

Marielle Allsted

Et nytt system for kvalitetsutvikling?

En analyse av NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*

Masteroppgave i sosialpedagogikk

Veileder: Ingvil Bjordal

Mai 2024

Marielle Allsted

Et nytt system for kvalitetsutvikling?

En analyse av NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*

Masteroppgave i sosialpedagogikk
Veileder: Ingvil Bjordal
Mai 2024

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for lærerutdanning



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om kvalitet i skolen. Oppgaven springer ut av en langvarig forhandling om hva som skal være uttrykk for kvalitet ved norsk skole. Oppgaven legger til grunn at denne forhandlingen må ses i lys av en større historisk og politisk kontekst: Hva som anses som skolens formål og hva som tillegges verdi i skolen, påvirkes av strømninger i samfunnet for øvrig. Kvalitetsbegrepet er derfor ikke et statisk begrep, men et begrep som stadig reforhandles. Noen måter å forstå og snakke om kvalitet på blir etter hvert så etablerte at de kan identifiseres som ulike kvalitetsdiskurser. I denne oppgaven ses to ulike kvalitetsdiskurser i sammenheng med to ulike utdanningspolitiske paradigmer. En *humanistisk kvalitetsdiskurs* knyttes til et sosialdemokratisk utdanningspolitisk paradigme, og en *offisiell kvalitetsdiskurs* knyttes til et nyliberalt utdanningspolitisk paradigme. Mens den sosialdemokratiske utdanningspolitikken hadde sin storhetstid i tiårene etter andre verdenskrig, har en nyliberal og mer markedsrettet utdanningspolitikk vært dominerende i Norge siden tusenårsskiftet.

Som et ledd i denne politikken ble nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) for den norske skolen etablert i 2004, blant annet på bakgrunn av utredningene til Kvalitetsutvalget (NOU 2002: 10; NOU 2003: 16). Helt siden systemet ble innført, har det vært gjenstand for mye debatt og kritikk. Nå, 20 år senere, har et nytt utvalg – Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen – gjennomgått NKVS med formål om å videreutvikle systemet. Utvalgsarbeidet har ledet fram til to innstillinger: delinnstillingen *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – et kunnskapsgrunnlag* (NOU 2023: 1) og hovedinnstillingen *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel* (NOU 2023: 27). Med hovedinnstillingen presenterer utvalget det de omtaler som et nytt system for kvalitetsutvikling for norsk skole.

Denne masteroppgaven er en analyse av utvalgets hovedinnstilling. Oppgavens problemstilling er: *Hvilke kvalitetsdiskurser kommer til uttrykk i NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel, og hva kjennetegner tiltakene som Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår?* Det første leddet av problemstillingen undersøkes ved hjelp av et diskursinspirert rammeverk. Dette rammeverket er basert på litteratur om kvalitetsdiskurser (Gewirtz, 2010) og utdanningspolitiske paradigmer (Arnesen & Lundahl, 2006). Det andre leddet av problemstillingen undersøkes ved hjelp av begrepene *bekreftende* og *transformerende* tiltak som er hentet fra Fraser (1997) sin sosiale rettferdighetsteori. Hovedfunnene fra analysen kan oppsummeres som 1) et vagt kvalitetsbegrep, 2) profesjonalisering av kvalitetsutviklingen, 3) «ytterligere forsøk med samme oppskrift» og 4) detaljstyring av dialog og samarbeid. På bakgrunn av analysen konkluderer oppgaven med at det nye systemet for kvalitetsutvikling er preget av spenninger mellom en humanistisk kvalitetsdiskurs og en offisiell kvalitetsdiskurs. Verdi- og idégrunnlaget for det nye systemet har klare referanser til en humanistisk kvalitetsdiskurs, mens tiltakene som utvalget foreslår i stor grad representerer en videreføring av den offisielle kvalitetsdiskursen. Samlet sett kan tiltakene som utvalget foreslår best beskrives som bekreftende. Det betyr at de i liten grad rokker ved de underliggende strukturene i dagens kvalitetsvurderingssystem. I sum konkluderer oppgaven med at det er misvisende å beskrive det nye systemet som et «nytt» system. Mange av utfordringene som utvalget identifiserer i delinnstillingen synes ikke å bli løst med det nye systemet, og dette bør tas på alvor og følges opp i videre studier.

Abstract

This master's thesis centers around quality in education. The thesis emerges from a longstanding negotiation about what should be expressions of quality in the Norwegian school system. It posits that this negotiation must be viewed in light of a broader historical and political context: What is considered the purpose of education and what is valued in schools is influenced by trends in society at large. Therefore, the concept of quality is not static but rather constantly negotiated. Some ways of understanding and discussing quality become so established that they can be identified as different quality discourses. This thesis examines two different quality discourses in conjunction with two different educational policy paradigms. A *humanistic quality discourse* is linked to a social democratic educational policy paradigm, while an *official quality discourse* is associated with a neoliberal educational policy paradigm. While social democratic education policy had its heyday in the decades following World War II, a neoliberal and more market-oriented education policy has been dominant in Norway since the turn of the millennium.

As part of this policy, the National Quality Assessment System (NQAS) for the Norwegian school was established in 2004, partly based on the reports of the Quality Committee (NOU 2002: 10; NOU 2003: 16). Since its introduction, the system has been the subject of much debate and criticism. Now, 20 years later, a new committee – the Committee for Quality Development in Schools – has reviewed the NQAS with the aim of further developing the system. The committee's work has led to two reports: the interim report "Assessment and Quality Development in Schools – a Knowledge Base" (NOU 2023: 1) and the main report "A New System for Quality Development – for Students' Learning and Well-being" (NOU 2023: 27). With the main report, the committee presents what they refer to as a new system for quality development for the Norwegian school system.

This master's thesis is an analysis of the committee's main report. The research question is: *What quality discourses are expressed in NOU 2023: 27 "A New System for Quality Development – for Students' Learning and Well-being", and what characterizes the measures proposed by the Committee for Quality Development in Schools?* The first part of the research question is examined using a discourse-inspired framework based on literature on quality discourses (Gewirtz, 2010) and educational policy paradigms (Arnesen & Lundahl, 2006). The second part of the research question is examined using the concepts of *affirmative* and *transformative* measures drawn from Fraser's (1997) theory of social justice. The main findings of the analysis can be summarized as 1) a vague concept of quality, 2) professionalization of quality development, 3) "further attempts with the same recipe", and 4) detailed control of dialogue and collaboration. Based on the analysis, the thesis concludes that the new system for quality development is characterized by tensions between a humanistic quality discourse and an official quality discourse. The values and ideas underlying the new system have clear references to a humanistic quality discourse, while the measures proposed by the committee largely represent a continuation of the official quality discourse. Overall, the measures proposed by the committee can best be described as affirmative, meaning they do not significantly challenge the underlying structures of the current quality assessment system. In conclusion, the thesis argues that it is misleading to describe the new system as "new". Many of the challenges identified by the committee in the interim report do not seem to be addressed by the new system, and this should be taken seriously and followed up in further studies.

Forord

Denne oppgaven markerer en stor og viktig overgang i livet: Overgangen fra å være lærerstudent til å være lærer. Det er både vemodig, stas og skummelt på en gang. Jeg er takknemlig og glad for det som har vært og for det som skal komme.

Utgangspunktet for dette prosjektet har vært en av de viktigste innsiktene som lærerutdanningen har gitt meg: Skolen er ikke nøytral. Måten den rammes inn på og måten den organiseres på er ikke naturgitt. Det kan forhandles. Og hvilke hensyn som vektlegges får betydning for hvem som lykkes i skolesystemet og ikke.

Arbeidet med prosjektet har vært givende og frustrerende om hverandre. Selv om det tok tid før prosjektet fant sin form, har det i sum vært en lærerik prosess og jeg er takknemlig for all hjelp og støtte jeg har fått underveis. Til sammen har det gjort denne våren til en fin og verdig avslutning på studietiden.

En spesiell takk til min dyktige veileder, Ingvil Bjordal. Takk for at du både har utfordret meg og hjulpet meg med å komme videre når jeg har stått fast. Og takk for at du har hatt tro på meg og prosjektet mitt, også i de øyeblikkene jeg ikke har hatt det.

Kjære venner på lesesalen. Tusen takk for alle pauser (korte og lange), oppmuntrende ord og forståelsesfulle blikk. Vi klarte dette sammen. Jeg setter så stor pris på dere alle og jeg kommer til å savne dere i hverdagen.

Til mamma. Tusen takk for alt du er og gjør for meg. Takk for uendelig mange telefonsamtaler, og takk for at du alltid har trodd på meg og at jeg skulle komme i mål.

Trondheim, mai 2024
Marielle Allsted

«Betydning kan aldrig endeligt fastlåses, og det giver plads til konstante sociale kampe om definitioner av samfund og identitet»

(Jørgensen & Phillips, 1999, s. 34)

Innhold

Oversikt over tabeller og figurer	xii
Avklaringer/forkortelser	xii
1 Innledning.....	13
1.1 Problemstilling, tilnærming og avgrensning	15
1.2 Bakgrunn	15
1.2.1 En ny offisiell kvalitetsdiskurs etableres	16
1.2.2 Nordisk utdanningspolitikk	17
1.2.3 Forskning på kvalitet	20
1.3 Oppbygging av masteroppgaven	22
2 Teoretisk og metodologisk tilnærming	23
2.1 Å undersøke kvalitet – en diskurstilnærming	23
2.2 Analytisk tilnærming for å vurdere tiltak	28
2.3 Analyse av en NOU	29
2.3.1 Datamaterialet	30
2.3.2 Stegene i analyseprosessen	31
2.4 Forskningsetiske vurderinger	32
3 Analyse.....	35
3.1 Et vagt kvalitetsbegrep	39
3.2 Kvalitetsutviklingen profesjonaliseres	41
3.3 «Ytterligere forsøk med samme oppskrift»	42
3.4 Detaljstyring av dialog og samarbeid	46
4 Avsluttende drøfting.....	49
4.1 Et nytt system for kvalitetsutvikling?	49
4.2 Veien videre	51
4.3 Avslutning	52
Litteratur	55

Oversikt over tabeller og figurer

Tabeller

Tabell 1: Oversikt over to mønstre i utdanningspolitikk	25
Tabell 2: Framstilling av koblingen mellom utdanningspolitiske paradigmer og kvalitetsdiskurser	28
Tabell 3: Oversikt over Kvalitetsutviklingsutvalgets hovedforslag	38

Figurer

Figur 1: Kvalitetsutviklingsutvalgets framstilling av «Et nytt system for kvalitetsutvikling»	36
--	----

Avklaringer/forkortelser

Kvalitetsutvalget/Søgnen-utvalget	Utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. oktober 2001, ledet av Astrid Søgnen
Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen/Kvalitetsutviklingsutvalget/Prøitz-utvalget	Utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. april 2022, ledet av Tine Sophie Prøitz
Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS)/kvalitetsvurderingssystemet	Systemet for kvalitetsvurdering i norsk skole som ble etablert i 2004 på bakgrunn av utredningene til Kvalitetsutvalget
Et nytt system for kvalitetsutvikling	Systemet for kvalitetsutvikling i norsk skole som foreslås av Kvalitetsutviklingsutvalget
NOU	Norges offentlige utredninger

1 Innledning

Temaet for denne masteroppgaven er kvalitet i skolen. Oppgaven springer ut av en langvarig forhandling om hva som skal være uttrykk for kvalitet ved norsk skole. Den overordnede inngangen til å undersøke dette temaet, er en forestilling om at spørsmål om kvalitet i skolen inngår i en større samfunns- og utdanningspolitisk kontekst. Det handler om hvordan utdanning rammes inn, hva som formuleres som skolens formål og hva som tillegges verdi i skolen.

Spørsmål om kvalitet har preget den offentlige debatten i lang tid. Det er vanskelig å være uenig i at det er viktig å strebe mot god kvalitet, men hva «god kvalitet» er, er det ikke alltid like lett å få grep om (Saur & Ulleberg, 2020, s. 13). Det blir fort tatt for gitt at man er enige om hva kvalitet betyr og hva det handler om (Nyhus, 2009). Dette gjelder også innenfor utdanningsfeltet, men kvalitet er ikke et statisk begrep. Oppfatninger av kvalitet i skolen, har variert med ulike politiske strømninger (Gewirtz, 2010). Skolens viktigste funksjon var lenge å være en sosial integreringsarena, men fram mot tusenårsskiftet ble skolens funksjon i større grad formulert på bakgrunn av økonomiske konkurransehensyn (Bjordal & Haugen, 2021, s. 19).

Dette var et resultat av at en nyliberal ideologi med opphav i det private næringslivet ble overført til offentlig sektor, og det førte til et brudd i norsk utdanningspolitikk som innebar en omlegging av utdanningssystemet og nye strategier for kvalitetsarbeid (Haug, 2009; Imsen et al., 2017). Styringsidealer fra privat sektor ble overført til utdanningssystemet, og det ble etter hvert etablert en ny kvalitetsdiskurs innenfor utdanningsfeltet, det vil si en ny rådende måte å tenke om og forstå kvalitet i skolen på (Gewirtz, 2010). Gewirtz (2010) beskriver det som at en kvalitetsforståelse preget av en smal økonomisk instrumentalitet fikk forrang foran mer humanistiske forståelser av kvalitet. Økonomisk nyttetenkning ble dermed overordnet både sosial og kulturell utvikling i skolen (Hovdenak & Heldal, 2022).

I Norge var dette blant annet en konsekvens av at man opplevde å ha for lite kunnskap om elevenes utbytte av utdanningen – altså om de lærte det de skulle lære og om de lærte det godt nok. Dette bidro til å utvikle tanken om å etablere et eget «kvalitetssikringssystem» for den norske skolen (Haug, 2009, s. 25). Som et resultat av dette ble nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) etablert i 2004 (Eliassen & Oldervik, 2020; Hovdenak & Heldal, 2022). Forut for etableringen av kvalitetsvurderingssystemet, utarbeidet Kvalitetsutvalget, ledet av daværende skolesjef i Oslo Astrid Søgner, to utredninger som skulle bli toneangivende for synet på og arbeidet med kvalitet i norsk skole: delutredningen *Førsteklasses fra første klasse: forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring* (NOU 2002: 10), og hovedutredningen *I første rekke: forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle* (NOU 2003: 16). Disse NOU-ene ledet fram til St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* som ble selve «grunnlagsdokumentet» for kvalitetsreformen i norsk skole på begynnelsen av 2000-tallet (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 35).

Etableringen av kvalitetsvurderingssystemet hadde flere formål, men overordnet handlet det om å få mer kunnskap om kvaliteten på alle nivåer i skolesystemet, slik at norsk skole kunne utvikles og forbedres (Hovdenak & Heldal, 2022). Grensene for kvalitetsvurderingssystemet er utfordrende å trekke opp, blant annet fordi det har blitt endret flere ganger i løpet av de 20 årene det har eksistert. Da systemet ble etablert,

omfattet det nasjonale prøver av grunnleggende ferdigheter, brukerundersøkelser og nettportalen «skoleporten.no», hvor skolenes resultater skulle ligge offentlig tilgjengelig (Bjordal & Haugen, 2021; Eliassen & Oldervik, 2020). Systemet har med årene blitt stadig mer omfattende, og består i dag av en lang rekke prøver og undersøkelser, både frivillige og obligatoriske, som har til hensikt å vurdere og utvikle kvaliteten på norsk skole. Noen av de mest omtalte komponentene i systemet er Elevundersøkelsen, kartleggingsprøvene, de nasjonale prøvene og de internasjonale undersøkelsene, deriblant PISA¹.

Gjennom de 20 årene vi har hatt kvalitetsvurderingssystemet, har det vært gjenstand for mye debatt og kritikk. Et grunnleggende aspekt ved kritikken er spørsmålet om kvalitetstenkning med opphav i det private næringslivet i det hele tatt er overførbart til utdanningssektoren, altså hvorvidt kvalitetsbegrepet overhodet egner seg til bruk innenfor det utdanningspolitiske feltet (Wittek & Habib, 2012). Videre har systemet høstet kritikk for å være for omfattende og tidkrevende å følge opp. Mange lærere rapporterer at de opplever «en mer detaljert styring av profesjonen ovenfra med påfølgende krav om rapportering og dokumentasjon» (Skulberg & Aaslid, 2019, s. 8).

Spørsmål om hvordan man skal vurdere og utvikle kvaliteten på norsk skole står stadig høyt på den politiske dagsordenen. 1. april 2022 ble Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen oppnevnt ved kongelig resolusjon for å gjennomgå og videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet (NKVS). 31. januar 2023 leverte utvalget delinnstillingen *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – et kunnskapsgrunnlag* (NOU 2023: 1) hvor de gjør rede for styrker og svakheter ved dagens kvalitetsvurderingssystem. 13. november 2023 ble utvalgets hovedinnstilling *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel* (NOU 2023: 27) overlevert til kunnskapsminister Kari Nessa Nordtun. Med denne innstillingen skisserer utvalget det de omtaler som et nytt system for kvalitetsutvikling for norsk skole. I vinter var NOU-en ute på høring og partene fikk komme med sine innspill. Det er knyttet store forventninger til hva denne NOU-en kan føre til av endringer. Med sitt utgangspunkt står den i posisjon til å stake ut en ny kurs for norsk skole.

Dette utgjør bakteppet for denne masteroppgaven. Oppgavens omdreiningspunkt vil være utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling (NOU 2023: 27). Forslaget har blitt presentert som et brudd med det kvalitetsvurderingssystemet vi har hatt de siste 20 årene, og det synet på kvalitet som har vært rådende i norsk skole siden tusenårsskiftet. Kritiske stemmer har imidlertid allerede rukket å stille spørsmål ved om forslaget med rette kan omtales som et brudd. En sentral inngang til analysen blir derfor å undersøke hva som videreføres og hva som er nytt i utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling. Forhandlingene om det nye kvalitetsutviklingssystemet foregår parallelt med at denne masteroppgaven skrives. Analysen kan dermed tilføre debatten nye innsikter og verdifulle perspektiver. Dette gjør prosjektet både relevant og svært aktuelt.

¹ Programme for International Student Assessment (PISA). En internasjonal undersøkelse i regi av Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) som måler 15-åringers ferdigheter i lesing, matte og naturfag (OECD, u.å.).

1.1 Problemstilling, tilnærming og avgrensning

Denne masteroppgaven undersøker følgende problemstilling:

Hvilke kvalitetsdiskurser kommer til uttrykk i NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel, og hva kjennetegner tiltakene som Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår?

Problemstillingen er todelt. Problemstillingens første ledd åpner for en undersøkelse av hvilket syn på kvalitet som ligger til grunn for og kommer til uttrykk gjennom det nye kvalitetsutviklingssystemet. Problemstillingens andres ledd inviterer til en undersøkelse av hva som kjennetegner de ulike tiltakene som utvalget presenterer: Er det snakk om grunnleggende endringer, eller mer overflatiske justeringer? På bakgrunn av analysen diskuteres det hvorvidt utvalgets forslag til et nytt kvalitetsutviklingssystem med rette kan omtales som et *nytt* system som markerer et brudd.

Problemstillingen undersøkes gjennom en analyse av NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. Overordnet har jeg en diskursanalytisk tilnærming. Til grunn for en slik tilnærming ligger en antakelse om at tekster ikke er nøytrale og at de er bærere av ulike forestillinger som er med på å forme hvordan vi tenker om og forstår verden rundt oss (Gleiss & Sæther, 2021; Jørgensen & Phillips, 1999). I denne sammenhengen handler det om hvordan forestillinger om kvalitet i skolen etableres gjennom utvalgets utredning.

Utvalgets hovedinnstilling (NOU 2023: 27) er et omfattende dokument på om lag 120 sider. Innenfor rammene av denne masteroppgaven er det ikke mulig eller hensiktsmessig å kommentere hele utredningen. Analysen er derfor avgrenset til å behandle strategisk utvalgte deler av utredningen. Delutredningen (NOU 2023: 1) har vært et viktig referansedokument og det henvises tidvis til denne. Den utgjør imidlertid ikke en del av datamaterialet som ligger til grunn for analysen. Selve analysen gjøres kun av hovedutredningen (NOU 2023: 27).

1.2 Bakgrunn

Som nevnt innledningsvis legges det til grunn for dette masterprosjektet at spørsmål om kvalitet i skolen må ses i lys av en større samfunnspolitisk kontekst. Synet på kvalitet i skolen er ikke løsrevet fra strømninger i samfunnet for øvrig. I denne delen av oppgaven gjøres det rede for noen av de store linjene i internasjonal, nordisk og norsk utdanningspolitikk gjennom andre halvdel av 1900-tallet. Denne redegjørelsen er på ingen måte en fullstendig historisk gjennomgang. Formålet med en slik redegjørelse er snarere å identifisere noen kvalitetsdiskurser som kan fungere som en inngang til analysen av NOU 2023: 27. Som et premiss for redegjørelsen ligger at måten man strukturerer utdanningssystemet på og hva som vektlegges, «avslører» noe om hvilke kvalitetsdiskurser som ligger til grunn. Omfanget av litteratur som tar for seg den økonomiske og utdanningspolitiske utviklingen både nasjonalt og internasjonalt gjennom andre halvdel av 1900-tallet er enormt. Denne gjennomgangen er derfor basert på et utvalg kilder. Kildene er valgt ut fordi de er hensiktsmessige for prosjektet ved at de tematiserer kvalitet i utdanning i en politisk brytningstid.

1.2.1 En ny offisiell kvalitetsdiskurs etableres

Utover på 1960-tallet ble utdanning i stadig større grad ansett som en avgjørende faktor for økonomisk vekst (Arnesen & Lundahl, 2006, s. 290). Fra 1980-tallet ble dette enda tydeligere. Nyliberale og nykonservative politikere med stor innflytelse introduserte nye styringsidealer, og særlig New Public Management (NPM) vant etter hvert fram som det nye styringsidealet innenfor offentlig forvaltning (Haug, 2009, s. 23). NPM vektlegger blant annet markedsorientering, privatisering, desentralisering, målstyring, konkurranse og resultatkontroll (Haug, 2009, s. 23).

Gewirtz (2010) diskuterer i sin artikkel «Bringing the Politics Back In – A Critical Analysis of Quality Discourses in Education», konsekvensene disse politiske endringene fikk for utdanningssystemet og synet på kvalitet. Hun bruker begrepet «official versions of quality» om den kvalitetsforståelsen som fulgte med de nye styringsidealene, og setter dette opp som en kontrast til «more humanistic conceptions of quality» (Gewirtz, 2010, s. 352). Gewirtz skriver innenfor en britisk kontekst og utgangspunktet hennes er det britiske arbeiderpartiet, Labour Party, sin «quality agenda» for den britiske skolen på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Til grunn for politikken de førte lå et ønske om å forbedre kvaliteten på skolen, og for å lykkes med dette lånte de kvalitetsstrategier fra privat sektor (Gewirtz, 2010). Disse strategiene innebar tydelig definerte standarder og utstrakt bruk av testing for å kontrollere om standardene ble overholdt. Dette kom til uttrykk blant annet gjennom felles nasjonale læreplaner og jevnlig og omfattende testing av elever (Gewirtz, 2010, s. 356).

En viktig intensjon med omstruktureringen av utdanningssystemet – foruten å heve kvaliteten – var et ønske om å forme skolen mer i tråd med behovene til økonomien (Gewirtz, 2010, s. 357), altså at skolene i større grad skulle operere og drives etter de samme prinsippene som private bedrifter. Ozga (2000 referert i Gewirtz, 2010, s. 357) omtaler det som «the economising of education». Tony Blair, tidligere statsminister i Storbritannia for Labour Party, uttalte at «the main source of value and competitive advantage in the modern economy is human and intellectual capital» (Blair, 1998, s. 10 referert i Gewirtz, 2010, s. 357). I dette ligger at man tenker om utdanning og kunnskap på samme måte som man tenker om investering og avkastning innenfor økonomien. Å heve kvaliteten på utdanningen blir dermed en investering som gir avkastning i form av kunnskap som vil bidra til å øke nasjonens konkurransevne på det globale markedet (Haug, 2009, s. 24).

Gewirtz (2010) peker på en rekke konsekvenser denne tankegangen får for utdanningssystemet. Essensen i argumentasjonen hennes ligger i at hun mener at de nye offisielle oppfatningene av kvalitet som kjennetegnes av en smal økonomisk instrumentalitet, får forrang i skolene foran mer humanistiske oppfatninger av kvalitet. Dreiningen mot de nye offisielle oppfatningene utspiller seg på flere måter, men overordnet er konsekvensen dette:

The application of private-sector models of quality control and quality improvement tends to produce – perhaps unsurprisingly – a commercialisation and commodification of schooling, so that what is valued in schools are people, practices and forms of relationships which contribute most to commercial success and the maximisation of income. (Gewirtz, 2010, s. 358-359)

Videre gjør Gewirtz (2010) rede for hvordan dette påvirker synet på elever og lærere, pedagogiske grunnsyn og undervisningspraksis, og relasjoner både internt på skolen og

mellom skolen og hjemmet. Når det gjelder forholdet mellom foreldre og skolen, argumenterer Gewirtz for at markedstenkingen i utdanningssammenheng svekker foreldrenes tillit til skolen: Tillit mellom partene forutsetter at foreldrene kan stole på skolens intensjoner (Gewirtz, 2010, s. 359), men disse blir mer tildekt i et markedsorientert landskap når skolene har mye å vinne på en fordelaktig framstilling.

Lærernes arbeidshverdag endres også radikalt. Overføringen av kvalitetsstrategier fra privat sektor fører til at lærere i stor grad mister autonomi, integritet og eierskap til eget arbeid, samt at det blir mindre rom for at de kan være kreative i undervisningen når de stadig blir kontrollert (Gewirtz, 2010, s. 361). Produktivitet og effektivitet blir framtrede kvalitetsmarkører for lærernes arbeid. Lærernes forhold til elevene dreies mot å bli instrumentelt og resultatorientert: Fokuset blir å sikre at elevene skårer tilfredsstillende på de mange testene (Gewirtz, 2010, s. 361). Dette påvirker igjen hvilket elevsyn som blir rådende. Labour Party sin utdanningspolitikk fører til at elever tillegges ulik verdi på bakgrunn av hva de kan «tilby» skolen. Gewirtz (2010, s. 362) skriver at elevene har blitt redusert til objekter i utdanningssystemet som kan vurderes på bakgrunn av sin «markedsverdi» («commercial worth»), framfor subjekter med «needs, desires and potentials».

Dette får i sum store konsekvenser for undervisningen og farger pedagogikken som ligger til grunn. Gewirtz (2010, s. 362) argumenterer for at undervisningen utformes og verdsettes på bakgrunn av instrumentelle formål: Heller enn å utvikle «autonomous, critical, reflective, creative and fulfilled individuals», er målsettingen for undervisningen å bidra til bedre testresultater. Dette fokuset på det som kan testes, fører til en innsnevring av læreplanen (Gewirtz, 2010). Det nye offisielle synet på god læring innebærer altså en vektlegging av resultater framfor prosess, samt en tydelig nytte- og testorientering. Gewirtz (2010) er særlig skeptisk til hvordan dette påvirker utdanningen om, for og gjennom demokrati.

1.2.2 Nordisk utdanningspolitikk

Utviklingen Gewirtz (2010) beskriver, har klare referanser til utviklingen i de nordiske landene (Imsen et al., 2017). Selv om denne oppgaven først og fremst handler om det norske skolesystemet, vil det også refereres til litteratur som beskriver trekk ved og utviklingen av den nordiske utdanningsmodellen. Utdanningssystemene i de nordiske landene har historisk sett mye til felles og gjennomgår mange av de samme endringene fram mot tusenårsskiftet (Telhaug et al., 2006).

Arnesen og Lundahl (2006) trekker opp et skille mellom en sosialdemokratisk og en liberal utdanningspolitikk. De omtaler det som to ulike paradigmer innenfor utdanningspolitikken. Innenfor et sosialdemokratisk utdanningspolitisk paradigme blir utdanning først og fremst ansett som en nøkkel til sosial rettferdighet, velstand og utvikling. Sentrale verdier som ligger til grunn, er fellesskap og solidaritet. Videre ønsker man en skole som bringer elever sammen uavhengig av sosial klasse, kjønn eller etnisitet i et felles opplæringsløp med lite «streaming og tracking» – det som på norsk kan beskrives som sortering i ulike opplæringsløp. På styringsnivå legger denne politikken opp til et sentralisert system hvor offentlig politisk styring spiller en viktig rolle. Innenfor et mer liberalt utdanningspolitisk paradigme ses utdanningens formål mer i sammenheng med behovene til økonomien og markedet. Framtrede verdier er konkurranse, prestasjon og valgfrihet. Dette innebærer at ulike former for utdanning, både privat og

offentlig, samt mer differensiering etter evner, er ønskelig. Innenfor dette paradigmet ønsker man også desentralisert styring av skolen i større grad.

Arnesen og Lundahl (2006) bruker betegnelsen «liberal/specialist», men på bakgrunn av måten de skriver fram det liberale paradigmet på, forstås det i denne oppgaven som et *nyliberalt* utdanningspolitisk paradigme. Arnesen og Lundahl (2006) sin framskrivning av det liberale utdanningspolitiske paradigmet har klare referanser til det Gewirtz (2010) omtaler som *nyliberal utdanningspolitikk*. Arnesen og Lundahl (2006, s. 288) knytter også selv «the specialisation paradigm» til både en liberal og nyliberal ideologi. I denne oppgaven er det den nyliberale og markedsrettede utdanningspolitikken som tematiseres.

Dette skillet mellom to ulike utdanningspolitiske paradigmer beskriver og oppsummerer på mange måter utviklingen av det norske skolesystemet gjennom andre halvdel av 1900-tallet. De første tiårene etter andre verdenskrig omtales gjerne som sosialdemokratiets gullalder i de nordiske landene (Telhaug et al., 2006). I denne perioden vektla de styrende sosialdemokratiske partiene utdanningens sosiale funksjoner (Arnesen & Lundahl, 2006, s. 290). Det å sikre at alle barn fikk utdanning ble ansett som et avgjørende grep for å utjevne sosiale forskjeller, og med det øke den sosiale mobiliteten i befolkningen (Imsen et al., 2017, s. 568). Utdanningssystemet var i denne perioden tuftet på verdier som sosial rettferdighet, like muligheter, solidaritet og inkludering, samt demokratisk deltakelse og nasjonsbygging (Imsen et al., 2017, s. 568).

Videre stod idéen om et felles opplæringsløp med en felles kjerne av fag uten segregering av elever på bakgrunn av evner, kjønn, sosial klasse e.l. sterkt. Pedagogiske idealer i denne perioden var særlig Bildung-tradisjonen som vektlegger danningen av elevene, og den progressive pedagogikken som blant annet kjennetegnes av høy elevaktivitet (Imsen et al., 2017; Imsen & Ramberg, 2014). Haug (2009, s. 23) skriver at kvalitet i denne perioden ble forstått strukturelt: En god skole ble sikret gjennom sterk statlig styring. Dette innebar blant annet felles nasjonal læreplan, sentralisert eksamen, detaljerte forskrifter for hvordan skolen skulle organiseres og bundne økonomiske overføringer (Haug, 2009, s. 23). Innenfor disse rammene hadde man imidlertid stor tillit til og respekt for de enkelte skolene og lærerne (Imsen et al., 2017, s. 570). Utdanningspolitikken i denne perioden faller tydelig innenfor et sosialdemokratisk utdanningspolitisk paradigme, og synet på kvalitet kommer til uttrykk nettopp gjennom de verdiene som framheves, formålet med utdanningen og måten utdanningssystemet organiseres på.

De nordiske landene hadde investert mye i å bygge opp sine velferdsstater etter andre verdenskrig, og utover på 1980-tallet vokste det fram en bekymring for de stadig høyere kostnadene ved velferdsstaten (Imsen et al., 2017, s. 573). Som en løsning på dette lot også Norge seg inspirere av privat sektor, og valgte en strategi som baserte seg på målstyring, ansvarliggjøring og desentralisering for å redusere offentlige kostnader (Imsen et al., 2017, s. 578). Desentraliseringen førte til at kommunene nå ble skoleeiere og med det ansvarlige for å drive med kvalitetskontroll (Imsen et al., 2017). Imsen et al. (2017) skriver at kommunene måtte rapportere til sentrale myndigheter om det de oppnådde, noe som innebar et omfattende byråkrati med utstrakt rapportering og dokumentasjon på alle nivåer i skolesystemet. Derfor ble desentraliseringen nærmest et paradoks som i praksis førte til en forsterket statlig kontroll og med det en *resentralisering*.

Utover å minske utgiftene, var et viktig insentiv for omstruktureringen å kunne delta i og hevde seg på det globale markedet. De nordiske statene utviklet seg fra først og fremst å

være velferdsstater til å bli «competitive state[s]» (Pedersen, 2011 referert i Imsen et al., 2017, s. 569). Disse nye styringsidealene førte til store endringer av de dominante diskursene om utdanning og dens formål (Imsen et al., 2017, s. 570), og trakk den norske utdanningspolitikken i en mer nyliberal retning. I 1987 kom OECD med en vurdering av norsk utdanningspolitikk som slo fast at Norge brukte mye penger på utdanning, men at det fantes «svært lite informasjon om både hva skolene gjør, og hva resultat dei når» (Haug, 2009, s. 25). Dette var med på å endre kvalitetstenkningen knyttet til utdanning i Norge. Haug (2009, s. 24-25) skriver at det førte til en erkjennelse av at man ikke kan «organisere seg til utdanningskvalitet». Kvaliteten på utdanning skulle nå i større grad bli vurdert på bakgrunn av elevenes utbytte av opplæringen (Haug, 2009, s. 23).

5. oktober 2001 ble Kvalitetsutvalget oppnevnt av Regjeringen Stoltenberg. Daværende skolesjef i Oslo, Astrid Søgne, ble utpekt som leder for utvalget. Utvalgets mandat ble noe endret etter regjeringsskiftet i 2001, men overordnet var utvalgets oppdrag å vurdere innhold, kvalitet og organisering i grunnopplæringen (Hovdenak & Heldal, 2022, s. 90). Utvalget utarbeidet to utredninger: delutredningen *Førsteklasses fra første klasse: forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring* (NOU 2002: 10) og hovedutredningen *I første rekke: forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle* (NOU 2003: 16). I delutredningen (NOU 2002: 10), deler utvalget kvalitetsbegrepet inn i tre ulike kvalitetsområder – en tredeling som skulle få fotfeste. De skiller mellom struktur-, prosess- og resultatkvalitet. Strukturkvalitet viser til «rammene for opplæringsvirksomheten i form av regelverk og nasjonale læreplaner, ressurser i form av både lærerforutsetninger og økonomi, samt de fysiske rammene som bygninger, utstyr og liknende» (NOU 2002: 10). Prosesskvalitet knytter utvalget til læringsmiljøet. Det handler blant annet om faktorer som «organisering», «ledelse», «arbeidsmåter og metodiske krav» og «planlegging og tilrettelegging av undervisning» (NOU 2002: 10). Det var altså disse tilnærmingene til kvalitet som lenge hadde vært dominerende i norsk skole. Resultatkvalitet er «elevenes utbytte av skolegangen» og trekkes fram av utvalget som det overordnede kriteriet i et kvalitetsvurderingssystem (NOU 2002: 10). Etter etableringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i 2004 har tendensen vært at resultatkvalitet har fått forrang foran struktur- og prosesskvalitet (Skulberg & Aaslid, 2019). Hovdenak og Heldal (2022, s. 92) skriver at «Fra dette punktet og i alle etterfølgende utredninger og meldinger som gjelder utdanningssektoren, er resultatkvalitet dominerende. Kvalitet knyttes til resultat, til det som kan måles og testes».

Disse endringene i utdanningspolitikken og det nye synet på kvalitet fikk en rekke konsekvenser, og Imsen et al. (2017) gjør rede for hva de i hovedsak bestod i. Konsekvensene de skisserer gir tydelige assosiasjoner til Gewirtz (2010). Imsen et al. (2017, s. 579-580) beskriver en overgang fra felleskap og demokrati til individualisering, fra samarbeid og utforskende undervisning til «direct teacher delivery of pre-prepared knowledge», fra differensiering med utgangspunkt i elevenes forutsetninger til like kompetansemål for alle elever, og fra verdsetting av inkludering i en felles skole til verdsetting av valgfrihet og økt segregering. Disse tendensene harmonerer med det Gewirtz (2010) beskriver som at offisielle forståelser av kvalitet får forrang foran humanistiske forståelser av kvalitet. Kanskje den mest grunnleggende konsekvensen er at selve premisset for utdanningen endres: Imsen et al. (2017, s. 580) skriver at «The basis for legitimacy is no longer the values of equality, inclusion, and participation, along with trust in teachers as professionals, but the extent to which the school is effectively producing results». Fokuset flyttes altså fra sosiale og kulturelle målsettinger og dannelse

til mer instrumentelle ferdigheter og effektivitet. De nye kompetansemålene innebærer også at elevene må gjøre læringen og kompetansen sin «synlig» gjennom ulike tester inspirert av internasjonale aktører, først og fremst OECD (Imsen et al., 2017, s. 579). Det er ikke alle former for kompetanse som er like lette å synliggjøre og dette forsterker tendensen hvor man vektlegger det som kan testes.

I sum fører dette til at formålet med utdanning og læring snevres inn. Både i Storbritannia og i de nordiske landene ender man opp i et slags spenningsfelt med kryssende og tidvis motstridende intensjoner. Gewirtz (2010, s. 359) skriver om utviklingen i Storbritannia at man på den ene siden forplikter seg til et system for kvalitetskontroll tuftet på verdier og prinsipper lånt fra det private markedet, samtidig som man fremmer verdier som demokrati og sosial rettferdighet. Spenningene – og utfordringene – oppstår når modeller for kvalitetskontroll møter humanistiske verdier uttrykt i læreplanen (Gewirtz, 2010, s. 359). I en norsk kontekst ser vi at den brede formålsparagrafen til opplæringsloven reduseres til testbare akademiske ferdigheter og kompetanse (Imsen et al., 2017, s. 579). Imsen et al. (2017, s. 574) skriver at man får en situasjon hvor de nasjonale kjennetegnene på en god skole er fullstendig løsrevet fra kvalitetsvurderingssystemet. Det oppstår en tydelig motsetning mellom «the broad substantive parts of the preamble clause and what is measured by more narrow numeric quality systems (Imsen et al., 2017, s. 575). Etableringen av et eget kvalitetsvurderingssystem for skolen medfører også, som Haug (2009, s. 25) skriver at

kvalitetsarbeidet [går] frå å vere ei implisitt personleg sak for den enkelte læraren til å bli eit meir eksplisitt institusjonelt ansvar. Det blir ei eiga sak som skal ha merksemd, og som skal rapporterast, ved sida av alt anna som skjer i skulen.

1.2.3 Forskning på kvalitet

Gjennom arbeidet med denne masteroppgaven har det blitt tydelig at det er skrevet mye om temaet kvalitet i skolen. Felles for mange av kildene, er at de gjør rede for temaet kvalitet i lys av den samfunnspolitiske utviklingen gjennom andre halvdel av 1900-tallet og fram til i dag, med fokus på «bruddet» man opplevde i utdanningspolitikken og synet på kvalitet når nyliberale og mer markedsorienterte styringsprinsipper gjorde sitt inntog fra 1980-tallet og framover. I denne oppgaven er denne utviklingen som vist over skrevet fram hovedsakelig med utgangspunkt i disse kildene: Gewirtz (2010), Arnesen og Lundahl (2006), Haug (2009) og Imsen et al. (2017). Disse er alle framtrede og anerkjente stemmer innenfor dette forskningsfeltet, og de har vært viktige innganger til å forstå den utdanningspolitiske konteksten som denne oppgaven forholder seg til. Det finnes imidlertid en rekke andre publikasjoner som undersøker og behandler temaet kvalitet i skolen, og som denne oppgaven dermed går i dialog med. I de neste avsnittene presenteres et utvalg relevante publikasjoner og studier. Som en avgrensning, og fordi denne masteroppgaven handler om kvalitet i en norsk skolekontekst, gjøres det ikke rede for internasjonal forskning her.

En relativt ny publikasjon er antologien *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning* (Oldervik et al., 2020). Gjennomgående for de ulike bidragene til antologien, er en problematisering av den rådende kvalitetsforståelsen i norsk skole, med vekt på de videregående skolene. Utgangspunktet for forskningsprosjektet var «nasjonale skolekvalitetsmålinger og en diskusjon av hvilke indikatorer eller forhold som kan og bør reflekteres når skolekvalitet diskuteres» (Saur & Ulleberg, 2020, s. 16). Forskerne som

har bidratt til prosjektet undret seg over hvor snever den offentlige diskusjonen om skolekvalitet er, og stilte seg kritiske til at den dominerende kvalitetsdiskursen innenfor utdanningsfeltet ikke reflekterer bredden i skolens formål. I en av undersøkelsene som inngår i prosjektet konkluderes det blant annet med at skolebidragsindikatorer ikke er en god måte å måle skolekvalitet på (Utvær, 2020). Et annet delprosjekt undersøker kvalitetsforståelsen hos ledelsen ved to ulike skoler, og finner at det kan oppstå spenninger mellom ledelsens oppfatninger av hva som gjør deres skole god, og hva som vektlegges i eksterne kvalitetsmålinger (Oldervik, 2020).

På bakgrunn av en gjennomgang av empiriske studier gjennomført i Norge mellom 2007 og 2017 retter Skedsmo og Mausestaden (2017) i sin artikkel fokuset mot spenningene som kan oppstå mellom resultatstyring og faglig-profesjonelt ansvar. Utgangspunktet deres er etableringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) og det økte fokuset på elevers resultater som en viktig indikator på kvalitet i skolen. De finner blant annet at mer tilgang til resultater og informasjon ikke i seg selv gir ny kunnskap og fører til utvikling. Doktoravhandlingen *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar* (Roald, 2010) finner blant annet at det er utfordrende for lærere, skoleledere og kommunale ledere å bruke informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet på meningsfulle måter. Kvalitetsvurderingssystemet og det daglige arbeidet i skoler og klasserom beskrives som å befinne seg i parallelle verdener.

En annen viktig publikasjon er boka *Hva skjer med skolen? En kunnskapssosiologisk analyse av nyere norsk utdanningspolitikk* (Hovdenak & Heldal, 2022). I denne boka diskuteres blant annet bakgrunnen for og følgene den nyliberale ideologien fikk for det norske utdanningsystemet. Forfatterens analyse konkluderer blant annet med at resultat kvaliteten er dominerende i norsk skole og at skolens pedagogiske prosjekt synes å snevres inn.

Doktoravhandlingen *Markedsretting i en urban norsk skolekontekst – Et sosialt rettferdighetsperspektiv* (Bjordal, 2016) og boka *Fra fellesskole til konkurranseskole: Markedsretting i grunnskolen – sentrale virkemidler og lokale erfaringer* (Bjordal & Haugen, 2021) tematiserer også konsekvensene av en nyliberal og markedsrettet utdanningspolitikk. Et sentralt funn i Bjordals forskning er at rektorer forteller at de bevisst nedprioriterer deler av læreplanen og enkelte undervisningsformer for å oppnå de resultatene som forventes av dem. Dette representerer en innsnevring av læreplanen. Både avhandlingen *Markedsretting i en urban norsk skolekontekst* (Bjordal, 2016) og boka *Fra fellesskole til konkurranseskole* (Bjordal & Haugen, 2021) – som delvis er basert på datamaterialet fra Bjordals avhandling – illustrerer hvordan forhold på politisk nivå får konsekvenser for hverdagen i klasserommet.

Når det gjelder forskning eller publikasjoner som spesifikt omhandler NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*, ser det ut til at det ikke finnes noen konkrete studier. Søket «NOU 2023: 27» ga null treff i søkemotorene og databasene oria.no, Eric og Idunn 19. april 2024. Dette er ikke veldig overraskende, all den tid NOU-en er såpass ny. Utredningen kan imidlertid bli et viktig tema i framtidige studier. Enn så lenge, understreker mangelen på studier som analyserer NOU 2023: 27, verdien og relevansen av denne masteroppgaven.

I sum representerer de nevnte kildene viktige innganger til å undersøke spørsmål om kvalitet i skolen. Sammenfattet har kildene en kritisk tilnærming til det rådende synet på kvalitet i norsk skole. Når jeg i denne masteroppgaven undersøker hvilket syn på kvalitet som kommer til uttrykk i NOU 2023: 27, er det blant annet fordi denne NOU-en står i

posisjon til å ta et oppgjør med de oppfatningene av kvalitet som lenge har vært dominerende og som har blitt kritisert.

1.3 Oppbygging av masteroppgaven

Masteroppgaven er delt inn i fire hovedkapitler. I dette første kapitlet har jeg introdusert og rammet inn prosjektet. Jeg har plassert prosjektet innenfor en større samfunns- og utdanningspolitisk kontekst og presentert oppgavens problemstilling og fokus. I kapittel to gjør jeg rede for den teoretiske og metodologiske tilnærmingen jeg har hatt i arbeidet med prosjektet. I kapittel 3 presenteres hovedfunnene fra analysen. Funnene skrives fram i lys av det teoretiske rammeverket jeg beskriver i kapittel 2. I kapittel 4 sammenfatter jeg hovedfunnene og drøfter dem med utgangspunkt i oppgavens problemstilling. Deretter drøftes funnene i lys av andre aktuelle satsninger og problemstillinger knyttet til norsk skole.

2 Teoretisk og metodologisk tilnærming

I dette kapittelet skrives oppgavens teoretiske og metodologiske tilnærming fram. Det skrives ut som et samlet kapittel fordi den teoretiske og metodologiske tilnærmingen i stor grad henger sammen. Med metodologisk tilnærming mener jeg her både premissene som ligger til grunn for metodene som anvendes og selve framgangsmåten. Jeg gjør med andre ord rede for hvordan jeg konkret har gått fram med analysearbeidet, og det underliggende synet på kunnskap og kunnskapsutvikling som dette prosjektet bygger på. Dette henger igjen tett sammen med de teoretiske perspektivene som anvendes i analysen.

Opgavens problemstilling har to ledd, og det har derfor vært nødvendig å anvende to ulike teoretiske rammeverk. Spørsmålet om hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i NOU 2023:27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*, undersøkes ved hjelp av et diskursinspirert rammeverk. Dette rammeverket er basert på litteratur om kvalitetsdiskurser (Gewirtz, 2010) og utdanningspolitiske paradigmer (Arnesen & Lundahl, 2006). Spørsmålet om hva som kjennetegner tiltakene som Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår, undersøkes ved hjelp av begrepene *bekreftende* og *transformerende* tiltak som er hentet fra Fraser (1997) sin sosiale rettferdighetsteori. Disse teoretiske rammeverkene utdypes og forklares i de neste avsnittene. Deretter presenteres datamaterialet og stegene i analyseprosessen. Avslutningsvis i kapittelet gjøres det rede for forskningsetiske vurderinger knyttet til prosjektet.

2.1 Å undersøke kvalitet – en diskurstilnærming

Det finnes ikke en klar og rådende definisjon av begrepet *kvalitet* (Skulberg & Aaslid, 2019). Begrepet er mangefasettert og kan få ulik betydning avhengig av konteksten. Nyhus (2009, s. 59) skriver at «'Kvalitet' kan forstås som et begrep som må få sitt innhold bestemt i de situasjoner og sammenhenger der det anvendes». Hun skriver videre, med referanse til den danske evalueringsprofessoren Peter Dahler-Larsen, at kvalitetsbegrepet i seg selv er «innholdsmessig ubestemt» (Nyhus, 2009, s. 60). Eliassen og Oldervik (2020, s. 30) skriver at «De fleste ville være med på at kvalitet var en god ting». Samtidig peker de på at det hefter en «semantisk ambivalens» ved begrepet. Denne handler om at kvalitet både er et normativt og et deskriptivt begrep (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 30). Forfatterne skriver:

Ordet betegner på en side en egenskap som er vært å etterstrebe, det betegner at 'noe er godt', det har 'kvalitet'. På en annen side tjener termen til å gi en i og for seg nøytral beskrivelse av saksforhold, fortrinnsvis hvorvidt disse besitter en bestemt type egenskap, for eksempel at et materiale er hardt, bløtt, seigt etc. (Eliassen & Oldervik, 2020, s. 30)

Eliassen og Oldervik (2020, s. 30) skriver også at begrepet «kan brukes til å uttrykke om noe er i samsvar med en gitt standard». De mener denne tilnærmingen til begrepet legger til rette for rangering på bakgrunn av ulike kvalitetsmål. Dette harmonerer med det Nyhus (2009, s. 60) skriver om at ordet kvalitet for mange knyttes til industrien og tilhørende begreper som «produksjon, produkt og effektivitet». Nyhus (2009, s. 60) argumenterer for at det derfor ofte kommer en økonomisk rasjonalitet «med på lasset»

når man snakker om kvalitet. Dette gjelder også i skolen slik redegjørelsen i kapittel 1.2 Bakgrunn illustrerte.

Denne masteroppgaven har ikke som mål å utarbeide en ny definisjon av kvalitetsbegrepet. Det som imidlertid blir et viktig poeng inn i analysen, er at kvalitet ikke er et avklart begrep. Nettopp fordi det gis innhold i den konteksten det anvendes, bør det kommuniseres eksplisitt hvordan man forstår det i den gitte sammenhengen. Nyhus (2009, s. 60) skriver at «Selv om kvalitetsbegrepet er innholdsmessig ubestemt, er det mitt inntrykk at det ofte anvendes som om det er bestemt, uten at 'bestemtheten' klargjøres». Om dette er tilfellet i NOU 2023: 27 er et sentralt spørsmål i analysen.

Dette prosjektet springer ut av en langvarig debatt om kvalitet i norsk skole hvor ulike vurderinger av begrepet brynes mot hverandre. Den overordnede tilnærmingen til kvalitet i denne oppgaven knytter seg først om fremst til en normativ forståelse av begrepet. Det legges altså til grunn at kvalitet representerer noe som er bra og noe man ønsker å oppnå: Hva skal være uttrykk for kvalitet ved norsk skole? Hvordan definerer man en god skole? Dette berører spørsmål om formålet med utdanningen, verdigrunnlaget for utdanningen, organiseringen av skolesystemet og den overordnede politiske styringen. Gjennom redegjørelsen i kapittel 1.2 Bakgrunn, ble det tydelig at svarene på disse spørsmålene har variert gjennom tiden, og dette blir en viktig inngang til analysen.

Opgavens utgangspunkt gjør det hensiktsmessig å ha en diskurstilnærming i analysen. Jørgensen og Phillips (1999, s. 34) skriver at «Den overordnede tankegang i diskursteorien er, at sociale fænomener så at si aldri er færdige eller totale. Betydning kan aldri endelig fastlåses, og det giver plads til konstante sociale kampe om definitioner av samfund og identitet». Gleiss og Sæther (2021, s. 126) skriver tilsvarende at innenfor et diskursanalytisk perspektiv blir tekster en viktig inngang «for å analysere kamper om mening, ved at ulike forestillinger møtes og konkurrerer om å definere hvordan vi tenker om verden rundt oss». En slik diskurstilnærming fanger altså den «kampen» som har vært om hvordan man skal forstå kvalitet i utdanningssammenheng.

Jørgensen og Phillips (1999, s. 9) definerer en *diskurs* som «en bestemt måte at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på». I denne sammenhengen handler det om måter å snakke om og forstå kvalitet i skolen på. Et viktig premiss som ligger til grunn for denne definisjonen er at «vores måder at tale på ikke afspejler vores omverden, vores identiteter og sociale relationer neutralt, men spiller en aktiv rolle i at skabe og forandre dem» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). Diskursbegrepet blir relevant i denne oppgaven fordi det gjør det mulig å systematisere de ulike måtene å snakke om og forstå kvalitet på. Kvalitetsdiskurser viser med andre ord i denne sammenhengen til overordnede måter å tenke og snakke om kvalitet i skolen på. Diskurser har en viss treghet i seg, men de kan endres (Gleiss & Sæther, 2021, s. 126), slik oppfatningene av kvalitet endret seg gjennom andre halvdel av 1900-tallet. Ved hjelp av en diskurstilnærming blir det mulig å undersøke hvordan kvalitet skrives fram og kommer til uttrykk i NOU 2023: 27, og med det hvordan denne utredningen stiller seg i forhold til tidligere rådende kvalitetsdiskurser.

Denne tilnærmingen er basert på et sosialkonstruktivistisk syn på kunnskap og kunnskapsutvikling. Et slikt vitenskapsteoretisk perspektiv vektlegger språkets rolle i konstruksjonen av virkeligheten (Jørgensen & Phillips, 1999). «Virkeligheten skapes av samfunnet» skriver Berger og Luckmann (2000, s. 24) og ifølge Crotty (1998, s. 9) er mening «not discovered, but constructed». I denne oppgaven handler det om hvordan

mening konstrueres gjennom tekster. Gleiss og Sæther (2021, s. 118) beskriver tekster som «representasjoner, eller framstillinger, som fungerer som vinduer inn i sosiale, politiske og kulturelle prosesser hvor mening skapes». Når det gjelder dette prosjektet gir NOU 2023: 27 innsyn i noen av de sosiale, politiske og kulturelle forhandlingene om kvalitet i skolen.

Gleiss og Sæther (2021, s. 120) skriver videre at forholdet mellom tekst og virkelighet er et komplekst spørsmål: «På den ene siden gjenspeiler tekster eksisterende forestillinger om samfunnet. Samtidig spiller de også en viktig rolle i å skape slike forestillinger». Dette er et viktig poeng i denne oppgaven. NOU 2023: 27 vil antakelig gjenspeile noen eksisterende forestillinger om kvalitet. Samtidig er denne utredningen forespeilet å representere noe nytt, og spiller med det en viktig rolle når det kommer til å skape potensielt nye forestillinger om kvalitet. Hvordan kvalitet skrives fram i denne utredningen vil kunne påvirke hvordan kvalitet i skolen snakkes om og forstås i tiden framover.

Første ledd av oppgavens problemstilling – *Hvilke kvalitetsdiskurser kommer til uttrykk i NOU 2023: 27* – undersøkes ved hjelp av et rammeverk som tydeliggjør koblingen mellom ulike utdanningspolitiske paradigmer (jf. Arnesen & Lundahl, 2006) og kvalitetsdiskurser (jf. Gewirtz, 2010). Utgangspunktet for dette rammeverket, er en tabell hentet fra artikkelen til Arnesen og Lundahl (2006) «Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States». Tabellen er basert på et utvalg andre kilder og illustrerer to ulike mønstre i utdanningspolitikk. Under gjengis tabellen slik den står i artikkelen:

	Social democratic education policy	Liberal/specialist education policy
Instrumentality of education	Stronger emphasis on social/cultural functions	Stronger emphasis on economic functions
Value basis of education	Comprehensive values. Individual development within a framework of social community, and social security. Solidarity and social responsibility form a sound basis for the use of human resources. Universalism: provisions for all	Market values. Élitism and early differentiation. Individual development based on private responsibility and individual choice. Empowerment and competition as a sound basis for use of human resources. Particularism: Provisions aiming at the “needy”.
Initiation of education change	Central state and politics play a crucial role	Initiation by political, internal and external actors

Tabell 1: Oversikt over to mønstre i utdanningspolitikk hentet fra Arnesen og Lundahl (2006, s. 289)

Tabellen skiller mellom en sosialdemokratisk og en (ny)liberal utdanningspolitikk². Disse utdanningspolitiske mønstrene sammenliknes langs tre ulike dimensjoner: «Instrumentality of education», «Value base of education» og «Initiation of education change». Disse kan oversettes til henholdsvis *formålet med utdanning, verdigrunnlaget for utdanning* og *igangsetting av endring i utdanning*. Arnesen og Lundahl (2006, s. 288-289) utdyper hvordan de forstår de ulike dimensjonene. Den første dimensjonen angår utdanningens doble formål. En sosialdemokratisk utdanningspolitikk vektlegger de sosiale

² Som beskrevet i kapittel 1.2.2 Nordisk utdanningspolitikk, viser liberal i denne sammenhengen til det som har blitt betegnet som en nyliberal utdanningspolitikk, blant annet hos Gewirtz (2010).

og kulturelle funksjonene ved utdanning, mens en nyliberal utdanningspolitikk vektlegger de økonomiske funksjonene ved utdanning. Den neste dimensjonen handler om hvilke verdier som vektlegges. En sosialdemokratisk utdanningspolitikk prioriterer fellesskapet, mens en nyliberal utdanningspolitikk i større grad er orientert mot individet.

Fellesskapsverdier ligger til grunn for den sosialdemokratiske utdanningspolitikken, mens markedsinspirerte verdier er styrende for den nyliberale utdanningspolitikken. Innenfor det sosialdemokratiske paradigmet er det ønskelig med et helhetlig opplæringsløp for alle barn uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Innenfor det nyliberale paradigmet ønsker man derimot et utdanningssystem som legger til rette for mer valgfrihet og differensiering. Konkurransen blir her ansett som både naturlig og ønskelig. Den tredje dimensjonen handler om hva som igangsetter endring i utdanningssammenheng. Innenfor et sosialdemokratisk paradigme er det ønskelig med mer sentralisert styring, og endringer igangsettes derfor på bakgrunn av sentrale myndigheter og politisk styring. Innenfor et nyliberalt paradigme som i større grad ønsker en desentralisert styring, kan endring igangsettes av ulike aktører.

Gewirtz (2010) skiller som nevnt mellom «official versions of quality» og «humanistic conceptions of quality». I denne oppgaven brukes begrepene *offisiell kvalitetsdiskurs* og *humanistisk kvalitetsdiskurs* for å vise til disse oppfatningene av kvalitet. Termen *offisiell* viser i denne sammenhengen til den kvalitetsdiskursen som gjennom de siste tiårene har fått en slags hegemonisk status. Jørgensen og Phillips (1999, s. 48) skriver om hegemoni at «alternative virkelighedsopfattelser undertrykkes, og én bestemt oppfattelse av verden står tilbake som den naturlige». I dette tilfellet handler det om at en nyliberal og markedsorientert tilnærming til kvalitet i skolen har fått forrang foran en mer sosialdemokratisk og humanistisk tilnærming (Gewirtz, 2010). Etter hvert har denne blitt stående som den naturlige oppfatningen av skolekvalitet innenfor det offentlige ordskiftet, og kan derfor omtales som en offisiell kvalitetsdiskurs.

I denne oppgaven ses Arnesen og Lundahl (2006) sine utdanningspolitiske paradigmer i sammenheng med Gewirtz (2010) sine kvalitetsdiskurser. Oppfatninger av kvalitet kan sammenliknes langs de samme dimensjonene som Arnesen og Lundahl (2006) inkluderer i sin tabell. Kvalitetsdiskurser er nettopp uttrykk for rådende måter og tenke om og forstå både formålet med utdanning, verdigrunnet for utdanning og utgangspunktet for endring i utdanning på. Hva som prioriteres og vektlegges langs disse dimensjonene er et politisk anliggende og på den måten kan kvalitetsdiskurser forstås som et uttrykk for den til enhver tid gjeldende utdanningspolitikken.

Gewirtz (2002) beskriver utviklingen av utdanningspolitikken i Storbritannia som en overgang fra «welfarism» til «post-welfarism». Begrepene viser til epoker i britisk utdanningshistorie, hvor «welfarism» betegner perioden mellom 1944 og 1988, mens «post-welfarism» særlig viser til 1980- og 1990-tallet (Gewirtz, 2002, s. xi). Gewirtz (2002) argumenterer for at overgangen mellom disse epokene representerer et tydelig brudd i britisk utdanningspolitikk. Denne inndelingen i to dominerende epoker og det tydelige bruddet mellom dem, har klare referanser til overgangen fra en sosialdemokratisk utdanningspolitikk til en nyliberal utdanningspolitikk i de nordiske landene (Arnesen & Lundahl, 2006; Imsen et al., 2017). I sum blir det meningsfullt å knytte den humanistiske kvalitetsdiskursen til et sosialdemokratisk utdanningspolitisk paradigme og den offisielle kvalitetsdiskursen til et nyliberalt utdanningspolitisk paradigme.

Gewirtz (2010) gjør grundig rede for hvilke konsekvenser den politiske styringen får for oppfatningene av kvalitet i skolen. Dette ble også beskrevet i kapittel 1.2 Bakgrunn. Gewirtz (2010) skriver fram den offisielle kvalitetsdiskursen som et resultat av en nyliberal og markedsrettet utdanningspolitikk. Innenfor denne diskursen preges utdanningen av å være prestasjons- og konkurransedrevet. Utdanning skal bidra til økonomisk vekst ved å produsere humankapital. Pedagogiske praksiser velges og verdsettes på bakgrunn av instrumentelle formål, og ferdigheter som kan tilfredsstillende behovene til næringslivet og bidra til bedre testresultater vektlegges. Dette medfører en tydelig resultatorientering. Lærerne opplever å miste eierskap til egen praksis fordi de kontrolleres og detaljstyres utenfra. Profesjonsfelleskapet smuldrer opp og lærerne blir i stedet konkurrenter som ansvarliggjøres for elevenes prestasjoner. Elevene tillegges ulik verdi på bakgrunn av hva de kan «tilby» skolen. De anses som forbrukere og reduseres til objekter i utdanningssystemet.

Innenfor den humanistiske kvalitetsdiskursen, som springer ut av en mer sosialdemokratisk utdanningspolitikk, skal utdanning først og fremst være likeverdig for alle elever uavhengig av forutsetninger og bakgrunn, og med det bidra til å redusere sosiale forskjeller. Pedagogiske praksiser har som formål å utvikle selvstendige, kritiske, reflekterte og kreative individer. Bred fagkunnskap, identitetsdanning og demokratisk opplæring vektlegges. Lærerne vises tillit og har stor profesjonell autonomi. Sammen utgjør lærerne et sterkt profesjonsfelleskap. En forestilling om at alle elever er like mye verdt, og at deres bakgrunn og interesser anerkjennes blir uttrykk for kvalitet. Elevmedvirkning prioriteres og elevene anses som en betydningsfull medborger og et subjekt i utdanningssystemet.

Når jeg i denne oppgaven gjør en analyse av NOU 2023: 27 i lys av ulike kvalitetsdiskurser med klare referanser til utdanningspolitiske paradigmer, har jeg sammenfattet kildene Arnesen og Lundahl (2006) og Gewirtz (2002, 2010) til en ny tabell (se Tabell 2). Denne tabellen er en bearbeiding og videreutvikling av tabellen til Arnesen og Lundahl (2006, s. 289) (se Tabell 1). Tabellen har vært viktig for å systematisere hvordan de ulike dimensjonene ved utdanningspolitikken kan forstås som uttrykk for ulike kvalitetsdiskurser. Dette teoretiske rammeverket gir altså innhold til de ulike kvalitetsdiskursene, og gjør det mulig å identifisere deler og aspekter ved NOU-en som uttrykk for en underliggende kvalitetsdiskurs. For eksempel blir en vektlegging av sosiale og kulturelle funksjoner ved skolen et uttrykk for en mer humanistisk orientert kvalitetsdiskurs, mens en vektlegging av økonomiske funksjoner ved skolen vil være et uttrykk for den offisielle kvalitetsdiskursen. Hvordan kvalitet skrives fram og hva som prioriteres og vektlegges i NOU-en vil si noe om hvilken kvalitetsdiskurs som ligger til grunn for kvalitetsutviklingssystemet.

Enhver skjematisk framstilling innebærer en rekke avgrensninger og forenklinger. Tabellen er utformet for å gi mening i denne oppgavens kontekst, og koblingen mellom utdanningspolitikk og oppfatninger av skolekvalitet er gjort på bakgrunn av den litteraturen som er presentert (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2002, 2010). Tabellen blir et hjelpsomt rammeverk for å undersøke hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i NOU 2023: 27. Et sentralt spørsmål i analysen blir om den offisielle kvalitetsdiskursen beholder sin hegemoniske status, eller om det nye systemet i større grad gjenspeiler en humanistisk kvalitetsdiskurs.

Utdanningspolitiske paradigmer				
Dimensjoner ved utdanningspolitikk	Sosialdemokratisk utdanningspolitikk		Nyliberal utdanningspolitikk	
Formålet med utdanning	Vektlegger sosiale og kulturelle funksjoner	HUMANISTISK KVALITETSDISKURS	Vektlegger økonomiske funksjoner	OFFISIELL KVALITETSDISKURS
Verdigrunnlaget for utdanning	Fellesskapsverdier Likhet og helhetlig opplæringsløp Individets utvikling innenfor rammene av et sosialt fellesskap og sosial trygghet Solidaritet og sosialt ansvar er en drivkraft Universalisme: tiltak for alle		Markedsverdier Elitisme og tidlig differensiering Individets utvikling med utgangspunkt i privat ansvar og individuell valgfrihet Konkurransen som drivkraft Partikularisme: tiltak rettet mot «de trengende»	
Igangsetting av endring i utdanning	Sentrale myndigheter og politisk styring spiller en viktig rolle		Igangsetting av politiske, interne og eksterne aktører	

Tabell 2: Framstilling av koblingen mellom utdanningspolitiske paradigmer og kvalitetsdiskurser basert på Arnesen og Lundahl (2006, s. 288-289) og Gewirtz (2002, 2010)

2.2 Analytisk tilnærming for å vurdere tiltak

Det andre leddet i oppgavens problemstilling – *Hva kjennetegner tiltakene som Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår?* – undersøkes ved hjelp av et begrepspar hentet fra den politiske filosofen Nancy Fraser sitt teoretiske rammeverk.

Sentralt i denne oppgaven står spørsmålet om hvorvidt NOU 2023: 27 faktisk beskriver et *nytt* system for kvalitetsutvikling i skolen. I delutredningen *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – et kunnskapsgrunnlag* (NOU 2023: 1) peker utvalget på styrker og utfordringer ved dagens kvalitetsvurderingssystem. På bakgrunn av dette har hovedutredningen med forslaget til et nytt kvalitetsutviklingssystem for skolen blitt presentert som et brudd med NKVS. I hovedutredningen beskriver utvalget en lang rekke tiltak som til sammen utgjør det nye systemet for kvalitetsutvikling. For å kunne diskutere i hvilken grad systemet med rette kan omtales som noe *nytt* og som et *brudd*, analyserer jeg et utvalg av disse tiltakene.

Formålet med analysen er å undersøke om tiltakene først og fremst «lapper på» det eksisterende systemet, eller om de innebærer mer grunnleggende endringer av dagens system. Fraser (1997) skiller mellom *bekreftende* («affirmative») og *transformerende* («transformative») tiltak. Hun bruker disse begrepene innenfor et større teoretisk rammeverk som handler om sosial rettferdighet. Hele dette rammeverket er ikke relevant for denne analysen, men måten hun snakker om tiltak på, som enten bekreftende eller transformerende, er en nyttig inngang til analysen av tiltakene som Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår.

Fraser (1997, s. 23) definerer bekreftende tiltak som «remedies aimed at correcting inequitable outcomes of social arrangements without disturbing the underlying framework that generates them». Transformerende tiltak definerer hun som «remedies aimed at correcting inequitable outcomes precisely by restructuring the underlying generative framework» (Fraser, 1997, s. 23). Bekreftende tiltak er altså tiltak som ikke rokker ved de underliggende strukturene i et system. Det blir heller tiltak som «lapper på» det eksisterende systemet. Transformerende tiltak går derimot til kjernen av problemet og omstrukturerer hele systemet. På den måten fører slike tiltak til en mer grunnleggende og reell endring av et system.

2.3 Analyse av en NOU

I dette kapitlet gjør jeg rede for hvordan jeg har gått fram metodisk i arbeidet med prosjektet. Denne masteroppgaven er å betrakte som en ren dokumentstudie hvor det kun er brukt dokumenter som empiri. Dokumentene blir altså selve studieobjektet (Christoffersen & Johannessen, 2012). Dokumentstudier baserer seg på dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning, og er en av tre hovedstrategier for kvalitativ datagenerering ved siden av intervju og observasjon (Tjora, 2021). Et kvalitativt forskningsdesign åpner for en fleksibel forskningsprosess og tillater at man jobber i dybden med få strategisk utvalgte enheter (Thagaard, 2018; Tjora, 2021). Dette har vært to viktige premisser for prosjektet.

Når det gjelder hvordan jeg har forholdt meg til teori i arbeidet med prosjektet, kan tilnærmingen min best beskrives som *abduktiv*. Hos Tjora (2021, s. 40) beskrives denne som en tilnærming som tar utgangspunkt i empirien, «men hvor teorier og perspektiver spiller inn i forkant eller i løpet av forskningsprosessen». En abduktiv tilnærming er altså en kombinasjon av en induktiv og deduktiv tilnærming. Det vil si at analysen er både empiri- og teoridrevet.

Inngangen til analysen av NOU 2023: 27 var en undring knyttet til hvor denne NOU-en plasserer seg i den større forhandlingen og debatten om hva som skal være uttrykk for kvalitet ved norsk skole. For å ha en inngang og et språk for å undersøke dette, ble det tidlig i prosjektperioden klart at en diskurstilnærming ville være hensiktsmessig, og jeg satte meg inn i litteratur om diskursteori generelt, og kvalitetsdiskurser i utdanning spesielt. Oppgavens problemstilling var lenge formulert som et spørsmål om hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i NOU-en. Et stykke ut i prosjektperioden, og etter flere gjennomlesninger av NOU-en, ble det klart at dette teoretiske rammeverket ikke var tilstrekkelig for å beskrive de tiltakene som utvalget foreslår. Jeg manglet et presist fagspråk for å belyse spenningene jeg identifiserte i NOU-en. Det kunne virke som om tiltakene som utvalget foreslo liknet på nettopp det de var ment å utfordre. Etter å ha vurdert ulike alternativer ble det klart at Fraser sin tilnærming til å beskrive tiltak som enten bekreftende eller transformerende ville være en god inngang til å belyse dette aspektet ved NOU-en. Dette førte til at det også ble nødvendig å bearbeide problemstillingen. Problemstillingen ble utvidet og fikk et ledd til som mer konkret legger opp til en undersøkelse av de ulike tiltakene som utvalget foreslår. I sum betyr det at teorien både har lagt føringer for hvilke spørsmål det har vært aktuelt å stille, og blitt hentet inn senere i prosessen for å kunne belyse datamaterialet best mulig. Til sammen gjør denne tilnærmingen det mulig å drøfte hvorvidt forslaget til et nytt kvalitetsutviklingssystem tar et reelt oppgjør med dagens system. I de neste avsnittene

presenteres og beskrives datamaterialet og de ulike stegene i analyseprosessen mer utfyllende.

2.3.1 Datamaterialet

Datamaterialet som ligger til grunn for analysen er NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. NOU er en forkortelse for *Norges offentlige utredninger* og denne er den 27. i rekken som ble publisert i 2023. Det er et offentlig tilgjengelig dokument, som jeg har lastet ned som en PDF fra nettsiden regjeringen.no. Utredningen er utarbeidet av Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. april 2022 for å gjennomgå og videreutvikle det gjeldende kvalitetsvurderingssystemet for skolen. 31. januar 2023 leverte utvalget delinnstillingen *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen – et kunnskapsgrunnlag* (NOU 2023: 1) hvor de gjør rede for styrker og svakheter ved dagens kvalitetsvurderingssystem. NOU 2023: 27 er utvalgets hovedinnstilling og beskriver et forslag til et nytt kvalitetsutviklingssystem for skolen. Jeg ble først introdusert for dokumentet gjennom media da NOU-en ble overlevert til Kunnskapsdepartementet ved kunnskapsminister Kari Nessa Nordtun 13. november 2023.

Hele dokumentet er på totalt 137 sider og er inndelt i ni kapitler. Kapittel 1 innleder utredningen og sammenfatter utvalgets forslag. Kapittel 2 beskriver utvalgets mandat, sammensetning og arbeid. I kapittel 3 diskuterer utvalget sentrale dilemmaer og problemstillinger som har vært styrende for arbeidet med å utvikle et nytt system for kvalitetsutvikling. I kapittel 4 presenteres utvalgets forslag til et nytt «helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». I kapittel 5, 6, 7 og 8 behandles forutsetningene for det nye systemet i detalj. I kapittel 9 gjøres det rede for de økonomiske og administrative konsekvensene som følger av det nye systemet. De siste sidene er viet til referanser og vedlegg.

Som sjanger kan en NOU best beskrives som en rapport. Bjørkdahl (2018, s. 7) skriver at «I dag foretar vi oss knapt noen ting av politisk betydning uten at det ligger til grunn en rapport, for ikke å si mange – ja, ofte *lange kjeder av – rapporter*». Her spiller NOU-ene en sentral rolle. Tellmann (2018, s. 107) oppsummerer og forklarer på en svært ryddig måte prosessen rundt en NOU. Hun skriver at i forbindelse med politiske reformer, opprettes det offentlige utvalg som skal utrede og gi anbefalinger. På bakgrunn av utvalgsarbeidet utarbeides det en rapport, og noen av disse rapportene får plass i serien *Norges offentlige utredninger* (NOU).

Et viktig poeng er at det ikke er noen automatikk i at NOU-er blir til politikk. Som Tellmann (2018, s. 107) skriver: «Noen av rapportene havner i skuffen, det vil si at de ikke munner ut i videre beslutninger eller blir tatt til følge på andre måter». Men på den andre siden, kan NOU-er få mye å si for framtidige stortingsmeldinger eller forslag til lovendringer. Tellmann (2018, s. 107) omtaler derfor NOU-er som «politikkforberedende og lovforberedende tekster». Nettopp derfor er det knyttet stor spenning og forventning til NOU-er, og nettopp derfor er det gode argumenter for å gjøre en analyse av NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. Den har som sagt fått mye oppmerksomhet og debatten går om de tiltakene som utvalget foreslår. Selv om det ikke er sikkert at denne NOU-en vil bli tatt til etterretning av politikerne og at det vil utformes politikk på bakgrunn av den, er det likevel verdifullt å

analysere den all den tid den står i posisjon til å endre grunnleggende strukturer i det norske skolesystemet.

For å bli bedre kjent med dokumentet, samt orientere meg i den politiske prosessen knyttet til NOU-en, deltok jeg på en høringskonferanse om NOU 2023: 27 i regi av Kunnskapsdepartementet på Scandic Nidelven i Trondheim 18. januar 2024. Her var utvalgsleder Tine Sophie Prøitz til stede og redegjorde for de viktigste punktene i hovedutredningen. I tillegg var representanter fra blant annet Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Elevorganisasjonen og kommunesektorens organisasjon (KS) til stede og holdt innlegg hvor de kom med sine synspunkter og innspill til NOU-en. Del to av konferansen var et gruppearbeid. Alle deltakerne på konferansen ble fordelt på ulike bord slik at hver gruppe bestod av representanter fra de ulike organisasjonene og nivåene i skolesystemet som var til stede. Gruppearbeidet munnet ut i at vi formulerte og delte våre viktigste innspill til NOU-en – både i plenum på konferansen og skriftlig til Kunnskapsdepartementet. Deltakelsen på denne konferansen ble en lærerik og relevant inngang til å begynne arbeidet med masteroppgaven.

2.3.2 Stegene i analyseprosessen

Jeg har først og fremst gått analogt til verks i arbeidet med datamaterialet. Jeg begynte med å skrive ut både del- og hovedutredningen, og satte disse inn i en ringperm. Når jeg har jobbet med analysen har jeg brukt post-it-lapper, penn og markeringstusj for å holde oversikt over viktige sider og poeng i dokumentet. Ved siden av har jeg brukt en notatbok hvor jeg har notert stikkord, tanker og idéer som har kommet til meg underveis i analysen. For meg har det vært hensiktsmessig å jobbe på denne måten. Jeg har hatt god nytte av å ha materialet fysisk foran meg og å kunne visualisere tankene mine med fargekoder, piler, enkle tankekart o.l. Dette har etter hvert gitt meg god oversikt over dokumentet, og gjort at jeg kan orientere meg i den omfattende utredningen på en effektiv måte. Jeg har imidlertid også hatt god nytte av å ha NOU-en digitalt tilgjengelig. Ved flere anledninger har jeg benyttet meg av muligheten til å søke opp enkeltord i PDF-en for å finne tilbake til noe jeg har lest tidligere eller sjekke opp noe jeg lurer på.

Selve analyseprosessen har foregått i flere runder. Tidlig i prosjektperioden leste jeg gjennom hele delutredningen (NOU 2023: 1) og hovedutredningen (NOU 2023: 27) fra start til slutt. Formålet med denne første gjennomlesningen var først og fremst og få oversikt over innholdet og få en forståelse av helheten og sammenhengen mellom de to utredningene. Selv om delutredningen ikke direkte er en del av datamaterialet mitt, anså jeg det som helt nødvendig å sette meg inn i denne for å forstå bakgrunnen for hovedutredningen. I det videre arbeidet konsentrerte jeg meg imidlertid om hovedutredningen og lesningen min ble gradvis mer strategisk.

Problemstillingen og det teoretiske rammeverket begynte å ta form, og dette ble styrende for hvordan jeg leste hovedutredningen. Jeg leste NOU-en med et blikk for både direkte og indirekte framskrivninger av kvalitet. Dette artet seg på mange måter som et slags detektivarbeid hvor jeg lette etter formuleringer som kunne «avsløre» noe om hvilke kvalitetsdiskurser det nye kvalitetsutviklingssystemet er tuftet på. Her brukte jeg post-it-lapper, tusj og penn for å markere sentrale passasjer i NOU-en. Når det gjelder de konkrete tiltakene som utvalget foreslår har jeg gått fram på omtrent samme måte. Jeg har lest gjennom de ulike tiltakene i flere omganger og vurdert dem i lys av Fraser

(1997) sitt skille mellom bekreftende og transformerende tiltak. De umiddelbare tankene mine skrev jeg ned i notatboka jeg nevnte tidligere.

Etter å ha gått flere runder med analysen, begynte jeg å se noen tydelige tendenser i notatene mine. Både knyttet til hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk og hva som kjennetegner tiltakene som utvalget foreslår. Disse tendensene presenteres og drøftes som hovedfunnene fra analysen i neste del av oppgaven. Avslutningsvis i dette kapitlet om teoretisk og metodologisk tilnærming gjør jeg rede for forskningsetiske vurderinger knyttet til prosjektet.

2.4 Forskningsetiske vurderinger

Begrepet *refleksivitet* viser til det å ha en kritisk holdning til eget forskningsarbeid (Gleiss & Sæther, 2021, s. 49). Dette er en avgjørende tilnærming for å sikre kvaliteten på undersøkelsen. Denne masteroppgaven er basert på en analyse av et offentlig dokument, og er derfor mindre sårbart for en rekke etiske utfordringer og problemstillinger. Tekster som kan defineres som offentlige, slik som en NOU, kan brukes som empiri uten at det innhentes samtykke fra den eller de som har skrevet tekstene (Gleiss & Sæther, 2021, s. 141). En fordel med dokumentstudier er nettopp at de regnes som «ikke-påtrengende metoder» i den forstand at ingen ikke-forskende deltakere er involvert i utviklingen av data (Tjora, 2021, s. 195). Å gjennomføre en undersøkelse som denne innebærer likevel en rekke forskningsetiske vurderinger. Jeg har allerede gjort rede for studiens relevans og aktualitet, samt fordeler og ulemper ved å gjøre en analyse av en NOU andre steder i oppgaven. Jeg vil i de neste avsnittene reflektere over egen posisjonalitet, og vurdere studiens gyldighet og pålitelighet.

Posisjonalitet

Posisjonalitet er knyttet til forskerens selvrefleksjon (Anker, 2020). Begrepet viser blant annet til betydningen av forskerens bakgrunn (Gleiss & Sæther, 2021, s. 50). Min bakgrunn som lærerstudent med fordypning i sosialpedagogikk har utvilsomt påvirket min for forståelse i møte med datamaterialet. Jeg har blitt presentert for og lest mye litteratur som problematiserer konsekvensene av at skolene styres etter prinsipper inspirert av private bedrifter. Gjennom prosjektperioden har jeg også blitt eksponert for flere kritiske innvendinger til det nye kvalitetsutviklingssystemet. Selv om jeg har etterstrebet å ha en åpen tilnærming til datamaterialet, kan likevel bakgrunnen min ha gjort meg mer oppmerksom på deler av datamaterialet som bekrefter for forståelsen min.

Et annet aspekt som er relevant for min posisjonalitet, er at jeg selv er et produkt av dagens kvalitetsvurderingssystem. Jeg begynte på barneskolen i 2003 og fullførte videregående i 2016. Det vil si at så å si hele min skolegang har vært innenfor rammene av Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006 (LK06) og NKVS. For meg har det derfor vært vanskelig å forestille seg at skolen kunne ha vært annerledes og med det forstå hvordan et reelt brudd med dagens kvalitetsvurderingssystem kunne sett ut. Dette har ved enkelte anledninger gjort meg «blind» i møte med datamaterialet, fordi jeg ikke umiddelbart har klart å se at tiltakene som utvalget foreslår ikke er nøytrale eller eneste alternativ. Jørgensen og Phillips (1999, s. 31) påpeker at særlig når man forholder seg til diskurser som man selv er tett på, kan det være utfordrende å se dem nettopp som diskurser, altså som «socialt konstruerte betydningssystemer, der kunne have vært

anderledes». Gjentatte gjennomlesninger og god veiledning har hjulpet meg med å komme forbi min egen blindhet og forstå at det finnes andre måter å organisere og drive skole på.

Studiens pålitelighet og gyldighet

Pålitelighet og gyldighet er to sentrale forskningsetiske kvalitetskriterier (Anker, 2020). Pålitelighet handler om den interne logikken i studien, det vil si sammenhengen mellom empiri, analyse og teori (Tjora, 2021). Sagt på en annen måte handler det om hvorvidt undersøkelsen er utført på en etterrettelig måte (Anker, 2020). Et viktig middel til pålitelighet er *transparens* (Tjora, 2021). Begrepet transparens viser til en form for gjennomsiktighet. I denne konteksten handler det om hvor godt de ulike valgene som er gjort i forbindelse med prosjektarbeidet formidles gjennom den endelige masteroppgaven. Studiens pålitelighet er forsøkt ivaretatt på flere måter. Overordnet har jeg vektlagt det å være tydelig om hvordan jeg har gått fram gjennom hele prosessen slik at det skal bli klart for en leser hva som har blitt gjort og hvorfor. På den måten får en leser mulighet til å vurdere prosjektet kritisk.

Å få fram den interne logikken i oppgaven har krevd en rekke omskrivninger slik at rekkefølgen på de ulike momentene i oppgaven blir hensiktsmessig og at leseren til enhver tid vet nok til å følge de ulike resonnementene. Videre har det vært spesielt viktig å tydeliggjøre premissene for analysen. Dette innebærer å forklare på en god måte hvorfor det er legitimt å koble kvalitetsdiskurser til utdanningspolitiske paradigmer. I selve analysen er påliteligheten forsøkt ivaretatt gjennom en grundig framstilling av utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling. Jeg gjengir både utvalgets modell for systemet (se Figur 1, s. 36) og oversikten over utvalgets hovedforslag (se Tabell 3, s. 37-38). Dette for å gi leseren et bedre utgangspunkt for å følge analysen. I analysen gjengir jeg også flere utdrag fra NOU-en, for å tydeliggjøre hva mine tolkninger bygger på.

Gyldighet handler om hvorvidt funnene gir svar på det fenomenet som undersøkes – altså om de svarer på det problemstillingen spør etter (Anker, 2020). For at prosjektet skal være gyldig, må det være en tydelig kobling mellom prosjekt og kontekst, det vil si en logisk sammenheng mellom problemstillingen, utformingen av prosjektet og funnene (Tjora, 2021). For å sikre undersøkelsens gyldighet har det vært nødvendig å nyansere problemstillingen flere ganger. Dette for å være sikker på at det er samsvar mellom det jeg sier at jeg vil undersøke og det jeg faktisk undersøker. Videre har det vært avgjørende å stille spørsmål som det er mulig å finne svar på i datamaterialet. Min studie er i sum forsøkt utformet på en sann måte at den kan si noe om hvor utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling plasserer seg i den større debatten om kvalitet i norsk skole.

Avslutningsvis vil jeg understreke at enhver analyse innebærer en forenkling av en virkelighet som er kompleks og mangetydig (Gleiss & Sæther, 2021, s. 186). Når analysen av NOU 2023: 27 skrives fram, er det ikke mulig å gjengi alle nyanser og detaljer. Problemstillingen har vært styrende for hva som blir fokuset i analysen, og i sum viser analysen noen overordnede tendenser i datamaterialet. Med et annet teoretisk rammeverk og en annen problemstilling, kunne andre tendenser blitt viktigere. Dette er i tråd med en sosialkonstruktivistisk tilnærming til utvikling av kunnskap. I en kvalitativ studie som denne er det mindre relevant å vurdere studiens generaliserbarhet (Anker,

2020). Kunnskapen som utvikles gjennom dette prosjektet kan likevel bidra inn i forhandlingen om hvordan kvalitet i skolen skal forstås.

3 Analyse

I dette kapittelet presenteres analysen av NOU 2023: 27. Formålet med analysen er å undersøke problemstillingen *Hvilke kvalitetsdiskurser kommer til uttrykk i NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel, og hva kjennetegner tiltakene som Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår?*

I sum bygger analysen på et omfattende datamateriale. NOU-en er strukturert på en sånn måte at det har vært nødvendig å forholde seg til hele NOU-en i arbeidet med analysen. Tiltakene som utvalget foreslår presenteres og diskuteres med ulik detaljgrad i flere av kapitlene, og det har derfor vært uhensiktsmessig å utelukke enkelte kapitler fra analysen. Kapittel 3 om sentrale dilemmaer og problemstillinger som ligger til grunn for det nye systemet, og kapittel 9 om økonomiske og administrative konsekvenser vies imidlertid liten plass i analysen. Kapittel 3 fordi det sier mer om utfordringer ved dagens system og kapittel 9 hovedsakelig på grunn av kapasitetshensyn og det valgte fokuset for oppgaven. Kapittel 2 blir særlig viktig for analysen fordi det er her utvalget gjør rede for sin forståelse av mandatet fra regjeringen og mest eksplisitt skriver fram sine tilnærminger til kvalitetsbegrepet. I kapitlene 1, 4, 5, 6, 7 og 8 gjøres det rede for tiltakene og begrunnelsene for disse. Analysen behandler et strategisk utvalg av disse tiltakene. Utvalget er gjort på bakgrunn av hvilke tiltak som framstår som mest sentrale i det nye systemet, samt er best egnet til å belyse temaet kvalitet. Det har vært særlig relevant å se utvalgets forslag til tiltak i lys av mandatet fra regjeringen som er gjengitt i kapittel 2 (NOU 2023: 27, s. 16-18).

Analysekapittelet innledes med en presentasjon av utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling slik det beskrives i NOU-en. Dette for at det skal bli enklere å følge analysen, samt gi funnene en tydeligere kontekst. Deretter skriver jeg fram de mest sentrale funnene fra analysen. Det er i alt fire hovedmomenter jeg ønsker å belyse ved NOU-en. Disse er 1) et vagt kvalitetsbegrep, 2) profesjonalisering av kvalitetsutviklingen, 3) «ytterligere forsøk med samme oppskrift» og 4) detaljstyring av dialog og samarbeid. Hvert av disse momentene skrives fram i lys av begrepene offisiell og humanistisk kvalitetsdiskurs, og bekreftende og transformerende tiltak.

Et nytt system for kvalitetsutvikling

Innledningsvis i kapittel 2 i NOU-en gjengis utvalgets mandat. Dette er regjeringens oppdragsbeskrivelse til utvalget. I mandatet gjøres det rede for bakgrunnen for at utvalget blir nedsatt, formålet med utredningen, aktuelle problemstillinger og hvordan utvalgsarbeidet skal foregå (NOU 2023: 27, s. 16-18). Ifølge mandatet har dagens kvalitetsvurderingssystem blitt beskrevet som lite sammenhengende og uten en tydelig avgrensning. Det har også vært uenighet om systemets formål, omfang og bruk av resultater. Det står videre at «Kvalitetsvurderingssystemet gir viktig informasjon, men ivaretar ikke bredden i skolens mandat» (NOU 2023: 27, s. 16). Formålet med utredningen er at «Regjeringen vil videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet til et system som legger mer vekt på faglig og pedagogisk kvalitetsutvikling, og som ikke bidrar til detaljstyring og omfattende krav om rapportering og dokumentasjon» (NOU 2023: 27, s. 17). Hovedinnstillingen skal blant annet «anbefale eventuelle endringer i dagens verktøy, prøver og datakilder, og forslag til tiltak og nye modeller som kan støtte arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivå i lys av fagfornyelsen» (NOU 2023: 27, s. 18).

I kapittel 3 minner utvalget om sentrale dilemmaer og spenninger som har vært styrende for utvalgsarbeidet. Dette er dilemmaer og spenninger som utvalget også har beskrevet i delinnstillingen, og som er velkjente fra den offentlige debatten om dagens kvalitetsvurderingssystem. Utvalget framhever tre slike dilemmaer og spenninger som spesielt sentrale. Det første dilemmaet knytter seg til skolens brede mandat og spørsmålet om hvordan kvalitetsutviklingssystemet kan ivareta denne bredden uten å bli for omfattende og arbeidskrevende. Det andre berører spørsmålet om hvordan systemet skal klare å støtte alle aktørene i tråd med rollene og ansvaret de har i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det tredje sentrale dilemmaet handler om hvorvidt resultatene som blir hentet inn gjennom systemet skal være offentlig tilgjengelige eller ikke, og i så fall i hvilket format.

Med dette som et bakteppe presenterer utvalget sitt forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling. De omtaler det som «et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen». Systemets overordnede mål er å sikre elevenes læring og trivsel. Dette målet skal nås gjennom å sikre likeverdighet i opplæringen, samarbeid og tillit mellom aktørene, og ved å ta utgangspunkt i samspillet mellom elever og lærere. Utvalget mener det er fire forutsetninger som må ligge til grunn for at man skal lykkes med dette. Disse er strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, god ledelse på alle nivåer, relevant kompetanse på alle nivåer og et bredt kunnskapsgrunnlag. Utvalget presiserer at forslaget til et nytt system for kvalitetsutvikling bygger på dagens regelverk som stadfester skolens brede mandat. Videre understreker de at systemet skal være likeverdig for den norske og samiske skolen og at det skal fremme elevmedvirkning. I utredningen framstilles det nye systemet ved hjelp av følgende figur:



Figur 1: Kvalitetsutviklingsutvalgets framstilling av «Et nytt system for kvalitetsutvikling» (NOU 2023: 27, s. 9)

Videre oppsummeres utvalgets hovedforslag i følgende tabell (tabellen strekker seg over to sider):

<p>Et helhetlig system for kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen</p> <p>Formålet med systemet er</p> <ul style="list-style-type: none"> • å sikre elevenes læring og trivsel <p>Systemet skal bidra til</p> <ul style="list-style-type: none"> • likeverdighet i opplæringen • samarbeid og tillit mellom aktørene • samspill mellom elever og lærere <p>Systemet forutsetter</p> <ul style="list-style-type: none"> • strukturer og prosesser for samarbeid og dialog • god ledelse på alle nivåer • relevant kompetanse på alle nivåer • et bredt kunnskapsgrunnlag <p>Systemet skal være likeverdig for den norske og den samiske skolen</p> <p>Systemet skal fremme elevmedvirkning</p>
<p>For strukturer og prosesser for samarbeid og dialog foreslår utvalget</p> <p>at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger mellom skoleeiere og skoler</p> <p>at kvalitetsdialogene skal ta utgangspunkt i et bredt kunnskapsgrunnlag</p> <p>å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialogen for alle nivåer</p> <p>å følgeevaluerer kvalitetsdialogene for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren</p> <p>at alle skoleeiere skal, i samarbeid med de andre aktørene i skolen, utarbeide egne handlingsplaner for elevmedvirkning i kvalitetsutviklingsarbeidet (flertallsforslag)</p>
<p>For god ledelse på alle nivåer foreslår utvalget</p> <p>at det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen (flertallsforslag)</p> <p>at nasjonale og lokale myndigheter skal legge til rette for profesjonsfaglige nettverk for lærere, skoleledere og skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling</p> <p>at nasjonale myndigheter utreder lærernes og skoleledernes tid og kapasitet til kvalitetssutviklingsarbeid</p> <p>en nasjonal satsning på ledelse av gode kvalitetsutviklingsprosesser for lærere, skoleledere og skoleeiere</p>
<p>For relevant kompetanse på alle nivåer foreslår utvalget</p> <p>at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i kvalitetsutvikling slik at de kan bidra aktivt i arbeidet i skolene</p> <p>at lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering</p> <p>å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdanningstilbud innenfor området <i>kvalitetsutvikling i skolen</i></p> <p>et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som en del av Norges forskningsråds portefølje</p> <p>at nyutdannede nytilsatte lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunktkarakterer og at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal sette standpunktkarakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning som en del av kvalitetssikringen av standpunktkaraktersettingen (flertallsforslag)</p> <p>å støtte utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skoles forslag i NOU 2022: 13 om å innføre en rett til introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i skolen (flertallsforslag)</p>

For et bredt kunnskapsgrunnlag foreslår utvalget
å avvikle dagens Elevundersøkelse og erstatte den med en ny skolemiljøundersøkelse med formål om at elevene får si sin mening om det fysiske og psykosiale skolemiljøet
å utrede hvordan elevenes opplevelse av skolemiljøet på 1. til 4. trinn kan undersøkes
å utvikle et verktøy for å følge opp alvorlige hendelser i skolemiljøet. Formålet skal være å støtte skolens arbeid med å ta tak i alvorlige hendelser som mobbing, vold, diskriminering, trakassering, utestengning og isolering på de enkelte skolene.
å utvikle frivillige prøver i lesing og regning for 2. trinn, og videreutvikle obligatoriske prøver i lesing og regning for 3. trinn. Formålet skal være å gi informasjon om elever som trenger ekstra oppfølging i lesing og regning.
å evaluere regelmessig bruken og nytten av prøvene, inkludert om det digitale formatet er hensiktsmessig for de yngste elevene
å avvikle dagens kartleggingsprøver for 1. trinn (flertallsforslag)
å utrede om det bør være prøver som kan avdekke hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging på mellomtrinnet, ungdomstrinnet og i videregående opplæring (flertallsforslag)
å avvikle dagens nasjonale prøver og utvikle nye læringsstøttende prøver med formål om å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet
at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter (flertallsforslag)
at det stilles faglige krav til utforming og oppfølging av de læringsstøttende prøvene i tråd med prøvenes formål, og at det skal dokumenteres hvordan de faglige kravene til utforming og oppfølging er ivarett
å utrede videre hvordan de læringsstøttende prøvene kan gi mer informasjon til læreren og bidra til eierskap i profesjonsfelleskapet, hvilket tidspunkt på året prøvene bør gjennomføres, hvilke trinn det skal være prøver på og hvordan informasjon kan presenteres slik at den ikke legger til rette for rangering av skoler i tråd med formålet med det nye kvalitetsutviklingssystemet.
at det skal være læringsstøttende prøver i lesing, regning og skriving (flertallsforslag)
å utrede behov for en ressursbank med nasjonalt kvalitetssikrede verktøy for å vurdere elevenes læring og trivsel. Formålet med verktøyene eller prøvene skal være å gi informasjon om elevenes læring som støtte til lærernes faglig-pedagogiske arbeid. (flertallsforslag)
å vurdere tilvalg og nye internasjonale undersøkelser i lys av kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger, og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet.
å videreføre Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter. (flertallsforslag)
å utvikle varige strukturer for støtte til lærernes arbeid med standpunktvurdering. Formålet med strukturene skal være å sikre kvaliteten på standpunkt karakterene for den enkelte eleven og som informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet.
at sensorskoleringen til eksamen forsterkes, både for sentralt gitte og lokalt gitte eksamener
at, forutsatt at det er etablert varige strukturer for lærernes arbeid med standpunktvurdering, å avvikle eksamen i grunnskolen (flertallsforslag)
å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom GSI og Vigo, og å gjøre en kost-nytte-vurdering av informasjonen som samles inn
å videreutvikle de digitale løsningene slik at innhenting av informasjon gir en så lav rapporteringsbelastning som mulig i sektoren
å utvikle verktøy for vurdering av organisering og struktur på samiskopplæringen, også for skoler utenfor det samiske forvaltningsområdet
å utvikle egne verktøy for å innhente informasjon om og støtte til arbeidet med elevmedvirkning
å videreutvikle verktøy som skal støtte arbeidet med prosesskvalitet, for eksempel Ståstedsanalysen og RefLex, slik at det treffer lærernes, skoleledernes og skoleeierens behov
å videreutvikle analyseverktøyet Analysebrett til et verktøy som egner seg for å se ulike indikatorer i sammenheng og over tid
å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av alt støttemateriell og alle støtteverktøyene nasjonale myndigheter tilbyr skoler og skoleeiere i kvalitetsutviklingsarbeidet. Formålet skal være å sikre at det som tilbys har god relevans og nytteverdi.

Tabell 3: Oversikt over Kvalitetsutviklingsutvalgets hovedforslag (NOU 2023: 27, s. 14-15)

Tabellen er en oversikt over tiltakene utvalget foreslår for å sikre *strukturer og prosesser for samarbeid og dialog, god ledelse på alle nivåer, relevant kompetanse på alle nivåer og et bredt kunnskapsgrunnlag*. Forslagene presenteres mer utfyllende i kapittel 4 før de behandles i detalj gjennom henholdsvis kapittel 5, 6, 7 og 8 i NOU-en.

3.1 Et vagt kvalitetsbegrep

I mandatet til utvalget står det at

Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen skal støtte elevenes læring og utvikling, bidra til elevmedvirkning og inkludering, sterke profesjonsfellesskap, tillitsbasert styring, god skoleledelse og godt skoleeierskap. Arbeidet skal også bidra til å redusere kvalitetsforskjeller og til mindre sosial og geografisk ulikhet. (NOU 2023: 27, s. 17)

Med denne formuleringen legger regjeringen noen tydelige føringer for hvilken tilnærming til kvalitet som skal ligge til grunn for det nye systemet. Vektleggingen av inkludering, elevmedvirkning, sterke profesjonsfellesskap og tillitsbasert styring, samt målsettingen om å redusere ulikhet har klare referanser til en humanistisk kvalitetsdiskurs (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2010). Videre i mandatet står det at utvalget skal legge til grunn at «kvalitetsutvikling er en systematisk og kontinuerlig læringsprosess som handler om å vurdere tilstand, sette mål og velge tiltak som igjen vurderes» (NOU 2023: 27, s. 17). Det presiseres at kvalitetsvurdering er en viktig del av kvalitetsutviklingsprosessen, men ikke et mål i seg selv. Her tydeliggjøres det at kvalitetsvurderingen må forstås som underordnet kvalitetsutviklingen i den forstand at kvalitetsutvikling er det overordnede målet, mens kvalitetsvurdering er en av flere forutsetninger for å lykkes med dette.

I kapittel 2.3 i NOU-en gjør utvalget rede for sin forståelse av mandatet. Her skriver de blant annet fram sin tilnærming til begrepene *kvalitet* og *kvalitetsutvikling*. Utvalget skriver at «kvalitet handler om i hvilken grad skolen fremmer elevenes læring og trivsel – både individuelt og kollektivt, og på kort og lang sikt» (NOU 2023: 27, s. 19). De skriver også at «Kvalitet i grunnopplæringen må ses i sammenheng med målene for opplæringen» (NOU 2023: 27, s. 18). De henviser til målene som «er definert og beskrevet i opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter, inkludert læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK20) og læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 samisk (LK20S)» (NOU 2023: 27, s. 18). I sum gir disse formuleringene noen hint om hvordan utvalget forstår kvalitet i skolen: det knyttes til målene for opplæringen, og elevenes læring og trivsel. Vektleggingen av elevenes læring og trivsel gir assosiasjoner til en humanistisk kvalitetsdiskurs (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2010) og er i tråd med mandatet til utvalget.

Utvalget presiserer også at de velger å videreføre Kvalitetsutvalget sin forståelse av kvalitet i opplæringen som tre ulike områder: *resultatkvalitet*, *prosesskvalitet* og *strukturkvalitet* (se kapittel 1.2.2 Nordisk utdanningspolitikk for en nærmere beskrivelse av de tre kvalitetsområdene). I motsetning til Kvalitetsutvalget som foreslo å legge hovedvekten på resultatkvaliteten, understreker Kvalitetsutviklingsutvalget at de vil likestille de tre kvalitetsområdene (NOU 2023: 27, s. 19). Denne likestillingen kan forstås som et brudd med den offisielle kvalitetsdiskursen (Gewirtz, 2010). En av hovedutfordringene med dagens kvalitetsvurderingssystem har vært det overdrevne fokuset på resultater. Ved å tydeliggjøre at alle kvalitetsområdene er likeverdige uttrykk for kvalitet, legger utvalget opp til at betydningen av resultater skal tones ned. Resultater skal ikke lenger stå i en særstilling som et uttrykk for kvalitet i en skolekontekst.

Til tross for disse avklaringene, er det en tendens i utredningen at de mest sentrale begrepene, *kvalitet* og *kvalitetsutvikling*, mister betydning og står igjen som vage fagbegreper uten et konkret innhold. Generelt preges NOU-en av en rekke innfløkte formuleringer og et kronglete språk, og dette får konsekvenser for hvordan kvalitet og

kvalitetsutvikling skrives fram. Når utvalget skal utdype hvordan de forstår kvalitet, viser de til nyere tilnærminger som forstår kvalitet som sammensatt av ulike elementer og dimensjoner som legger føringer og forutsetninger for arbeidet med kvalitet (Elken & Stensaker, 2018 referert i NOU 2023: 27, s. 18; 103). En annen tilnærming til kvalitet som utvalget viser til er at kvalitet handler om aktørenes kvalitetsarbeid og hvordan aktørenes praksiser er koblet til organisatoriske og pedagogiske dimensjoner av kvalitet (NOU 2023: 27, s. 18). Utvalget mener at «En slik forståelse av kvalitet innebærer å sette søkelys på aktørenes arbeid med kvalitet og betingelsene som er med på å skape og påvirke kvalitetsutviklingen» (NOU 2023: 27, s. 18). Når det gjelder de tre kvalitetsområdene, legger utvalget til en forståelse av kvalitet som «vektlegger aktørenes praksiser og kvalitetsarbeid sett i sammenheng med de organisatoriske, prosessuelle og strukturelle sidene ved å utvikle kvalitet» (NOU 2023: 27, s. 19). Foruten «pedagogiske dimensjoner» er det ingenting ved disse utdragene som knytter kvalitet og kvalitetsutvikling til skolekonteksten, som tross alt skal være omdreiningspunktet for utredningen. Basert på disse forklaringene er det også vanskelig å få inntrykk av hvilket syn på kvalitet som ligger til grunn. Definisjonene er for generelle og abstrakte.

Videre skriver utvalget om kvalitetsutvikling i skolen at det «omfatter det relasjonelle og pedagogiske arbeidet, et arbeid som krever samarbeid og dialoger på og mellom aktørnivåene» (NOU 2023: 27, s. 20). Videre skriver de at de «legger til grunn at kvalitetsutviklingsprosessene først og fremst skjer i møter mellom elevene og lærerne, men også i profesjonsfellesskapet på skolene der lærerne og skolelederne inngår, og i samarbeidet og dialogene mellom skolene, skoleeierne og andre aktører» (NOU 2023: 27, s. 20). De omtaler sin tilnærming til kvalitetsutvikling som «et helhetlig perspektiv på kvalitetsutvikling», og skriver at kvalitetsarbeid i dag handler om «å kunne håndtere endringer, å åpne for og å sikre et eierskap i kvalitetsutviklingsprosessene» (NOU 2023: 27, s. 20). Samlet sier disse forklaringene lite om hva kvalitetsutvikling er. Det knyttes til prosesser, arbeid og aktører, men det forblir uklart hva som er kjernen i prosessene og arbeidet. Det brukes mange faguttrykk, men det er vanskelig å trekke ut essensen av disse setningene. Når man leser utdragene, mister man fort grepet om hva dette i det hele tatt handler om. På den ene siden kan det virke som om utvalget sier en hel del om hva kvalitet og kvalitetsutvikling er, men mange av forklaringene går i ring uten å konkretisere og avklare hva det faktisk handler om.

Når utvalget presenterer det nye systemet for kvalitetsutvikling, skriver de at «Utvalget foreslår et nytt kvalitetsutviklingssystem som tydelig prioriterer kvalitetsutviklingsprosessene. [...] Selve kvalitetsutviklingen skjer når elevene, lærerne, andre ansatte, skolelederne, skoleeierne og andre aktører tar i bruk det brede kunnskapsgrunnlaget i ulike kvalitetsutviklingsprosesser» (NOU 2023: 27, s. 76). Dette utdraget oppsummerer på mange måter den språklige stilen i utredningen. Det demonstrerer hvordan forklaringene går i ring, og gjør det utfordrende for leseren å få grep om hva dette i bunn og grunn handler om. Gjennom NOU-en blir det helt klart at det er viktig med kvalitetsutvikling. Vi må «legge til rette for det», «satse på det», «dele erfaringer om det», «utvikle kompetanse i det», «få et godt grunnlag for å delta i det», «utvikle forskningsbasert kunnskap om det» osv., men helt konkret hva «det» er, framstår ikke alltid like klart. Det tilsløres av et ullent og abstrakt språk som gjør at det hele framstår som fjernt fra en vanlig skolehverdag. Dette funnet gjenspeiler kritikken som utredningen har fått gjennom media og den offentlige debatten (Skurdal, 2024; Sandelson, 2023).

3.2 Kvalitetsutviklingen profesjonaliseres

I mandatet til utvalget vektlegges som nevnt sterke profesjonsfellesskap og god ledelse (NOU 2023: 27, s. 17). I mandatet står det også at «Utvalget skal kartlegge og gjennomgå hvilke behov lærere, skoleledere, skoleeiere og nasjonale myndigheter har for verktøy, prøver og datakilder til kvalitetsutvikling» (NOU 2023: 27, s. 17). Disse føringene sier noe om hvilke aktører som skal være sentrale i kvalitetsutviklingssystemet. Utvalget selv skriver at «Kjennetegn på kvalitetsutviklingsarbeid som lykkes er blant annet at lærerne driver utviklingsarbeidet *innenfra* gjennom etablerte profesjonsfellesskap, med støtte fra skolelederne» (NOU 2023: 27, s. 41). Lærerne og skolelederne framstår altså som helt sentrale aktører i arbeidet med kvalitetsutvikling, og det tydeliggjøres at det er profesjonsfellesskapet som må drive dette arbeidet. En slik tillit til og anerkjennelse av lærerne og profesjonsfellesskapet har klare referanser til den humanistiske kvalitetsdiskursen (Gewirtz, 2010). Igjen synes altså mandatet og verdigrunnet til utvalget å bevege seg bort fra den offisielle kvalitetsdiskursen som i mye større grad vektlegger kontroll (Gewirtz, 2010). Et mindretall av utvalget foreslår også å avvikle undervisningsvurderingen slik den gjennomføres i dag, fordi de mener «det ligger til profesjonsoppdraget at lærere tar ansvar for å videreutvikle egen undervisning, i samarbeid med kollegaer og elever» (NOU 2023: 27, s. 109).

Likevel er det en tendens i NOU-en at det framstår noe uklart hvem kvalitetsutviklingen egentlig angår. Flere av tiltakene som utvalget foreslår, må sies å undergrave noe av den tilliten som regjeringen og utvalget selv ga uttrykk for at de ønsket å vise overfor lærerne og skolelederne. Også den språklige stilen i NOU-en bidrar til at det blir mindre tydelig hvem som skal stå for kvalitetsutviklingen i skolen.

Et av tiltakene som utvalget foreslår, er at lærerstudenter skal «utvikle kompetanse i kvalitetsutvikling slik at de kan bidra aktivt i arbeidet i skolene». Dette forslaget framstiller kvalitetsutviklingen som et eget konsept løsrevet fra annet arbeid i skolen. Det kan virke som at det ikke er gitt at man som lærer er i stand til å bidra inn i arbeidet i skolene med mindre man har utviklet en egen spesiell kompetanse i kvalitetsutvikling. Når det presenteres som et tiltak i NOU-en, kan det også virke som om dette er noe nytt, altså noe som lærerstudenter fram til nå ikke har utviklet kompetanse i. Dette er spesielt påfallende nå som man må ta en mastergrad for å være kvalifisert til å jobbe i skolen. Likevel kan det altså synes som at utvalget ikke stoler på at lærerne kan gjøre jobben sin. Eller, de kan kanskje gjøre jobben sin, men de kan ikke nødvendigvis delta i «kvalitetsutviklingsprosessene».

Dette inntrykket forsterkes ytterligere når utvalget foreslår at

- det bør opprettes en egen funksjon for kvalitetsutvikling i skolen³

Flertallet i utvalget stiller seg bak dette forslaget. Utvalget ønsker altså at det skal være en person på skolen som «kan ha ulike definerte oppgaver knyttet til kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen, som å støtte opp under profesjonsfellesskapets arbeid med kvalitetsutvikling og den skolebaserte kvalitetsutviklingen» (NOU 2023: 27, s. 61). Akkurat hva disse oppgavene konkret vil være, framstår noe uklart, men det presiseres i hvert fall at denne stillingen skal være en avlastning og støtte, men ikke en konkurrent, til skoleledelsen i kvalitetsutviklingsarbeidet. Også for ledelsen ved skolene

³ Når det gjengis konkrete tiltak i form av kulepunkter, er formuleringene hentet fra oversikten over utvalgets hovedforslag (se Tabell 3, s. 37-38).

skilles altså kvalitetsutviklingsarbeidet ut som noe eget som det må andre inn for å håndtere.

Videre foreslår utvalget

- å kartlegge og sikre ulike former for etter- og videreutdanningstilbud innenfor området *kvalitetsutvikling i skolen*
- et forskningsprogram om kvalitetsutvikling i skolen som en del av Norges forskningsråds portefølje

Utvalget utdyper at forskningsprogrammet skal «bidra til å utvikle forskningsbasert kunnskap, samt bidra til utvikling og innovasjon» og «kartlegge forskningens rolle i kvalitetsutvikling som kunnskapsleverandør og som tjenesteleverandør» (NOU 2023: 27, s. 74). Også her må man spørre seg hva dette egentlig betyr. Hvordan kan kvalitetsutvikling være en kunnskaps- og tjenesteleverandør? Dette er siste setning i et avsnitt og den utdypes ikke nærmere. På tross av – eller kanskje heller på grunn av – et ullent språk, gir disse tiltakene, i tråd med de foregående, et inntrykk av at lærerutdanningen i seg selv ikke gir tilstrekkelig kompetanse i kvalitetsutvikling. Dette bidrar til å forsterke opplevelsen av at kvalitetsutvikling er noe bare de med helt særegen kompetanse kan drive med. Det er ikke tilstrekkelig med en femårig lærerutdanning og mastergrad. Det kan virke som om man aller helst bør ha etter- eller videreutdanning i tillegg, eller kanskje til og med en doktorgrad innenfor feltet.

Flere av utvalgets tiltak etterlater altså et inntrykk av at kvalitetsutviklingen angår en slags elite som har spesialkompetanse på feltet kvalitetsutvikling. Underforstått er ikke den gjennomsnittlige læreren eller rektoren i stand til å drive med kvalitetsutvikling. Det kan omtales som en form for «profesjonalisering», «eksternalisering» eller «fremmedgjøring» av kvalitetsutviklingen. I denne sammenhengen betyr det at kvalitetsutviklingen skilles ut fra lærernes og rektorenes vanlige arbeid. Det gjøres til noe eget, noe eksternt, som det kreves særskilt kompetanse for å drive med. Det mister på den måten koblingen sin til hverdagen i skolen og det arbeidet som hele tiden gjøres der for å skape en god skole. Summen av et innfløkt og abstrakt språk og løsrivelsen fra det vanlige arbeidet i skolen etterlater kvalitetsutvikling og kvalitetsarbeid som noe fremmed og fjernt som det blir vanskelig å få grep om – både hva det er og hvem som skal drive med det.

3.3 «Ytterligere forsøk med samme oppskrift»

Tre viktige punkter i utvalgets mandat, er at «*Det samlede omfanget av prøver og rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen bør reduseres om det kan bidra til bedre oppfølging av elevenes læring og utvikling*», «*Skolens brede mandat og doble formål om danning og utdanning, slik det er beskrevet i overordnet del av læreplanverket, skal ligge til grunn for arbeidet med kvalitetsutvikling*» og «*Systemet for kvalitetsutvikling bør ikke bidra til rangering og konkurranse eller til å snevre inn skolens pedagogiske praksis til det som er målbart*» (NOU 2023: 27, s. 17).

Denne delen av mandatet har også humanistiske undertoner og indikerer et oppgjør med den offisielle kvalitetsdiskursen (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2010). I mandatet gjør regjeringen det helt tydelig at en innsnevring av læreplanen ikke er en ønsket konsekvens av arbeidet med kvalitetsutvikling. Kvalitetsutviklingen bør drives på en slik måte at kvalitet ikke reduseres til det som er målbart eller går på bekostning av

danningsdimensjonen ved opplæringen. Særlig vektleggingen av skolens doble formål og brede mandat, samt forslaget om å redusere rapporterings- og dokumentasjonsbyrden gjenspeiler en mer humanistisk kvalitetsdiskurs (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2010). Sistnevnte fordi det indikerer en mer tillitsbasert styring. En nedtoning av konkurranse og rangering, representerer også en dreining bort fra den offisielle kvalitetsdiskursen, og de nyliberale verdiene den er en bærer av (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2010).

Utvalget presenterer flere forslag som tilsynelatende tar disse aspektene ved mandatet på alvor. Utvalget foreslår blant annet

- å utvikle dagens nasjonale prøver
- å utvikle eksamen i grunnskolen
- å utvikle dagens Elevundersøkelse
- å vurdere tilvalg og nye internasjonale undersøkelser i lys av kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger, og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet

Særlig de to første tiltakene har fått mye oppmerksomhet i media (Riaz et al., 2023; Tvedt & Talsnes, 2023) og gir inntrykk av at utvalget tar et tydelig oppgjør med dagens system når de foreslår å utvikle to så sentrale komponenter. Umiddelbart virker det også som om det totale antallet tester og prøver reduseres og at fokuset på sluttvurdering tones ned med disse fire tiltakene. Det ville både vært i tråd med mandatet og utvalgets tydelige beskjed om at de likestiller de tre kvalitetsområdene. Dette ville igjen signalisert en dreining fra den offisielle, mot en mer humanistisk kvalitetsdiskurs (Arnesen & Lundahl, 2006; Gewirtz, 2010). I lys av Fraser (1997) sine begreper, framstår disse tiltakene som transformerende, fordi de indikerer et nokså drastisk oppgjør med dagens kvalitetsvurderingssystem. Dette er imidlertid bare en del av sannheten. Analysen avdekker at flere av tiltakene som utvalget presenterer, har betingelser som innebærer at tiltakene i sum strengt tatt minner veldig om dagens praksis. Tiltakene som utvalget foreslår synes med andre ord å likne på det systemet de prøver å utfordre.

Fra nasjonale prøver til læringsstøttende prøver

Når det gjelder de nasjonale prøvene, foreslår utvalget

- å utvikle dagens nasjonale prøver og utvikle nye læringsstøttende prøver med formål om å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske kvalitetsutviklingsarbeidet
- at prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter

I delutredningen (NOU 2023: 1) gjør utvalget grundig rede for formål og praksis knyttet til de nasjonale prøvene. De refererer til formålsbeskrivelsen til nasjonale prøver og skriver at de nasjonale prøvene har to hensikter, ofte omtalt som et dobbelt formål: «Prøvene skal både gi informasjon til bruk i oppfølgingen av elever, og gi informasjon som skal danne grunnlag for kvalitetsutviklingsarbeid på skole- og kommunenivå og på et nasjonalt nivå» (NOU 2023: 1, s. 81). Prøvene gjennomføres i lesing (på norsk), regning og engelsk. Utvalget skriver i hovedutredningen at det er flere utfordringer med dagens nasjonale prøver, og at de derfor «ikke ønsker å videreføre prøvene i sin nåværende form» (NOU 2023: 27, s. 92). Dette knytter de blant annet til prøvenes doble

formål og erfaringene med at mange lærere ikke opplever informasjonen fra prøvene som nyttig for kvalitetsutviklingsarbeidet.

På bakgrunn av dette ønsker utvalget å erstatte dagens nasjonale prøver med nye læringsstøttende prøver. Utvalgets flertall foreslår at det skal være prøver i lesing, regning og skriving, mens to av utvalgsmedlemmene foreslår at det skal utredes videre hvilke ferdigheter eller fag det skal være læringsstøttende prøver i (NOU 2023: 27, s. 94-95). Utvalget foreslår at formålet med prøvene skal være «å gi informasjon om elevenes grunnleggende ferdigheter til bruk i det faglig-pedagogiske arbeidet», og et tydelig flertall foreslår videre at «prøvene sekundært skal gi informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter» (NOU 2023: 27, s. 94). Utvalgsmedlem Aaslid mener imidlertid at dette forslaget i praksis vil innebære det samme som å videreføre det doble formålet (NOU 2023: 27, s. 95). Hun peker på at det er godt dokumentert at «styringsaspektet ved standardiserte tester og hensynet til konkurranse og rangering lett kan få forrang over faglige og pedagogiske hensyn» (NOU 2023: 27, s. 95). Hun mener derfor at «det er lite som tyder på at ytterligere forsøk med samme oppskrift vil gi vesentlig endret resultat» (NOU 2023: 27, s. 95). Analysen av NOU-en konkluderer i tråd med Aaslids innvendinger. Det er vanskelig å forstå hvordan de nye læringsstøttende prøvene representerer noe veldig nytt eller løser problemene med dagens nasjonale prøver.

Fra Elevundersøkelsen til skolemiljøundersøkelse

Hva gjelder Elevundersøkelsen, foreslår utvalget

- å avvikle dagens Elevundersøkelse og erstatte den med en ny skolemiljøundersøkelse med formål om at elevene får si sin mening om det fysiske og psykososiale skolemiljøet

I delutredningen gjengir utvalget formålet med Elevundersøkelsen. Formålet er at elevene skal få si sin mening om læring og trivsel, og at resultatene fra undersøkelsen skal brukes til å gjøre skolen bedre (Utdanningsdirektoratet, 2022 referert i NOU 2023: 1, s. 93). Undersøkelsen skal gjennomføres i løpet av høstsemesteret på 7. og 10. trinn og Vg1. Det skal være frivillig for elevene å gjennomføre undersøkelsen. Dagens undersøkelse består av en obligatorisk del og en rekke alternative tilleggsbolker som kan inkluderes dersom skoleeier ønsker det (NOU 2023: 1, s. 94-95). Utvalget skriver i hovedutredningen at en undersøkelse som skal gi informasjon om elevenes skolemiljø må være kortere og mer språklig tilpasset elevene (NOU 2023: 27, s. 78). Generelt mener utvalget at dagens Elevundersøkelse ikke møter aktørenes behov i tilstrekkelig grad og vil derfor avvikle denne. Løsningen er ifølge utvalget en ny skolemiljøundersøkelse som har som formål at elevene «får si sin mening om det fysiske og psykososiale skolemiljøet» (NOU 2023: 27, s. 84). Undersøkelsen skal bestå av en obligatorisk hoveddel og en frivillig tilleggsdel. Den skal være obligatorisk å gjennomføre på 5., 7. og 10. trinn og Vg1. Det skal være opp til skoleledere og skoleeiere når på året undersøkelsen gjennomføres. Igjen framstår det som uklart hvordan dette egentlig er noe nytt. Det kan heller virke som et nytt forsøk med omtrent samme oppskrift. Selv om det er noen nyanseforskjeller mellom de to undersøkelsene, blir spørsmålet hvilke reelle endringer dette vil føre til i praksis når de overordnede rammene for de to undersøkelsene synes å være tilnærmet de samme.

Videreføring av internasjonale undersøkelser

Når det kommer til de internasjonale undersøkelsene, avdekker analysen nok et forsøk med samme oppskrift. Den omfattende kritikken av Norges deltakelse i for eksempel PISA-undersøkelsen (Sivesind & Elstad, 2010) er påfallende underkommunisert i utvalgets hovedinnstilling (NOU 2023: 27). Når de internasjonale undersøkelsene behandles som et tema i utredningen, nevnes kritikken kun i to bisetninger. Utvalget skriver: «PISA-undersøkelsen er mye debattert» og «Selv om enkelte av de internasjonale undersøkelsene er omdiskuterte, vurderes de likevel som nyttige fordi de gir informasjon om utviklingen i elevenes prestasjoner over tid og kunnskap om norsk skole relatert til andre lands utdanningssystemer» (NOU 2023: 27, s. 97). På bakgrunn av dette foreslår utvalget

- å videreføre Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Formålet er primært å gi informasjon til nasjonale myndigheter.

Dette er et flertallsforslag. Flertallet foreslår også, som nevnt, at tilvalg og nye internasjonale undersøkelser må vurderes i lys av «kvalitetsutviklingssystemets formål, prinsipper og forutsetninger og det totale omfanget og kostnadsbildet av systemet» (NOU 2023: 27, s. 98). Et mindretall foreslår «å gjennomføre en kost-nytteanalyse av de internasjonale undersøkelsene og vurdere om det er overlappende temaer i undersøkelsene» (NOU 2023: 27, s. 98). Det er med andre ord ingen stemmer i utvalget som tar til orde for å avvike Norges deltakelse i de internasjonale undersøkelsene. Dette må kunne sies å være svært overraskende når kritikken har vært så omfattende og uttalt (Sivesind & Elstad, 2010). Det er spesielt bemerkelsesverdig at kritikken ikke en gang får en tydelig plass i utredningen.

I sum gir videreføringene av de internasjonale undersøkelsene og innføringen av de læringsstøttende prøvene assosiasjoner til en offisiell kvalitetsdiskurs (Gewirtz, 2010). Da NKVS ble innført, ble det av enkelte oppfattet som et verktøy som skulle kontrollere hva lærerne og skolene gjorde. En av erfaringene med dagens system, er at det nettopp gir mer informasjon til styring enn utvikling. Selv om det nye kvalitetsutviklingssystemet er ment å sette *utviklingen* i forgrunnen, kan det virke som om styringsaspektet ved systemet stadig vektlegges. Dette illustrerer et manglende samsvar mellom idé- og verdigrunnlag for systemet og faktiske tiltak. Et slikt misforhold er også betegnende for utvalgets tilnærming til de tre kvalitetsområdene.

Videreføring av resultat kvalitet

Som nevnt skriver utvalget i klartekst at de likestiller de tre kvalitetsområdene (NOU 2023: 27, s. 19). Utvalget understreker videre at

Et av de viktigste virkemidlene for at et system for kvalitetsutvikling kan lykkes, handler om en felles anerkjennelse av at resultatene fra ulike kvantitative målinger i skolen ikke blir sett på som de endelige målene på kvaliteten på en skole eller på en skoleeier. De ulike kildene til kunnskap og informasjon må heller ses i sammenheng med hverandre, der alle kilder bidrar til å utvide og utdype et helhetlig kunnskapsgrunnlag om kvaliteten i opplæringen. (NOU 2023: 27, s. 35)

At resultat kvaliteten likestilles med de andre kvalitetsområdene er som nevnt i tråd med en mer humanistisk kvalitetsdiskurs: Kvalitet handler om mer enn oppnådde resultater. Spørsmålet blir om de tiltakene som utvalget foreslår, gjenspeiler denne likestillingen og

muliggjør den i praksis. En gjennomgang av tiltakene som utvalget foreslår antyder at resultat kvaliteten beholder en slags særegen status. Ved siden av forslagene om å videreføre de internasjonale undersøkelsene og utvikle de læringsstøttende prøvene, er dette særlig basert på en gjennomgående vektlegging av sluttvurdering i utredningen. Utvalget skriver at kunnskap om vurdering er en helt sentral kompetanse for lærerne og helt nødvendig for å kunne vurdere hva slags kompetanse elevene har (NOU 2023: 27, s. 66). Utvalget foreslår blant annet at

- lærerutdanningene skal sikre at lærerstudentene utvikler kompetanse i sluttvurdering
- nyutdannede nytilsatte lærere skal få veiledning i arbeidet med å sette standpunktkarakterer og at ansatte i undervisningsstillinger som ikke oppfyller kravene til tilsetting eller undervisning, skal sette standpunktkarakterer sammen med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning som en del av kvalitetssikringen av standpunktkaractersettingen

Disse tiltakene kommuniserer at resultat kvaliteten forblir i en særstilling. Det er spesielt viktig å sikre at lærere har kompetanse i sluttvurdering. Dette skal vektlegges spesielt gjennom utdanningen og det skal være et eget område for veiledning og oppfølging når man kommer ut i jobb. Tilsvarende tiltak rettet mot prosess- og struktur kvalitet er mindre framtreddende i utredningen.

Et av forslagene som har fått mest oppmerksomhet i media, er som nevnt at utvalget vil avvike eksamen i grunnskolen (Riaz et al., 2023; Tvedt & Talsnes, 2023). Med dette tiltaket kan det virke som om utvalget tar et oppgjør med resultat orienteringen i norsk skole. Dette er imidlertid en sannhet med modifikasjoner. Utvalget foreslår å

- utvikle varige strukturer for støtte til lærernes arbeid med standpunktvurdering. Formålet med strukturene skal være å sikre kvaliteten på standpunktkarakterene for den enkelte eleven og som informasjonskilde i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Først hvis disse strukturene er på plass, foreslår utvalget å avvike eksamen. Selv om eksamen skulle bli avvirket, vektlegges likevel sluttvurderingen i stor grad. Fokuset synes altså å forbli på resultatene og i mindre grad på for eksempel prosessene. Det framstår som spesielt viktig for utvalget å sikre gode rutiner og nødvendig kompetanse som skal sørge for at sluttvurderingen blir ivare tatt på en god måte. Å avvike eksamen kan umiddelbart virke som et drastisk tiltak og et oppgjør med dagens kvalitetsvurderingssystem, men igjen synes de underliggende oppfatningene av kvalitet å være de samme. Med andre ord kan også dette tiltaket forstås som nok et forsøk med omtrent samme oppskrift. Selv om utvalget likestiller de tre kvalitetsområdene, investeres det mye i å sikre resultat kvaliteten. I sum kan mange av tiltakene som utvalget foreslår best beskrives som bekreftende tiltak (Fraser, 1997). Heller enn å endre de grunnleggende strukturene ved dagens system, presenterer utvalget tiltak som «lapper på» eller justerer det systemet vi har i dag.

3.4 Detaljstyring av dialog og samarbeid

Noe av det mest slående med NOU-en, foruten den tidvis innfløkte skrivemåten, er den uttalte vektleggingen av relasjoner, samarbeid, dialog og elevmedvirkning. Dette er gjennomgående i hele utredningen. Det skrives fram som essensielle trekk ved det nye

systemet, og det framstår på mange måter som om disse faktorene er løsningen på kvalitetsutvikling i skolen.

Utvalget presiserer flere ganger betydningen av relasjonen mellom lærer og elev. Utvalget klargjør at de forstår vektleggingen av faglig-pedagogisk kvalitetsutvikling som framkommer i mandatet, som en større vektlegging av samspillet mellom lærere og elever sammenliknet med dagens kvalitetsvurderingssystem (NOU 2023: 27, s. 20). Også viktigheten av at elevenes behov blir fanget opp og tatt til etterretning i et kvalitetsutviklingssystem er svært uttalt i utredningen. I mange av kapitlene behandles behovene til de ulike aktørene i kvalitetsutviklingssystemet og elevene skrives stadig fram som en egen aktør. Å anerkjenne elevene som subjekter i kvalitetsutviklingssystemet på denne måten, har en klar referanse til en humanistisk kvalitetsdiskurs (Gewirtz, 2010). Gewirtz (2010) argumenterer for at en av kjennetegnene ved den offisielle kvalitetsdiskursen er at elevene reduseres til objekter. En så tydelig vektlegging av å ivareta elevenes behov og å sikre deres rett til medvirkning, kan dermed forstås som et brudd med den offisielle kvalitetsdiskursen.

I mandatet til utvalget står det som nevnt at arbeidet med kvalitetsutvikling skal bidra til tillitsbasert styring, samt at omfanget av rapportering og dokumentasjon bør reduseres (NOU 2023: 27, s. 17). En av problemstillingene som nevnes i mandatet er: «*Hvordan kan et system for kvalitetsutvikling bidra til å utvikle sterkere faglige profesjonsfelleskap og en tillitsbasert styring og ledelse?*» (NOU 2023: 27, s. 17). Både sterke profesjonsfaglige fellesskap og tillitsbasert styring er kjerneverdier innenfor en humanistisk kvalitetsdiskurs (Gewirtz, 2010). Utvalget skriver om forståelsen av kvalitet og kvalitetsutvikling som de legger til grunn at den innebærer «involvering, samarbeid og dialog». De skriver videre at «en slik tilnærming til kvalitet og kvalitetsutvikling forutsetter at alle aktørene i fellesskap har en forståelse for hverandres ansvar og behov, og at aktørene har en grunnleggende tillit til hverandre i arbeidet mot et felles mål» (NOU 2023: 27, s. 20). Utvalget selv er med andre ord også tydelige på at de vektlegger betydningen av tillit mellom partene i systemet.

Selv om disse aspektene ved NOU-en gir inntrykk av at det nye systemet er orientert mot humanistiske verdier, oppstår det en klar spenning mellom dette verdigrunnlaget og enkelte av utvalgets tiltak. Et sentralt tiltak som utvalget foreslår, er innføringen av *kvalitetsdialoger*. Flertallet av utvalgets hovedforslag som skal sikre *strukturer og prosesser for samarbeid og dialog*, er konsentrert rundt disse kvalitetsdialogene. Utvalgets forslag er blant annet

- at det presiseres i forskrift til opplæringsloven og privatskoleloven at det skal gjennomføres jevnlig kvalitetsdialoger mellom skoleeiere og skoler
- å utvikle en veileder for gjennomføring av kvalitetsdialoger for alle nivåer
- å følgeevaluere kvalitetsdialogene for å sikre kunnskapsutvikling og erfaringsutveksling i sektoren

Disse tiltakene kan forstås som et uttrykk for en type kontroll og detaljstyring som i liten grad signaliserer tillit. Tiltakene kan sies å representere en videreføring av styringsprinsipper inspirert av New Public Management (NPM) (Hovdenak & Heldal, 2022). Et viktig prinsipp innenfor NPM er kontraktsfesting (Clarke et al., 2000 referert i Ball & Youdell, 2008, s. 19). I dette tilfellet handler det om at kvalitetsdialogene skal forskriftsfestes og gjøres forpliktende på den måten. Dette kan forstås som en form for kontraktsfesting av kvalitetsarbeidet. Flertallet av utvalget ønsker også at det skal presiseres i forskriften hvem som skal delta i disse dialogene. De mener det er nødvendig

at aktørene som skal delta i samarbeidet nevnes eksplisitt i bestemmelsen (NOU 2023: 27, s. 52). Aktørene de vil inkludere er «elever, foreldre, lærere, skoleledere, skoleeiere og eventuelt andre aktører» (NOU 2023: 27, s. 52).

Videre foreslår utvalget at det både skal utarbeides en veileder som skal være styrende for kvalitetsdialogene, samt at kvalitetsdialogene skal følgeevalueres. Både veilederen og følgeevalueringen signaliserer økt styring og kontroll, og gir assosiasjoner til en offisiell kvalitetsdiskurs (Gewirtz, 2010). Selv om tanken bak – en vektlegging og verdsetting og av dialog og samarbeid – har referanser til en humanistisk kvalitetsdiskurs, samsvarer ikke alle tiltakene med dette verdigrunnlaget. Samarbeidet og dialogene rammes inn av nyliberale styringsprinsipper, og dette fører til at det oppstår en tydelig spenning mellom den humanistiske og offisielle kvalitetsdiskursen. Spørsmålet blir hvilke konsekvenser dette vil få i praksis – om det vil føre til at vi står tilbake med et kvalitetsutviklingssystem som til syvende og sist viderefører den offisielle kvalitetsdiskursen.

4 Avsluttende drøfting

I dette fjerde og siste kapittelet av oppgaven sammenfattes og drøftes hovedmomentene fra analysen i lys av oppgavens problemstilling og det teoretiske rammeverket. Deretter rettes oppmerksomheten mot andre samtidige satsninger i norsk skole og veien videre. Helt til slutt samles trådene gjennom noen avsluttende betraktninger.

4.1 Et nytt system for kvalitetsutvikling?

Formålet med analysen har vært å undersøke hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i NOU 2023: 27 og hva som kjennetegner tiltakene som utvalget foreslår. NOU-en ble forespeilet å markere et brudd i forhold til dagens kvalitetsvurderingssystem. I denne oppgaven har dette bruddet vært forsøkt identifisert på bakgrunn av hvilke tilnærminger til kvalitet som kommer til uttrykk i NOU-en. Som det ble gjort rede for i kapittel 1 og 2, har norsk skole de siste tiårene vært preget av en nyliberal og markedsrettet utdanningspolitikk (Arnesen & Lundahl, 2006; Imsen et al., 2017). Med referanse til Gewirtz (2002, 2010) og hennes forskning på det britiske skolesystemet, har denne utdanningspolitikken blitt koblet til en offisiell kvalitetsdiskurs.

En konsekvens av NKVS har vært at resultater har blitt særlig viktig for å vurdere skolens kvalitet (Hovdenak & Heldal, 2022). Kvaliteten på norsk skole har med andre ord i stor grad blitt knyttet til resultater på blant annet nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser. Skoler har blitt rangert fra «best» til «dårligst» på bakgrunn av slike prøver og undersøkelser (Bjordal & Haugen, 2021). Når oppfatningen av kvalitet blir så smal og først og fremst knyttes til det som er målbart, er tendensen at det snevres inn hva som tillegges verdi i skolen (Gewirtz, 2010; Imsen et al., 2017). Hvis NOU 2023: 27 skal markere et brudd når det gjelder synet på kvalitet, bør den altså ta et oppgjør med det som er uttrykk for en offisiell kvalitetsdiskurs.

Opgjøret med den offisielle kvalitetsdiskursen kommer særlig til uttrykk i mandatet fra regjeringen. Som beskrevet i analysen, har verdi- og idégrunnlaget for det nye kvalitetsutviklingssystemet klare referanser til en mer humanistisk kvalitetsdiskurs. Regjeringen er som nevnt helt tydelig på at det nye systemet ikke skal føre til en innsnevring av skolens brede mandat, at kvalitet ikke kun kan vurderes på bakgrunn av resultater og at rapporterings- og dokumentasjonsbyrden bør reduseres (NOU 2023: 27, s. 16-18). Sterke profesjonsfelleskap, tillitsbasert styring og høy grad av elevmedvirkning, samt rammer som legger til rette for samarbeid og dialog, trekkes fram som kjerneverdier i det nye systemet (NOU 2023: 27, s. 16-18).

Analysen av NOU-en avdekker at utvalget helt klart har mange gode intensjoner. Verdi- og idégrunnlaget fra mandatet gjenspeiles i flere av utvalgets begrunnelser for tiltakene de foreslår. De anerkjenner utfordringene med dagens kvalitetsvurderingssystem, og er tydelige på at de ønsker å bøte på disse med det nye systemet. Flere av tiltakene som utvalget foreslår rammes inn på en slik måte at det gir assosiasjoner til den humanistiske kvalitetsdiskursen. Særlig den gjennomgående vektleggingen av samarbeid og dialog mellom aktørene i systemet, likestillingen av de tre kvalitetsområdene og forslaget om å avvikle de nasjonale prøvene og eksamen i grunnskolen gir slike assosiasjoner.

Til tross for mange gode intensjoner og forsøk på en dreining bort fra den offisielle kvalitetsdiskursen, synes de konkrete tiltakene som utvalget foreslår likevel å ha en

tydelig slagside mot den offisielle kvalitetsdiskursen. Dette medfører at NOU-en i sum uttrykker en spenning mellom de to ulike kvalitetsdiskurene. Analysen avdekker altså at både en humanistisk og en offisiell kvalitetsdiskurs kommer til uttrykk i NOU-en. De kan imidlertid sies å komme til uttrykk på ulike nivå. Tendensen er at verdi- og idégrunnlaget gjenspeiler en humanistisk kvalitetsdiskurs, mens de konkrete tiltakene i større grad representerer en videreføring av den offisielle kvalitetsdiskursen. Det betyr at det tidvis oppstår et motsetningsforhold mellom idé og tiltak.

Flere av tiltakene som utvalget foreslår, framstår som tiltak som kun justerer det systemet vi har i dag. De tiltakene som er behandlet i analysen, synes altså å være bekreftende snarere enn transformerende (Fraser, 1997). Også de tiltakene som tilsynelatende er mer drastiske, har betingelser eller rammes inn på måter som gjør at de framstår som en videreføring av dagens system. På bakgrunn av analysen står dermed dette spørsmålet tilbake: Er det et *nytt* system for kvalitetsutvikling?

Dette spørsmålet står både som oppgavens tittel og som overskrift for dette underkapittelet. Det er fordi dette spørsmålet stadig har meldt seg gjennom arbeidet med prosjektet. I lys av kritikken av NKVS og forventningene knyttet til NOU 2023: 27, kunne man sett for seg et forslag til nytt system som tydeligere skilte seg fra dagens kvalitetsvurderingssystem. Innenfor rammene av denne masteroppgaven har det ikke vært mulig å kommentere eller behandle hele NOU-en. Denne oppgaven har derfor ikke som intensjon å slå fast om det systemet som utvalget presenterer er et *nytt* system eller ikke. På bakgrunn av analysen som er gjort i forbindelse med denne oppgaven, er det likevel legitimt å stille spørsmålet. Med utgangspunkt i de momentene som er behandlet i analysen, kan det virke som om det nye kvalitetsutviklingssystemet står i fare for å videreføre en oppfatning av kvalitet som opphøyer resultater, prioriterer styringsinformasjon og kontroll, innskrenker lærernes profesjonelle handlingsrom og bidrar til en innsnevring av læreplanen. Disse konklusjonene har også støtte i høringssvaret fra blant annet Utdanningsforbundet (Utdanningsforbundet, 2024): Utdanningsforbundet roser utvalgets innsats, men mener at fundamentet for «den nåværende norske modellen for kvalitetsutvikling» vil ligge fast (Utdanningsforbundet, 2024, s. 2).

Et annet viktig spørsmål som melder seg på bakgrunn av analysen av NOU-en, er hvem som vil tjene på at de mest grunnleggende aspektene ved dagens kvalitetsvurderingssystem videreføres. Utvalget framstår handlingsvillige og rause når de lister opp så mange tiltak, men man må spørre seg om det de «gir» gjennom det nye systemet, blir et uttrykk for en *falsk gavmildhet* (Freire, 1999). Dette begrepet er hentet fra pedagogen Paulo Freire sitt teoretiske og pedagogiske rammeverk, og står som en kontrast til en *sann gavmildhet*. I denne sammenhengen kan en falsk gavmildhet knyttes til Frasers bekreftende tiltak og en sann gavmildhet knyttes til Frasers transformerende tiltak. Den falske gavmildheten kan forstås som å representere noe kompensierende og overflatisk som i praksis bidrar til å opprettholde eksisterende strukturer. Med Freires ord handler det om relasjonen mellom de undertrykte og undertrykkerne. En falsk gavmildhet tar med andre ord ikke et oppgjør med de strukturene som bidrar til å holde noen nede. Den sanne gavmildheten handler derimot om «å kjempe for å fjerne årsakene til falsk velgjørenhet» (Freire, 1999, s. 26). Den åpner nettopp for en endring av de strukturene som gjør at noen tjener, mens andre taper innenfor rammene av et gitt system. Dette får stor overføringsverdi til skolen: Hvem er tjent med og hvem taper på et slikt kvalitetsutviklingssystem som utvalget skisserer? Hva kan konsekvensene bli av

at man ikke rokker ved de underliggende strukturene i dagens kvalitetsvurderingssystem? Disse spørsmålene belyses nærmere i de neste avsnittene.

4.2 Veien videre

Veien videre for Kvalitetsutviklingsutvalgets to utredninger (NOU 2023: 1; NOU 2023: 27) vet vi ikke enda, men det ville være veldig overraskende hvis disse utredningene ikke følges opp på noen måte. Én mulighet er at det utarbeides en stortingsmelding på bakgrunn av NOU-ene slik tilfellet var for Kvalitetsutvalgets to utredninger (NOU 2002: 10; NOU 2003: 16) som ledet fram til St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Enn så lenge blir dette bare spekulasjoner, men det som derimot er helt klart, er at arbeidet med å revidere kvalitetsvurderingssystemet, bare er én av flere pågående prosesser knyttet til norsk skole. Det er med andre ord ikke bare utredningene til Kvalitetsutviklingsutvalget som kan bli toneangivende for norsk skole i tiden framover. Et interessant og svært relevant spørsmål blir om disse ulike satsningene trekker i samme retning, eller om de kommer i konflikt med hverandre på noen måte.

Det har lenge vært en bekymring at norsk skole har blitt for teoretisk og at de praktiske fagene forsvinner ut av skolen. I boka *Med hode og hender – læring, tillit og fellesskap i en mer praktisk skole* redigert av tidligere kunnskapsminister Tonje Brenna (2023), belyses denne tematikken fra flere ulike vinkler. Her knyttes nedprioriteringen av de praktiske fagene og teoretiseringen av norsk skole blant annet til innføringen av NKVS og det uttalte test- og resultatfokus i norsk skole. Dette knyttes igjen til elevers rapportering om at de kjeder seg på skolen og at læringen går ned – til tross for det voldsomme fokuset på læringsutbytte. Gjennomgående i boka er en uttalt bekymring for innsnevringen av læreplanen og et skoleløp som i større grad forbereder elevene på å bli akademikere.

Det er mye som rører seg innenfor debatten om en mer praktisk skole. I statsbudsjettet for 2024 bevilget regjeringen 127 millioner kroner til satsningen på en mer praktisk skole, og tilnærmet alle kommuner i Norge har søkt om midler fra denne potten til ulike prosjekter som skal gjøre læringen i skolen mer praktisk og variert (Kunnskapsdepartementet, 2024). Dette vitner om en vilje og et engasjement fra «de som har skoene på» til å skape en mer praktisk skole. I løpet av 2024 skal regjeringen også legge fram en stortingsmelding om 5.-10. trinn som nettopp skal handle om en mer praktisk, variert og relevant skole (Kunnskapsdepartementet, 2024).

Et helt sentralt spørsmål blir hvordan en stortingsmelding som tematiserer en mer praktisk, variert og relevant skole skal stå i forhold til en eventuell stortingsmelding om et nytt kvalitetsutviklingssystem. Dette blir som nevnt bare spekulasjoner per dags dato, men det som er helt sikkert, er at drømmen om en mer praktisk og variert skole vil bli utfordrende å realisere innenfor rammene av det «nye» kvalitetsutviklingssystemet slik det legges fram i NOU 2023: 27. Selv om visjonene til utvalget kanskje kan være i tråd med ønsket om en annen skole enn den vi har i dag, synes tiltakene som de foreslår å opprettholde rammene som skolen drives innenfor. Det kan med andre ord se ut til at dette er to satsninger for norsk skole som kan komme i konflikt med hverandre.

Dette står i fare for å gå utover de elevene som allerede strever med å finne seg til rette og blomstre innenfor rammene av en teoretisk og resultatorientert skole. Hvis ikke strukturene i systemet endres, risikerer vi at noen elever vil fortsette å oppleve skolen som en lang rekke av nederlag. Dette blir særlig relevant i lys av Mannsutvalgets rapport,

Likestillingens neste steg (NOU 2024: 8), og det pågående arbeidet med en stortingsmelding om sosial utjevning og mobilitet som skal komme våren 2025 (Regjeringen, 2023). Mannsutvalget peker på nettopp en mer praktisk skole som et sentralt tiltak for å sikre bedre likestilling i skolen. I februar i år kom utredningen *Et jevnere utdanningsløp* (Ekspertgruppen om betydningen av barnehage og skole/SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet, 2024), som et viktig ledd i prosessen fram mot stortingsmeldingen om sosial utjevning og mobilitet. En av utfordringene som ekspertgruppen peker på, er at elever med ulik sosial bakgrunn presterer ulikt på skolen (s. 56). Ulikhetene blir spesielt tydelige når det gjelder nasjonale prøver (s. 57). Dette er en velkjent tendens, som dessverre står i et motsetningsforhold til skolens tydelige intensjon om å virke sosialt utjevne, det vil si at alle elever skal ha like muligheter til å lykkes i skolen uavhengig bakgrunn (Hansen, 2017; Hernes, 1974).

Slik som Kvalitetsutviklingsutvalget presenterer det nye systemet for kvalitetsutvikling, kan man lure på om de elevene som trenger det, vil oppleve et «løft» og at skolen blir mer relevant og gjenkjennelig for dem. For at elever med alle sine ulikheter, stryker og svakheter, interesser og drømmer skal føle at skolen er et sted for dem, må skolen ta sitt brede mandat på alvor (Opplæringslova, 1998, § 1-1)⁴ og ivareta bredden i læreplanen. Dette forutsetter rammer som muliggjør et bredere fokus.

Dette henger også nært sammen med i hvilken grad lærere og andre ansatte i skolen opplever å ha et reelt handlingsrom for å ivareta de ulike sidene av opplæringen. Som en del av Hurdalsplattformen har regjeringen valgt å gjennomføre en *tillitsreform* i offentlig sektor (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). En slik reform kan man se for seg vil frigjøre lærerne fra det de opplever som en «detaljert styring av profesjonen ovenfra med påfølgende krav om rapportering og dokumentasjon» (Skulberg & Aaslid, 2019, s. 8). Også Kvalitetsutviklingsutvalget trekker fram tillit mellom partene som en avgjørende faktor i det nye systemet for kvalitetsutvikling. En slik satsning på tillit synes imidlertid å risikere å komme i konflikt med et system for kvalitetsutvikling som preges av forskrifts- og kontraktsfesting, detaljstyring, og krav om følgeevaluering, rapportering og dokumentasjon.

I sum kan det virke som om Kvalitetsutviklingsutvalget sitt forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling ikke utgjør de beste rammene for å trekke skolen i en retning av å bli mer praktisk, variert og relevant for alle elever, og skape gode betingelser for en mer tillitsbasert styring.

4.3 Avslutning

Utgangspunktet for denne masteroppgaven har vært en interesse for sammenhengen mellom utdanningspolitikk og hverdagen i klasserommet. Dette springer igjen ut av innsikten om at skole og utdanning kan rammes inn og «gjøres» på ulike måter. Skolen som institusjon er ikke naturgitt og den skolen vi har i dag har ikke oppstått i et vakuum. Den er et resultat av forhandlinger og reformer gjennom mer enn et århundre. Inngangen til å undersøke hvordan skolen formes og preges av ulike politiske ideologier og strømninger har vært spørsmålet om hva som skal være uttrykk for kvalitet ved norsk skole. Oppgavens omdreiningspunkt har vært NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. Gjennom denne masteroppgaven har

⁴ Ny opplæringslov trer i kraft fra skolestart høsten 2024

jeg undersøkt hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i NOU-en og hva som kjennetegner tiltakene som utvalget foreslår. Formålet med denne undersøkelsen har blant annet vært å få en bedre forståelse av hva utvalgets forslag til et nytt system for kvalitetsutvikling representerer i en større samtidig kontekst for norsk skole.

Det teoretiske rammeverket for analysen har vært todelt. Utgangspunktet for å undersøke hvilke kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i NOU-en, har vært to forhåndsdefinerte kvalitetsdiskurser basert på Gewirtz (2010): en humanistisk kvalitetsdiskurs og en offisiell kvalitetsdiskurs. Disse diskursene representerer to ulike tilnærminger til å forstå og snakke om kvalitet i skolen. Jeg har knyttet diskursene til to ulike utdanningspolitiske paradigmer med referanse til Arnesen og Lundahl (2006) og Gewirtz (2002). Dette har videre gjort det mulig å se den humanistiske kvalitetsdiskursen som dominerende i norsk skole i tiårene etter andre verdenskrig, mens den offisielle kvalitetsdiskursen har vært dominerende siden tusenårsskiftet. Inngangen til analysen av NOU-en har vært å undersøke om det nye systemet for kvalitetsutvikling gjenspeiler en offisiell eller humanistisk kvalitetsdiskurs. Når det gjelder tiltakene til utvalget, har disse blitt vurdert i lys av Fraser (1997) sine begreper bekreftende og transformerende tiltak.

Analysen avdekker at NOU-en uttrykker et spenningsforhold mellom den humanistiske og offisielle kvalitetsdiskursen. Særlig utvalgets mandat og måten utvalget rammer inn det nye systemet på, synes å gjenspeile en humanistisk kvalitetsdiskurs. Flere av tiltakene som utvalget presenterer, synes imidlertid å gjenspeile den offisielle kvalitetsdiskursen. Disse tiltakene representerer i stor grad en videreføring av dagens kvalitetsvurderingssystem og kan derfor best beskrives som bekreftende tiltak. Til tross for at NOU-en ble forespeilet å ta et oppgjør med det kvalitetsvurderingssystemet som har rammet inn norsk skole de siste 20 årene, framstår det nye systemet for kvalitetsutvikling som et system som i stor grad viderefører og i liten grad utfordrer rammene for dagens system. På bakgrunn av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om det er presist eller legitimt å omtale utvalgets forslag til kvalitetsutviklingsystem som et *nytt* system for kvalitetsutvikling. At det «nye» systemet for kvalitetsutvikling i mindre grad synes å lykkes med å ta et oppgjør med resultatorienteringen og testregimet i norsk skole, samt prioriteringen av styringsinformasjon, framstår som uheldig. Særlig i lys av at det uttalte ønsket og behovet for en mer praktisk og variert skole som i større grad ivaretar skolens brede samfunnsmandat (Brenna, 2023). Det truer også lærernes handlingsrom og mulighetene for en mer tillitsbasert styring av norsk skole. I sum står vi i fare for at mange av utfordringene med dagens kvalitetsvurderingssystem videreføres.

Når det gjelder analysen av NOU-en som er gjort i forbindelse med denne masteroppgaven, er det viktig å understreke at denne behandler strategisk utvalgte deler av utredningen. På bakgrunn av denne analysen er det med andre ord ikke mulig å trekke en endelig konklusjon angående utredningen. Analysen avdekker likevel viktige poeng som bør tas til etterretning. De tendensene som har blitt belyst i denne oppgaven samsvarer også med andre vurderinger av NOU-en (Sollien, 2023; Utdanningsforbundet, 2024). NOU-en har vært ute på høring denne vinteren, med høringsfrist 20. februar 2024, og en lang rekke aktører har kommet med sine innspill (Kunnskapsdepartementet, 2023). Det blir spennende å følge prosessen knyttet til denne NOU-en videre. Det er liten tvil om at NKVS er overmodent for endring, men spørsmålet er om «Et nytt system for kvalitetsutvikling» er endringen som norsk skole har ventet på.

Helt til slutt vil jeg gjengi noen kloke ord av Per Alf Brodal – hjerneforsker og professor i medisin ved UiO:

Debatter om utdanning og skole begynner ofte på et for detaljert plan – med vekt på hva som er de beste metodene, hvilke regler som trengs, og på testbare mål. Vi vil vinne på først å ta oss tid til å klargjøre for oss selv og meddebattanter hvilket menneskesyn og hvilket kunnskapssyn vi står for. Da blir det tydeligere hvorfor man er uenig om hva som er viktigst, og det blir lettere å se når det ikke er samsvar mellom verdigrunnlag og valg av metoder og rammer for utdanning. (Brodal, 2023, s. 38)

Jeg vil legge til at vi også bør klargjøre hvilket *kvalitetssyn* vi står for. Hvordan skal kvalitet forstås i norsk skole i tiårene som kommer? Vil det stadig knyttes til testing og resultater, eller vil vi få oppleve en skole som tar hele formålsparagrafen og læreplanverket på alvor – med andre ord en skole som tar hele eleven på alvor.

Litteratur

- Anker, T. (2020). *Analyse i praksis. En håndbok for masterstudenter*. Cappelen Damm Akademisk.
- Arnesen, A. L. & Lundahl, L. (2006). Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 285-300. <https://doi.org/10.1080/00313830600743316>
- Ball, S. J. & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Education International. <https://www.right-to-education.org/resource/hidden-privatisation-public-education>
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2000). *Den samfunnsskapte virkelighet* (F. Wiik, Overs.). Fagbokforlaget.
- Bjordal, I. (2016). *Markedsretting i en urban norsk skolekontekst - Et sosialt rettferdighetsperspektiv* [Doktorgradsavhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. NTNU Open. <http://hdl.handle.net/11250/2428050>
- Bjordal, I. & Haugen, C. R. (2021). *Fra fellesskole til konkurranseskole. Markedsretting i grunnskolen – sentrale virkemidler og lokale erfaringer*. Universitetsforlaget.
- Bjørkdahl, K. (2018). Den innflytelsesrike nøytraliteten. Rapporten som demokratiets retoriske reisverk. I K. Bjørkdahl (Red.), *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy* (s. 7-33). Pax Forlag.
- Brenna, T. (Red.). (2023). *Hode og hender. Læring, tillit og fellesskap i en mer praktisk skole*. Res Publica.
- Brodal, P. A. (2023). Læring, hjerne og menneskesyn. I T. Brenna (Red.), *Hode og hender. Læring, tillit og fellesskap i en mer praktisk skole*. (s. 28-38). Res Publica.
- Christoffersen, L. & Johannessen, A. (2012). *Forskningsmetode for lærerutdanningene*. Abstrakt Forlag.
- Crotty, M. (1998). *The foundations of social research. Meaning and perspective in the research process*. Sage.
- Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet. (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/52d541c8fff94f3b84740a0e260c4597/no/pdfs/et-jevnere-utdanningslop.pdf>
- Eliassen, K. O. & Oldervik, H. (2020). Da norsk skole skulle kvalitetssikres. PISA-sjokk og nyliberal styringsmodell. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse* (s. 25-40). Universitetsforlaget.
- Fraser, N. (1997). *Justice interruptus. Critical reflections on the "postsocialist" condition*. Routledge.
- Freire, P. (1999). *De undertryktes pedagogikk* (S. Lie, Overs.; 2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Gewirtz, S. (2002). *The Managerial School. Post-welfarism and Social Justice in Education*. Routledge.
- Gewirtz, S. (2010). Bringing the Politics Back In. A Critical Analysis of Quality Discourses in Education. *British Journal of Educational Studies*, 48(4), 352-370. <https://doi.org/10.1111/1467-8527.00152>
- Gleiss, M. S. & Sæther, E. (2021). *Forskningsmetode for lærerstudenter. Å utvikle ny kunnskap i forskning og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.

- Hansen, M. N. (2017). Segregering og ulikhet i Oslo-skolen. I J. Ljunggren (Red.), *Ulikhetenes by* (s. 257-276). Cappelen Damm Akademisk.
- Haug, P. (2009). Kvalitet i skulen og internasjonal påverknad. I L. Monsen, H. Bjørnsrud, L. Nyhus & B. Aasland (Red.), *Kvalitet i skolen. Forskning, erfaringer og utvikling* (s. 21-41). Cappelen Akademisk Forlag.
- Hernes, G. (1974). Om ulikhetens reproduksjon. Hvilken rolle spiller skolen? I M. S. Mortensen (Red.), *I forskningens lys* (s. 231-251). Lyches Forlag.
- Hovdenak, S. S. & Heldal, J. (2022). *Hva skjer med skolen? En kunnskapssosiologisk analyse av nyere norsk utdanningspolitikk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Imsen, G., Blossing, U. & Moos, L. (2017). Reshaping the Nordic education model in an era of efficiency. Changes in the comprehensive school project in Denmark, Norway, and Sweden since the millennium. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 61(5), 568-583. <https://doi.org/10.1080/00313831.2016.1172502>
- Imsen, G. & Ramberg, M. R. (2014). Fra progressivisme til tradisjonisme i den norske grunnskolen? Endringer i norske læreres pedagogiske oppfatninger i perioden 2001-2012. *Sosiologi i dag*, 44(4), 10-35.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Om tillitsreformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023, 21. november). *Høring NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling - for elevenes læring og trivsel*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-kvalitetsutviklingsutvalget/id2996152/?expand=horingsssvar&lastvisited=>
- Kunnskapsdepartementet. (2024, 16. mai). *Stor interesse for å gjøre skolen mer praktisk*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stor-interesse-for-a-gjore-skolen-mer-praktisk/id3039602/>
- NOU 2002: 10. (2002). *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-10/id145378/>
- NOU 2003: 16. (2003). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>
- NOU 2023: 1. (2023). *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen. Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-1/id2961070/>
- NOU 2023: 27. (2023). *Et nytt system for kvalitetsutvikling - for elevenes trivsel og læring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-27/id3013760/>
- NOU 2024: 8. (2024). *Likestillingens neste steg*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6571a61b163e49f593eeee6ab7a338ff6/no/pdfs/nou202420240008000dddpdfs.pdf>
- Nyhus, L. (2009). Kvalitet i skolen - og det betyr ...? Noen refleksjoner om kvalitetsbegrepet. I L. Monsen, H. Bjørnsrud, L. Nyhus & B. Aasland (Red.), *Kvalitet i skolen. Forskning, erfaringer og utvikling* (s. 59-75). Cappelen Akademisk Forlag.

- Oldervik, H. (2020). Ledelse når kvalitet blir styrende. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse* (s. 77-94). Universitetsforlaget.
- Oldervik, H., Saur, E. & Ulleberg, H. P. (Red.). (2020). *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse*. Universitetsforlaget.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>
- Regjeringen. (2023, 27. november). *Regjeringen styrker innsatsen i arbeidet for sosial utjevning*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-styrker-innsatsen-i-arbeidet-for-sosial-utjevning/id3016039/>
- Riaz, W., Gaustad, D. S., Strandberg, T. & Krekling, D. V. (2023, 13. november). Utvalg vil avvikle eksamen i grunnskolen. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/8Jd2y2/utvalg-vil-avvikle-eksamen-i-grunnskolen>
- Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen]. Bergen Open Research Archive. <https://hdl.handle.net/1956/3849>
- Sandelson, S. G. (2023, 16. november). Babbel og bullshit. *Stavanger Aftenblad, Meninger*. <https://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/i/mQbXog/babbel-og-bullshit>
- Saur, E. & Ulleberg, H. P. (2020). Innledning. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse* (s. 13-24). Universitetsforlaget.
- Sivesind, K. & Elstad, E. (Red.). (2010). *PISA - sannheten om skolen?* Universitetsforlaget.
- Skedsmo, G. & Mausestaden, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren. Spenninger mellom resultatstyring og faglig-profesjonelt ansvar. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(2), 169-179. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-02-06>
- Skulberg, H. & Aaslid, B. E. (2019, 12. juni). *Begrepet kvalitet - hva dreier det seg om?* Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2019/begrepet-kvalitet--hva-dreier-det-seg-om/>
- Skurdal, M. (2024, 31. januar). Klart språk er på vikende front. *Klassekampen, Meninger*. <https://klassekampen.no/artikkel/2024-01-31/fokus>
- Sollien, T. (2023, 5. desember). Kunsten å teste elever uten å kalle det nasjonale prøver. *Aftenposten, Meninger*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/eJpb9K/kunsten-aa-teste-elever-uten-aa-kalle-det-nasjonale-proever>
- St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/>
- Telhaug, A. O., Mediås, O. A. & Aasen, P. (2006). The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 245-283. <https://doi.org/10.1080/00313830600743274>
- Tellmann, S. M. (2018). Norges offentlige utredninger - mellom forskning og politikk. I K. Bjørkdahl (Red.), *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy* (s. 107-126). Pax Forlag.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.

- Tvedt, I.-K. & Talsnes, S. (2023, 13. november). *Foreslår å utfase eksamen i grunnskolen*. TV 2 Nyheter. <https://www.tv2.no/nyheter/foreslar-a-utfase-eksamen-i-grunnskolen/16216382/>
- Utdanningsforbundet. (2024, 20. februar). *Høringssvar fra Utdanningsforbundet - NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling*. <https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/horingsuttalelser/2024/nou-2023-27-et-nytt-system-for-kvalitetsutvikling.pdf>
- Utvær, B. K. (2020). Skolebidragsindikatorer som mål på skolekvalitet - et brokete bilde av en vinglete sannhet. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning. Problematisering av en snever kvalitetsforståelse* (s. 57-75). Universitetsforlaget.
- Wittek, L. & Habib, L. (2012). Undervisningskvalitet som praksis. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 96(3), 223-235. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2012-03-06>

