrepa me finn problematisert kring dei to hovudområda. Me vil derfor i liten grad skilje leiingsgrepa ut som eige drøftingsområde, men det kjem fram som ein konsekvens av problematiseringane og løysingsforslaga me har funne.

6 Drøfting

Me har fram til no presentert teori og analyser kring fem dokument med ulik ståstad, men som alle har til felles at dei vil skape retning for kompetansepolitikk og skulen.

I dette kapitlet hentar me inn dei sentrale funna frå analysen vår, som ut frå forskingsspørsmåla har tatt utgangspunkt i framstillingar av føremål og kompetansebehov for framtida, og kva hindringar som vert framstilt og kva styringsgrep som er føreslått for å oppnå desse føremåla. Me tar utgangspunkt i funn i form av «metanarrativ», som i nokon grad kan finnast att på tvers av hovudnarrativa i og mellom dokumenta. Me ser dei opp mot kvarandre, og drøftar om det eksisterer element frå narrativa om skulen sitt oppdrag som er meir framtrekande enn andre. På bakgrunn av dette tek me eit nytt steg i retning av å finne svar på problemstillinga; *Kva narrativ om oppdraget til skulen er å finne i samtidig nasjonal politikkkutforming, og gir narrativa eit einskapleg oppdrag for ein skule for framtida?*

Narrativa kan me sjå på som mønster for å skape og utelate samanhengar. I tråd med ei diskursanalytisk forståing, inneber mønstera dermed ei framfokusering av somme tankespor og ein tilsvarande reduksjon av høve til å tenke utanfor dei etablerte mønstera. Slik kan ein dermed sjå på narrativa som ei styring av merksemda kring føremål og kompetansebehov i utdanningspolitikken. I drøftinga vil me difor i tråd med Bacchi (2009) også gå inn i kva som kunne vere alternative måtar å tenkje om dei samanhengane som narrativa presenterer for oss. I kapittel 4 viste me til teori som var viktig for å karakterisere analysefunna. I drøftinga har dei teoretiske perspektiva primært som funksjon å utfordre dei utdanningspolitiske mønstera me har identifisert.

Det å utforske forforståingar og antakingar, kva problematiseringane og kanskje også heile narrativa utelèt, og kva som kan vere andre måtar å tenkje om problematiseringar og samanhengar på, er element i fleire av spørsmåla i Bacchi (2009) sin WPR-analysestrategi. Kapitlet er ikkje direkte strukturert etter desse spørsmåla, men dei dannar den overordna innfallsvinkelen for drøftinga. På same måte som Bacchi (2009) i sine analyse spørsmål har vore med oss i all lesing av empirien, så er dei også med når me drøftar funna me har kome fram til med bakgrunn i dei.

6.1 Eit einskapleg oppdrag?

Sentralt i problemstillinga vår står spørsmålet om i kva grad narrativa om skulen gir eit einskapleg oppdrag for den. Dette temaet dannar innleiinga og avslutninga av drøftingskapitlet.

Det første me vil vise at analysen har fått fram, er at fleire narrativ tek utgangspunkt i eit perspektiv der skulen er sett som ein funksjon av og for samfunnet (Biesta 2015, 110). I desse narrativa dreier problematiseringane seg kring korleis skulen per tid ikkje fyller samfunnsfunksjonen godt nok. Me vil synleggjere dette som det mest dominerande metanarrativet i vår empiri. Av nytteperspektivet på skulen følgjar vidare ei sterk vektlegging av skulen sin kvalifiserande funksjon (Biesta 2015) i narrativa våre.

Ifølge Biesta vil eit slikt overordna perspektiv verte støtta av eit kvalitetsfokus der den beste skulen er ein skule som skaper noko for samfunnet, og ofte vert knytt til framheving av den forma for kompetanse og dugleik som ein i samtida meiner samfunnet treng (Biesta 2015, 110). Dette er ei føremålstenking me finn på tvers av fleire narrativ i empirien. Dokumenta me har analysert er vel å merke dokument som kan bere preg av det ovanfrå og ned-perspektivet som sentrale mynde har på skulen. Ifølgje Irgens (2016) så kan dette perspektivet i seg sjølv farge det synet ein har på skulen og framfokusere nettopp samfunnsfunksjonen (2015, 21).

Ei overvekt av narrativa legg altså tyngda på samfunnsfunksjonen til skulen, og det at skulen skal førebu for den offentlege sfæren, jamfør todelinga til Noddings (2002, gjeve att i Pettersen 2006, 60). Innanfor den offentlege sfæren er det arbeidslivet og produktivitet som dominerer som område skulen skal vere ein funksjon for. Skulen sin funksjon for demokratiet er òg til stades, men får i mindre grad konsekvensar for den kompetansestrategien som dokumenta presenterer. I narrativa retta inn mot opplæringa si betydning innanfor den offentlege sfæren, vert det peikt ut visse førehandsdefinerte effektmål og utkomme som skulen skal bidra til. Her finn me tilbakevendande stikkord som auka innovasjon, sysselsetting og produktivitet som me knyter til eit nytteperspektiv på skulen (Hovdenak og Stray 2015, 17). Denne nyttediskursen er ifølgje Osberg og Biesta rådande innanfor utdanningspolitikken sin omtale av kompetanse (2021).

Med bakgrunn i at tyngda i narrativa ligg i samfunnsfunksjonen til skulen, så vil dei kommande delkapitla gå nærare inn på kva funksjonar i den offentlege sfæren som dette kan seiast å handle om. Som kapittel 2 og 3 syner, så heng føremålsframstillingar i stor grad saman med framstillingar om kompetanse. Den vidare drøftinga vidare vil også bere preg av dette.

6.2 Ein skule for sluttkompetanse

Eit trekk som går att i narrativa, er betydninga av formell kompetanse i samfunnet. Manglande formell kvalifisering, manglande fullføring og fråfall frå opplæringa er, som me har sett i kapittel 5.6.1, sentralt i fleire problematiseringar i narrativa om skulen. Dette elementet vil me difor gå nærare etter.

Å ha fullført og bestått grunnopplæringa vert i stor grad framstilt som eit direkte mål i seg sjølv. Innanfor både Fullføringsreforma (2021a) og høyringa om ny opplæringslov (2021b og c) er det føreslått å leggje mest vekt på sluttkompetanse i opplæringa, særleg hjå yrkesfageleven og den vaksne eleven. Dette kan leie ein i retning av å forstå at det er den formelle kvalifiseringa i seg sjølv som er skatta, framfor andre kvalitative dimensjonar ved opplæringa. Samla sett kan desse elementa, med utgangspunkt i Birgit Schaffar si inndeling (2021), gje grunnlag for å tenkje at det å *ha* kompetanse og *vere* kompetent i narrativa om opplæringa ikkje er å sjå som ei verdivurdering kor dyktig nokon er (Schaffar 2021). Det er heller i stor grad forstått som ein stadfesting av at nokon har ei formell kvalifisering i form av ein samling enkeltvise, dokumenterbare kompetansar.

I dette ser me at dannings- og utdanningsperspektivet kan kome i konflikt. Med høyringsnotatet til ny opplæringslov (2021b) vert det presentert ei danningsforståing som uttaler at «danningsperspektivet vil være mindre framtrædende i opplæringen for

voksne» (2021b, 436). Det viktigaste i vaksne si opplæring er dermed sett som sluttkompetanse, og all opplæring skal sikte fram mot denne. Denne tanken kan me sjå i relasjon til Larson og Cort (2022), som finn at individet si investering i eigen kompetanse som grunnlag for profittmaksimering i arbeidsmarknaden er vektlagt ved vaksenopplæringa (Larson og Cort 2022, 102).

Det er uklart kva danningforståing departementet sin bodskap inneber, og om den kan stå i motstrid til danningstenkinga i Overordna del og elles i sektoren. Skulen sin såkalla allmenndannande funksjon og skulen si rolle som sosialiseringsarena vil gjerne vere mindre avgjerande for ein vaksen som allereie har vore ute i samfunnet ei tid enn for eit barn. Me oppfattar likevel at danningoppdraget og verdigrunnlaget i Overordna del (2017) rommar fleire dimensjonar enn sosialisering og allmenndanning, og les difor narrativa som ei nedtoning av betydinga av dette. Det er ei nedtoning som kan verte problematisert, også for den vaksne elevgruppa.

For delar av vaksenopplæringa, slik som vaksenopplæringa i fengsel (jamfør oppl. § 13-2 a), ser me at det å svekke fokuset på Overordna del (2017) og danningoppdraget til fordel for den kvalifiserande føremålsdimensjonen kan verke kontraproduktivt. Kompetansegivande tilbod er etterspurde i dette segmentet, og det å gje sluttkompetanse er særskilt viktig med tanke på å kunne leve kriminalitetsfrie liv og delta i samfunnet. Likevel vil sluttkompetanse i mange vander ikkje i seg sjølv vere nok. Eleven må òg ha andre føresetnader for å «meistre liva sine», som føremålsparagrafen uttrykker det. Me ser at Overordna del (2017) inneheld ei rekkje ulike moment som ein kan knyte til Biesta sin subjektiveringsfunksjon i opplæringa, som det å «gjere gode val i livet» (Overordna del (2017) kap. 2), «ta ansvarlege livsval» og «gode helseval» (Overordna del (2017) kap. 2.5.1) og «bevisste val» (Overordna del (2017) kap. 1.6.). For innsette i fengsel, som på populasjonsnivå er overrepresentert med tanke på samansette livs- og læringsutfordringar, vil slike aspekt ved opplæringa truleg ha ein like viktig plass som sjølv sluttkompetansen for at skulen skal kunne bidra til å oppfylle føremålet med opplæringa.

Me kan også reflektere meir generelt kring kor viktig det er å utvikle heile mennesket for å gje meistringsopplevingar og fellesskapskjensle. Korkje med vaksne eller unge er det alltid slik at det er ein enkel og direkte samheng mellom skulen sitt fokus på sluttkompetanse og skuleeleven si måloppnåing. Me ser at Allelin finn at fokuset på resultat kan bidra til stress, einsemd og manglande aktiv deltaking i undervisninga i frykt for å feile – tilstandar og innstillingar hjå eleven som ikkje fremjar den læringa som trengst for å få gode resultat (2020, 284). Ein kan påpeike at dette kan seier noko om kor viktig det er med ein skule med lågt press på umiddelbare resultat av læringa, og som heller gir rom for læringa, og for å gjere feil og vere i utvikling. På denne måten vil me òg vektleggje elevane sin subjektstatus og eigenart framfor objektstatus (Schanning 2021, 46). Både i vaksenopplæringa og i arbeidet med ungdom ser me gjennom eiga erfaring at det er viktig å motivere og skape tilknytning til skulen gjennom andre aktivitetar og aspekt enn dei reint sluttkompetansegivande, kanskje særleg for elevar med negative skuleerfaringar. Dette er òg Shirley inne på i si framheving av at trivsel og oppleving av meining fordrar ei opplæring som rommar meir enn læringsmål (Shirley 2020, 553).

At effektivitet og danning er sett som å vere motsetningar, finn me også døme på ved å sjå på Overordna del (2017) og i Perspektivmeldinga (2021) sin omtale av

språkopplæringa. Perspektivmeldinga (2021) sin språkopplæring skal vere «effektiv». Narrativet her er at dei som kjem til landet kan verte raskt integrerte og sysselsette (Finansdepartementet 2021). Dette er ei vektlegging av det tidseffektive og praktisk retta, og ei tydeleg instrumentell tilnærming til språkopplæringa, som me kan knyte til Biesta (2015) sitt kvalifiseringsdomene. Det står i kontrast til Overordna del (2017) si tilnærming til språket. Der vert det lagt vekt på å skape «trygge språkbrukarar» som «utviklar den språklege identiteten sin», og kan «bruke språk for å tenkje, skape meining, kommunisere og knyte band til andre. Språk gir oss tilhøyrslø og kulturell bevisstheit» (Overordna del 2017, 1.2). Her er språket kopla til indre tilstandar og opplevingar, som å vere «trygge språkbrukarar», å «skape meining», «knyte band til andre» og ha «tilhøyrslø». Dette ligg tettare opp mot eit subjektiverings- og sosialiseringssaspekt ved opplæringa, enn eit kvalifiseringsaspekt (Biesta 2015).

For tilflyttande til Noreg står kvalifiseringsaspektet høgt, også for å få ein auka tilgang til arenaer for sosialisering og samhøyrslø. Dømet viser likevel at språkopplæringa for tilflyttande vil kunne verte ulikt utforma og innretta viss hovudmålet er sluttkompetanse, kvalifisering og å få eleven raskt i arbeid, kontra viss ein ser på sosialisering- og subjektiveringselementet i prosessen som viktig, og vektlegg identitet og tilhøyrslø og til dømes førebuing til deltaking i det offentlege ordskiftet. Dette er òg eit eksempel på eit skilje mellom omsynet til den kortsiktige nytteverdien på den eine sida og demokratisk deltaking på den andre sida (Dons 2012, 120).

6.3 Ein skule med kompetanse for framtida

I skulepolitikken og dokumenta me har fordjupa oss i, er omgrepa livslang læring og kompetanse for framtida nemnt fleire gonger som ein del av narrativa om kva skuleverket må gje i dag for å oppfylle skulen sitt oppdrag i morgon. Me ser at «kompetanse» og «kompetanse for framtida» er nytta ulikt. «Kompetanse for framtida» har fått etablere seg som eit eige omgrep. Det skil seg slik me tolkar det frå sjølv kompetanseomgrepet, gjennom å ekskludere eller tone ned kompetansar som ikkje er rekna som produktive og framtidsretta.

Me startar drøftinga om kompetansesyntet i narrativa ved å sjå tilbake på kompetansedefinisjonen i Overordna del (2017). Kompetanse er ifølgje Overordna del (2017) noko den einskilde skal nytte i aktive handlingar, som når dei er i gang med å «meistre» og «løyse» noko. Dette er tenkt å skje innanfor kontekstar som både er kjente og ukjente. Slik me har sett, har forarbeida til Overordna del (2017) hatt som utgangspunkt at elevane i framtida skal delta i ei verd som er i stadig endring (NOU 2014:7 2014; Kunnskapsdepartementet 2015). Det å kunne meistre nye utfordringar som framtida på kortare og lengre sikt vil gje, er framheva som viktig.

Det er god grunn til å anta at den raske samfunnsutviklinga vil halde fram. Samstundes kan ein, jamfør Biesta (2021), innvende mot sjølv den narrative samanhengsskapinga at ho ved å presentere kompetansebehovsendringar som følgje av endringar som ei sanning ein ikkje kjem utanom, unnlét å få fram at syntet på følgjebehovet for framtidsretta, relevant og etterspurt kompetanse, favoriserer bestemte aktørar sine interesser – marknadsinteressene.

Dei handlingsorienterte kompetansane i definisjonen i Overordna del (2017) som å «nytte kunnskapar» og «løyse oppgåver» i «ukjende samanhengar» kan synast kopla til framtidsperspektivet. I forlenginga av dette ligg det mellom anna føringar for kor godt rusta eleven skal bli for å kunne ta til seg ny kompetanse. Med lovforslaget styrkast også rettar som eleven skal ha til å utvikle, fornye og rekvalifisere kompetansen sin til å kunne passe til eit arbeids- og samfunnsliv i stadig utvikling. Eller «framtdsrettede kompetanser», slik Riese, Hilt og Søreide summerer det opp at nytt læreplanverk legg opp til (2020, 187).

Det kan sjå ut som at idealet er at alle gjennom utdanning skal kunne setje kunnskap, dugleik og haldningar i ein samheng. Kompetansekrava til idealeleven, som ein som er handlingsdyktig og evner å reflektere og tenkje kritisk, ligg etter vår forstand på eit høgt nivå. Den kompetansen som Overordna del (2017) søkjer å skape hos elevane, er ein kompetanse i å «heile tida» handle i møte med utfordringar og å løyse oppgåver. Me ser at fokuset ligg på eit utkomme av kompetansen, og ikkje på prosessen eller tileigninga av den, jamfør skiljet som mellom anna Hovdenak og Stray dreg opp (2015, 90), og samhandlingsartefaktet som er vesentleg ifølgje Vygotsky (Säljö 2016). Det å oppnå kompetanse på det høge nivået som definisjonen presenterer, vil måtte utgjere ein krevjande prosess. Det er påfallande lite fokus på desse prosessane i vår empiri. Heller ikkje finn me vekt på tiltak i stortingsmeldingane som me kan knyte til didaktisk kompetanseutvikling for å støtte elevane i dette.

Den ønskte evna frå narrativa til å reflektere og tenkje kritisk, ta val og nytte kunnskap i nye samanhengar fordi utviklinga går så fort, finn me att som ein global ide om den kompetente lærande. Dette er ein som skal stimulere den globale økonomien ved å kunne handle kritisk ved både å forstå kontekst og verknader (Gardinier 2021, 137). Denne kritiske og reflekterande evna er av Lucas sett i samheng med utviklinga av ein disposisjon til å ta rette handlingsval (Lucas 2019). Evna kan me òg sjå i lys av kunnskaps-omgrepa til Aristoteles, som viser at det er forskjell på å *kunne* det rette og å *gjere* det rette (2013, 159). I yrkesutøvinga er denne evna eigenskapar som ein kan forbinde med utføring på ekspertnivået, slik dette er omtala av Dreyfus og Dreyfus (2004), og med breidda i kompetanseområde som er beskrive i Sylte sin firedelte kompetansemodell (Sylte 2016).

Eit utbytemål av skulen beståande av høgt fungerande elevar, som utrettar mykje, skaper fleire spørsmål. Eitt av dei er om dette er idealmålsettingar, der ein ynskjer at alle elevar skal kunne meistre kompetanse på dette høge nivået. Viss så er, kan det sjå ut til å vere elevar som vil bli definert å falle utanfor, og aldri greie å oppnå idealkompetansen i løpet av skuletida si. Schaanning poengterer at forskjellstenking om måloppnåing ikkje bør føre til ein skalatenking om individ sin verdi (Schaanning 2021, 32). Likevel kan kravet om å reflektere og tenkje kritisk, ta val og nytte kunnskap i nye samanhengar ekskluderer fleire frå å bli definert som kompetente. Studerer ein karakternivået i skulen på Utdanningsdirektoratet sine statistiksider (Utdanningsdirektoratet 2022a), så fordelar karakterane seg på heile skalaen. Om karakterane speglar læringsutbyttet generelt, kan det sjå ut som at mange per i dag kan falle utanfor idealmålsettingane slik dette er målt i form av sluttkompetanse. Med kompetanseskildringa til Overordna del (Kunnskapsdepartementet 2017), kan det sjå ut til i framtidsperspektivet med ukjende situasjonar, at dei rutineprega jobbane i dei trygge rammene i liten grad er i fokus i perspektiva og narrativa. Ein kan undre seg over om elevar som går gjennom det norske skulesystemet ikkje er dei som er tiltenkt denne type arbeid.

Denne høge ytings- og kompetanseforventninga vil også kunne vere i tråd med det Nils Christie presenterer som ein påstand om samfunnet (1971). Samfunnet sine verdiar og ideal i det høgteknologiske samfunnet gir ein de facto nedvurdering av dei utan spesialisert kompetanse, som kan gjere det vanskelegare med inkludering og føre til at folk kjenner seg unyttige. Dette vil kunne vere ein effekt som står i direkte motstrid til det formulerte samfunnsmandatet for skulen om å bidra til inkludering i samfunnet. Me har i dag elevar som fell utanfor det ordinære skulesystemet, og fleire av narrativa har mål om inkludering og å hindre fråfall.

Ein skalatenking kring kompetanse, vil etter Schaanning sitt resonnement kunne vere grunnlag for ulik grad av anerkjenning, med lågare verdsetting ved lågare grad på kompetanseskalaen (Schaanning 2021, 32). Schaanning problematiserer det han meiner er ei overfokusering på elevane sin objektstatus, det vil seie kva dei kan, framfor deira subjektstatus og kven dei er. Han har funne at regjeringa i den praktiske politikken har sterk merksemd på kva nivå elevane er på, og legg vekt på tiltak mot prestering på lågt nivå, som tidleg innsats og intensiv opplæring (Schaanning 2021, 39). Dette finn me vektlagt i Høring om opplæringslova, og i Perspektivmeldinga (2021). I sistnemnde er opplæringssektoren sett som sentral for å nå nasjonale produktivetsmål og auka sysselsetting, og der det vert framlagt overordna strategiar for tidleg innsats overfor dei som slit, for at dei ikkje skal bli «hengende etter» og falle ut av sysselsettinga. Samtidig er det ei utfordring at dette same tankesettet kan skape hjelperammer som er utfordrande. Saur (2020) trekk fram ein fare i at sjølve ansvarleggjeringa av individet og kortsiktighet i rammene for hjelpetilbod skaper utfordringar for dei som skal tilpasse hjelpa til ei form for hjelp som individet treng.

Som me har vist til kring omtala av diskurs i kapittel 4 og i definisjonar kring sentrale omgrep i innleiinga, så ser me at bruken av omgrep, måten dei er brukt på og formulering og omformulering av omgrep, kan ha betydning for og vere prega av den større samanhengen dei inngår i. Me ser at omgrepa er med på forme narrativet me finn i empirien vår. Dermed har Bacchi sine spørsmål eller forslag til problematiseringar (2009) vore nyttige for å sjå ulike nyansar i omgrepa. Me vil særleg trekke fram dei kvalitativt interessante omgrepa *læringsutbytte*, *best mogleg utbytte* og *tilstrekkeleg utbytte*, som alle vert nytta om målsetting for kva eleven skal sitje att med. Her har me særskilt interessert oss for skilnaden i Overordna del sitt *best mogeleg* der tekstleg kontekst handlar om ideal, og forslag til ny opplæringslov sitt *tilstrekkeleg* utbytte i ein kontekst om kva som er grensa for å løyse ut pliktar. For oss ligg det eit lite graderingshav mellom desse formuleringane. Dette igjen leiur tankane tilbake til førre delkapittel, der me spurde oss om dei skulepolitiske narrativa tenderer til å verdsetje formell kompetanse høgare enn reell kompetanse.

Som me viste til i kapittel 5, så legg både Fullføringsreforma (2021a) og Perspektivmeldinga (2021) vekt på utbyttet som kompetanse skal gi. Med Tyler sin todeling, vert dette eit syn som favoriserer former for kompetanse som er rekna som tidsspesifikke i form av å svare på rådande samfunnsutfordringar (Tyler [1949] 1996). Dette er ei form for reiskapsperspektiv på kompetanse som er sterkt i fleire av narrativa, og syner seg i form av ynskta nye tilstandar eller produkt. Vinklinga tek utgangspunkt i *samfunnet* sitt behov, i tråd med det me kan kalle eit funksjonelt kunnskapssyn (Bostad 2006, 36). Me vil karakterisere dette som ein produktivets- eller marknadssyn om opplæring, som òg kan seiast å representere ein «kognitiv instrumentell og teknokratisk-økonomisk tenkemåte og verdiforståelse» (Telhaug 2011). Med dette trer

performativitetsskravet til skulen tydeleg fram, når skulen vert legitimert og får sette sin verdi ut frå kva målbare effektar den kan gje (Dion og Klitmøller 2015, 17). I vår empiri ser me at denne performativiteten er kopla til *arbeidslivet* sine behov, noko me kjem tilbake til i delkapittel 6.4. Til samanlikning er kompetanse og kunnskap i skulen sitt verdigrunnlag i større grad presentert ut frå kva kunnskap kan bidra med for den *einskilde*, som å «meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet» (oppl § 1-1). I Perspektivmeldinga (2021) er vekta på den einskilde også til stades, men ofte på line med Saur (2020) les me fokuset til å handle om ein risikodiskurs der den einskilde under trugsel om å vere til byrde får ansvaret for å skaffe seg riktig kompetanse.

OECD sine key competences slik dei vart definerte i DeSeCo-prosjektet, var òg tufta på kriterium med nytte-, produksjons- og verdiskapingsperspektivet til grunn (OECD 2005, 4). Premissane der tok mellom anna eksplisitt utgangspunkt i behova sett frå perspektivet til store næringslivsaktørar og samfunnsøkonomiske interesser. Som me har vist til så ser det ut som at hovudperspektiv i dei politiske dokumenta våre legg til grunn ein del av den same tenkinga.

Viss me skal karakterisere kompetansesyntet ut frå spennet Schaffar (2019) dreg opp, ser at det verkar å vere semje dokumenta imellom at det er somme former for kompetanse som i større grad enn andre ser reknast som nøkkelkompetansar, sentrale kompetansar, fagovergripande kompetansar – noko som det er viktigare enn anna å få med seg frå opplæringa i skule/bedrift. Jamfør kapittel 3 om kompetanse i utdanningspolitisk kontekst, så stemmer det med dei ulike kompetansemodellane for framtida som me syner til. Alt etter kva den som snakkar har som ståstad og ser på som viktig, så legg ein i desse omgrepa kompetansar som er uavhengige av fag og faget sin eigenart, men som ein treng for å meistre utdanning, karriere og sitt eige liv. I Fullføringsreforma (2021a) og Overordna del (2017) kan kompetansebehova i framtidens arbeids- og samfunnsniv også forståast som i mindre grad kopla til fag. Heller er det her framheva ulike former for metakompetanse, som djupnekompetanse og å lære å lære.

Med dette er syntet på tileigninga av kunnskap og kompetanse meir prega av forma – korleis ein skal handsame den (til dømes kritisk, eller i djupna) enn av innhaldet (den substansielle dimensjonen av kunnskap og kompetanse). Det er òg vektlagt eit handlingsaspekt i utkome og utbyte som kompetansen skal føre til. Dette kompetansesyntet syns me òg kjem til uttrykk gjennom narrativa i dokument som Perspektivmeldinga (2021) og Fullføringsreforma (2021a), og både føremålsparagrafen og Overordna del (2017) legg vekt på det same. Kompetanse er her presentert ut frå korleis det skal bidra til noko i samfunnet, i arbeidslivet. Fullføringsreforma (2021a) viser til kva som er «etterspurt» og «verdsatt» i samfunnet. Her er grunnleggjande kompetanse, metakompetanse og livskompetanse trekt fram. «God fagkompetanse» vert sett som viktig, og i tillegg «sentrale kompetansar» som evne til kreativitet, innovasjon, kritisk tenking og problemløysing. Det blir lagt vekt på at elevane skal opparbeide seg dette gjennom det einskilde fag. «Livslang læring» er også framheva som viktig i Fullføringsreforma (2021a), samt djupnelæring og spesialisering.

Det trer med dette fram eit syn på kompetanse som laust kopla til individet sin identitet. Det ser ut til at framtidsmennesket kan verte meir definert ut frå kva ein kan *gjere*, og mindre verdi ut frå det ein kan *vere*, som fleksibilitets- og tilpassingsaspektet ved samtida sitt kompetansesynt kan tyde på (jamfør Serder og Ideland 2015, 139).

Kompetansar vert meir delar i ein verktøykasse enn noko som er internalisert. Det er noko ein er «rustet med», slik Fullføringsreforma presenterer det. Kompetanse for framtida inneber kunne å velje frå verktøykassen det som konteksten krev, og dette kan tolkast som at synet på kunnskap og ferdigheitar kan vere noko ytre, som ein ekstern og fråkopla attributt. Å vere kvalifisert betyr her å ha eit ytre papir som stadfestar formelle kvalifikasjonar, ikkje å vere ein person som kan noko, jamfør skiljet til Schaffar (2021).

Narrativet her kan tolkast som å vere den sterke vekta på generiske og generelle ferdigheiter framfor faglege spesifikke ferdigheiter, som nøkkelen til å klare seg i det moderne samfunnet. Det er mogleg dette òg pregar større delar av utdanningssystemet. Me legg i alle høve merke til EU-kommisjonen sin bruk av omgrep som «European Competence Framework for Researchers» og «set of core skills for researchers»⁴, som legg vekt på det generelle framfor det spesialiserte.

Om me samanliknar dei ulike måtane å tolke kompetanse på, så ser me samanheng mellom OECD sin modell «From Knowledge and skills to dispositions via capabilities» (Lucas 2019) og det Ludvigsenutvalet har lagt til grunn for det kompetanseomgrepet som har fått manifestere seg i Overordna del. Likevel kan det vere utfordrande å forstå. I OECD sin modell kjem det tydeleg fram samspelet som må vere mellom kunnskap på ulike område, den evna ein har til å anvende denne kunnskapen og sjå dette i lys av dei haldningane og verdiane ein etter kvart byggjer opp. Der kompetanseomgrepet i Overordna del legg eit breitt kunnskapsomgrep, haldingar og verdier som føresetnad for kompetansen, så legg OECD desse som ein direkte del av kompetansen, på same måte som Birgit Schaffar gjer, når ho utfordrar kompetanseomgrepet til å ha to ulike innhald. Kompetanseomgrepet i Overordna del kan kanskje tolkast som eit meir ope omgrep, der ein legg vekt på kontinuerleg utvikling ut frå kontekst no og tenkt framtid.

I narrativa våre er det vidare påfallande korleis det omsynet som tronar øvst i hierarkiet er omsynet til at det skjer endringar som krev noko av menneska og skulen, og det påfølgjande konkluderinga i at kompetansopolitikken direkte må svare på dei nye krava. I denne forteljinga får denne utviklinga rolle som ein agent, medan opplæringa vert eit objekt som må innrette seg etter det utviklinga fordrar. Biesta (2021, 10) påpeikar bruk av slikt rasjonale der samfunnsutviklinga vert vist til som eit faktum ein ikkje kjem utanfor, og påfølgjande legitimerer bestemte kompetansegrep, tilslører at ein har å gjere med ein politikk som tener somme interesser betre enn andre (Biesta 2021). Ut frå Bacchi sitt fjerde spørsmål om *Kva er ikkje problematisert, og sett på som sjølvsgagt, i framstillingane, som kanskje ikkje er så uproblematisk og sjølvsgagt likevel*, vil denne rasjonaliteten vere eit godt eksempel på eit slikt tilhøve.

Kompetanse for framtida er i stor grad forstått som å vere det «nye» og «aktuelle». På tvers av fleire av narrativa er det uttrykt eit syn på kompetanse der det «nye» er viktig. Dette nye vert problematisert av Lucas (2019), fordi mange av dei kompetansane som er sett å som viktige inn i framtida slett ikkje er noko nytt, men har vore viktige heile tida. Han hevdar at det nye ligg i at ein må nytte kompetansane på nye måtar, fordi føresetnadane er endra (Lucas 2019).

⁴European Commission. 2020. «European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience»
https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdhfc8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vla0beboiizf

Heile tanken om at ein skule for framtida må innehalde såkalla framtidsretta kompetanse kan òg verte utfordra. Narrativa me finn framhevar at skulen må utvikle seg, og Fullføringsreforma (2021a) tek til orde for å fjerne fellesfaga til fordel for eit framtidsfag, av di fellesfaga er utdaterte og representerer fortid der samfunnet treng framtidsretting. Filosofen Hannah Arendt resonnerer motsett. Skulen har for ho ei rolle i sjå tilbake, for å skape eit fundament av forståing av årsakene til at me er der me er. For Arendt er det dette som vil vere den riktige basisen å byggje gode resonnement og avgjersler på når ungdommane i framtida skal bringe verda framover (Arendt 1968, referert i Böwadt 2017, 68). Dette er altså eit alternativt rasjonale til det me finn i Perspektivmeldinga (2021) og Fullføringsreforma (2021a).

6.4 Ein arbeidslivsrelevant skule

Eit sentralt narrativ som me finn både i Fullføringsreforma (2021a) og i Perspektivmeldinga (2021), er presentasjonen av skulen som eit instrument for arbeidslivet, som gir kompetansen verdi ut frå eit performativitetsspektiv på kor godt den er vurdert å svare til eit slikt behov. Dette i tråd med logikken om skulen sitt føremål som har gjort seg gjeldande i globaliseringa sin tidsalder (jamfør Klitmøller og Sommer 2015, 17). I desse narrativa ser me at *rett* og *relevant* vert nytta i direkte samanheng med kompetanseomgrepet. Derfor er det interessant å sjå nærare på perspektivet dette er presentert frå, og vurdert ut for kva, kven og kvifor noko er sett som relevant og rett.

Me finn i narrativa mykje argumentasjon kring skulen sitt føremål kopla til korleis skulen skal gje ein kompetanse som arbeidslivet treng. Det er vidare eit gjennomgåande budskap i problempresentasjonen at skulen ikkje gir nok av den kompetansen som fyller arbeidslivet sitt behov. Dette byggjer igjen på to underliggjande presupposisjonar eller premiss. Det første er at det er *rett* å sjå på kompetanse i skulen i lys av kva arbeidslivet treng. Dette har me sett at er kalla ein rådande diskurs om opplæringa internasjonalt (Biesta 2021, Haslund 2018, 288) og drøfta i førre delkapittel. Det andre er at det er *mogleg* å identifisere eit sett med kompetansar som kan seiast å vere kva arbeidslivet treng. Det er utbreitt å leggje til grunn at dette er mogleg (jamfør Serder og Ideland 2015), samstundes kan det verte stilt spørsmål ved kor godt det ville løyse dei problema ein ynskjer at dette grepet skal løyse (Osberg og Biesta 2021).

Arbeidslivet sitt behov verkar i det heile å vere særleg gyldig som styrande for skulepolitikken. Måla me finn i eit slikt arbeidslivsnarrativ heng saman med produktivitet, velferd og sysselsetting. Måten å oppnå dette på i narrativa er å gje elevane kompetanse som arbeidslivet treng, og der utstrekt bruk av adjektiv kring kompetanse som «fremtidsrettet» og «relevant» og «nyttig», pluss koplinga mellom kunnskap og kompetanse og omgrep som «innovasjon», understrekar dette perspektivet. Dette samsvarer med ei utvikling Haslund peikar på, der arbeid er det aspektet ved mennesket og samfunnet som får høgast verdi (2018). Sjølv om det i Fullføringsreforma (2021a) er vist til at opplæringa skal vere i tråd med Overordna del (2017), og opne dører mot framtida, er perspektivet som meldinga følger opp i praksis avgrensa til å handle om å opne døra inn til arbeidslivet.

Arbeidslivet sitt behov fungerer med dette som ein form for indikator på kvalitet i utdanningssystemet. Denne forma for logikk er òg noko me kan finne att i andre dokument i tida, jamfør Madsen, Tønseth og Aarsand sin studie av kompetansereforma

(2021). Arbeidslivsrelevans som det vesentlege, impliserer eit svært avgrensa perspektiv på kva områda av tilværet som har verdi, og kva individ som er verdifulle. I delkapittelet om kompetanse for framtida nytta me Telhaug si utsegn om ein produktivitets- eller marknadsskildring om opplæring (Telhaug 2011), og viste til Bostad som meiner at å ta utgangspunkt i samfunnet sine behov kan kallast eit funksjonelt kunnskapssyn (2006).

Me meiner med dette på linje med Gardinier (2021) å tydeleg kunne sjå påverknaden frå overnasjonale aktørar i narrativa, gjennom eit kunnskapssyn som uttrykker ei tru på at dei mest verdifulle kompetansane kan identifiserast, at kva som er sentrale kompetansar for framtida let seg spå presist, i tråd med syn OECD er sagt å ha (Gardinier 2021, 141). Narrativet i Skulebidragsrapporten (2021) bidreg til å styrke dette inntrykket, ikkje gjennom sjølv å gje uttrykk for å understøtte eit slikt kunnskapssyn og kvalitetstenking, men ved å posisjonere seg med avstand til det.

Arbeidslivsnarrativa ser ut, som me før har nemnt, til å vere prega av det ein med Weber sitt omgrep kan kalle formålrasjonalt (Weber 1999), og det Klitmøller og Sommer (2015) peikar på som ei performativitetstenking om skulen. Dei ber med dette ei instrumentell og økonomisk utbytefokuserd framstilling av opplæring og kompetanse. Det er ikkje uventa med eit produktivitetsperspektiv på skule i ein finanskontekst, og det er heller ikkje uventa å sjå vidaregåande opplæring og yrkesfaga i lys av arbeidslivet som elevane skal ut i. Me ser likevel at arbeidslivsnarrativa i nokon grad forlét dei breiare dannelsings- og verdiperspektiva på skulen til fordel for eit produksjonsideal, og dermed i vesentleg grad bryt med skulen sin føremålsskildring og verdipresentasjon slik denne går fram av Overordna del (2017). Me vil her trekkje fram nokre døme.

Ein tydeleg skilnad mellom verdisynet i produktivitetsdiskursen kontra opplæringssektoren kan ein sjå i presentasjonen av menneskeverdet. I Overordna del (2017) er det ukrenkjelege menneskeverdet, likeverd, mangfald og anerkjenning sett høgt. På den andre sida, i den samfunnsøkonomiske konteksten i Perspektivmeldinga (2021), er den einskilde sin verdi knytt opp til i kva grad ein kan bidra til produktivitet og vekst, slik Madsen, Tønseth og Aarsand (2021) òg har funne i dokument i samtida. Menneske som er uføre, har psykisk sjukdom, er ikkje-tilpassa eller ikkje-integrerte sorterer tekststrukturmessig og tematisk inn under problemkonstruksjonen i Perspektivmeldinga (2021). Dette kan me igjen knyte til observasjonane Christie gjorde allereie i 1971 om verdisetjing i moderne industrisamfunn. Utanforskap og psykiske utfordringar er òg eksplisitt presentert som problematisk for den einskilde i Perspektivmeldinga, men teksten som heilskap vektlegg korleis dette hindrar og trugar samfunns mål som sysselsetting.

Skulen er i forlenginga av dette eit middel for den sosiale tilpassinga som skal motverke psykisk uhelse og utanforskap, noko som igjen kan gje effektivisering, velstandsauke og økonomisk vekst. Skulen sitt føremål ligg i produktivitets- og marknadsskildring på å kunne utdanne menneske til samfunnet sine behov, det såkalla *employability*-synet på mennesket (Moos 2018, 58). I ein finanskontekst er ikkje dette så problematisk. Det har i likevel vore hevda at det er utfordrande viss økonomisk-rasjonell tenking vert overført frå det nasjonale makronivået ned i sektorar som skulesektoren, og andre verdiar forbunde med ein slik målrasjonalt får feste her (Moos 2018). Ein skule der ei instrumentell forståing av læring og fokus på læringsresultat rår, er problematisert til å kunne vere ein skule der ein mister dannelsesidealet av syne (Dons 2012, 118). Me kan her også ved hjelp av Ghoshal (2005), trekkje fram ei undring kring korleis finansverda

sine grunnlagsteoriar og modellar ikkje tek inn aspekt ved den sosiale delen av tilværet, og dermed ser problemet med å overføre desse på samfunnet utanfor ei finansiell og samfunnsøkonomisk avgrensing (Ghoshal 2005).

Osberg og Biesta (2021) framheld at det er umogleg å setje måla for framtidig skule på førehand, og at det beste forsøket på det vil vere å søkje samklang mellom delane dette som høgare verdi i seg sjølv. Med utgangspunkt i Ghoshal (2005) og Osberg og Biesta (2021), kan ein innvende mot arbeidslivsnarrativa at strategien vil kunne slå feil. Det er ikkje gitt at den framtida som desse aktørane spår, med grunnlag i deira rasjonalitet, er den samfunnet burde ønskje seg. Og det er heller ikkje gitt at svaret på framtida sine utfordringar ligg i samtida si satsing på såkalla nye, etterspurte og relevante kompetansar.

6.5 Ein produktivitetsfremjande skule

Som me drøfta i dei førre delkapittela så handlar narrativa i Perspektivmeldinga (2021) og Fullføringsreforma (2021a) først og fremst om kompetanse som gir gevinst og resultat i form av innovasjon, produktivitet og effektivitet. På denne måten kan ein sjå omtala av viktig kompetanse i lys av Moos (2019) sitt glidning-omgrep; førestellingar frå finansverda grip inn i tenkinga kring skulen. Det vert mellom anna vist til teknologikompetanse, digital dugleik og yrkesfag som sentralt for å oppnå dei ønskete samfunnseffektane (Finansdepartementet 2021, Kunnskapsdepartementet 2021a). Dette kan ein karakterisere som eit strukturperspektiv på kunnskap (Dehlin og Irgens 2017, 163) som legg til grunn at det finst ein direkte samheng mellom auka kompetanse og resultat. Prosessen imellom vert lite vektlagt i narrativa. Me set dette i samheng med lågare prioritering av verdien av andre former for kompetanse, som dei formene for kompetanse som kan verte sagt å vere viktige for å fungere i fellesskap, samarbeid og samskapingssprossar i eit mangfaldig samfunn. Dette kan vere kompetansar som Goleman sine emosjonelle intelligens (1998) og samhandlingskompetansar (1995, 159), eller kompetansar i språk og kulturforståing. Dei sistnemnde tek somme av narrativa våre stilling til som mindre vesentlege.

Det me ser gjennom finanslinsa er ein politisk metodikk for korleis ein ynskjer å rigge samfunnsutviklinga. Strategien er eit sterkt funksjonelt fokus på kva som skal vere *resultatet* av opplæringa og auka kompetanse (Bostad 2006, 36). Den tek det for gitt at kompetanse og fullføring gir innovasjon og produktivitetsauke, og dermed utelèt ein *prosessen* mellom, og kompetanse som truleg er viktig for denne. Eit narrativ som ikkje legg til grunn at kompetansen frå dei ulike fellesfaga er viktig, at dei relasjonelle aspekta kan bidra i kunnskapsutvikling, eller at noko av dette er å sjå i samheng med det nå dei overordna måla, vil truleg heller ikkje promotere slike kompetansar.

I produktivitetsnarrativa er ein tydeleg samheng mellom eit godt liv, velferd, og høg produktivitet tatt for gitt. Når til dømes Perspektivmeldinga (2021) søker å finne løysingar på ein berekraftig økonomi, og gjerne ynskjer at me skal auke velstand og livskvalitet og halde på gode velferdsordningar, så er det sett som naturleg å satse på så mykje produksjon som mogleg. Men denne samhengen er heller ikkje udiskutabel eller gitt. Martha Nussbaum (2011) utfordrar eit narrativ om samhengen mellom velstand og gode liv, gjennom å innvende at gode liv for eit land sitt folk ikkje har ein direkte samheng med brutto nasjonalprodukt. Med utgangspunkt i Nussbaum sine

raisonnement, vil ein kunne seie at delar av Noreg sine godar, er verdiar som kan sjåast som vanskeleg å måle og å vekte tungt i ei statsfinansmelding. Framleis kan dei vere av høg verdi. Og vidare, at kompetanse som bidreg til å fremje og ta vare på desse verdiane, òg skal ha sin plass i skulen. Me ser at fleire former for gode, som urørt natur, god helse, fritid og anna, ikkje er med i kapitaloversikta (Finansdepartementet 2021, 94). Samstundes ser me at *ingen* kompetanserelaterte satsingar er nemnt i den delen av meldinga som handlar om naturmangfald, klima- og miljøutfordringar, og konfliktane desse aspekta kan ha mot andre samfunns mål.

Me vil kople dette til korleis narrativa gir skulen ei rolle i å introdusere eleven til ein fellesskap som er lokal, nasjonal eller global. Kva som er vekta som utfordringar og mål i narrativa kan sjåast i lys av dette. Føremålstenkinga kring skulen ser primært ut til å skulle introdusere elevane inn i ein nasjonal fellesskap. Dei overordna problema narrativa ser, gjeld nasjonale tilhøve kring fråfall, manglande formell kompetanse, og utfordringar ved skulen sin evne til å gje samfunnet relevant, nyttig og framtidretta kompetanse. I denne nasjonale fellesskapen er det verdiane ved samfunnet som demokrati og velferd som er viktige, og samfunnsmåla skulen skal svare ut, omfattar mellom anna kompetanse som skal styrke produktivitetssyn, sysselsetting og inkludering, og relevant og nyttig kompetanse for det norske arbeidslivet. For den globale verda er det marknads- og konkurransedimensjonen som er løfta fram, slik det ofte er i politikktutforminga (Klitmøller og Sommer 2015; Bell 2020). Den overnasjonale dimensjonen og dei felles globale utfordringar som samfunnet må løyse er til stades i empirien, gjennom å vise til eit grønt skifte og klima- og miljøutfordringane. Desse utfordringane vert likevel ikkje løfta fram som overordna problem å løyse, men vert sortert under ei røyndomsforståing som meir generelt legg til grunn at ei rask utvikling vil krevje nye kompetansar og problemløysing.

I tilfellet med ein økonomi i stadig vekst, kan spørsmålet om miljøomsyn fort kome på kant med andre omsyn. Utfordringa med miljøomsyn er at dei vil krevje ein sær lang horisont å tenkje innanfor. Politikken og skulen, og kanskje heile samfunnet, vert av Biesta (2019) derimot kritisert for å operere ut frå kva som gir raske resultat. I denne samanhengen ville motvekta kanskje innebære å leggje meir vekt på å utruste elevane med verdiar, haldningar og tankesett som bidreg til at dei kan stille spørsmål ved premissa om avkastning og produktivitetssauke, framfor å innordne seg desse samfunnsforventningane. Dette på linje med Biesta sin oppfordring om at opplæringa ikkje berre skal syte for å utdanne individ som kan sosialisere inn til å *oppfylle* ein samfunnsbestemt førehandsette agenda, men òg utdanne individ som kan tenkje uavhengig av denne og *setje* agenda (Biesta 2021, 14). Idealborgaren som me ser spor av, og som Larson og Cort finn teikna opp i samtidig utdanningspolitisk tenking, er derimot ikkje ein som heile tida utfordrar det eksisterande, men ein som bidreg i staten sitt marknadskonkurransprosjekt (Larson og Cort 2022, 103).

Foucault har vist korleis styresmaktene ved hjelp av samfunnsstrukturane opp gjennom historia har stetta sentrale mynde sine behov for å ta kontroll over *den produktive kroppen* ([1975] 2018,28). I våre narrativ er det produktive aspektet knytt til andre aspekt enn fysisk styrke. Men det er framleis den produktive borgaren som vert idealisert, og i delar av narrativa vert skulesystemet gitt ei rolle i å få fram denne borgaren.

6.6 Ein kapitalstimulerande skule

I Perspektivmeldinga (2021) vert det vist til at 74 prosent av kapitalformene i nasjonalformuen er såkalla humankapital (Finansdepartementet 2021, 94).

«Humankapital» har vore sagt å innebere eit menneskesyn som er kopla til nyliberalimen, og eit fokus på individet som råddande over ein vare – humankapitalen i ein marknad (Eliassen og Oldervik 2020). Individet er med det føresettt å ta ansvar for å utvikle kompetansar og ferdigheiter heile livet, og slik kunne kapitalisere på eigen kompetanse (2020, 32).

Dette individualiserande marknadsperspektivet på menneska kan ein sjå som ein kontrast til ein fellesskapsorientert idé der det som knyter oss saman av identitet er viktigare enn det som skil oss, og der kunnskap vert utvikla i relasjon til andre, og fellesskapen er det som skaper verdi i eit samfunnsutviklingsperspektiv (Pettersen 2006, 69). Viss eit individ primært har ansvar for å forbetre, forvalte og formidle sin eigen kapital, kan det ta fokuset noko vekk frå velferdsstaten sin rettstenking (Moos 2018, 58).

I tillegg til humankapitalen, finst det, slik me var inne på i førre delkapittel, ein del former for verdi eller gode som urørt natur, fritid med meir som ikkje er talfesta i kapitaloversikta i Perspektivmeldinga. I Skulebidragsrapporten (2021) vert eit anna kapitalomgrep som ikkje er direkte økonomisk relatert via mykje plass. Omgrepet sosial kapital vert introdusert parallelt med ei åtvaring mot humankapital-fokuset.

Skulebidragsrapporten (2021) legg vekt på det kollektive gode i den sosiale kapitalen som eit alternativ til humankapital-perspektivet. Den sosiale kapitalen er viktig som utgangspunkt for mellom anna læring og utvikling, ifølgje utvalet. Rapporten presenterer styrkinga av den sosiale kapitalen som eit skulebidraget som er viktig, mellom anna for å styrke tilknytninga til skulen for dei med kanskje dårlegast føresetnader og låg støtte heimanfrå. Fråfall, og manglande inkludering av marginaliserte grupper, er gjennomgåande i narrativa me har funne løfta fram som ei problematisering og hindring som ein skal jobbe mot på alle nivå i skulesystemet.

Samstundes kan individ-fokuset ein der legg opp til for å styrke den einskilde for å sikre prestasjonar for gjennomføring, mogleg kome i konflikt med fokuset på sosialkapitalen. At det vil kunne vere tilfelle, vert til dømes understøtta av undersøkinga til Allelin (2020) som fann at individfokuset i skulen fører til at det skaper seg to grupper av elevar. Elevar med gode sosiokulturelle føresetnadar, med sterke støttande heimemiljø, meistrar skulen og dei krava som er der, mens resten støyter på utfordringar. Dermed vert det interne skilnader som forsterkar seg. Desse momenta kan ein moglegvis kople til betydinga av sosial kapital som ein kollektiv faktor for meistring og gjennomføring. Som Hargreaves og Shirley peikar på, har føresetnadane elevane har med seg gjennom andre kapitalformer også fått ein ny og særleg aktualitet i samband med heimeskule ved covid-19 (2021, lok. 645), i og med at heimen er sett å spele ei sentral rolle i å etablere skilnad for dei som meistrar og dei som ikkje meistrar.

Ei anna kjent kapitalform er Bourdieu sitt omgrep kulturell kapital, der den kulturelle kapitalen vert sett som ein vesentleg sosial ressurs for å meistre og manøvrere i majoritetssamfunnet, og ha dei aksepterte preferansane for til dømes ulike kulturelle uttrykk (Bourdieu 1995 [1979]). Til skilnad frå denne kapitalforma, som ifølgje Bourdieu har ein markant ekskluderande side som ikkje stemmer med føremålstenkinga om utjamning av sosiale skilje, oppfattar me sosial kapital slik det er gjeve att i

Skulebidragsrapporten (2021) til å handle om ei styrking av tillit og relasjonar i fellesskapen. Lukkast skulen i dette, vil det igjen kunne vere ein ressurs for handling i fellesskapen. Det vil skape tilknytning og positiv innstilling til skulen, og motverke fråfall (Skulebidragsrapporten 2021). Dette verkar å vere eit alternativt narrativ om kva vegen til fullføring og måloppnåing er, samanlikna med det utkomme- og sluttkompetanseorienterte narrative me tidlegare i kapitlet var innom.

Elevane sitt beste og elevane sitt læringsmiljø er trekt fram som svært sentralt i forslag om ny opplæringslov (2021b). Me merkar oss at i narrativa om problematiseringane kring fråfall, er det fleire av dokumenta som trekk fram psykisk helse og trivsel som viktig. Me finn likevel ikkje desse områda så tungt vektlagt i rasjona i narrativa. Vurdert ut frå vår eigen erfaring og bakgrunn, er dette aspekt som i enda større grad burde fått overordna fokus. Ser me på funn kring skulestress frå Hemil-senteret (Haug m.fl. 2020) og psykisk uhelse frå til dømes Ungdata (Ungdatasenteret 2022) så finn me ikkje den merksemda i dei nasjonale narrativa som me ville tenkt var naturleg, korkje ut frå dette, eller ut frå situasjonsforståinga vår ut frå dei lokale kontekstane me jobbar i.

Me trur det er naudsynt for gjennomføring og tilknytning til skulen å arbeide på måtar i skulen som ikkje berre har sin legitimering ut frå at dei direkte styrkar generelle eller samfunnsnyttige kompetansar, men òg ut frå at dei styrkar heile mennesket. Me vil her vise til mellom anna Shirley sitt fokus på trivsel, der han legg både ei breiare forståing og ei tyngre vekt i trivsel for å fremje både læring og personleg utvikling (2020). Slikt fokus er til stades, men ikkje løfta fram som sentrale i samanhengane som narrativa våre etablerer. Like fullt vil dei kunne vere alternative løysingar på problematiseringar om fråfall frå skulen. Også i kompetansedefinisjonen i Overordna del (2017) kan ein finne støtte for å sjå heile mennesket. Viss ein ser formuleringa «å kunne tilegne seg» kunnskap og ferdigheitar som ei tilstandsskildding, fordrar kanskje nettopp denne tilstanden av å «kunne» at eleven er mottakeleg for læringa. Dette vil igjen vere avhengig av at andre delar av eleven som menneske spelar på lag.

6.7 Ei føremålsrasjonell skuleforteljing

Me vil slutte av drøftinga vår slik me starta den; i ein refleksjon kring i kva grad narrativa me har identifisert gir eit einskapleg oppdrag for skulen. Det vil me gjere ved å summere opp somme likskapstrekk og motsetningar som analysane og drøftinga har synt fram.

Eit moment me har funne interessant, er graden av påbod og normativ styrke dokumenta har synt fram. Ved både å setje ei open spørjing i NVivo og ved å setje søkeljos på sentrale omgrep, så har me greidd å identifisere *skal* og *kan* som høgfrekvente ord, som diskursivt har gitt oss ei forståing av kor *styrande* narrative i dokumentet er presentert som. Dette har me kommentert under vegs i høve intensjonen med det einskilde dokument, men det som overraska oss litt er Perspektivmeldinga (2021) sin balanse mellom «kan» og «skal» i høve dei andre dokumenta. Dei føregåande delkapitla har synt det relativt sterke kapitalfokuset i Perspektivmeldinga (2021), og det er kan hende eit diskursivt grep å heller la kapitalfokuset vere førande, og la «kan» dominere for å ta brodden av den retninga ein ynskjer me går i.

I narrativa som analysane har identifisert, ser me at hovudproblematiseringane legg vekt på at skulen ikkje fyller sin samfunnsfunksjon som sysselsetjingsmotor og produktivetsstimulant. I dette plasserer narrativa seg som tydeleg orienterte mot tidsspesifikk kunnskap og kompetanse som det normativt verdsette (Tyler [1949] 1996, 81). Eit syn som ser manglande oppfylling av samfunnsføremål som problematisk, er i seg sjølv også noko som kan problematiserast. Det er ikkje gitt at det bør vere eit mål å nå alle utdanningspolitiske mål fullt ut. Tenkjer ein det, vil elevane følgeleg verte reduserte til utdanningspolitiske objekt som offentlege mynde i større eller mindre grad har lyktast med i sine intervensjonar for (Donald 1992, gjeve att i Biesta 2021, 14). Dette kan verte ein manipulativ einsretting som strir mot fridomsverdiane skulen skal stå for, og som skal borge for mangfald i individuelle val (Donald 1992, gjeve att i Biesta 2021, 14).

Narrativa frå Fullføringsreforma (2021a), Perspektivmeldinga (2021) og til dels høyringsnotatet (2021b) og forslaget til opplæringslov (2021c) gir ifølge analysane våre uttrykk for oppfatningar om ukompliserte årsakssamanhengar. Det å prioritere sluttkompetanse, arbeidslivsrelevans og fullføringsorientert kompetansepolitikk i samtida, er føresett å gje bestemte og direkte framtidige effektar i samfunnet innanfor velferd, sysselsetting og produktivitet. Denne årsak-verknad-tenkinga gir ein av tre føremålsdimensjonar ved skulen (Biesta 2015) – den kvalifiserande – prioritet.

Ei slik forteljing kan me sjå i kontrast til det Osberg og Biesta (2021) peikar på som atterhald ein bør ta i utdanningspolitikken om at framtida aldri kan verte predikert. Viss ein legg til grunn at verda er i stadig endring, må slutninga vere at ei oppskrift på framtida som tek utgangspunkt i nåtida si problemforståing, vil kome til å treffe skeivt og i disharmoni med det den faktiske framtida fordrar (Osberg og Biesta 2021). Løysinga Osberg og Biesta presenterer, inneber å søkje mot balanse mellom føremålsdimensjonane, framfor å risikere å miste noko gjennom å la éin dimensjon få for stor forrang (2021). Å ha balanse mellom dei ulike områda og føremålsdimensjonane av skulen gjer det mogleg å la svaret på kva skulen skal bidra til vere i evig fornying (2021). Balansen bør vere å sjå som ein opphøgd estetisk kvalitet og mål i seg sjølv (2021). Denne balansen finn me ikkje i narrativa frå Perspektivmeldinga (2021), Fullføringsreforma (2021a) eller høyringa (2021b og c). I Skulebidragsrapporten (2021) er det til skilnad åtvare mot den direkte samhengstenkinga, og løfta fram at skulen må ha blikket retta mot fleire dimensjonar ved føremål og innhald samstundes. I Overordna del (2017) finn me tydelegare ein slik balanse mellom føremålsdimensjonane.

Me finn at mange former for kompetanse vert gitt legitimitet i form av å kunne gje gevinst for samfunnet, framfor gjennom å vere verdifulle på sjølvstendig grunnlag eller knytt til individet si utvikling og danning. Dette på linje med kva Hilt, Riese og Søreide fann kring forarbeida til fagfornyninga (2019). Livskompetanse og metakompetanse vert i våre narrativ primært gitt verdi for samfunnet, og får verdi av di det borgar for den kvalifiserande funksjonen til opplæringa (Biesta 2015) og minskar samfunnsrisiko (Saur 2020). Også i modellen «OECD Education 2030 Framework» (Lucas 2019), jamfør presentasjonen i kapittel 3.2, finn me det sosiale, emosjonelle, kognitive og metakognitive presentert som «skills» som saman med kunnskap og haldningar skal føre til handling. Ein kan innvende mot dette at innramminga peikar i retning av at verdien den einskilde kan trekke på desse elementa, først og fremst handlar om kva nytte samfunnet kan ha av dette i framtida. Med det rettar den seg inn mot den kvalifiserande dimensjonen av opplæringa, framfor mot subjektiveringsaspektet, som desse elementa

er tydelegare ramma inn som i Overordna del (2017). Samstundes får eit slik perspektiv fram at handlingar som er kloke og bidreg til det gode er avhengig av noko meir enn system av kalde fakta og tørre informasjonsbitar. Gode handlingar krev menneskelege aspekt, som verdiar, haldningar og evne til kjensler overfor omverda (Dahl 2022, 246).

Det er likevel ikkje slik at dei ulike kompetansane i våre narrativ er presentert i ei verdiforankra innramming som lyfter fram dei gode handlingane dei skal bidra til. Som me har sett er det vektlagt direkte utkome som produkt og tilstandar av auka samfunøkonomisk gevinst. Med dette til grunn, ser me ein tydeleg overvekt av føremålsrasjonalitet i narrativa (Weber 1999).

7 Konklusjon

I studien vår har me lagt til grunn at narrativ om skulen kan verke som diskursive praksisar eller teknologiar som meiningsgir og etablerer bestemte samanhengar og retningsval (Tamboukou 2015a). Me har undersøkt kva narrativ om skulen sitt oppdrag som er å finne gjennom fem ulike dokument, som har ulikt ståstad og perspektiv på skulen. Desse ståstadane kan me dele i fem ulike perspektiv: Det sektoreksterne og samfunnsøkonomiske perspektivet på skulen, representert ved Perspektivmeldinga (2021), og dei sektorspesifikke politiske signala om vidaregåande opplæring i framtida, representert ved Fullføringsreforma (2021a). Me har hatt prosessgrunnlag for framtidige rettslege rammer for opplæringsverksemda representert ved høyringsnotat og forslag til ny opplæringslov (2021b/c). Ei oppnemnd ekspertgruppe sine syn på kva styringsinformasjon som er ynskt lagt til grunn i utviklingsarbeid, og kva organisatoriske rammer skulen bør ha kring verksemda, er inkludert via Skulebidragsrapporten (2021). Til sist har me hatt med føremåls-, prinsipp-, og verdiperspektivet på opplæringa gjennom Overordna del (2017).

7.1 Problem, føremål, kompetanse for framtida og styringsgrep

For å kunne nærme oss ein konklusjon, vil me sjå attende til forskingsspørsmåla våre. Desse har styrt analysane, og danna grunnlaget for å finne narrativa. Første del av konklusjonen tek difor føre seg kva som er framstilt som oppdraget for opplæringa gjennom dei fem uttrykka for perspektiv på skulen.

Forskingsspørsmåla spurde jamfør kapittel 1.3 etter kva som er framstilt som problem og hinder for å oppnå føremåla med opplæringa, som føremåla med opplæringa, som kompetansebehov for framtida, og som styringsgrep som vil gje føremålsoppnåing. Her har analysane identifisert narrativ innafor og på tvers av dei fem dokumenta i empirien, jamfør kapittel 5.6.2. Drøftingane i kapittel 6 har danna grunnlag for å ende opp med to hovudnarrativ.

Det eine hovudnarrativet er ei forteljing om ein skule som skal bidra til samfunnet. Skulen sitt føremål ligg i å stimulere til produktivitet, velferdsauke, innovasjon og sysselsetjing. Oppdraget inneber å gje formell kvalifisering, rekvalifisering og læring heile livet, for eit arbeidsliv og eit samfunn i rask utvikling. Samfunnet krev framtidretta kompetansar og fleksibilitet av den einskilde. Det andre hovudnarrativet fortel om eit føremål for skulen i å danne og utdanne heile mennesket, og ruste elevane både til eit liv og eit arbeidsliv. Forteljinga legg vekt på læring både for den einskilde og i fellesskapen, på kort og lang sikt. Relasjonane vert gitt ein viktig plass som føresetnad for å lukkast med det doble oppdraget.

Ein av dei mest sentrale problematiseringane i det første narrativet, viser til at elevane ikkje får riktig, relevant, framtidretta og etterspurt kompetanse for det arbeidslivet dei skal ut i, og at skulen tek for lite tak i dette. Det vert i narrativet skapt ei samheng mellom tilstanden og manglande høva til å oppnå føremålet for skulen som stimulator for vekst og innovasjon. Stort fråfall og manglande fullføring vert problematisert som ei samfunnsøkonomisk ulempe, saman med ein opplæringssektor utan nok rettar og pliktar, og utan fleksible og tilpassa nok løp. Problematiseringane i den andre forteljinga

inkluderer manglande kunnskap for korleis dei ulike nivåa i skulen saman skal styrke føresetnadane for å oppnå føremålet med opplæringa, ein-sidede fokus kring kva som indikerer kvalitet og ein sektor med for lite vekt på begge sider av det doble oppdraget.

Ser me på kva som vert framstilt som kompetansebehovet for framtida i det første narrativet, har analysane synt fram ei forteljing om eit behov for formell kompetanse, og kompetanse som er framtidsretta, ny, etterspurt og relevant. Særskilt vert det vektlagt spesialisert yrkesfagleg kompetanse, generelle og fagovergripande kompetansar som livskompetanse og ulike former for metakompetanse er nødvendig for å bidra til innovasjon, produktivitet, problemløysing og sysselsetjing i det ukjente framtidssamfunnet. Dette heng saman med både føremålstenkinga og problematiseringane i det første narrativet som vektlegg samfunnet sine behov. Som kompetanse som kan bidra til føremålet vert det i det andre narrativet etterlyst styrking av sosial kapital. Denne forteljinga set dette i samanheng med målet om utjamning og at alle skal få føresetnadar for å nå måla med opplæringa og ha best mogleg utbytte på kort og lang sikt. Det vert trekt fram kunnskap, dugleik og haldningar, djupnelæring og forståing, og evne til refleksjon og kritisk tenking, som skal fremje etisk vurdering og handling.

Det siste forskingsspørsmålet handlar om kva styringsgrep som er presentert for å oppnå føremåla. I den første hovudforteljinga, der samfunnet og arbeidslivet sine behov vert høgt prioritert, ligg svaret i kompetansestrategiar for å lære heile livet, tidleg innsats og inkludering i arbeidslivet. Ei anna fag- og timefordeling i skulen, endra struktur, og i innføring av fleire rettar og pliktar for å styrke gjennomføringa er også løysingsforslag. Styringsgrepa i den andre hovudforteljinga etablerer ein samanheng med eit mål om å styrke føresetnadane for å nå det doble oppdraget. Då ligg svaret i styrkinga av kvalitative aspekt ved det lokale samarbeidet kring kvalitetsutvikling, brei medverknad og forankring og breitt informasjonsgrunnlag i prosessane. Det er også framheva samarbeid og refleksjon i profesjonsfelleskapen, og vekt på relasjonelle aspekt ved leiing, læringsarbeid og kvalitetsutvikling.

7.2 Narrativ om oppdraget for skulen for framtida

Med denne gjennomgangen til grunn, kan me gje eit svar på problemstillinga: *Kva narrativ om oppdraget til skulen er å finne i den nasjonale politikktutforminga i samtida, og gir narrativa eit einskapleg oppdrag for skulen for framtida?*

Gjennom analysar har me identifisert narrativa om skulen sitt oppdrag for framtida. Drøftinga fekk fram kva dimensjonar ved kompetanse- og føremålsframstillingar som dominerer på tvers. Dette har gitt grunnlag for å dele narrativa om skulen i to hovudgrupper. Me har fått fram *eitt hovudnarrativ* om ein nyttig skule for nasjonen og samfunnet. I denne forteljinga skal skulen først og fremst ha blikket festa på det å få elevane gjennom og fram til framtidsretta, arbeidslivsrelevant og formell sluttkompetanse. Dei skal bli til fleksible arbeidstakarar som kan skape produktivitet, innovasjon, vekst og sysselsetjing for framtidssamfunnet. Denne forteljinga vektlegg kvalifiseringsaspektet ved opplæringa (Biesta 2015), ser marknadsbehova som indikatorar på kva som er rett kompetanse å vektlegge for skulen, og presenterer kompetansar og verdiar for framtida gjennom eit føremålsrasjonale (Weber 1999).

I det *andre hovudnarrativet* ligg det doble oppdraget, og her handlar narrativet om ein skule for både samtida og framtida. Problematiseringane handlar i samfunnsperspektivet om dei store utfordringane i vår tid, og i sektorperspektivet om skulane si evne til ein skulepraksis som kan vere den beste ramma for å gje ei opplæring etter eit breitt føremål. Kvaliteten er sett som knytt til relasjonar, samarbeid og fellesskap, og balanse mellom omsyn til individet og samfunnet. I denne forteljinga finn me både kvalifiseringsdimensjonen, sosialiseringdimensjonen og subjektiveringsdimensjonen av føremålet med opplæringa representert (Biesta 2015). Individet i denne forteljinga innehar ei rekkje kvalifikasjonar, og har sterke evner og haldningar til å kritisk og etisk reflektere.

Utforskinga av narrativ har fått fram eit bilete av kva som er normaliserte måtar å forstå kunnskap og kompetansebehovet i samfunnet og skulen sitt føremål på. Det at det er tydeleg skilje mellom «rett» og mindre «rett» kompetanse, viser at det er vesentleg å ikkje berre halde seg til signal om dette isolert, men sjå det i samheng med kva slags normativ grunngeving eller føremålstenking kompetansen er sett saman med.

7.3 Konsekvensar i opplæringsfeltet?

Politikkutforminga kan verte sett på som analysar av kvar ein er i dag, kvar ein skal i morgon, og korleis ein skal kome dit. Slik me har sett, så ligg det også større tankemønster eller diskursar bakom dei politiske dokumenta som legg strukturar for forslag og pålegg som kjem fram. Narrativa konstituerer ulike sosiale realitetar, og teiknar opp relasjonar mellom staten og innbyggjarane på politisk selekterande måtar (Fischer 2003, 168) som har ei avgrensande verknad på korleis me tenkjer og handlar (Ball 1993, 12). Me ser at dei to hovudnarrativa me har funne om kva skulen skal gjere og vere, også impliserer to ulike bilete av kva tilsette i sektoren skal vere opptekne av å sikte mot i opplæringskvardagen. Dei to ulike samanbindingane av element til eit bestemt perspektiv impliserer to ulike normativt blikk på tilsette i skuleverket sine framtidige handlingar og praksisar (Livholts 2015, 4).

Me ser at sjølv om fagfornyninga skulle gje eit verdiløft i skulen, så set dominerande narrativ om skulen i realiteten kvalifiseringsføremålet og skulen sin produktive nytteverdi høgst. For vår del er det overraskande å sjå kor mange føringar, signal og element som me fann igjen på tvers av dokumenta, og kor samstemde særleg stortingsmeldingane og høyringa faktisk var i budskapet dei fremja. Dess meir utbreitt eit narrativ er, jo meir sannsynleg er det at skuleleiarar, lærarar og elevar kjem i kontakt med dei, og posisjonere seg sjølv i høve til dei.

Med dette i mente, vil me igjen kome tilbake til betydinga av kjennskap til, og forståing av, dei diskursive mekanismene som er i verknad når dei store forteljingane om skulen sitt oppdrag vert fortalde. For alle desse narrativa er det både trekt fram og valt samanhengar, problem og løysingar. Medvit om dette vil vere viktig å ha med seg i tolkingsarbeidet av nasjonale føringar, rapportar og styringsdokument i opplæringssektoren. I ei verd med ulike forteljingar om eleven og om skulen sitt oppdrag, og ulike føringar og ønskje for skulen, vert det viktig at skulane evnar å skape sine egne forteljingar lokalt som også kan romme dei samhengane som dei nasjonale narrativa utelèt.

7.4 Vidare kunnskapsbehov

Studium av utdanningspolitiske dokument kan få fram kva for utfordringar i samfunnet og innan utdanningsfeltet som vert sett som viktig å adressere gjennom utdanningspolitikken innanfor ein tidsperiode (Fan og Popkewitz 2020, xii). Dette har studien vår bidrege til å få fram kunnskap om, ved å kaste lys over ein samanheng mellom overordna narrativ og den kompetansen og føremålstenkinga som dokumenta promoterer.

Eit spørsmål studien vår ikkje svarer på, er korleis funna er å sjå i eit diakront perspektiv. Eit anna område det ville vere interessant å studere, er kva styringsrasjonalitet som pregar sektoren meir overordna gjennom dei narrativa som sirkulerer i samtida. Nok eit område å gripe fatt i, er korleis resepsjonen på mikronivået kan få konsekvensar for politikktutforminga. Somme tema i stortingsmeldingar og lovforslag kan synast å få mykje mediemerksemd, og bidra til kursending, slik me har sett kring framtidsfaget i Fullføringsreforma.

Til sist vil me nemne eit kunnskapshol når det gjeld korleis ein aktant i forteljinga om skulen verkar inn på sjølve utføringa av opplæringsoppdraget. Det har vorte innført eit nytt skuleadministrativt system, Visma InSchool (VIS), i alle fylkeskommunar i landet. VIS skal sikre samling av skuleadministrative prosessar i eitt og same system, at elevar får det timetalet dei skal ha i kvart fag og at lærartid vert fullt nytta. Dette fordrar eit planarbeid for å sikre at all aktivitet i skuleåret er læreplanfesta. Ut frå eigne erfaringar fører dette til utfordringar kring aktivitetar med grunngjeving i det breie og framtidsretta oppdraget til skulen. Med omsyn til dei to hovudnarrativa me har funne, som mellom anna beskriv den metakognitivt høgt kvalifiserte, samhandlande eleven, med framtidsretta, universelle og fagovergripande kompetansar, så kan grunnprinsippa i VIS komme til å gå på tvers av begge. VIS er ikkje del av den sentrale styringa, men vil likevel verke inn på praksis i store delar av skulesektoren framover. Å studere innføringa av VIS i lys av det breie oppdraget for skulen og av fagfornyninga som verdiløft, vurderer me som særskilt aktuelt.

Studien vår har vist korleis kombinasjonen av WPR-tilnærminga (Bacchi 2009) og ei narrativ analyse (Fischer 2003) synleggjer etableringa av større samhengar i form av narrativ, og med dette kva vinkling dei ulike utfordringane og problema er presenterte med. Det har styrka oss i å meine at tilnærminga vår har både ei teoretisk og praktisk verdi. Ein verdi denne forma for diskursanalytisk tilnærming til utdanningspolitiske dokument kan ha i praksisfeltet, er at denne synleggjeringa av framstilte samhengar gir ein inngang til å ha medvit om, forstå, og stille spørsmål ved dei narrativa og signala som omgir skuleverksemda.

Litteraturliste

Empiri

- Ekspertgruppe for skolebidrag. 2021. «En skole for vår tid – Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag.» regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf
- Finansdepartementet. 2021. «Perspektivmeldingen 2021. Meld. St. 14 (2020-2021).» regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/91bdfca9231d45408e8107a703fee790/no/pdfs/stm202020210014000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. 2021a. «Meld. St. 21 (2020-2021) Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.» regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- . 2021b. «Høringsnotat – Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven.» regjeringen.no
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e069262e09fa47d2b8ef4ddb3d971d9e/horingsnotat-forslag-til-ny-opplaringslov-og-endringer-i-friskolelove.pdf>
- . 2021c. «Vedlegg: Forslag til ny opplæringslov – Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)». regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e069262e09fa47d2b8ef4ddb3d971d9e/vedlegg-til-horingsnotat-lovforslaget-ny-opplaringslov-og-endringer-i-friskoleloven-pdf.pdf>
- . 2017. «Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen.» lovdata.no.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-09-01-1332>

Litteratur

- Allelin, Majsa. 2020. «Till kritiken av den utbildningspolitiska ekonomin.» I *Perspektiv på skolans problem. Vad säger forskningen?*, av Anders Fejes og Magnus Dahlstedt (red.), 273-290. Lund: Studentlitteratur.
- Anderson, Kate T., og Jessica Holloway. 2020. «Discourse analysis as theory, method, and epistemology in studies of education policy.» *Journal of Education Policy* 35(2): 188-221. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1552992>
- Anderson-Levitt, Kathryn, og Meg P. Gardinier. 2021. «Introduction contextualising global flows of competency-based education: polysemy, hybridity and silences.» *Comparative* 57 (1): 1-18. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1852719>
- Aristoteles. 2013. *Den nikomakiske etikk*. Oslo: Vidarforlaget.
- Asdal, Kristin, og Hilde Reinertsen. 2020. *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm.
- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Australia: Pearson Australia.
- . 2016. «Problematizations in Health Policy: Questioning How "Problems" are Constituted in Policies.» *Sage Open* 6 (2): 1-16.
<https://doi.org/10.1177%2F2158244016653986>

- Ball, Stephen J. 1993. «What is policy? Texts, trajectories and toolboxes.» *The Australian Journal of Education Studies* 13 (2): 10-17.
<https://doi.org/10.1080/0159630930130203>
- . 2015. «What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research.» *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. 36 (3): 306-313. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Befring, Edvard. 2015. *Forskningsmetoder i utdanningsvitenskap*. Oslo: Cappelen Damm.
- Bell, Leslie A. 2020. «Education Policy: Development and Enactment – The Case of Human Capital.» I *Handbook of Education Studies. Values, Governance, Globalization and Methodology, Volume I*, av Guorui Fan og Thomas S. Popkewitz (red.), 31-51. Springer. Ebok.
<https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/27339>
- Biesta, Gert. 2015. «Hva skal vi gjøre med barna? Om utdanning, motstand og dialogen mellom barn og verden.» I *Læring, dannelse og utvikling. Kvalifisering for fremtiden i barnehage og skole*, av Jacob Klitmøller og Dion Sommer (red.), 109-126. Oslo: Pedagogisk Forum.
- . 2019. «What Kind of Society Does the School Need? Redefining the Democratic Work of Education in Impatient Times.» *Studies in Philosophy and Education* 38 (86): 657-668. <https://doi.org/10.1007/s11217-019-09675-y>
- . 2021. «Reclaiming a future that has not yet been: The Faure report, UNESCO's humanism and the need for emancipation of education.» *International Review of Education*. 2021: <https://doi.org/10.1007/s11159-021-09921-x>
- Bjordal, Ingvil. 2021a. «Elevøkonomien.» I *Fra fellesskole til konkurranseskole. Markedsretting i grunnskolen – sentrale virkemidler og lokale erfaringer*, av Ingvil Bjordal og Cecilie R. Haugen, 76-99. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2021b. «Offentlig innsyn og publisering av resultater på skolenivå.» I *Fra fellesskole til konkurranseskole. Markedsretting i grunnskolen – sentrale virkemidler og lokale erfaringer*, av Ingvil Bjordal og Cecilie R. Haugen, 100-126. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bostad, Inga. 2006. «Filosofi som metode.» I *Dialog og danning. Det filosofiske grunnlaget for læring*, av Inga Bostad og Tove Pettersen (red.), 29-44. Oslo: Spartacus.
- Bourdieu, Pierre. 1995 [1979]. *Distinksjonen. En sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo: Pax Forlag.
- Brandi, Ulrik, og Jonas Sprogøe. 2019. *Det magiske øyeblikk. Kvalitativ analyse skridt for skridt*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brunstad, Paul Otto. 2015. «Nykommeren – fra teoretisk innøvelse til faglig utøvelse i lys av praktisk visdom.» I *Eksistens og pedagogikk. En samtale om pedagogikkens oppgave*, av Paul Otto Brunstad, Solveig Magnus Reindal og Herner Sæverot (red.), 109-124. Oslo: Universitetsforlaget.
- Böwadt, Pia Rose. 2017. *Pædagogisk filosofi. Et overblikk*. Latvia: Hans Reitzels Forlag,
- Camphuijsen, Marjolein K., Jorunn Møller, og Guri Skedsmo. 2021. «Test-based accountability in the Norwegian context: exploring drivers, expectations and strategies.» *Journal of Education Policy* 36 (5): 624-642.
<https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1739337>
- Christie, Nils. 1971. *Hvis skolen ikke fantes*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Thomas. 2022. *Statistikk, kunstig intelligens og profesjonelt skjønn. Om ulike former for kunnskaping*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dehlin, Erlend, og Eirik J. Irgens. 2017. «Kunnskap som struktur i møte med kunnskap som praksis: Dilemma og spenninger i norsk skoleutvikling.» I *Kunnskap for en*

- bedre skole. Etter- og videreutdanning som strategi*, av May Britt (red.) Postholm, 161-188. Bergen: Fagbokforlaget.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsfag og humaniora. 2021. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsfag og humaniora*. 5. utgave. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene
- Dons, Carl Fredrik. 2012. «Skoleledelse og styringsdilemmaer i et dannelsesperspektiv.» I *Utdanning mellom styring og danning. Et nordisk panorama*, av Astrid Grude Eikseth, Carl Fredrik Dons og Nina Garm (red.), 115-131. Trondheim: Akademika forlag.
- Dreyfus, Hubert L., og Stuart E. Dreyfus. 2004. «The Ethical Implications of the Five-Stage Skill-Acquisition Model.» *Bulletin of Science, Technology & Society* 24 (3): 251-264 <https://doi.org/10.1177%2F0270467604265023>
- Ekspertgruppe for skolebidrag. 2021. «En skole for vår tid – Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag.» *regjeringen.no*. https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf
- Ekspertgruppe for skolebidrag. 2020. *Kunnskapsgrunnlaget, Del 1 av oppdrag for Kunnskapsdepartementet*. Delrapport, Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag/kunnskapsgrunnlag/>
- Eliassen, Knut Ove, og Heidun Oldervik. 2020. «Da norsk skole skulle kvalitetssikres.» I *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse.*, av Heidun Oldervik, Ellen Saur, Hans Petter Ulleberg og (red.), 25-40. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fan, Guorui, og Thomas S. Popkewitz. 2020. «Introduction: Education Policy and Reform in the Changing World.» I *Handbook of Education Policy Studies. Values, Governance, Globalization, and Methodology, Volume I*, av Guorui Fan og Thomas S. Popkewitz (red.), v-xx. Springer. Ebok. <https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/27260>
- Finansdepartementet. 2021. «"Perspektivmeldingen 2021". Meld. St. 14 (2020-2021).» *regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/91bdfca9231d45408e8107a703fee790/no/pdfs/stm202020210014000dddpdfs.pdf>
- Fischer, Frank. 2003. «Public Policy as Narrative: Stories, Frames, and Metanarratives.» I *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, av Frank Fischer, 161-180. Oxford University press. Ebok.
- Foucault, Michel. [1966] 1996. *Tingenes orden. En arkeologisk undersøkelse av vitenskapene om mennesket*. Oslo: Aventura forlag.
- . [1970] 2018. *Diskursens orden*. Oslo: Spartacus Forlag.
- . [1975] 2018. *Overvåkning og straff. Det moderne fengsels historie*. Gyldendal akademisk.
- Gardinier, Meg P. 2021. «Imagining globally competent learners: experts and education policy-making beyond the nation-state.» *Comparative Education* 57 (1): 130-146. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1845064>
- Ghoshal, Sumantra. 2005. «Bad management theories are destroying good management practices.» *Academy of Management Learning & Education* 4 (1): 75-91. <https://www.jstor.org/stable/40214265>
- Goleman, Daniel. 1995. *Emotional Intelligence*. New York: Bantam Books.
- Goleman, Daniel. 1998. «The emotional Intelligence of leaders.» *Leader to leader* 1998(1): 20-26.

- Grue, Jan. 2015. *Teori i praksis. Analysestrategier i akademisk arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gunnulfsen, Ann Elisabeth, og Jorunn Møller. 2021. «Production, Transforming and Practicing 'What works' in Education – The Case of Norway.» I *What Works in Nordic School policies? Mapping Approaches to Evidence, Social Technologies and Transnational Influences*, av John Benedicto Krejsler og Lejf Moos (red.), 87-102. Springer. Ebok. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-66629-3>
- Gustavsson, Bernt. 2004. «Aristoteles: Förundrans och klokhets tänkare.» I *Pedagogikkens mange ansikter. Pedagogisk idéhistorie fra antikken til det postmoderne*, av Kjetil Steinsholt og Lars Løvlie (red.), 36-50. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hall, Jeffrey B., og Kirsten Sivesind. 2015. «State School Inspection Policy in Norway and Sweden (2002-2012): a reconfiguration of governing modes?» *Journal of Education Policy* 30 (3): 429-458. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.945488>
- Haslund, Irene. 2018. *Nye begynnelse i pedagogikken. Hanna Arendt, utdanning og kunnskapssyn i vår tid*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Haugen, Cecilie R. 2021. «Kunnskap og pedagogikk.» I *Fra fellesskole til konkurranseskole. Markedsretting i grunnskolen – sentrale virkemidler og lokale erfaringer*, av Ingvil Bjordal og Cecilie R. Haugen, 161-190. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksson, Staffan, og Ole Søbstad. 1972. *Å undervise i dag*. 3. utgave. Oslo: NKS-forlaget.
- Hilt, Line T., Hanne Riese, og Gunn Elisabeth Søreide. 2019 «Narrow identity resources for future students: the 21st century skills movement encounters the Norwegian education policy context.» *Journal of Curriculum studies* 51(3): 384-402. <https://doi.org/10.1080/00220272.2018.1502356>
- Hitching, Tonje Raddum, og Aslaug Veum. 2011. «Introduksjon.» I *Diskursanalyse i praksis*, av Tonje Raddum Hitching, Anne Birgitta Nilsen og Aslaug Veum (red.), 11-40. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Hovdenak, Sylvi Stenersen, og Janicke Heldal Stray. 2015. *Hva skjer med skolen? En kunnskapssosiologisk analyse av norsk utdanningspolitikk fra 1990-tallet og frem til i dag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Irgens, Eirik. 2016. *Skolen. Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Iversen, Jon Marius Vaag, og Hans Bonesrønning. 2019. «Kan kommunale skoleeiere bidra til bedre undervisning for elever som strever?» I *Skolen vår!*, av Joakim Caspersen og Christian Wendelborg (red.), 229-250. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og May Britt Postholm. 2018. *Forskningsmetode for masterstudenter i lærerutdanningen*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jakhelln, Henning, og Jorunn Møller. 2016. «Retten i skolen – styring og sikring.» I «Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk» av Kristian Andenæs og Jorunn Møller (red.), 23-53. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, Lars E. F., Tore Witsø Rafoss, og Erik Børve Rasmussen. 2018. *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jones, Michael D., og Mark K. McBeth. 2010. «A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong?» *The Policy Studies Journal* 38 (2): 329-353.

- Jørgensen, Marianne Winther, og Louise Phillips. 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Gylling: Roskilde Universitetsforlag.
- Jørgensen, Sissel Redse, og Rani Lill Anjum. 2006. «Det inkluderte mennesket.» I *Dialog og danning. Det filosofiske grunnlaget for læring*, av Inga Bostad og Tove Pettersen (red.), 87-104. Oslo: Spartacus forlag.
- Karseth, Berit, Ole Andreas Kvamme, og Eli Ottesen. 2020. «Rapport 1: Fagfornyelsens læreplanverk. Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold.» *Publikasjoner fra prosjektet Evaluering av fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser (EVA2020)*. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/publikasjoner/eva2020-delrapport-1.pdf>
- Klitmøller, Jacob, og Dion Sommer. 2015. «Barn i barnehage og skole: læring, dannelse og utvikling i globaliseringens tidsalder.» I *Læring, dannelse og utvikling. Kvalifisering for fremtiden i barnehage og skole*, av Jacob Klitmøller og Dion Sommer (red.), 13-44. Oslo: Pedagogisk forum.
- Korseberg, Karl-Arne Næss. 2016. «Skolens verdigrunnlag – kristendommens plass i skolen.» I *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*, av Nina Volchmar, 148-177. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. 2016. «Meld. St. 28 (2015-2016). Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet.» *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8e1f41732ca4a64b003fca213ae663b/no/pdfs/stm201520160028000dddpdfs.pdf>
- . 2017. «Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen.» *lovdata.no*. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-09-01-1332>
- . 2021a. «Meld. St. 21 (2020-2021). Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.» *Regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/?ch=1>
- . 2021b. «Høringsnotat – Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven.» *regjeringen.no*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e069262e09fa47d2b8ef4ddb3d971d9e/horingsnotat-forslag-til-ny-opplaringslov-og-endringer-i-friskolelove.pdf>
- . 2021c. «Vedlegg: Forslag til ny opplæringslov – Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)». *regjeringen.no*: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e069262e09fa47d2b8ef4ddb3d971d9e/vedlegg-til-horingsnotat-lovforslaget-ny-opplaringslov-og-endringer-i-friskoleloven-pdf.pdf>
- Larsen, Eivind, Jorunn Møller, og Ruth Jensen. 2020. «Constructions of professionalism and the democratic mandate in education. A discourse analysis of Norwegian public policy documents.» *Journal of Education Policy* 37 (1): 106-125 <https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1774807>
- Larson, Anne, og Pia Cort. 2022 «Qualification, socialisation and/or subjectification – three international organisations' prioritisation of the purposes of adult education and learning from the 1970s to the 2010s.» *International Journal of Lifelong Education* 41 (1): 91-106. <https://doi.org/10.1080/02601370.2022.2030422>
- Livholts, Mona. 2015. «Discourse, Power and Representation.» I *Narrative Methods: Theoretical Departures, Analytical Strategies and Situated Writings*, av Mona Livholts og Maria Tamboukou. Sage. Ebok. <https://dx.doi.org/10.4135/9781473921764>
- Lucas, Bill. 2019. «Why we need to stop talking about twenty-first century skills.» 2019

- (283): 1-18. Centre for Strategic Education.
https://www.researchgate.net/publication/332864663_Why_we_need_to_stop_talking_about_twenty-first_century_skills
- Lynggaard, Kennet. 2012. «Dokumentanalyse.» I *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*, av Svend Brinkmann og Lene Tanggaard, 153-170. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Madsen, Gyrid Otnes, Christin Tønseth og Liselott Aarsand. 2021. «Læring som livsstil og normalitet: Konstruksjoner av samfunnsborgere i kompetansereformens grunnlagsdokumenter.» *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk* 7: 347-361.
<https://doi.org/10.23865/ntpk.v7.2588>
- Mausethagen, Sølvi. 2013. «Governance through Concepts: The OECS and the Construction of "Competence" in Norwegian Education Policy.» *Berkeley Review of Education* 4 (1): 161-181. <https://doi.org/10.5070/B84110058>
- Moos, Lejf. 2018. «Når skolen bliver en forretning.» I *Marionetteskolen*, av Eldar Taraldsen og Endre Kanestrøm, 57-82. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- . 2019. «Præludium: opkridtning av banen.» I *Glidninger: 'usynlige' forandringer inden for pædagogik og uddannelser: 7-39*. Emdrup: Aarhus Universitet
- Møller, Jorunn, (red.) 2016. *Retten i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neumann, Iver B. 2001. *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordin, Andreas, og Daniel Sundberg. 2021. «Transnational competence frameworks and national curriculum-making: the case of Sweden.» *Comparative Education* 57 (1): 19-34. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1845065>
- NOU 2014:7. 2014. «Elevenes læring i fremtidens skole.» Oslo: Kunnskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e22a715fa374474581a8c58288edc161/no/pdfs/nou201420140007000dddpdfs.pdf>
- NOU 2015:8. 2015. «Fremtidens skole.» Oslo: Kunnskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/da148fec8c4a4ab88daa8b677a700292/no/pdfs/nou201520150008000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:23. 2019. «Ny opplæringslov.» Oslo: Kunnskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/nou201920190023000dddpdfs.pdf>
- Nussbaum, Martha C. 2009. «Education for profit, education for freedom.» *Liberal Education* 95 (3): 6-13. <https://www.proquest.com/trade-journals/education-profit-freedom/docview/209814778/se-2?accountid=12870>
- Nussbaum, Martha C. 2011. *Creating Capabilities. The human development approach*. Cambridge: The Belknap Press of University Press.
- OECD. *Definition and Selection of Key Competencies: Executive Summary*. OECD. 2005.
- Opplæringslova – oppl. 1998. «Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa av 21. mai 2021 nr. 42.» <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Osberg, Deborah, og Gert Biesta. 2021. «Beyond curriculum: Groundwork for a non-instrumental theory of education.» *Educational Philosophy and Theory* 53 (1): 57-70. <https://doi.org/10.1080/00131857.2020.1750362>
- Pettersen, Tove. 2006. «Vennskap og kunnskap.» I *Dialog og danning. Det filosofiske grunnlaget for læring*, av Inga Bostad og Tove Pettersen (red.), 65-86. Oslo: Spartacus.
- Riese, Hanne, Line Hilt, og Gunn Søreide. 2020. «Selvregulering som pedagogisk formål: Diskursive fornyelser i "Fremtidens skole".» *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*. 6: 176-190. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v6.1717>

- Rønne, Knut Petter. 2017. «OECD: Politisk premissleverandør siden 1961.» *Dagens perspektiv*. <https://dagensperspektiv.no/2016/oecd-politisk-premissleverandor-siden-1961>
- . 2016. «OECD: Viktig verktøy eller farlig rikmannsklubb?» *Dagens perspektiv*. <https://www.dagensperspektiv.no/2016/oecd-viktig-verktoy-eller-farlig-rikmannsklubb>
- Saur, Ellen. 2020. «Oppfølgingstjenesten – skolens bricoleurer?» I *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse*, av Heidun Oldervik, Ellen Saur og Hans Petter Ulleberg (red.), 173-190. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schaffar, Birgit. 2019. «Svårigheter i å definere begreppet kompetens.» *NordYrk* 9 (1): 111-128. <https://doi.org/10.3384/njvet.2242-458X.1991111>
- Schaffar, Birgit. 2021. «Competent uses of competence: on the difference between a value-judgment and empirical assessability.» *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 7(2): 55-64. <https://doi.org/10.1080/20020317.2021.1958993>
- Schaanning, Espen. 2021. «Om å verdsette elever. Forskjellstenkning i norsk skolepolitikk.» *Arr Idéhistorisk tidsskrift*. 3 (4): 31-51.
- Serder, Margareta, og Malin Ideland. 2015. «PISA: problemet med en metaundersøkelse.» I *Læring, dannelse og utvikling. Kvalifisering for fremtiden i barnehage og skole*, av Jacob Klitmøller og Dion Sommer, 127-152. Pedagogisk forum.
- Shirley, Dennis. 2020. «Beyond Well-being: The Quest for Wholeness and Purpose in Education.» *ECNU Review of Education*. 3 (3): 542-555. <https://doi.org/10.1177%2F2096531120932579>
- Shirley, Dennis, og Andy Hargreaves. 2021. *Five Paths of Student Engagement: Blazing the Trail to Learning and Success*. Bloomington IN: Solution Tree Press.
- Språkrådet. 2022. *Policy på norsk*. <https://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/policy-pa-norsk/>
- Stortinget. Udatert. *Stortinget – ordbok*. (funnen 11.08.2021). <https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=MNO>
- Sylte, Ann Lisa. 2016. *Profesjonspedagogikk – Profesjonsretting/yrkesretting av pedagogikk og didaktikk*. 2. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Säljö, Roger. 2016. *Læring – En introduksjon til perspektiver og metaforer*. 2021. Oslo: Cappelen Damm.
- Sørreime, Øyvind. 2021. «Tiden er kanskje inne til å dreie styringssystemet i skolen i en mer tillitsbasert retning.» *Utdanningsnytt.no*. <https://www.utdanningsnytt.no/administrasjon-rektorutdanning-skoleleder/tiden-er-kanskje-inne-til-a-dreie-styringssystemet-i-skolen-i-en-mer-tillitsbasert-retning/283655>
- Tamboukou, Maria. 2015a. «Narrative Phenomena: Entanglements and Intra-actions in Narrative Research.» I *Discourse and Narrative Methods: Theoretical Departures, Analytical Strategies and Situated Writings*, av Mona Livholts og Maria Tamboukou. Sage. Ebok.
- . 2015b. «Narrative Modalities of Power.» I *Discourse and Narrative Methods: Theoretical Departures, Analytical Strategies and Situated Writings*, av Mona Livholts og Maria Tamboukou. Sage. Ebok.
- Telhaug, Alfred Oftedal. 2011. «Dannelsesbegrepet i grunnskolens læreplaner.» I *Dannelse. En introduksjon til et ullent pedagogisk landskap*, av Kjetil Steinsholt og Stephen Dobson (red.), 211-254. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

- Tjora, Aksel. 2021. *Kvalitative forskningsmetoder*. 4. utgave. Opolgraf: Gyldendal akademisk.
- Tyler, Ralph W. 1996 [1949]. «Grunnprinsipper for læreplan og undervisning.» I *Skolens undervisning og barnets utvikling: Klassiske tekster*, av Erling Lars Dale (red.), 81-112. Oslo: Gyldendal.
- Utdanningsdirektoratet. 2015. «Generell del av læreplanen.» *Utdanningsdirektoratet*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/utgatt/generell-del-av-lareplanen-utgatt/>
- . 2016. *Læringsutbytte – kvalitet i opplæringen*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-fagopplaringen/Administrasjon/Laringsutbytte/>
- . 2021. *Høyring Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskolelova*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/?expand=horingsnotater>
- Statistikk – Statistikk og analyser om barnehager i grunnsopplæringen i Norge*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/>
- . 2022b. *Ny opplæringslov med forskrifter fra august 2024*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/>
- Ungdatasenteret ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet. 2022. *Ungdata*. <https://www.ungdata.no/>
- Utdanningsforbundet. 2019. «Læringsutbytte – definisjoner og dimensjoner – Temanotat 1/2019.» *Utdanningsforbundet*. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2019/laringsutbytte--definisjoner-og-dimensjoner/>
- Visma. *Visma InSchool*. u.d. <https://www.visma.no/skoleadministrasjon/videregaende-skole/> (funne 2022).
- Watling, Rob, Weronica James, og Ann J.R. Briggs. 2012. «Qualitative Data Analysis: Using NVivo.» I *Reserach Methods in Educational Leadership & Management*, av Anne R.J. Briggs, Marianne Coleman og Marlene Morrison, 3. utgåve. 381-396. London: SAGE. <https://dx.doi.org/10.4135/9781473957695>
- Webb, P. Taylor. 2014. «Policy problematization.» *International Journal of Qualitative Studies in Education* 27 (3): 364-376. <https://doi.org/10.1080/09518398.2012.762480>
- Weber, Max. 1999. *Verdi og handling*. Oslo: Pax Forlag.
- Wiborg, Susanne. 2016 «Global uddannelsespolitik og nationale skolesystemer: divergens eller konvergens?» I *Utdannelseshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*, av Nina Volchmar (red.), 241-264. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Figurar

- Lucas, Bill. 2017. *The future of Education and Skills: Education 2030 Framework*. I «Why we need to stop talking about twenty-first century skills.», av Bill Lucas (2019) https://www.researchgate.net/publication/332864663_Why_we_need_to_stop_talking_about_twenty-first_century_skills
- Lucas, Bill. 2017. *From knowledge and skills to dispositions via capabilities*. I «Why we need to stop talking about twenty-first century skills.», av Bill Lucas (2019) https://www.researchgate.net/publication/332864663_Why_we_need_to_stop_talking_about_twenty-first_century_skills

