

# Målstyring og desentralisering – en øvelse i motsigelser?

*Vil det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet sikre kvalitet i skolen innenfor dagens styringssystem?*

**Pernille Karella Augedal**



Hovedoppgave i didaktikk- og organisasjonslære, profesjonsstudiet i  
pedagogikk. Cand.ed

UNIVERSITETET I OSLO

13.11. 2006



TITTEL: Målstyring og desentralisering – en øvelse i  
motsigelser?

AV: Pernille Karella Augedal

EKSAMEN: Profesjonsstudiet i pedagogikk. Didaktikk og organisasjonslære      SEMESTER: Høsten 2006

**STIKKORD:**

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Kvalitet

Evaluering

Styring

## Sammendrag

Tema for denne oppgaven er å belyse hvilken rolle nasjonale evalueringstiltak spiller i et skolesystem, hvor sentrale opplæringsmål fastlegges på nasjonalt nivå, mens viktige beslutninger om blant annet finansiering desentraliseres nedover i styringshierarkiet til kommuner og fylkeskommuner. Oppgaven vil dermed behandle komplekse begreper som evaluering, kvalitet og styring. Målet med hovedoppgaven er å peke på motsigelser i forbindelse med innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem samt det samtidige fokuset på desentralisering.

Opgavens hovedproblemstilling er:

*Sentral målstyring av skolesystemet og desentralisering av ulike rammefaktorer, hvilke utfordringer kan det gi?*

Delproblemstillingen behandler et tema som tar for seg hvorvidt nasjonal evaluering sikrer kvaliteten i norsk skole.

Tilnæringsmåten er teoretisk. Ved å drøfte de nevnte begrepene med referanse til ulike forfattere, er målet å bedre kunne forstå hvordan begrepene *kan* forstås og benyttes fra sentralt hold og hvordan de *kan* oppfattes av lokale aktører.

Litteraturen som benyttes i denne oppgaven er først og fremst ulike utdanningspolitiske dokumenter og aktuell faglitteratur. Dessuten trekkes det veksel på oppslag i dagspressen som illustrerende eksempler. De ulike kildene sett i sammenheng er med på å utvide forståelsen av evaluering- og styringsfeltet som både et teoretisk og et politisk-administrativt felt.

Redegjørelsen for den utdanningspolitiske veien fram mot et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, samt kompleksiteten i begrepene kvalitet, evaluering og styring, viser at evaluering og kvalitet er sammensatte fagfelt, og at bruken av disse i styringssammenheng kompliserer dette forholdet ytterligere.

Spenningsforholdet mellom sentral målstyring og desentralisering drøftes, og det kommer fram at det er grunnleggende uforenelighet mellom disse styringsstrategiene. Videre rettes

oppmerksomheten på hvordan de økonomiske rammefaktorene fungerer i forhold til kvalitet og evaluering. Dette gjøres ved å se på målstyrings utfordringer i et desentralisert skolesystem. Med Weilers alternative forklaringsmodeller forsøker jeg å kaste lys over hva som ser ut til å være de underliggende årsakene til at utdanningsmyndighetene så sterkt ønsker å desentralisere styringen av skolesystemet.

Med hensyn til de økonomiske rammefaktorenes innvirkning på kvalitetsutviklingen i skolen kommer det frem at dagens rammefinansiering gjør det vanskelig å oppnå sentralt gitte mål.

Det kan videre argumenteres for at evaluering i stor grad fungerer som et verktøy for å legitimere styring, fremfor et verktøy i kvalitetssikring. Ved å benytte seg av desentraliseringsstrategier kan det syntes som om myndighetene fraskriver seg ansvaret for den politikk de selv fører. I denne sammenheng vil honørord som kvalitet og evaluering benyttes i utstrakt grad.

## Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært utrolig spennende, og studiet av komplekse begreper i en utdanningspolitisk sammenheng, har til tider også vært utmattende. Vekslingen mellom oppturer og nedturer har vært hastige. Strofen ”Life is a rollercoaster, you just got to ride it” syntes jeg på en god måte beskriver prosessen jeg har vært igjennom i forbindelse med dette prosjektet.

Vissheten om at temaet har vært, er og vil være en politisk brannfakkell, har motivert meg for denne oppgaven. Det faktum at god grunnutdanning på den ene siden spiller en nøkkelrolle i tildelingen av sosial status og stilling, og på den andre siden er et instrument for å overføre normer og verdier til nye generasjoner, fasinere meg. I løpet av den perioden jeg har jobbet med oppgaven, er Kunnskapsløftet innført i skolen. I den forbindelse vil temaet for denne oppgaven aktualiseres. Etter arbeidet med hovedoppgaven vil jeg med spenning følge innføringen av L-06 og reaksjonene som *vil* komme i etterkant.

Jeg vil med dette rette en stor takk til min veileder Karl Øyvind Jordell. Han har gjennom sin veiledning bidratt med faglige innspill og struktur, motivasjon, latter og omsorg. Tusen takk.

Jeg vil også rette en stor takk til Maria Wæring, Ellen Margrethe Skilnad og Hilde Lyng for deres inspirerende nærvær. Uten kaffepauser, middager og dess like med oppmuntring og gode forslag til hvordan jeg kunne gripe an oppgaven, ville ikke skriveprosessen vært fullt så inspirerende. Vil også takke Anne Kristine og Irene for givende diskusjoner og hyggelig samvær.

Sist men ikke minst, jeg gleder meg til å igjen kunne være en tilstedeværende mor for mine hjerteknusere Karella og Elvina.

Oslo, 11. november 2006

Pernille Karella Augedal

# Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>VI</b>
<b>INNHold</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1    TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	2
1.1.1 <i>Begrunnelser for valg av tema</i> .....	3
1.1.2 <i>Avgrensinger</i> .....	4
1.1.3 <i>Tilnæringsmåte</i> .....	4
1.1.4 <i>Kilder</i> .....	6
1.1.5 <i>Oppgavens struktur</i> .....	7
<b>2        VEIEN FREM TIL ET NASJONALT VURDERINGSSYSTEM</b> .....	<b>8</b>
2.1    OECD-RAPPORTEN AV 1988 OG EMIL PROSJEKTET I 1990.....	8
2.2    EMIL-PROSJEKTET.....	10
2.3    HEFTENE OG BROSJYRENE NASJONALT OPPLEGG FOR VURDERING I GRUNNSKOLEN OG UNDERVEIS 12	
2.4    ST. MELD. NR 47 (1995-96) OM ELEVVRDERING, SKOLEBASERT VURDERING OG NASJONALT VURDERINGSSYSTEM.....	14
2.5    MOE-UTVALGETS INNSTILLING - FORSLAG TIL NASJONALT VURDERINGSSYSTEM.....	16
2.6    ST. MELD. NR. 28 (1998-99) MOT RIKARE MÅL.....	18
2.7    NOU 2002:10 FØRSTE KLASSES FOR FØRSTE KLASSE. FORSLAG TIL RAMMEVERK FOR ET NASJONALT KVALITETSVURDERINGSSYSTEM AV NORSK GRUNNOPPLÆRING.....	21
2.8    NOU 2003: 16 I FØRSTE REKKE. FØRSTERKET KVALITET I EN GRUNNOPPLÆRING FOR ALLE.....	23
2.8.1 <i>Nasjonale prøver</i> .....	24
2.8.2 <i>Skoleporten</i> .....	26
2.9    ST. MELD. NR. 30 (2003-04) KULTUR FOR LÆRING.....	27
2.9.1 <i>Oppsummering</i> .....	30
<b>3        TRE SENTRALE BEGREPER</b> .....	<b>33</b>
3.1    KVALITETSBEGREPET.....	33

## VIII

3.1.1	<i>Kvalitet i grunnopplæringen – hva er det?</i> .....	34
3.1.2	<i>Oppsummering.</i> .....	38
3.2	EVALUERINGSBEGREPET. ....	39
3.2.1	<i>Evaluering i historisk perspektiv.</i> .....	42
3.2.2	<i>Evaluering – latent vs. manifest</i> .....	45
3.2.3	<i>Generelle synspunkter på evaluering av offentlig virkelighet</i> .....	46
3.2.4	<i>Nødvendige forutsetninger for evaluering i offentlig sektor</i> .....	47
3.2.5	<i>Synspunkter på evaluering av skolen</i> .....	49
3.2.6	<i>Oppsummering.</i> .....	51
3.3	PRESISERING AV STYRINGSBEGREPET. ....	52
3.3.1	<i>Styringsstrategier</i> .....	54
3.3.2	<i>Rammefaktorteori og rammefaktormodell</i> .....	55
3.3.3	<i>Målstyring.</i> .....	59
3.3.4	<i>Kritikk av målstyringsprinsippet.</i> .....	63
3.3.5	<i>Desentralisering.</i> .....	65
3.3.6	<i>Desentralisering i utdanningspolitikken – de viktigste argumentene</i> .....	66
3.3.7	<i>Desentralisering – et spørsmål om makt?</i> .....	69
3.3.8	<i>Oppsummering.</i> .....	71
<b>4</b>	<b>AVSLUTTENDE DRØFTINGER</b> .....	<b>73</b>
4.1	MÅLSTYRINGENS UTFORDRINGER I ET DESENTRALISERT SKOLESYSTEM .....	73
4.2	ØKONOMISKE RAMMEFAKTORERS INNVIRKNING PÅ KVALITETSUTVIKLINGEN .....	75
4.3	EVALUERING – ET FORSØK PÅ KVALITETSSIKRING OG ELLER STYRING? .....	78
4.4	POLITISK VISJON ELLER POLITISK VIRKELIGHET?.....	82
4.5	KONKLUSJON. ....	84
	<b>KILDELISTE</b> .....	<b>86</b>
	<b>FIGURLISTE</b> .....	<b>90</b>



## 1. Innledning

I nyhetene den 27.06.06 var det en reportasje om skolene i Kongsberg. Det ble hevdet at de ikke har de nødvendige økonomiske rammebetingelsene for å gjennomføre Kunnskapsløftet. Kommunen har i likhet med andre kommuner mottatt statlige overføringer som blant annet skal gå til skolen, men kommunepolitikerne har prioritert andre sektorer. Foreldrene og de ansatte i skolen gir nå beskjed om at det ikke er midler nok til nytt skolemateriell, ikke lærere nok til gruppedeling av elevene og lignende. Det kom frem under reportasjen at dette kan ikke Kongsberg som industriby være bekjent av, de har en plikt til å gi skikkelig utdanning til sine innbyggere (Morgennyhetene på NRK P1, 27.06.06).

Samme dag står det å lese i Dagens Næringsliv at ”penger påvirker karakterene”. Der vises det til en rapport gjennomført av Frischsentret, hvor det fremgår at rike kraftkommuner som har mer å avse til skolene, også kan vise til bedre karakterer. Frischsentret har sammenliknet karakterene til avgangselever i ungdomsskolen, henholdsvis i rike kraftkommuner og i såkalte ”tvillingkommuner” – kommuner som ellers har tilnærmet lik kostnadsstruktur, men som mangler ekstraintekter fra blant annet eiendomsskatt på kraftanlegg. Rapporten viser til at en ti prosents økning i lærertimer per elev belønnes med at hver åttende ungdomsskoleelev går opp i karakter. Dette vil for en klasse på ca 24 bety at tre- fire elever i gjennomsnitt vil få en karakter høyere. Nå er det riktignok fortsatt slik at den sosioøkonomiske bakgrunnen har størst effekt på elevers skoleprestasjoner. Korrigert for slike forskjeller er det allikevel tydelig at større ressurser til skolen har en klar positiv effekt på elevenes prestasjoner (Dagens Næringsliv 27.06.06). Det interessante med denne rapporten er at den hevdes å være stikk i strid med hva man tidligere har antatt, nemlig at det *ikke* er sammenheng mellom sterk skolesatsing i kommunene og gode karakterer. Disse funnene ble i følge Dagens Næringsliv senest i juni 2006 presentert av Kommunal Rapport. Utdanningsdirektoratet på sin side kritiserte funnene til Kommunal Rapport og kalte dem ”uforsvarlige” (ibid.).

Som det fremgår er det uenighet og diskusjoner rundt hvorvidt ressursbruk i skolen har effekt eller ikke. Hvis disse eksemplene fra Kongsberg og rike kraftkommuner gjelder for flere kommuner rundt om i landet, noe det er grunn til å tro, er det grunn til bekymring. Hvordan økonomiske ulikheter i kommunene påvirker arbeidet mot nasjonale mål etter innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, er et tema denne oppgaven vil

berøre. Det er likevel ikke analyser av kommuneøkonomi som er hovedanliggendet i oppgaven.

## 1.1 Tema og problemstilling.

Tema for denne oppgaven vil være å belyse hvilken rolle nasjonale evalueringstiltak spiller i et skolesystem, hvor sentrale opplæringsmål fastlegges på nasjonalt nivå, mens viktige beslutninger om blant annet finansiering desentraliseres nedover i styringshierarkiet til kommuner og fylkeskommuner. Oppgaven vil dermed måtte behandle komplekse begreper som evaluering, kvalitet og styring. Målet med hovedoppgaven er å peke på motsigelser i forbindelse med innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem samt det samtidige fokuset på desentralisering.

Utgangspunktet for oppgaven har vært evaluering som ett av flere rammefaktorielle styringsmidler av skolen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet har et tosidig formål; for det første er det ment å være et viktig virkemiddel for sentrale myndigheter i styringen av grunnskolen, og for det andre skal det også være et grunnlag for å forbedre opplæringen. Det er viktig å presisere at disse formålene ikke kan studeres uavhengig av hverandre.

Eksempelvis vil klar målstyring av undervisningens innhold, som testes gjennom nasjonale prøver, kunne indikere et behov for ytterligere å styrke den sentrale styringen. Innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem vil by på utfordringer for hvordan skolesektoren kan imøtekomme kravene uten at det får konsekvenser for andre nødvendige forutsetninger for opplæringskvaliteten. Utfordringen henger sammen med at det fra statlig hold samtidig legges opp til stor lokal handlefrihet, noe som innebærer at mange av styringsfaktorene desentraliseres, deriblant økonomiske avgjørelser. Ved å gjøre rede for og drøfte kvalitet, evaluering og styring, har jeg ønsket å påpeke spenninger mellom evaluering som grunnlag for styring og som kvalitetsindikator på den ene siden, og de øvrige desentraliserte styringsrammene, med særskilt vekt på de økonomiske, på den andre siden.

Med dette til grunn har jeg kommet frem til at problemstillingen min rettes mot utfordringer som vil finnes i et styringssystem hvor opplæringsmålene fastsettes på nasjonalt nivå, samtidig som andre viktige beslutninger som finansiering delegeres til lokalt nivå.

Problemstillingen lyder dermed som følger:

- Sentral målstyring av skolesystemet og desentralisering av ulike rammefaktorer, hvilke utfordringer kan det gi?

Ved behandlingen av denne problemstillingen vil de være nødvendig å berøre en delproblemstilling som behandler hvorvidt nasjonal evaluering sikrer kvaliteten i norsk skole.

### 1.1.1 Begrunnelser for valg av tema

Interessen for oppgavens tema vokste frem og ble tydeligere under studieforløpet. Det ble med jevne mellomrom hevdet fra politisk hold at ett av formålene med et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem var at norsk skole skulle kunne hevde seg i verdenstoppen. Dette synes jeg er et interessant politisk trekk, spesielt når evaluering er i vinden. Peter Dahler-Larsen starter boken *Den Rituelle refleksjon* med å konstatere at vi lever i en evalueringens tidsalder hvor alt skal evalueres (Dahler-Larsen 2001:7). Det kommer frem at selv om evalueringsfeltet har ekspandert, så sitter man igjen med en oppfatning av at evalueringer er ”fattige”. Han mener at man overfokuserer på evalueringsfenomenet og at bruken og forståelsen av evaluering er i ferd med å bli triviell. Det er dette han mener fører til en ”fattig” tenkning omkring evalueringer. Han skriver: ” Det er tit enten tale om en naiv, rationalistisk styringstænkning eller et kynisk politisk syn, hvor evalueringer fremstår som en simpel kamp om interesser. Det er brug for lidt mer sofistikerede forståelser af fenomenet” (ibid).

På lik linje med Dahler-Larsen mener Evert Vedung at evalueringsbegrepet (utvärdering) er i ferd med å tømmes for meningsinnhold (Vedung 1998: 20). Dette kommer til uttrykk når han skriver dette om evaluering:

”Den nyfikenhet som under en tid riktades mot företeelsen och den prestige den åtnjöt så länge den inte utprovats i praktisk förvaltningsarbete smittade av sig på ordet, vilket ledde till att människor började kalla nästen alt vad de kunde företa sig för utvärdering” (ibid).

Begge disse sitatene sier noe om mine interesser for evalueringsfeltet. Jeg har i løpet av tiden som profesjonsstudent vært nysgjerrig på konsekvensene når det gjelder bruken av begrepet og fenomenet evaluering. Er det her kun snakk om en simpel kamp om interesser? Jeg vil senere i oppgaven, i et eget kapittel, gå grundigere inn på begrepet evaluering.

### **1.1.2 Avgrensinger.**

Oppgavens tema favner om et stort og komplekst område, som det vil være vanskelig å skaffe en fullstendig oversikt over gjennom en hovedoppgave. Mange faktorer innvirker på hverandre på en sammensatt måte, slik at det ikke vil være mulig å belyse samtlige/alle prosesser på et begrenset antall sider.

Følgende avgrensinger vil bidra til å holde fokus på oppgavens problemstilling: Jeg vil i denne oppgaven primært forholde meg til den rollen nasjonal evaluering spiller i et skolesystem med sentralt gitte mål og desentralisering av blant annet finansielle beslutninger. Dette innebærer at jeg hovedsakelig vil fokusere på evaluering som et ledd i en politisk styrings- og legitimeringsstrategi, hvor kontrollfunksjonen i stor grad fremheves. Evalueringens utviklende funksjon vil i noen grad nevnes, og til tross for at dette er viktig å følge opp om man ønsker forbedringer i skolen, så vil ikke dette aspektet i særlig grad fokuseres i denne fremstillingen.

Videre vil kommuneøkonomi kommenteres og anvendes som eksempler i drøftingen rundt kvalitet og finansiering. Det vil som nevnt ikke bli foretatt noen form for økonomisk analyse av ulike kommunebudsjett, da dette ikke er direkte relevant for oppgavens problemstilling.

Jeg vil også poengtere at oppgavens tema ikke er et bidrag i diskusjonen om hvorvidt man skal offentliggjøre resultatene av nasjonale prøver eller ikke. Det er dette spørsmålet som i stor grad skaper temperatur i den offentlige debatten rundt prøvene.

Endelig vil individnivået i svært liten grad bli gjenstand for oppmerksomhet i denne oppgaven.

Begrepene evaluering og vurdering vil bli brukt som synonymer i oppgaven.

### **1.1.3 Tilnæringsmåte**

Uavhengig av hvilken tilnærming man velger som verktøy i sitt forskningsarbeid, er det viktig å være oppmerksom på at ens valg vil få konsekvenser. Disse vil det etter min mening være nødvendig å reflektere over.

For å besvare oppgavens problemstillinger kunne jeg valgt diskursanalyse. Meget kort fortalt dreier diskursanalyse seg om språk og individforståelse i et sosialkonstruktivistisk perspektiv. I dette perspektivet kan man blant annet se en kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten, historiske og kulturelle betingelser, sammenheng mellom viten og sosiale

prosesser, samt sammenhengen mellom viten og sosial handling (Winther Jørgensen & Phillips 2005:13-14). Diskursanalyse favner derfor over et stort antall teorier og metoder, og representerer ikke én tilnærming, men mange tverrfaglige og multidisiplinære tilnærminger som igjen kan anvendes på ulike sosiale områder i ulike undersøkelser (ibid:9).

Ved hjelp av diskursanalyse kunne jeg analysert hvorfor kvalitetssikring og resultatfokus er viktige i skolen, samt belyst hvilke argumenter som benyttes i henhold til den effektivitetsbølgen som i dag finner sted innen offentlig sektor. Videre kan det hevdes at effektivitetsmåling har gjort sitt inntog i utdanningssektoren, og slik sett ville en drøfting rundt kvalitetssikring i henhold til filosofien om New Public Management (NPM), fungert. Kort fortalt kjennetegnes NPM ved at fokus flyttes fra prosess til produkt, samt at utgiftene knyttes til utbytte som blant annet kan måles gjennom kvantitative metoder, noe som igjen kan bidra til å fremme konkurranse (Dahler- Larsen 2001:10).

Jeg har imidlertid ikke valgt å gjøre det slik, da det ikke er sikkert at diskursanalyser vil kunne fange opp overordnede politiske motsigelser. Videre ville ikke slike analyser i tilstrekkelig grad fange opp myndighetenes visjoner med kvalitetsvurderingssystemet og læreplanen, samt hvordan disse visjonene utarter seg, når de skal realiseres.

Denne oppgaven er en rent teoretisk fremstilling, noe som for så vidt ikke var helt avklart da jeg startet arbeidet med oppgaven. I utgangspunktet var hovedtema for oppgaven de nasjonale prøver og kvalitetsvurdering. Etter hvert ble det klart for meg at de nasjonale prøvene bare er en liten del av en større og mer kompleks helhet, og dermed endret oppgaven fokus. At tilnærmingmåten ble helt teoretisk, skyldes nok at det er mange ubesvarte spørsmål innenfor dette feltet, og jeg fant der derfor mest hensiktsmessig å fordype meg i noen utvalgte sentrale begreper, for så å se hvordan disse forstås og anvendes av ulike berørte parter innen skolesektoren. Ved å trenge inn i oppgavens begreper og belyse de gjennom ulike perspektiver/belyse de fra ulike vinkler, ønsker jeg å se på hvordan de *kan* forstås og benyttes fra sentralt hold, samt hvordan de *kan* og oppfattes av lokale aktører.

Jeg starter med redegjøre for den utdanningspolitiske prosessen fra 1988 og fram til og med implementeringen og gjennomføringen av de nasjonale prøver i 2004. Videre redegjør jeg for begrepene kvalitet, evaluering og styring sett i forhold til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemets hensikt og funksjon.

Jeg forsøker videre å belyse den politiske diskusjonen rundt hensikten med kvalitetssystemet samt den tydelige målstyringen og det sterke desentraliseringsfokuset i den nye læreplanen,

ved hjelp av ulike anerkjente evalueringsteoretikere. Teoretikere innen evalueringsfeltet kommer fra ulike forsknings- og fagfelt, som sosiologi, pedagogikk, statsvitenskap, samfunnsøkonomi, og representerer ulike vitenskapsteoretiske tilnærminger. Dette gir seg blant annet utslag i at vi finner mange ulike og til tider motsetninger når det gjelder definisjoner av komplekse begreper. Vissheten om dette har gjort arbeidet med å belyse kompleksiteten i oppgavens sentrale begreper, kvalitet og evaluering, svært spennende. Jeg har ikke valgt ut én bestemt måte å forstå evaluering på, da min hensikt har vært å vise til hvor omfattende begrepet er.

Ved å gå inn i politiske dokumenter hvor ulike komplekse begreper benyttes om hverandre, ønsker jeg gjennom en bred redegjørelse av begrepene kvalitet, evaluering og styring og vise til at politikernes visjoner kan være vanskelige å i møtekomme med dagens mål- og styringsstruktur, og at satsingen på kvalitetsheving i skolen kanskje kan tolkes som en legitimeringsstrategi fra myndighetenes side.

#### **1.1.4 Kilder**

I oppgavens første del som omhandler veien frem mot et nasjonalt kvalitetssystem, har jeg hovedsakelig benyttet meg av primærkilder: offentlige utredninger (NOU), stortingsmeldinger, innstillinger fra stortingskomiteer og informasjonsmateriale fra departementet. I det videre arbeidet med oppgaven har jeg benyttet meg av aktuell faglitteratur for på en best mulig måte få frem noe av kompleksiteten i oppgavens sentrale begreper, og for videre å belyse problemstillingen på en fruktbar måte. Samtaler med veileder, søk på internett primært, i arkivene/databasen til UDF og ulike aviser, har også vært meget nyttig. Det har i tillegg denne våren, sommeren og høsten vært debatter rundt kvalitetssikring og rammebetingelser for skolen i forbindelse med innføringen av den nye læreplanen. Slik har jeg gjennom ulike medier kunnet knytte oppgavens tema tett opp til den skolepolitiske dagsorden.

Når det gjelder kildebruk, finner jeg det hensiktsmessig å presisere at enkelte utdanningspolitiske dokumenter ofte inneholder pluralistiske kompromissformuleringer, noe som innebærer at slike dokumenter må leses med et kritisk øye. Det er nettopp med slike kritiske briller jeg forsøker å belyse oppgavens problemstilling. Etter å ha jobbet grundig med komplekse begreper, føler jeg meg mer rustet til å diskutere utdanningsmyndighetenes bruk av evalueringsbegrepet.

Som det vil komme frem under drøftningskapitlet, mener jeg at evaluering av skolen har en til dels skjult agenda. Min intensjon er å belyse hva som ligger bak politikernes visjoner med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og hva som ser ut til å være den reelle hensikt. I arbeidet med å belyse dette benytter jeg meg primært av en artikkel av Hans Weiler fra 1990. Hans bidrag til boken *Utdanningskvalitet – styrbar eller ustyrlig* (1990), mener jeg har høy aktualitet til tross for at artikkelen er 15 år gammel.

### **1.1.5 Oppgavens struktur**

Oppgavens kapittel 2 tar for seg den politiske prosessen frem mot innføringen og gjennomføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Det vil kort redegjøres for de mest sentrale dokumentene i perioden fra OECD rapportens arbeid i 1988 og frem til og med Stortingsmelding nr 30 (2003-04) Kultur for læring.

I kapittel 3 redegjøres for begrepene evaluering, kvalitet og styring. Med hensyn til evaluering vil en rekke ulike definisjoner presenteres, for å vise til hvor komplekst begrepet er, og at resultatet er at man derfor står i fare for å få et meningsstomt evalueringsbegrep. Deretter redegjøres det for kvalitet, blant annet med fokus på hvordan Kvalitetsutvalget har valgt å definere dette begrepet. Endelig vil det redegjøres for og drøftes rundt rammefaktorteorier og målstyring som styringsstrategi for skolesektoren.

Oppgavens avsluttende del kapittel 4 vil problematisere hvordan fenomenene målstyring, økonomiske rammefaktorer, kvalitet og evaluering fungerer i forhold til hverandre. Dette gjøres ved å se på målstyringens utfordringer i et desentralisert skolesystem. Videre vil de økonomiske rammefaktorenes innvirkning på kvalitetsutviklingen i skolen drøftes. I lys av dette vil jeg drøfte hvorvidt evaluering er et forsøk på kvalitetssikring eller styring? Kan man i lys av dette hevde at det er uforenelighet mellom den politiske visjonen og den virkeligheten som visjonene er ment å fungere i? (jmf. Punkt 4.4).

## 2 Veien frem til et nasjonalt vurderingssystem.

Politisk uenighet innenfor utdanningspolitikken er en særlig kilde til konflikt, noe som for så vidt ikke er så rart, da utdanningen på den ene siden spiller en nøkkelrolle i tildelingen av sosial status og stilling, og på den andre siden et instrument for å overføre normer og verdier til nye generasjoner. Konflikter kan derfor sies å være et relativt konstant trekk i arbeidet med utdanningspolitikk (Weiler 1990:58). I følge Hargreaves (2003) ligger initiativet til en reform vanligvis hos myndighetene. Bakgrunnen for en reform er ofte en oppfatning av at det er krise i skolen. Norske elevers resultater på PISA-tester har de siste årene relativt ofte preget mediebildet, noe som har bidratt til at situasjonen i norsk skole gjentagende ganger har vært en fanesak under de ulike politiske partiers valgkamp. Som vi skal se nedenfor, var det til tross for uenigheter vedrørende utforming, enighet om at man trengte et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

For å få innsikt i hvorfor et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem innføres og hva det innebærer, vil jeg presentere en kort historisk gjennomgang av veien frem til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Det vil ikke bli redegjort for samtlige utdanningspolitiske dokumenter i denne prosessen, da det vil bli for omfattende for oppgaven.

Hvorvidt utdanning er en egnet sak i valgkamper, hvor det gies løfter om store forandringer hvis man velger å stemme på gitte partier, er usikkert. En fare er at alle fraksjoner tegner et for unyansert bilde av dagens skole, som en bakgrunn for egne visjoner. En annen fare er at visjonene fra valgkampene ikke alltid oppfylles.

### 2.1 OECD-rapporten av 1988 og EMIL prosjektet i 1990.

Allerede i 1988 etterlyste Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) et nasjonalt system for kvalitetsvurdering av undervisningen. En ekspertgruppe fra OECD la frem en rapport om norsk utdanningspolitikk, hvor det ble reist spørsmål ved hvordan utdanningsmyndighetene kunne sikre likeverdige utdanningstilbud for alle, etter at myndigheten i tilknytning til ressurstildeling til grunnskolen var blitt desentralisert (OECD 1988). Etter at lokale myndigheter hadde fått anledning til å fatte slike beslutninger, hevdet ekspertgruppen at det ikke var mulig å fastslå hvorvidt skolestandarder var den samme i hele landet. Følgende spørsmål ble reist: "Er de sentrale myndigheter sikre på at de har beholdt



tilstrekkelig innflytelse på utformingen av politikken med det ærgjerrige fremstøtet for desentralisering og små administrative undervisningsenheter, og har de bakgrunnsmateriale for å oppnå dette?”(OECD 1989:165). Det ble med andre ord stilt spørsmål til utdanningsmyndighetene om de egentlig hadde oversikt over opplæringskvaliteten rundt om i skolene. Rapporten konkluderte med at det var behov for å utvikle en modell for evaluering av skolen, der de ulike nivåers rolle og ansvar ble klarlagt (ibid:165). Dette er den direkte bakgrunnen for departementets arbeid med å utvikle et nasjonalt evalueringssystem (Granheim & Lundgren 1990:12).

I det pedagogiske fagmiljøet var det imidlertid uenighet om OECD-rapportens resultater var overraskende eller forventet. Tom Tiller mente at resultatene i rapporten var overraskende og slik var en vekker for utdanningsmyndighetene (Tiller 1989:110). Peder Haug er av en annen oppfatning. På et noe senere tidspunkt ga han uttrykk for at:

”Det viktigaste ved denne vurderinga er ikkje resultatet for det var gjeve på førehand. Eg er usamd med Tiller når han hevdar at resultatet var overraskande og rapporten vart ein vekkjar. Det viktigaste var at vurderinga og høyringa i OECD legitimerte det følte politiske og administrative behovet for auka innsyn i eit nokså desentralisert og lokalt styrt system, for å få betre kontroll med det. Verknaden av dette ser vi no, med debatten om kvalitetskontroll og kvalitetssikring i skuleverket (Granheim & Lundgren 1990). Spørsmålet er ikkje om vi skal ha ei meir omfattande evaluering av utdanningssystemet. Spørsmålet er no korleis dette skal gjerast, og det spørsmålet ville vi mest sannsynlig ikkje ha stilt om det ikkje var for at OECD-vurderinga gjorde det mogleg” (Haug 1994: 61).

Ut i fra dette mente Haug at OECD legitimerte behovet for innsyn og informasjon om utdanning og skole. Haug viste til den store oppmerksomheten evaluering hadde fått siden slutten av 1980 tallet. Hans oppfatning var at dette hadde en klar sammenheng med den politisk- økonomiske utviklingen i samtiden der flere utviklingslinjer fører frem mot større interesse for og krav om evaluering. Han viste til flere faktorer som kunne få betydning for et nasjonalt vurderingssystem: manglende kontroll og innsyn i skolen, utdannings- og kunnskapsdebatten, den økonomiske situasjonen i landet og styringsproblemer (ibid:62).

## 2.2 EMIL-prosjektet.

EMIL- prosjektet ble igangsatt på grunnlag av OECD rapportens konklusjoner.

Departementet initierte prosjektet som ett ledd i utviklingen av et nasjonalt evalueringssystem. Innenfor prosjektets rammer ble en rekke framtrede evalueringforskere fra en rekke land invitert til å presentere synspunkter i tilknytning til evaluering. Hensikten med EMIL-prosjektet var å utvikle en modell og et forslag til hvordan målstyring og evaluering i skolesektoren kunne bygges opp.

EMIL- prosjektet skulle nå sine mål ved hjelp av kritisk læring gjennom andres suksesser og feilslag. Oppmerksomhet ble rettet mot målstyring og kvalitetsvurdering i norsk skole. En av forutsetningene for å utvikle en modell for styring av et desentralisert skolesystem, var å klargjøre målstrukturen i sektoren, avklare hvilke typer mål som fantes samt hvordan ansvaret for disse målene skulle fordeles. Målstyring utviklet og praktisert på riktig måte ville kunne bidra til en klarere ansvarsdeling mellom politisk og profesjonelt nivå og mellom overordnet ledelse og de mer utførende nivå. Det innebar blant annet at det måtte klargjøres hva som var det politiske ansvaret og hva som var det profesjonelle ansvaret på hvert enkelt nivå (Granheim & Lundgren 1990b:25).

Målstyring kan defineres på mange ulike måter, men Granheim og Lundgren valgte definisjonen som brukes i St. meld. nr. 4 (1988-89) Langtidsprogrammet:

”Ved målstyring styrer en overordnet myndighet (f.eks et departement) sine underliggende institusjoner ved å fastsette mål og prioriteringer for hver institusjon. Innenfor de rammene som følger av de tildelte ressursene, kan institusjonene selv bestemme hvordan målene konkret skal nås. Institusjonene skal imidlertid **gi rapport til sin overordnede myndighet om resultatene av sin innsats**. I denne sammenhengen legges det vekt på å utvikle egne resultatkrav. Departementene vil på grunnlag av institusjonenes rapporter kontrollere måloppnåelsen og avvikene fra målene og bidra til å gjennomføre de nødvendige korrigeringer” (Granheim & Lundgren 1990b:28).

Fokuset på målstyring i skolen må sees i sammenheng med at det generelt i offentlig sektor var en utvikling i retning av målstyring og resultatvurdering. Hensikten med prosjektet var blant annet å utrede hvordan utdanningssystemet kunne kvalitetssikres og evalueres (Lundgren 2003:99). I mai 1989 ble det avholdt et internasjonalt seminar i Oslo der de ulike ekspertene presenterte sine bidrag. Ekspertenes innlegg ble i etterkant av konferansen utgitt i bokform (Granheim m. fl 1990).

I *målstyring og evaluering i norsk skole*, sluttrapporten til EMIL-prosjektet, oppsummerer Granheim og Lundgren følgende:

”Målstyring gjennom mål og evaluering, vil gjøre det lettere å få en fruktbar offentlig debatt om skolens innhold og kvalitet. Dette innebærer ikke at skolen blir mer markedsstyrt, men mer åpen for samfunnet. En skole som er mer åpen, er også mer følsom for enkeltindividers forventninger og samfunnets krav. I så henseende blir det en forandring av skolens orientering. På den annen side bygger modellen på en nasjonal styring og er en garanti for at grunnleggende krav og mål ikke vil bli underordnet spesifikke særinteresser. Det ligger i dette at den også vil bidra med fakta og systematiserte vurderinger om bakgrunn for utforming av en bedre skolepolitikk og utdanningsplanlegging - og synliggjøre områder der det er behov for forskning og utviklingsarbeid innenfor utdanningssektoren. Understrekningen av at styring er en prosess – et arbeid mot en mer utviklet skole - setter profesjonelt ansvar og profesjonell kunnskap i søkelyset...” (Granheim & Lundgren 1990b:43).

Mønsterplanen (M87) var gjeldende læreplan under arbeidet med EMIL-prosjektet, og for å kunne styre skolen etter målstyringsprinsippet ville det være behov for endringer. En av prosjektets eksperter, Maurice Kogan (1990), lanserte en skisse som tok for deg målrettet styring av skolen. Denne skissen inspirerte antagelig den endelige målstyringsmodellen som EMIL-prosjektet utviklet. Modellen skulle ikke forstås som et forslag til hvordan norsk skole skulle styres og evalueres. Det var snarere en modell som pekte på de grunnleggende relasjonene mellom styring og evaluering, og var slik sett et nyttig og nødvendig utgangspunkt for debatt, forskning og utviklingsarbeid (Granheim & Lundgren 1990b:12). Evaluering blir i denne sammenheng sett på som et ”nøkkelement til forbedring av norsk utdanning, i den forstand at den kan være en konstruktiv prosess som leder til en større grad av profesjonalisme, men bare hvis lærerne gis muligheter og griper disse i aktiv medvirkning i det utviklingsarbeidet som ligger i å innføre mer systematisk evaluering i skolesektoren” (ibid:12).

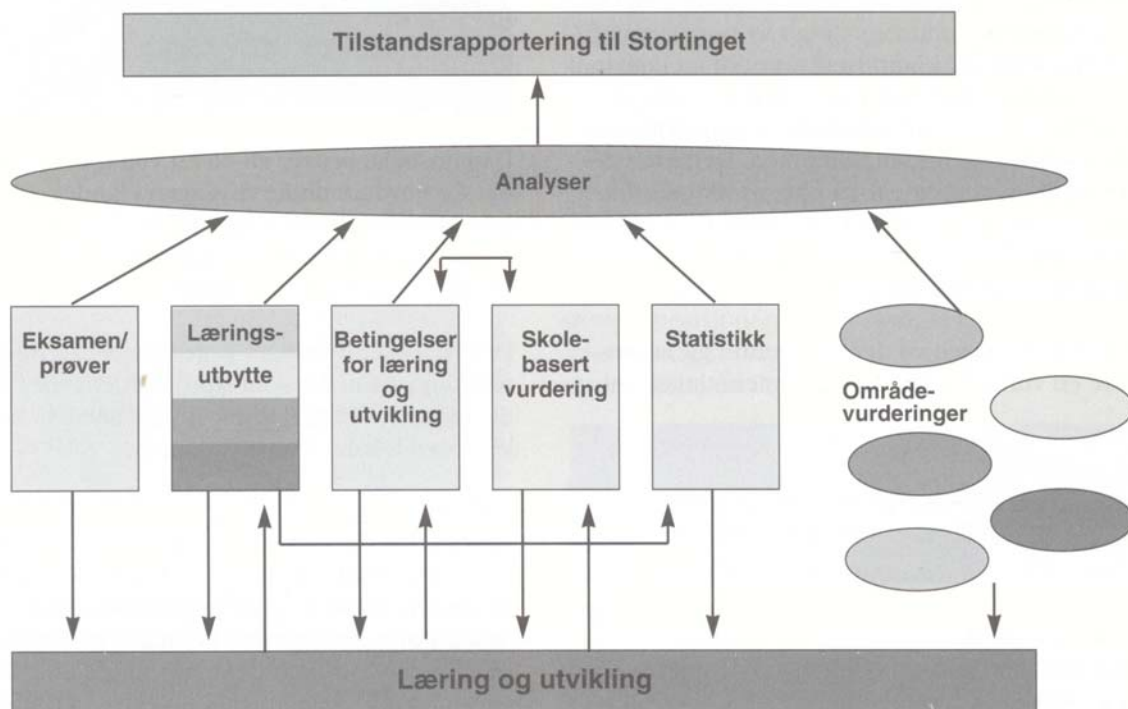
EMIL-prosjektet var et ledd i utviklingen av et nasjonalt evalueringssystem, og et hovedbidrag kan kanskje sies å være fokuset på et mer strukturert presisering fra utøvende myndighet nedover til de praktiserende lærerne, samt at målstyringsprinsippet kun kan benyttes hvis man utvikler læreplaner hvor det legges til rette for en slik styringsform. Et viktig fundament i målstyringsmodellen er klare rammer; juridiske, administrative, politiske rammer samt evaluering er viktige styringspremisser innenfor modellen (Granheim & Lundgren 1990b:12).

Det kommer klart frem at rammefaktorer oppfattes som viktig for styringen. Det er imidlertid viktig å få frem at EMIL-prosjektet, utover den ovenfor nevnte modellen fra Kogan, neppe fikk særlig betydning for det videre arbeidet med et nasjonalt evalueringssystem. Hovedelementene i et nasjonalt vurderings- og styringssystem slik det er skissert ovenfor, inngår i informasjonsbrosjyrer og håndbøker utgitt av departementet i 1994, syntes å være inspirert fra EMIL-prosjektets målstyringsmodell.

Jeg kommer senere i oppgaven til å gå nærmere inn på rammefaktorteori, og særlig fokusere på to elementer (evaluering og økonomiske rammer) som er viktig for oppgavens problemstilling.

## 2.3 Heftene og brosjyrene Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen og Underveis

Informasjonsbrosjyrene og håndbøkene var et ledd i å utvikle vurderingsredskaper for skolesektoren. Dette materiellet var tilegnet både lærere og skoleledere. Hftet *Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen* ble sendt til alle landets lærere, og det gir informasjon om grunnlaget for og innholdet i det samlede opplegget for nasjonal vurdering av skolen (KUF 1994a:1) Her presenteres en modell som beskriver "Hovedelementene i arbeidet med et nasjonalt vurderings- og styringssystem" (ibid:3). Nederst i denne modellen finner vi læring og utvikling og øverst står tilstandsrapportering til Stortinget. Elementene mellom nederste og øverste nivå består av eksamen/prøver, læringsutbytte, betingelser for læring og utvikling, skolebasert vurdering, statistikk og områdevurderinger. Alle disse elementene er knyttet til læring og utvikling på skolenivå. Målet med vurderingssystemet var å bidra til en bedre skole for elevene og gjøre skolen til en mer interessant arbeidsplass for lærerne (ibid:5). Informasjonen som ble innhentet ved hjelp av vurderingselementene, skulle danne grunnlag for rapporteringen om tilstanden i grunnskolen. Denne innrapporteringen skjer i forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene, som legger premissene for utformingen av en mer langsiktig skolepolitikk (KUF 1994a:3).



Figur 1 - Elementer som inngår i arbeidet med et nasjonalt system for vurdering og tilbakerapportering

Ansvarsdelingen mellom det politiske - og det profesjonelle nivået, samt mellom overordnet ledelse og de mer utførende nivåer, fremstår som mer strukturert enn Kogans modell. Læring og utvikling nederst er et ansvarsområde for de profesjonelle, hvor de gjennom systematiserte og langsiktige analyser kan evaluere og rapportere resultatene av det pedagogiske arbeidet oppover i utdanningssystemet. Det er et politisk ansvar å anvende informasjonen og evalueringresultatene på en slik måte at de danner grunnlag for forbedringer i neste beslutningsfase. Dette innebærer at det ligger en garanti for at grunnleggende krav og mål ikke underordnes av særinteresser (Granheim & Lundgren 1990).

Omtrent samtidig som departementet ga ut heftet *Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen*, utkom også håndboken *Underveis*. Denne håndboken var ment å skulle stimulere skolene til å gå i gang med skolebasert vurdering. Denne vurderingsformen beskrives av departementet på følgende måte: "Skolevurdering er en systematisk og langsiktig analyse av skolesamfunnet der målet er å vurdere resultatet av det pedagogiske og det faglige arbeidet, det sosiale miljøet, organisasjonsmessige og administrative forhold mellom skolen og det samfunn skolen er en del av" (KUF 1994b:4). Håndboken bygget på idealene for den gode skole, nedfelt i den generelle delen av læreplanen (L-93), samt "hva som skal vurderes og av hvem og hvordan" (ibid:6).

Utgivelsen av håndbøker og brosjyrer om skolebasert vurdering ble av departementet brukt som virkemiddel i vurderingsarbeidet for å styre skolene mot felles mål. Forpliktende og systematisk bruk av skolebasert vurdering ble forskriftsfestet fra høsten 1997 gjennom L-97.

## 2.4 St. meld. nr 47 (1995-96) Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem.

Samtidig som det ble arbeidet med nye læreplaner (L-93 og L-97), fortsatte departementet sitt arbeid med utviklingen av et nasjonalt evalueringssystem for skolen. Dette ble på mange måter en videreføring og presisering av elementene som ble skissert i brosjyren *Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen* og *Håndbok for skolebasert vurdering*. Elementer som elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem ble tatt opp i St. meld. nr. 47 (1995-96) ”Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem”. Her skulle arbeidet på den ene siden gi grunnlag for endring av handling og planlegging på alle nivå og på den andre siden sikre et kvalitativt godt opplæringstilbud for elevene.

Stortingsmeldingen ble fulgt opp med en innstilling fra kirke, utdannings- og forskningskomiteen; Innst. S. nr. 96 (1996-97) ”Innstilling fra Kirke- og undervisnings- og forskningsdepartementet om evaluering av nasjonalt vurderingssystem”. Her ble det blant annet lagt vekt på at kvalitetssikringen av norsk skole burde skje gjennom å ”dokumentere sammenhengen mellom ressursinnsatsen i skolen, og elevenes læringsutbytte og nasjonale mål for skolen. Staten må ta ansvaret for å utvikle et nasjonalt vurderingssystem som bidrar til å sikre et likeverdig skoletilbud og bedre kvaliteten på opplæringen” (Innst. S. nr 96 (1996-97):13). Hensikten med evalueringssystemet var at det skulle gi løpende tilbakemelding til skolen og kommunen, slik at det raskest mulig kunne igangsettes tiltak og forbedringer av undervisningen.

Forslag om diagnostiske prøver som gode hjelpemidler for læring og utvikling, var ett av tiltakene som ble fremmet. Samtidig ble det uttalt at disse prøvene ikke skulle benyttes til rangering av skoler og klasser (ibid:13). Det ble fokusert på distinksjonen mellom kvalitetsvurdering og kvalitetssikring, hvor det første innebar å måle og vurdere kvalitet opp mot et sett med standarder og kriterier. Kvalitetssikring skjer først når resultatene av kvalitetsvurderingen får en faglig oppfølging. Dette måtte ha et lokalt og et nasjonalt utgangspunkt (ibid:14).

Ved lesing av Innst. S. nr. 96 (1996-97) kommer det ganske klart og tydelig frem at det er politisk forskjell i vektleggingen av hvordan og hvilke strategier som bør velges for å få et godt system for kvalitetsforbedring. Ut i fra den politiske debatten om temaet vurdering, må forslag til vurderingstiltak kunne sies å være fundamentert i partienes politiske ideologier. Ved behandlingen av de ulike elementene som skulle inngå i vurderingssystemet, ble de politiske spenningene mellom sterkere styring og kontroll på den ene siden og utvikling på den andre siden, tydeliggjort. Polariseringen i forslagene stod for det meste mellom Høyre og Fremskrittspartiet på den ene siden, og Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig folkeparti og Sosialistisk Venstreparti på den andre siden. Alle ønsket en kvalitetsforbedring i skolen, men det var valg av strategier og tiltak som i hovedsak var ulike. Den borgelige siden, som for øvrig var i mindretall, ønsket blant annet mer åpenhet rundt skolens kvalitet og resultater, mens flertallet bestående av de øvrige partier hevdet argumenterte for at elevresultatene fra diagnostiske prøver ikke måtte brukes til å sammenlikne skoler og klasser ( Innst. S nr. 96 (1996-97):13-14).

Da meldingen skulle behandles i Stortinget, valgte politikerne å ferdigbehandle områdene som tok for seg elevvurdering og skolebasert evaluering. De ba imidlertid regjeringen om å komme tilbake til temaet ”nasjonalt vurderingssystem”:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til spørsmål om oppbygging av et nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen i sammenheng med sak om evaluering av Reform 97 som skal legges frem for stortinget våren 1997 (Innst.S. nr.96 (1996-97):18).

Dette ble det offisielle vedtaket der Stortinget bad kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) om å utarbeide et forslag til et nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen. Moe-utvalget<sup>1</sup> ble nedsatt og fikk oppdraget.

---

<sup>1</sup> Moe-utvalget fikk sitt navn etter lederen, Ola Moe.

## 2.5 Moe-utvalgets innstilling - forslag til nasjonalt vurderingssystem

Utredningen fra Moe-utvalget kan sees på som en av de viktigste forarbeidene til dagens kvalitetsvurderingssystem. Utvalgets arbeid dannet blant annet grunnlaget for at vi har et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som omfatter hele grunnopplæringen i norsk skole

Utvalget ble sammensatt av medlemmer med ulik kompetanse. De skulle ha forskningsmessig erfaring med skolebasert vurdering og resultatmåling i skolen.

Departementet presiserte Moe- utvalgets mandat på bakgrunn av det tidligere nevnte Stortingsvedtaket.

”Utvalget gis mandat til å komme med forslag til et helhetlig nasjonalt vurderingssystem med vekt på:

- Mål og hovedperspektiv for nasjonal vurdering, jmf. grunnlagsdokumentene
- Struktur, ansvarsfordeling og forbindelseslinjer mellom nivåene
- Innholdselementer og utvikling av disse for perioden 1998-2001” (Moe- utvalget 1997:12).

Moe-utvalgets forslag til et nasjonalt vurderingssystem var omfattende med mange detaljerte forslag til tiltak. Mandatet var begrenset til å gjelde utarbeidelsen til et vurderingssystem for grunnskolen. Moe-utvalget mente imidlertid det ville være hensiktsmessig om vurderingssystemet også omfattet den videregående skolen. Begrunnelsen var at den generelle læreplanen gjaldt for begge skoleslagene, og at en felles opplæringslov var under utarbeidelse.

Forslag til et nasjonalt vurderingssystem ble relatert til både historiske og politiske perspektiver, som opprinnelig dannet utgangspunktet for dette arbeidet. Det ble referert til OECD rapportens konklusjoner (OECD 1988), om de norske myndighetenes svake styring med hva som foregikk rundt om i skolene (ibid:12). Moe-utvalget viste videre til at rapporten hadde resultert i en rekke reformtiltak i skolen der et nasjonalt vurderingssystem skulle integreres som en del av dette reformarbeidet. Reformene omhandlet både ny styringsstruktur i undervisningssektoren, nye læreplaner og nye prinsipper for elev - og skolebasert vurdering (Moe- utvalget 1997:13).

Videre viste utvalget til at styring av utdanningssystemet er et politisk spørsmål og et nasjonalt vurderingssystem kan være en del av et slikt styringssystem (ibid:15). Ulike



vurderingsperspektiv ble drøftet<sup>2</sup>, og det ble uttalt at enhver evaluering måtte være svært nøye med å få frem hvilke premisser vurderingen bygger på.

Utvalget reiste spørsmålet ”Hva må beskrives og vurderes?” og presiserte samtidig at det var viktig med et klart skille mellom ”beskrivelse/dokumentasjon og vurdering” (Moe- utvalget 1997:33). Det ble presisert at evaluering ikke måtte sees på som en isolert virksomhet, men måtte sees i sammenheng med kvalitetssikring og kvalitetsforbedring. Det ble skissert fire hovedområder for evaluering: oppfylle absolutte standardkrav, sikre elevenes måloppnåelse, sikre kvalitet i forhold til brukernes forventninger, samt sikre at det er et rimelig forhold mellom de tre første punktene og driftskostnadene. Disse kriteriene favner om både normative, kvalitative og kvantitative forhold (ibid:33). Det ble presisert at all vurdering allikevel måtte sees i sammenheng med den viktigste oppgaven for skolen: elevenes utbytte av opplæringen. Et helt avgjørende forhold ble videre påpekt; Elevenes læringsresultater kan ikke uten videre brukes som målestokk for kvaliteten på en skoles arbeid, elevenes forutsetninger og bakgrunn spiller en stor rolle for resultatene (ibid:22).

Mo-utvalget fremmet mange ulike forslag i sin innstilling til et nasjonalt vurderingssystem. Her nevnes bare noen av de forslagene som har vært sentrale for det videre arbeidet med et nasjonalt vurderingssystem. Det ble vektlagt at systemet skulle være en del av styringssystemet for skolen. Det ble foreslått ulike tiltak angående rapporteringsrutiner, innhenting av data og bruk av statistisk materiale. Det ble videre foreslått tiltak innenfor elevvurdering, gjennom blant annet utarbeidelse av kriterier for elevvurdering, kartleggingsprøver i form av diagnostiske prøver, normerte prøver, karakterstøttende prøver samt systematisk bruk av eksamensresultater med mer. Det ble presisert at det også burde utarbeides ulike prøvetyper for barnetrinnet (Moe- utvalget 1997:33). Det ble vist til at skolebasert vurdering måtte inngå som en del av et nasjonalt vurderingssystem, og at denne vurderingen gjennom ulike tiltak måtte bli en del av en helhet knyttet til funksjoner som tilsyn, kontroll, observasjon og rapportering. Videre skilte utvalget mellom de tre funksjonene vurdering, tilsyn knyttet til kontroll og oppfølging med veiledning. Tilsynsfunksjonen fremheves. Det innebærer at tilsynet på alle plan må være målrettet og må

---

<sup>2</sup> Man skiller mellom et forvaltningspreget perspektiv og et mer faglig perspektiv. Uttrykkene intern og ekstern kan brukes i to betydninger. Den ene at vurderingen utføres av personer som er innenfor (intern) det systemet som skal evalueres, eller hentes utenfra (ekstern). Den andre er at intern kan bety vurdering på systemets egne premisser, der vil si måling av effektivitet i forhold til de mål, prinsipper og retningslinjer som er gitt, mens ekstern kan bety å stille deg utenfor dette premissergrunnlaget og foreta en helt fri og uavhengig vurdering (Moe- utvalget 1997:6).

fungere som ”et element i en kontinuerlig vurderings- og utviklingssammenheng” (ibid:54). Tanken bak dette var at vurderingsresultatene får begrenset betydning om det ikke systematisk følges opp. Utvalget fremhever derfor viktigheten av ansvar og rutiner for tilbakemelding og oppfølging. Utvalget ga også sin støtte til videre deltagelse i internasjonale vurderingsprosjekter.

Moe- utvalget brukte ca tre måneder på utarbeidingen av forslag til et nasjonalt vurderingssystem. Det ble gitt uttrykk for at ”med den tiden som stod til disposisjon, var det ikke mulig å gå så langt inn i de faglige drøftningene som det av og til kunne vært behov for, vedrørende de mange problemstillingene knyttet til vurdering” (Moe- utvalget 1997:5)

Som følge av blant annet Moe-innstillingen, fulgte St. meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål: Om einskapskulen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetssikring i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

## 2.6 St. meld. Nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål

Denne meldingen omhandler enhetsskolen og det likeverdige skoletilbudet samt nasjonal strategi for vurdering og kvalitetssikring i skolen. Som vi ser av tittelen er ”nasjonalt vurderingssystem” blitt til ”strategi for vurdering og kvalitetssikring”. Hvorfor departementet har foretatt denne endringen begrunnes på følgende måte:

”I tidligare dokument om systematisk vurdering i grunnskole og vidaregåande opplæring har omgrepet ”nasjonalt vurderingssystem” vore brukt. Departementet bruker i denne meldinga i staden nemninga ”ein samla nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling”. Det handlar ikkje om å byggje opp eit felles nasjonalt system for vurdering og kvalitetsutvikling som skal nyttast på alle nivå, men om å vidareutvikle og sjå i samanheng forskjellige former for tiltak på området- i regi av den enkelte skole og lærerbedrft, den enkelte kommune og fylkeskommune som lokalt driftsansvarleg eller staten –som nasjonalt ansvarleg for all offentleg opplæring. Det kan konkret vere tale om mellom anna:

- kompetanseutviklingstiltak
- kollegabasert rettleiing
- utvikling av kjenneteikn eller kriterier for kvalitet
- utvikling og bruk av hjelpemiddel
- opplegg for elev og foreldredeltaking
- brukarundersøkjingar
- bruk av eksterne samtalepartnarar

- klasseromsforskning
- forsøks- og utviklingsarbeid
- utvilking og bruk av prøvemateriell
- tilsyn
- utdanningsstatistikk
- tilstandsrapportar”

(St. meld. nr 28 (1998-99):45).

De politiske spenningene som lå i de ulike partiers ideologi og verdigrunnlag, preget den politiske debatten rundt hvorvidt nasjonal vurdering var et ”system” eller en ”strategi”.

Diskusjonen i stortingskomiteen gikk blant annet på hvorvidt innholdet i en nasjonal strategi for vurdering var mindre forpliktende enn et nasjonalt vurderingssystem. Det ble fra Høyres og Fremskrittspartiets side poengtert at det var naturlig at en nasjonal skole hadde ett nasjonalt vurderings- og kvalitetssikringssystem (Innst.S. nr.214 (1998-99):10). På bakgrunn av dette kom en rekke klare politiske spenninger frem i innstillingen. (Disse spenningene vil ikke kommenteres ytterligere. Poenget er bare å få frem at endringen fra system til strategi ikke foregikk uten politiske uenigheter).

Formuleringen må kunne tolkes slik at *strategi* for vurdering i større grad ivaretok utvikling og initiativ nedenfra i organisasjonen, mens *system* for vurdering i større grad ble forstått ovenfra og ned og kunne derfor få karakter av kontroll. Når departementet uttaler at: ”det handlar ikkje om å byggje opp eit felles nasjonalt system for vurdering og kvalitetsutvikling som skal nyttjast på alle nivå, men om å vidareutvikle og sjå i samanheng forskjellige former for tiltak på området...”( St. meld. nr 28 (1998-99):45) må dette kunne tolkes som en omdefinering av det som tidligere er blitt forstått med nasjonalt vurderingssystem (Gundersen 2000:75).

I St. meld nr. 28 (1998-99) vises det til at departementet ser behov for å følge utviklingen nøye for å kunne medvirke til at kvaliteten i grunnopplæringen utvikler seg tilfredsstillende for alle elever. Meldingens overordnede målsetting var å gjøre opplæringen bedre innenfor rammene av enhetsskolen og det likeverdige opplæringstilbudet der eleven skulle være i sentrum. Samtidig skulle det utvikles kvalitetsbevissthet på alle nivå i utdanningssystemet. Som et ledd i denne forbedringen ønsket departementet å systematisere og analysere arbeidet med vurderingen av læringsutbyttet til elevene. Elevenes læringsutbytte gir nyttig informasjon om kvaliteten på det arbeidet som blir gjort på skolene. Departementet foreslo

derfor tiltak som systematisk gjennomgang og analyse av elevers eksamensbesvarelser, for så å bruke disse som grunnlag for målrettet arbeid for å bedre kvaliteten på opplæringen (St.meld. nr. 28 (1998-99):51-53). Departementet ønsket videre å motvirke et økt prøvepress i skolen. Det ble gitt uttrykk for at prøveresultat ikke skulle brukes til sammenlikning og rangering av skoler (ibid:51-53). Med dette til grunn rettet departementet et sterkere fokus på læringsprosessene i skolen.

Departementets behov for å følge utviklingen i skolen, at den ivaretar opplæringen innenfor de gitte rammer, må kunne tolkes som en videreføring og presisering av elementene som ble skissert i brosjyren *Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen* og *Håndbok for skolebasert vurdering*. Modellen som illustrerer elementene som inngår i arbeidet med et nasjonalt system for vurdering og tilbakerapportering kan i sin tur igjen kan sies å være inspirert av EMIL-prosjektets målstyringsmodell.

I den påfølgende komitéinnstillingen (Innst.S. nr. 214 (1998-99)) ble det gitt støtte til at hovedutfordringen var å sette et skarpere søkelys på læringsprosessene, samtidig som et flertall også understreket behovet for et mer koordinert grep om norsk utdanning og nødvendigheten av å systematisere den nasjonale strategien (NOU 2002 10:15). Flertallet i komiteen pekte imidlertid på at det var mange nye oppgaver som skulle utføres, og at det ville bli nødvendig med nøye oppfølging av kommunenes økonomiske rammevilkår i årene fremover (Innst.S. nr. 214 (1998-99):5). Det ble uttrykt bekymring for at det var store økonomiske forskjeller mellom kommunene når det gjaldt ressursinnsats pr. elev. Meldingen konkluderte imidlertid med at situasjonen de siste årene hadde vært stabil, og at det likeverdige tilbudet sett under ett således ikke var i fare (ibid 6-7). Til tross for denne hovedkonklusjonen presiserer departementet at det vil være nødvendig med tett dialog med kommunene og fylkesmennene i fylker som har lavest ressursinnsats i skolen. Denne dialogen vil skje gjennom statens utdanningskontor, for å sikre et likeverdig grunnskoetilbud over hele landet, uavhengig av kommunens økonomi (St.meld. nr. 28 (1998-99):29).

De økonomiske rammefaktorenes betydning/innvirkning på hvordan evaluering og kvalitetssikring kan gjennomføres, vil jeg komme tilbake til i drøftningsdelen av oppgaven.

## 2.7 NOU 2002:10 Første klasses for første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring.

Kvalitetsutvalget ble oppnevnt av regjeringen Stoltenberg i oktober 2001, men etter regjeringsskiftet i desember samme år ble mandat, tidsfrist og sammensetning noe endret. Utvalget skulle avslutte hovedutredningen om innholdet, kvaliteten og organiseringen av grunnsopplæringen innen 1. april 2003 (NOU 2002 10:15). Utvalget ble imidlertid bedt av statsråd Kristin Clemet om å utarbeide en delinnstilling innen 15. juni 2002. Mandatet for delutredningen var:

”Utvalget skal i delutredningen beskrive, analysere og vurdere hovedtrekkene i dagens system for kartlegging og vurdering av kvaliteten i grunnsopplæringen, herunder rapportering på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette må sees i lys av internasjonale prosjekter og initiativ på dette feltet (bl.a. i regi av OECD) og systemer for kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen som er utviklet i andre land. Utvalget skal foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen, herunder rapportering og oppfølging. Utvalget skal som en del av dette vurdere hvilke premisser som bør legges til grunn for at nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som omfatter både det nasjonale, kommunale og lokale nivå, og ansvarsdelingen mellom nivåene. Utvalget skal vurdere hvordan et nasjonalt system for kvalitetsvurdering bør bidra til kvalitetsutvikling på alle nivå. Utvalget skal videre foreslå tiltak som er nødvendige for å realisere et slikt system (...) (ibid:12).

I følge kvalitetsutvalget var Norge ett av få land i Vest Europa som manglet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnskolen. Det eksisterte ikke noen form for systematiserte data om opplæringsresultater, noe som igjen ledet til at skolene og skoleeierne ikke kunne nyttiggjøre seg av opplæringsresultatene. Systematiserte kartleggings- og læringsstøttende prøver var lite i bruk, og dårlige redskaper for å vurdere resultater og prosesser i opplæringen og manglende oppfølging på den skolebaserte vurderingen preget forholdene i den norske utdanningssektoren (NOU 2002:10). Utvalget la vekt på at god kunnskap om både resultater, prosesser og rammefaktorer er en forutsetning for en kontinuerlig forbedring av kvaliteten i grunnsopplæringen.

Det ble en utfordring å skille kvalitetsvurdering ut som et eget tema, da en rekke andre områder naturligvis falt innunder dette temaet. I følge utvalget kan kvalitet i opplæringssammenheng knyttes til ”egenskaper ved virksomhet” slik disse er definert i

mandat, lovverk og planverk. I opplæring for barn og unge kan det identifiseres tre slags kvalitet; struktur-, prosess og resultat-kvalitet. Egenskapene ved de tre kvalitetsområdene utgjør opplæringsvirksomhetens samlede kvalitet (ibid:25).

Det ble pekt på manglende bruk og oppfølging av de vurderinger som gjennomføres på lokalt og regionalt nivå. Utvalget foreslo at det ble opprettet et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen, der hovedvekten burde ligge på resultat-kvaliteten og således det helhetlige læringsutbyttet. Det ble videre foreslått at det gjennomføres nasjonale prøver i norsk, matematikk og engelsk på ulike trinn, for vurdering av basisferdigheter. Basisferdigheter ble forstått som grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regneferdigheter og ferdigheter til å kommunisere skriftlig og muntlig på engelsk som første fremmedspråk (NOU 2002: 29). Det ble også foreslått at det ble opprettet en nettbasert kvalitetsportal for dokumentasjon av skolens resultater. Kvalitetsutvalget anbefalte også at det ble foretatt undersøkelser om læringsmiljø og brukertilfredshet. Det overordnede kriteriet for kvalitet er den enkelte elevs helhetlige læringsutbytte.

Struktur- og prosesskvalitet er forutsetninger for at læring kan realiseres. Sammenstilt informasjon fra kvalitetsområdene skaper grunnlag for analyser og sammenhenger. Et slikt kvalitetsvurderingssystem vil i stor grad kunne gi de sentrale utdanningsmyndighetene en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse av sentrale prosesser, resultater og problemer i skole og klasserom. Hensikten var at dette skulle fungere som et grunnlag for utforming av utdanningspolitikk (NOU 2002:10:27).

Utvalget hadde en svært kort tidsfrist å forholde seg til, noe som gjorde at det ikke var mulig å gjennomføre alle de analysene som hadde vært ønskelig.

Som vi skal se, viderefører kvalitetsutvalgets hovedinnstilling perspektivene fra delinnstillingen, særlig gjelder dette: vektleggingen av læringsutbytte og den helhetlige kompetansen som opplæringen skal sikte mot og verdien av vurdering og dokumentasjon som grunnlag for utviklings- og forskningsarbeid (NOU 2003:16:28).

## 2.8 NOU 2003: 16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle

Kvalitetsutvalget kom med sin hovedinnstilling i juni 2003. I innstillingen ble det blant annet referert til at norske elevers resultater i internasjonale vurderinger av basisferdigheter som lesing og regning, var svake. Det ble også hevdet at kunnskapsstatusen om grunnopplæringen fortsatt var relativt svak, til tross for at 90-tallsreformene har bidratt til økt kunnskap om opplæringen (NOU 2003:16). Utvalget viderefører kvalitetsbegrepet fra delinnstillingen. Elevens helhetlige læringsutbytte i vid forstand legges til grunn for definisjonen av kvalitet. Med dette menes de kunnskaper, ferdigheter og holdninger som elevene tilegner seg gjennom grunnopplæringen. For å understreke dette ytterligere ønsker utvalget å legge til grunn et kompetansebegrep om det som elevene har tilegnet seg (ibid:66).

Utvalget bruker begrepet kompetanse for å gi mål og innhold i grunnopplæringen et klart siktemål med vekt på elevenes samlede læringsutbytte. Kompetanse forstås som ”noe som sier noe om evnen til å bruke kunnskaper og ferdigheter effektivt og kreativt i menneskelige situasjoner – situasjoner som omfatter vanlige sosiale sammenhenger i tillegg til yrkesmessige eller fagspesifikke sammenhenger” (NOU 2003:70). Kompetanse kommer like mye fra holdninger og verdier som fra ferdigheter og kunnskaper. Et slikt bredt kompetansebegrep hevdes å være sammenfallende med den norske opplæringsloven og generell del av læreplanen (L-97). Utvalget foreslo at kompetanse som uttrykk for hva opplæringen skal føre til for den enkelte, bør brukes gjennomgående i grunnopplæringen.

Slik mener utvalget at en vil skjerpe oppmerksomheten både på den lærende og resultatet av opplæringen. Utvalget bruker begrepet helhetlig kompetanse om elevenes læringsutbytte:

”Den helhetlige kompetansen kommer til uttrykk gjennom opplæringslovens § 1.2 og

- læreplanens generelle del,
- basiskompetanse
  - lese- og skriveferdigheter samt regneferdigheter og tallforståelse
  - ferdigheter i engelsk
  - digital kompetanse
  - læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet)
  - sosial kompetanse” (ibid:70).

Basiskompetansen skal uttrykkes gjennom egne kompetansemål i alle læreplanene for fag og gjennom hele opplæringsløpet. Videre foreslår utvalget noen innholdsmessige, organisatoriske og administrative grep som samlet sett har til hensikt å øke kvaliteten på læringsutbyttet og samtidig gi mer helhet og bedre flyt gjennom hele grunnopplæringen. Det ble blant annet foreslått at det utvikles en ny læreplanstruktur som bygger på følgende elementer: læreplanens generelle del, prinsipper for realisering av målene for elevenes kompetanse og læreplaner i fag, forsterket tilpasset opplæring for alle gjennom organisatorisk tilrettelegging, differensiering og kvalitetssikringssystemer. Gjennomgående modulbaserte læreplaner for hele grunnopplæringen, samt at basiskompetansen er gjennomgående i fagplaner på alle trinn og nivå. Nasjonale prøver og mapper skal gjennomgående fungere som vurderingsverktøy (NOU 2003:70).

Dette er en videreføring av delinnstillingens fokus på at prosess og strukturkvalitet danner fundamentet for resultat-kvalitet.

Stortinget sluttet seg til en opprettelse av en kvalitetsportal/nasjonalt system for kvalitetsvurdering ved behandling av statsbudsjettet for 2003 (NOU 2003:16:228).

Innføringen av nasjonale prøver inngår som element i det nasjonale vurderingssystemet. Resultatet av prøvene skal kunne brukes på en slik måte at det lar seg gjøre å vurdere den faglige utviklingen over tid, både av elevene, lærerne, skoleledelsen, skoleeiere og det nasjonale nivået. Prøvene skal ikke bare kartlegge elevenes kunnskaper og ferdigheter i snever forstand, men skal også gi et bilde av forståelse, innsikt og evne til å bruke kunnskaper og ferdigheter i nye sammenhenger (ibid:228).

### **2.8.1 Nasjonale prøver**

Nasjonale prøver er en landsomfattende kartlegging av elevenes grunnleggende ferdigheter i utvalgte fag. Prøvene skal kartlegge elevenes kunnskaper, samt elevenes evne til å bruke kunnskaper og ferdigheter i nye sammenhenger, etter mønster fra internasjonale undersøkelser som PISA og PIRLS (Dale & Wærness 2006:129). Disse ferdighetene er en forutsetning for læring i alle fag, og de har derfor avgjørende betydning for hvordan elevene klarer seg på skolen og senere i arbeidslivet (ibid). Nasjonale prøver i skriving, lesing, matematikk og engelsk for alle elever i 4. klasse, 7. klasse, 10. klasse og grunnkurs (GK/VK1) ble innført fra og med våren 2004. Nasjonale prøver har et tosidig formål. På den ene siden er de knyttet til kartlegging av elevenes ferdigheter, og på den andre siden skal



nasjonale prøver gi eleven, læreren og skoleledelsen informasjon som gir grunnlag for forbedringer av det pedagogiske undervisningsopplegget (St.meld.nr.30 ( 2003-2004)). Nasjonale prøver vil med andre ord fungere som et viktig pedagogisk hjelpemiddel i læring og undervisning. De nasjonale prøvene skal også avdekke i hvilken grad opplæringen utvikler elevenes grunnleggende ferdigheter, og på den måten være bedre egnet som indikator på kvalitet enn de tradisjonelle eksamensoppgavene og karakterene (UFD: 2004). Den beste måten å forberede elevene på, er å gi en opplæring som er i tråd med de læreplanmålene som de nasjonale prøvene skal avdekke (ibid).

Nasjonale prøver skal blant annet hjelpe elevene i deres læring, og gjøre det lettere for lærerne å tilrettelegge undervisningen. Nasjonale prøver skulle gjennomføres obligatorisk i lesing, skriving, matematikk og engelsk for alle elever (populasjonsprøver) på 4., 7. og 10. trinn i grunnskolen. For grunnkurs i videregående opplæring var lesing, matematikk og engelsk obligatorisk, mens prøven i skriving var frivillig (Dale & Wærness 2006:129). Prøvene er ment å fungere som et verktøy i kvalitetsvurdering.

For å sikre at en forsvarlig og pålitelig vurdering av elevenes læringsresultater, ble lærerne innenfor de aktuelle fagområdene gitt opplæring i vurdering av nasjonale prøver. Lærerne gjennomgikk besvarelsene til egne elever, og i tillegg ble det lagt inn en kvalitetssikring i form av ekstern medvirkning i vurderingsarbeidet. Dette innebar at en andel av besvarelsene ble trukket ut for ekstern vurdering for å sikre reliabiliteten (Dale & Wærness 2006:129).

Elevenes læringsresultater ble rapportert og tilbakemeldt til eleven i form av profiler. Med profiler menes en markering av ”elevenes underliggende delkompetanse og en markering av elevenes mestring av ulike elementer, for eksempel elevenes evne til å uttrykke og evnen til å forstå muntlig engelsk” (ibid:129). Profilene er ment å være et startgrunnlag på neste nivå, og skal derfor følge eleven.

Kan kartlegging av ferdigheter fortelle noe om elevenes læringsutbytte, eller gir det bare grunnlag for sammenlikning på internasjonale tester? Som nevnt argumenterer UFD for at nasjonale prøver skal avdekke i hvilken grad opplæringen utvikler elevenes grunnleggende ferdigheter. House (1990:152) hevder derimot at bruken av standardiserte tester ikke fører til bedre opplæring, da årsaksfaktorene bak bedre utdanning simpelthen ikke blir knyttet til indikatorer som testene måler.

Rapporten ”Nasjonale prøver på prøve”, som var ledet av professor Svein Lie, konkluderer med at prøveopplegget langt fra ble det hva det var ment å være (Lie m. fl. 2005:26-26)..

Komiteen anbefaler at resultatene som foreligger etter gjennomførte prøver i 2005 bør ikke publiseres, blant annet fordi man er uenig i vanskelighetsgradene i prøvene og derav har vurdert resultatene ulikt. Dette gir et dårlig grunnlag for offentliggjøring av prøveresultatene, og forskerne mener at det ikke har noen hensikt å publisere resultatene på skoleporten.no slik det var tenkt. De anbefaler en grunnleggende nytenkning når det gjelder prøvenes mål og mening, slik at hele prøvesystemet legges om (Utdanning nr 26. 2005:23).

Prøveresultatene for 2005 ligger som rådata hos Utdanningsdirektoratet, og vil ikke behandles inntil man har bestemt hvordan de skal presenteres (Aftenposten 16.03.05).

Regjeringen har imidlertid varslet at prøvene skal gjeninnføres, men hvor lang tid dette tar gis det i 2005 ikke noe konkret uttrykk for. Det er noe senere gitt uttrykk for at prøvene skal gjeninnføres i 2007.

## 2.8.2 Skoleporten

Skoleporten ble presentert som et verktøy som, sammen med nasjonale prøver, skulle samle og presentere tilgjengelig kvalitetssikrede data om resultater, strukturer og prosesser slik at grunnopplæringen i norske skoler kunne gjøre seg nytte av dem. Slik ville man sikre at systematisk informasjon på ulike måter brukes som bidrag i arbeidet som skoleledere og skoleeiere gjør med egenvurdering av tilstanden i egen virksomhet. En annen viktig målgruppe som Skoleporten ønsker å nå ut til er foreldre, elever og lærlinger, samt at Skoleporten skal gi informasjon til allmennheten generelt (UFD:2004) Skoleporten består av fem områder:

”Det første området omfatter elevenes *læringsresultater*, der karakterstatistikk og resultater fra nasjonale prøver anses som de viktigste datakildene. Det andre området dreier seg om elevenes *læringsmiljø*, og dataene hentes fra den nettbaserte undersøkelsen Elevinspektørene. Det tredje området omhandler ressursituasjonen. Datakilder som KOSTRA (statistikk fra kommune- stat rapportering), GSI (Grunnskolenes informasjonssystem) og VIGO (Fylkeskommunens inntakssystem for videregående opplæring) benyttes i denne forbindelsen. GSI og VIGO er også sentrale datakilder for det fjerde området, som fokuserer på *gjennomføring*. Det femte området inneholder *skolefakta*” (Dale & Wærness 2006:128 – skoleporten.no 01.08 2006).

Prosjektet med utviklingen av nettstedet Skoleporten.no ble fra 1. januar 2004 overført til Læringssentret (omdannet til Utdanningsdirektoratet 15. juni 2004), og det er Utdanningsdirektoratet som i dag har det samlede ansvar for drift og videreutvikling av

Skoleporten (Dale & Wærness 2006:128). Det overordnede målet med Skoleporten er å øke læringsutbytte for den enkelte elev gjennom å legge til rette for kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnsopplæringen. På dette grunnlaget, sett i sammenheng med den enkeltes lokale vurderingsarbeid, vil det være mulig å igangsette forbedringstiltak som kan heve kvaliteten i opplæringen (Skoleporten.no). Målgruppen til Skoleporten er først og fremst beslutningstagere i grunnsopplæringen. Disse vil være ”skoleeiere, skoleledere og lærere, samt regionale og nasjonale utdanningsmyndigheter” (Dale & Wærness 2006:128).

Resultatene fra de nasjonale prøvene for 2004 ble lagt inn på skoleporten.no, slik at alle kunne sjekke og sammenlikne tallene fra enkeltskoler, kommuner og fylker (Aftenposten 16.03.05). Prøveresultatene for 2005 er ennå (juni 2006) ikke publisert, men om kort tid offentliggjøres, på kommunenivå, de resultatene som er ”statistiske og kvalitetsmessig pålitelige”. Disse resultatene vil være historiens siste å finne på Skoleporten.no. Resultatene vil heretter bare gjøres tilgjengelig på skolenivå, slik at skolene selv, deres elever med foreldre, samt kommunen og fylket kommunen til hører, vil ha tilgang til de (ibid.).

I et forsøk på å hindre at resultater fra nasjonale prøver brukes til rangering av skoler, stenger utdanningsminister Øystein Djupedal Skoleporten.no. Djupedal mener man må lage et verktøy som tjener hensikten, og ikke det motsatte. Han har en klar målsetning om å unngå at resultatene heretter skal brukes til å rangere gode og dårlige skoler. Statsråden tror ikke nettstedet Skoleporten.no overlever i dagens form (Aftenposten 28.03.06). Prøvene skal fortsatt være offentlig, men kun for ”de det angår”. For Djupedal vil disse være nasjonale myndigheter, fylkeskommuner, kommuner, skoler, foreldre og elever. Forskjellen i fra før, er at det legges til rette for systemer som ikke rangerer skolene. Hvordan man skal få dette til er usikkert, men det er en av hovedoppgavene frem mot fullskala innføring av nye prøver i 2007 (ibid).

## 2.9 St. meld. nr. 30 (2003-04) Kultur for læring.

Regjeringen varslet at den på bakgrunn av Kvalitetsutvalgets innstilling, samt evalueringen av reform 97, ville legge frem en Stortingsmelding våren 2004; Stortingsmeldingen fikk tittelen ”Kultur for læring”. Denne meldingen viderefører mange av kvalitetsutvalgets forslag.

For at fremtidens skole skal kunne møte utfordringene fra et kunnskapsdrevet samfunn, ser departementet behov for et systemskifte, hvor klar nasjonal målstyring, tydelig ansvars plassering og større lokal handlefrihet er de viktigste strategiene. Det argumenteres for at industrisamfunnets hierarkiske og regelstyrte organisasjonskultur må vike plass for mer fleksible og lokalt tilpassede organisasjoner (ibid:23). I dette ligger det at skolen må sees på som en lærende organisasjon og at det derfor må rettes mer fokus på kompetanse, samt at den kompetansen i større grad må tilpasses samfunnets behov.

Det foreslås videre at generell del fra L-97 videreføres i sin nåværende form, samt at fagplanene forenkles og tydeliggjøres, slik at kompetansemålene kommer klarere til uttrykk. Departementet skisserer noen grunnleggende ferdigheter som viktige elementer i elevenes faglige og personlige utvikling. Disse grunnleggende ferdighetene er å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy (St. meld. nr. 30 (2003-04):32).

Vi ser her at læringsstrategier og motivasjon (innsats og utholdenhet), som var et av elementene i den helhetlige kompetansen definert av Kvalitetsutvalget, har falt ut. Man kom frem til at det ville være vanskelig å måle elevenes motivasjon, og derfor også vanskelig å utvikle kompetansemål for denne kompetansen.

Departementet legger til grunn at mål for grunnleggende ferdigheter integreres i læreplanene for alle fag, på det enkelte fags premisser, slik at man på en best mulig måte sikrer elevenes kontinuerlig utvikling. Departementet mener videre at det er nødvendig å definere visse prinsipper og krav som skal ligge til grunn for virksomheten i skolen. ”Rammeverket for kvalitet i opplæringen – Skoleplakaten vil danne grunnlaget for å utvikle et best mulig læringsmiljø og læringsutbytte for elevene og å utvikle skolen som en lærende organisasjon” (ibid:36). Videre kommer det frem at departementet mener ”Skoleplakaten” i stor grad vil dekke viktige basiskompetanser utover de grunnleggende ferdighetene, samt at disse kravene fastsettes som forskrift i henhold til opplæringsloven. Dette vil bidra til at ”Skoleplakaten” tydeliggjør skolens forpliktelser, og slik gjøre det lettere for de ansvarlige å vurdere i hvilken grad dette ivaretas på den enkelte skole. I følge departementet vil det også bli enklere å kartlegge utfordringer og utviklingsbehov (St. meld. nr. 30 (2003-04):36-37). Ved at slike grunnleggende prinsipper nedfelles i forskrift, vil de også bli gjenstand for offentlig tilsyn, noe som også må sees i sammenheng med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Videre vil departementet igangsette tiltak gjennom nye læreplaner, lokal frihet til å fastsette fag- og timefordeling, øke timetall og økt vekt på tilpasset opplæring. Disse tiltakene krever en omfattende satsing på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere. Det presiseres at riktig og tilstrekkelig kompetanse er en forutsetning for kvalitetsutvikling i skolen, og for at andre tiltak skal kunne virke (ibid:94).

Departementet hevder at ”av alle ressurser i skolen er lærernes kompetanse den faktoren som påvirker elevenes prestasjoner mest” (St. meld. nr. 30 (2003-04):94), og ved å innføre opptakskrav til allmennlærerutdanningen legges det til rette for at lærerutdanningen får søkere med faglige forutsetninger og motivasjon for å arbeide i skolen. Kravene til etterutdanning for førskolelærerne som vil inn i skolen vil også skjerpes. Videre hevder departementet at resultater fra større nasjonale evalueringer som evalueringen av R-97, også må reflekteres i lærerutdanningen. I tillegg vil det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet bidra med omfattende informasjon og kunnskap om læringsmiljøet i skolen og elevenes læringsutbytte. Denne informasjonen må også relevant for lærerutdanningen (ibid:98).

Departementet presiserer at kompetanseutviklingen i skolen er skoleeiers ansvar, men at det vil være nødvendig at staten bidrar med støtte til skoleeiers arbeid med kompetanseutvikling, for å få gjennomført de innholdsmessige endringene som er omtalt i meldingen. Regjeringen vil i forbindelse med gjennomføringen av den nye reformen, investere et betydelig kompetanseløft bestående av flere elementer, blant annet støtte til videreutdanning for lærere i prioriterte fag (matematikk, naturfag, norsk, samisk, engelsk og to fremmedspråk) (St. meld. nr. 30 (2003-04):97-99).

Norge har deltatt i flere internasjonale undersøkelser i regi av OECD, som har synliggjort status på ulike områder innen norsk grunnopplæring. Undersøkelsene har samlet pekt på utfordringer knyttet til elevenes læringsutbytte og læringsmiljø, til strategier for styring samt ressursforvaltning i grunnopplæringen. Som et ledd i fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen ble det vedtatt å opprette et utdanningsdirektorat som et utøvende kompetanse- og forvaltningsorgan underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet. Direktoratet startet sin virksomhet 15.06 2004 (St. meld. nr 30 (2003-04):8).

Videre ble der høsten 2004 bevilget 100 millioner kroner fordelt på kommuner og fylkeskommuner, som skulle gå til etter- og videreutdanning innenfor sentrale fag, de nasjonale strategiene, tilpasset opplæring og læringsmiljø. Denne bevilgningen skulle bidra

til å øke kompetansen til lærere som i følge undersøkelser manglet relevant kompetanse i forhold til den nye reformen. Departementet vil også bidra med økonomiske midler, slik at faglige ressurspersoner i skolen utdannes for å styrke opplæringen i grunnleggende ferdigheter. Det presiseres at støtten til videreutdanning er et reformrelatert tiltak, og at behovet for videreføring og eventuelt endrede prioriteringer, vil vurderes i forbindelse med de årlige statsbudsjettene (ibid:99).

### **2.9.1 Oppsummering**

OECD rapporten fra 1988 reiste spørsmål om de sentrale myndighetene var sikre på om at de hadde beholdt tilstrekkelig innflytelse på utformingen av politikken med det ærgjerrige fremstøtet for desentralisering og små administrative undervisningsenheter, og hadde de bakgrunnsmateriale for å oppnå dette? (OECD 1989:165).

Emil-prosjektet ble igangsatt på grunnlag av OECD rapportens konklusjoner, og hensikten med prosjektet var å utvikle en modell og komme med forslag til hvordan målstyring og evaluering i skolesektoren kunne bygges opp. En forutsetning for å få dette til, var at målstrukturen i sektoren ble klargjort, samt at ansvars plasseringen mellom politiske og profesjonelle nivåer ble tydeliggjort. Målstyringsfokuset i skolen må sees i sammenheng med at det generelt i offentlig sektor var en utvikling i retning av målstyring og resultatfokus.

I arbeidet frem mot et nasjonalt vurderings- og styringssystem inngår heftet ”*Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen*” og håndboken ”*Underveis*”. Disse dokumentene ble brukt som et middel i arbeidet for å styre skolen mot felles mål. Forpliktende og systematisk bruk av skolebasert vurdering ble forskriftsfestet høsten 1997 gjennom L-97.

Som en del av arbeidet med nye læreplaner, fortsatte departementets arbeid med utviklingen av et nasjonalt evalueringssystem. St.meld. nr 47(1995-96) behandlet elementer som elevvurdering, skolebasert vurdering og et nasjonalt vurderingssystem. Arbeidet med dette skulle på den ene siden danne grunnlag at handling og planlegging på alle nivå ble endret, og på den andre siden skulle arbeidet sikre et godt opplæringstilbud til elevene. I Innst.S nr. 96 (1996-97) ble det lagt vekt på at kvalitetssikringen av norsk skole burde skje gjennom å dokumentere sammenhengen mellom ressursinnsatsen i skolen og elevenes læringsutbytte i forhold til nasjonale mål for skolen. Statens ansvar i utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ble presisert. Det var politisk uenighet rundt dette arbeidet, og

regjeringen ble bedt om å behandle oppbygningen av et nasjonalt vurderingssystem i sammenheng med evalueringen av R-97.

Moe-utvalgets bidrag (1997) kan sees på som en av de viktigste i arbeidet mot et nasjonalt vurderingssystem. Arbeidet dannet grunnlaget for at vi har et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for hele grunnopplæringen i norsk skole, videregående opplæring inkludert. Fire hovedområder innenfor evaluering ble skissert, og disse favner både normative, kvalitative og kvantitative forhold.

St. meld. nr. 28 (1998-99) drøfter hvorvidt man skal anvende system eller strategi i tilknytning til nasjonal evaluering. Meldingens overordnede målsetting er å gjøre opplæringen bedre innenfor rammene av enhetsskolen og det likeverdige opplæringstilbudet der eleven er i sentrum. Det ble videre påpekt at elevenes læringsresultater ikke uten videre kunne brukes som målestokk for kvalitet. Kontroll- og tilsynsfunksjoner ble fremhevet, og disse måtte være målrettet og slik fungere som et element i en kontinuerlig vurderings- og utviklingssammenheng. I innstillingen til St. meld nr 28 (1998-99) ble det uttrykt bekymring for store økonomiske forskjeller i kommune Norge, og at dette ville kunne gi seg utslag når det gjaldt ressursinnsats pr.elev. St. meld. nr 28 (1998-99) konkluderte imidlertid med at situasjonen de siste årene hadde vært stabil, og at det likeverdige tilbudet sett under således ikke var i fare.

Kvalitetsutvalget som ble oppnevnt av Stoltenberg regjeringen i 2001, men fikk endret sitt mandat ved regjeringsskifte i desember samme år. I utvalgets delinnstilling ble det lagt vekt på at god kunnskap om både resultater, prosesser og rammefaktorer er en forutsetning for kontinuerlig forbedring av kvaliteten i grunnopplæringen. Det fremmes forslag om et nasjonalt system for kvalitetsvurdering, med fokus på resultat kvalitet, hvor struktur- og prosesskvalitet er grunnleggende forutsetninger for det helhetlige læringsutbyttet. Det ble også foreslått å gjennomføre nasjonale prøver, samt å opprette en kvalitetsportal hvor prøveresultatene kunne offentliggjøres. Et slikt system vil i stor grad gi utdanningsmyndighetene en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse av skolen, og slik bidra til å utforme en bedre utdanningspolitikk.

I sin hovedinnstilling viderefører kvalitetsutvalget et helhetlig kvalitetsbegrep. I denne forbindelse bruker utvalget begrepet kompetanse, som gir uttrykk for de kunnskaper, ferdigheter og holdninger som elevene tilegner seg i løpet av grunnopplæringen. Videre definerer utvalget basiskompetanse som skal si noe om elevenes helhetlige læringsutbytte.

Basiskompetansen skal uttrykkes i egne kompetansemål i alle læreplanene for hele utdanningsforløpet. Administrative og innholdsmessige grep foreslås for å legge til rette for bedre flyt i grunnopplæringen. Forslaget om bruk av nasjonale prøver samt en kvalitetsportal som vurderingsverktøy videreføres fra Kvalitetsutvalgets delinnstilling. Dette sluttet Stortinget seg til ved behandling av statsbudsjettet for 2003.

St. meld nr. 30 (2003-04) viser til at regjeringen Bondevik ser behov for et systemskifte, hvor klare nasjonale mål, tydeligere ansvars plassering og større lokal handlefrihet vil være de viktigste strategiene. Skolen bør betraktes som en lærende organisasjon, og derfor må det rettes mer fokus på kompetanse. Departementet legger til grunn at grunnleggende ferdigheter integreres i læreplanene for alle fag, på fagenes premisser, slik at man kontinuerlig kan sikre elevenes utvikling. Rammeverket for kvalitet i opplæringen – Skoleplakaten vil danne grunnlaget for på en best mulig måte utvikle elevenes læringsmiljø og læringsutbytte, og slik utvikle skolen som en lærende organisasjon.

Min problemstilling berører et liknende spørsmål som det OECD reiste i 1988, når den ser på hvilke utfordringer man støter på gjennom sentralt gitte mål i skolesystemet. Videre er det interessant å se at spørsmål vedrørende kommuneøkonomien allerede ble berørt i innstillingen til St. meld. Nr 28 (1998-99). I det følgende vil dette sees i sammenheng med utfordringene med sentralt gitte mål i skolen, når de økonomiske rammebetingelsene blir forvaltet av instanser på lavere nivåer. Fokuseringen på både sentrale mål og på lokal handlefrihet kan virke motstridende. Er det slik at evaluering forstås kan som et grep som gjøres i et forsøk på å ta tilbake noe av kontrollen i skolesektoren, samtidig som prinsippet om lokal handlefrihet settes høyt?



### 3 Tre sentrale begreper.

Som nevnt i innledningen vil jeg i dette kapitlet redegjøre for oppgavens sentrale begreper. Begrepene vil presenteres og kompleksiteten vil belyses. Videre vil det forekomme noe drøfting, for å få frem enkelte poenger i tilknytning til begrepenes kompleksitet.

#### 3.1 Kvalitetsbegrepet.

Kvalitet er et mangfoldig begrep det kan være vanskelig å definere. Det er gjort mange forsøk på å definere kvalitet, og det finnes utallige tekster som prøver å gi svar på hva kvalitet er. Det er antakeligvis mest vanlig å relatere begrepet til noe bra og verdifullt, noe som er en dagligdags og vanlig oppfattelse av begrepet. Med en slik forståelse vil man måtte foreta en gjennomgang av alt som er skrevet om det gode og verdifulle. Dette vil ikke kunne føre oss nærmere en forståelse av begrepet kvalitet i denne sammenheng.

I en avisartikkel i Aftenposten (16.08.2003) intervjues Ulf Lundgren om kvalitet. Han hevder at jo oftere politikerne bruker ordet kvalitet, desto mer usikre er de på hva de snakker om. Han understreker at begrepet har en rekke retoriske fordeler, da ingen er i mot kvalitet. I følge Lundgren er kvalitetsfokusering et forsøk på å kontrollere og skape et bilde av at politikerne har klart for seg hvordan fremtidens skole skal se ut. Det er i dag imidlertid vanskeligere enn noensinne å si hvilken kunnskap som er nødvendig i fremtidens samfunn. Han hevder videre at politikerne prøver å vise handlekraft gjennom å ta til orde for å måle og kontrollere mest mulig (ibid).

I forbindelse med utgivelsen av boka ”*Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*”, gjør Granheim et forsøk på å definere eller avgrense kvalitetsbegrepet. Hun skriver at kvalitet opprinnelig stammer fra det latinske ordet *qualitas* og kan oversettes med ”hvordan sammensatt”, i betydningen ”som objektivt virkelig er”(Granheim 1990:13). Begrepet kan med andre ord ha et objektivt innhold som kan knyttes til et bestemt produkt eller en tjeneste, og et subjektivt innhold som kan knyttes til brukerens oppfatning av produktet eller tjenesten, dets evne til å tilfredsstille brukerens spesielle ønsker, forventninger og behov. Hun skriver videre: ” På undervisningssektoren, der ’tjenesten’ som tilbys er beskrevet ved et utall generelle og spesifikke mål i lover og

læreplaner, og der flere av målene er motstridende, blir derfor det å definere kvalitet ingen enkel oppgave.” (ibid:13).

Kvalitet settes ofte sammen med andre ord som eksempelvis kvalitetsstyring eller kvalitetssikring. Disse uttrykkene har en umiddelbar appell og kan karakteriseres som honørord (Ålvik 1994a). Ordet kvalitet kan også forstås som ”egenskap”, og brukes av ulike personer på ulike måter om ulike ting. Det er derfor viktig å undersøke hvem som snakker når kvalitetsbegrepet brukes (ibid.). Ålvik presenterer en gruppeinndeling av ulike oppfatninger av kvalitet. Kvalitet kan for det første bety noe ekstraordinært, noe man må ha en helt spesiell kompetanse for å kunne beskrive. Denne betydningen av kvalitet forekommer oftest innenfor kunst og kunstkritikk. Kvalitet kan også brukes om grad av samsvar og presise kriterier, noe som er mest aktuelt innenfor produksjonslivet. For det tredje kan det hevdes at kvalitet er det som overlever i konkurranse. Dette kan eksempelvis knyttes til markedsøkonomisk tenkning (Ålvik 1994a.).

I OECD-rapporten *Schools and Quality* heter det at kvalitet i virkeligheten betyr forskjellige ting for ulike interessenter, og alle ser ikke behovet for endring på samme måte (Harsvik 1994:177). Kvalitetsbegrepet vil derfor særlig kunne være problematisk innenfor utdanningsspørsmål, da mange ulike aktører kan ha ulike interesser knyttet til skolens virksomhet.

Dette kan sees i forhold til Dahler – Larsen (2001) som snakker om at evaluering kun er en simpel kamp om interesser. Kvalitetsbegrepet kan ikke hevdes å være mindre komplekst enn evalueringsbegrepet, og ofte brukes begrepene retorisk i de samme sammenhengene av de samme aktørene.

### **3.1.1 Kvalitet i grunnopplæringen – hva er det?**

Det kan være interessant å starte med å se på begrepet kvalitet som et språktegn hvor det vil være mulig å analysere det ut i fra tre dimensjoner. Dette vil forhåpentligvis bidra til økt forståelse rundt anvendelsen av begrepet kvalitet både innefor faglige sammenhenger og innenfor utdanningspolitikken. De tre dimensjonene man kan analysere kvalitet som et språktegn ut i fra er *syntaks*, *semantikk* og *pragmatikk*. Ved å se på den første dimensjonen, *syntaksen*, så studerer man relasjonen mellom tegnene. Den andre dimensjonen, *semantikk*, viser til en studie mellom tegnene og deres referenter, noe som innebærer at man leter etter ordets betydning sett i sammenheng med objekter, handlinger eller egenskaper. Den tredje

og siste dimensjonen, *pragmatikk*, omhandler en studie av ordet. Det innebærer at man ser på hvordan språktegn brukes i et kommunikasjonsforhold, med andre ord hvordan tegnet brukes av en sender og/eller forstås av en mottaker. Ved å være seg bevisst denne pragmatiske dimensjonen, kan man kanskje lettere tolke eller forstå kompleksiteten i begreper som kvalitet. De to førstnevnte dimensjonene nevnes her for å få frem tredelingen av et språktegn. De vil ikke bli anvendt videre i oppgaven. Den siste dimensjonen vil berøres utover i oppgaven, der hvor det hensiktsmessig å kommentere kvalitetsbegrepets flertydighet.

Problemstillingen for denne oppgaven er å se på hvilke utfordringer sentral målstyring av skolesystemet og desentralisering av ulike rammefaktorer kan gi. Med dette som utgangspunkt vil jeg presentere kvalitetsutvalgets forståelse av kvalitet og hvilke områder som ivaretar kvaliteten i opplæringen.

Det har i de siste årene pågått en debatt om hvordan man skal innholdsdefinere kvalitet i utdanningen (NOU 2003:64). Som vi har sett er kvalitetsbegrepet komplekst og vanskelig å definere, så det vil derfor være hensiktsmessig å være klar over den språklige forståelsen av kvalitetsbegrepet. Spesielt den pragmatiske dimensjonen, da den fokuserer på begrepets betydning i kommunikasjonen mellom avsender og mottaker. Kvalitetsutvalget hadde som en del av sitt mandat å komme med forslag til tiltak for å forbedre kvaliteten i norsk grunnopplæring. Arbeidet med å gi utdanningskvalitet et meningsinnhold, kan derfor hevdes å ha vært en av kvalitetsutvalgets hovedoppgaver (ibid:64.).

I følge kvalitetsutvalget kan det i opplæring for barn og unge identifiseres tre former for kvalitet; struktur-, prosess og resultat kvalitet. Egenskapene ved de tre kvalitetsområdene utgjør opplæringsvirksomhetens samlede kvalitet (NOU 2002:25). Opplæringsvirksomhet omfatter et bredt spekter av aktører med ulike subjektive forståelser av begrepet kvalitet. Disse subjektive oppfatningene kan ofte stå i motsetningsforhold til hverandre. Opplæringsvirksomhet er preget av politiske, verdimeslige og ideologiske ideer, noe som bidrar til at kvalitet ofte oppfattes forskjellig for de ulike aktørene (ibid:25.). Dette byr på utfordringer når kvalitet skal defineres og operasjonaliseres slik at det ikke blir for statisk eller snevert.

For å kunne fange opp denne kompleksiteten og sammenhengene mellom opplæringsvirksomhetens mange faktorer, har kvalitetsutvalget søkt etter et bredt kvalitetsbegrep som favner mange av de elementene som fører til god opplæring. Utvalget

refererer til følgende allmenne definisjon: "Quality is the totality of characteristics of an entity that bear on its ability to satisfy stated and implied needs" (NOU 2002: 25). I følge utvalget kan kvalitet i opplæringsammenheng knyttes til egenskaper ved virksomhet slik disse er definert i mandat, lovverk og planverk. I den grad opplæringen på et lærested er i samsvar med hva som er definert i lov, planverk og mandat, vil den ha *legal* kvalitet. Når opplæringsstedet er organisert slik at opplæringen er i overensstemmelse med brukernes tillit, har læringsstedet *legitimitet*. Dette innebærer at samfunnsoppfatninger og forventninger tilkjenner brukernes (elever og foresatte) tillit. Utvalget går ikke nærmere inn på den profesjonelle vurderingens egenskaper og funksjoner i betraktningene rundt opplæringsens legalitet og legitimitet (NOU 2002:10, Dale & Wærness 2006:124).

Kvalitetsutvalgets inndeling i tre kvalitetsområder kan forøvrig tolkes som en del av den pragmatiske dimensjonen av kvalitetsbegrepet. Den pragmatiske forståelsen bør bevisstgjøres når man skal se på hvordan begrepet/språktegnet brukes i et kommunikasjonsforhold. Med andre ord hvordan tegnet brukes av en sender og/eller forstås av en mottaker. Jeg vil i det følgende redegjøre for de tre kvalitetsområdene, og deretter drøfte kort hvorvidt disse fokuserer på elevenes læringsutbytte, og om man derigjennom kan kvalitetssikre opplæringen.

Prosesskvalitet tar i hovedsak for seg arbeidet med opplæringen og kvaliteten på relasjoner og prosesser i virksomheten - prosesser som hvordan personalet forholder seg til sitt arbeid og anvender egen kompetanse og muligheten for å utvikle denne gjennom arbeidet, samt hvordan samspillet mellom elever og lærere og elever seg i mellom fungerer.

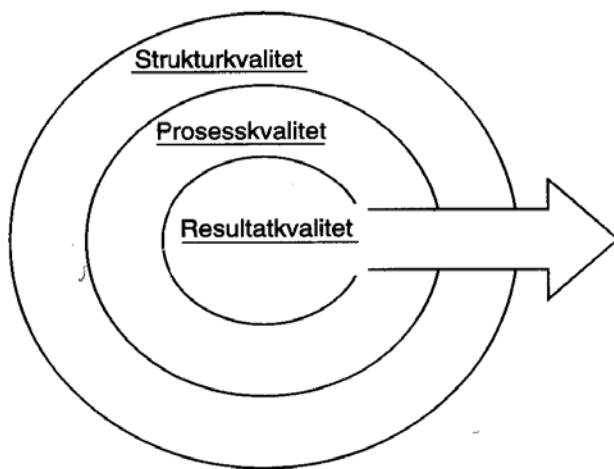
Foreldreinvolvering er en sentral faktor innenfor dette kvalitetsområdet i den forstand at samarbeidet mellom skole og hjem fokuseres. Prosesskvalitet består slik av kvaliteten på de faktorene i opplæringen som kan knyttes til læringsmiljø. Disse faktorene er definert i opplæringslov og forskrift, samt i læreplanen (NOU 2003:16:65). Prosesskvaliteten bestemmes i stor grad av kvaliteten på de indre aktivitetene på skolen. Her vil ledelsen, læreren, og instruktøren være sentrale nøkkelfaktorer som vil ha stor innvirkning og innflytelse på de erfaringene barn og unge får gjennom læringsarbeidet. Elevenes erfaringer med opplæringen vil danne grunnlaget for holdninger og derigjennom motivasjon for livslang læring. Det er viktig at opplæringsvirksomheten preges av god prosesskvalitet, og at det kontinuerlig arbeides med å forbedre denne (ibid).

Strukturkvalitet beskriver virksomhetens ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og ressurser forstått i vid forstand. Det innebærer at strukturkvaliteten representerer rammene for opplæringsvirksomheten i form av regelverk, læreplaner og ressurser i form av både læringsforutsetninger og økonomi, samt de fysiske rammene som bygninger og utstyr (NOU 2002: 30). Et kvalitetsvurderingssystem forutsetter at rammene for opplæringen er gitt og samtidig er tydelige. Videre må målsettingen med opplæringen være identifiserbar for vurdering.

Skal kommunene kunne legge til rette for Kunnskapsløftet, så bør kanskje midlene øremerkes slik at man kan legge de strukturelle forholdene til rette. Jmfør oppslagene om ulik kommuneøkonomi som er referert innledningsvis, samt innstillingen til St. meld. nr 28 (1998-99). Øremerking av midler er ikke uvanlig. Det forekommer ofte i forbindelse med innføringer av nye reformer, og er rettet mot særskilte tiltak (Jmf punkt 2.9).

Resultatkvalitet er det overordnede kvalitetskriteriet i et nasjonalt vurderingssystem. Her tas det utgangspunkt i at det er elevenes læringsutbytte av skolegangen som skal vurderes, og at dette skal fungere som en pekepinn på hva som betraktes som god kvalitet (NOU 2002:30). Kort sagt kan man si at resultatkvalitet er det man ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet i skolen. Resultatkvalitet er knyttet til de overgripende målene i læreplanverket, og målene i de enkelte fagplanene. Resultatkvalitet kan vurderes på mange måter, og det er opplæringsloven og læreplanene som ligger til grunn for ulike vurderinger.

Kvalitetsutvalget presenterer en figur som illustrerer forholdet mellom de tre kvalitetsområdene.



Figur 2 - Kvalitetsområder (NOU 2003 16:65)

Figuren viser at resultat kvaliteten er det sentrale, mens struktur- og prosess kvalitet er vesentlige forutsetninger for resultat kvaliteten. Pilen i figuren indikerer sammenhengene mellom de tre kvalitetsområdene samtidig som den indikerer informasjonsflyten i det foreslåtte kvalitetsvurderingssystemet (ibid).

For å følge opp bredden i elevers læringsutbytte, som læreplanene foreskriver, er det viktig og nødvendig med en bred tilnærming. Det innebærer at man må vurdere utover basisfagene og de grunnleggende ferdighetene innenfor hvert enkelt basisfag, som igjen vurderes gjennom nasjonale prøver. Elevenes læringsstrategier og sosiale kompetansenivå bør også inkluderes i arbeidet med vurdering av resultat kvalitet. Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem skal gi grunnlag for allsidig og verifiserbar informasjon om hvordan utdanningssystemet faktisk fungerer. Skal systemet fungere slik, er det ikke nok å bare fokusere på elevenes resultater, man må også forsøke å danne seg en oppfatning av undervisningsprosessen som ligger bak resultatet (NOU 2002: 10, Dale & Wærness 2006). Dette innebærer at både de prosessuelle og de strukturelle faktorene må vurderes.

### **3.1.2 Oppsummering.**

Som vi har sett er kvalitet et mangfoldig begrep det kan være vanskelig å definere. Begrepet brukes ofte i politiske sammenhenger hvor ingen vil hevde at de er i mot kvalitet. Slik sett har begrepet visse retoriske fordeler. Ved å betrakte kvalitetsbegrepet som et språk tegn, vil man kanskje lettere kunne forstå begrepets kompleksitet. Den pragmatiske språkdimensjonen innebærer at man ser på hvordan begrepet brukes i et kommunikasjonsforhold, det vil si hvordan begrepet brukes av avsender og hvordan det forstås av mottaker. Ordet kvalitet kan også forstås som "egenskap" og kan derfor brukes ulikt av ulike aktører, slik at det vil være viktig å være seg bevisst på hvem som anvender begrepet, for å bedre skjønne hvordan det bør forstås. Det vil videre kunne hevdes at begrepene sammenfattes i en utdanningspolitisk interesse eller diskursiv kamp.

I forbindelse med utarbeidelsen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem har det i de siste årene pågått en debatt om hvordan man skal innholdsdefinere kvalitet i utdanningen. Som et ledd i å sikre seg mer oversikt og kontroll over skolesektoren, har utdanningsmyndighetene rettet fokuset mot klare nasjonale mål og kontroll av disse. Samtidig er det utviklet kompetansemål og grunnleggende ferdigheter som skal gi informasjon om elevenes kvalitative læringsutbytte av opplæringen. Kvalitetsutvalget definerte tre kvalitetsområder;

prosess, struktur og resultat kvalitet, som samlet sett skal si noe om opplæringsvirksomhetens kvalitet. Det presiseres at prosess- og struktur kvalitet er vesentlige forutsetninger for å kunne si noe om resultat kvaliteten. Resultat kvaliteten er det overordnede kvalitetskriteriet i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og for å følge opp elevenes læringsutbytte er det nødvendig med en bred tilnærming. Dette innebærer at elevenes læringsstrategier og sosiale kompetansenivå må inkluderes i arbeidet med vurdering av resultat kvalitet, samt at man forsøker å danne seg et bilde av undervisningsprosessen som ligger bak resultatet.

Som vi så i eksemplet fra rapporten gjennomført av Frischsentret (jmf punkt 1), er det påvist at kommuner som har mer å avse til skolene enn ”tvillingkommunene”, også kan vise til bedre resultater. Det er store diskusjoner rundt hvorvidt ressursbruk i skolen har en effekt eller ikke, men eksemplene fra rapporten danner grunn for bekymring. Delproblemstillingen reiser spørsmålet om hvordan staten gjennom evaluering skal kunne sikre opplæringskvaliteten rundt om på skolene, når det er store variasjoner i kommunenes økonomi? Det blir i denne sammenheng også interessant å stille seg spørsmålet om man gjennom sentralt gitte mål kan styre skolen i ønsket retning, når de økonomiske rammebetingelsene forvaltes av instanser på lavere nivå? Slik jeg ser det, kan det virke som om man gjennom en slik styringsfilosofi i for stor grad fokuserer på resultat kvaliteten, og ikke de grunnleggende forutsetningene for denne, da det ikke fra statlig hold sikres at midler til kommunene går til formålet om å ruste skolens materiell og kompetanse.

## 3.2 Evalueringsbegrepet.

”Bad is bad and good is good and it is the job of the evaluation to decide which is which”

Michael Scriven

Hvis man rettmessig skal kunne kalle noe en evaluering, fordrer det at evalueringen oppfyller visse kriterier. Disse kriteriene innebærer blant annet at evaluering ikke ensidig fokuserer på rene effektanalyser, men at det også må tas hensyn til verdikriterier som ligger i det man skal evaluere (Vedung 1998:28). Det betyr at man for å kunne forklare hva evaluering er, må vite hvorfor evalueringen blir gjennomført, hva som evalueres, og hvem som evalueres samt av hvem og hvordan. Først når slike spørsmål er gitt et svar, er det mulig å faktisk forklare hva evaluering dreier seg om (Franke- Wikberg 1990:221). Denne

forståelsen viser at vurdering ikke kan forenkles til tekniske spørsmål, samt at man må ta hensyn til ulike etiske dilemmaer som vil kunne oppstå i evalueringsarbeidet.

Det kan argumenteres for at det finnes en kobling mellom evaluering og kvalitetsbegrepet. Alkin & Christie hevder at evaluering har sitt utspring i *accountability* (Alkin 2004:12). Behovet for evaluering av prosjekter og tiltak som har mottatt ressurser fra det offentlige henger sammen behovet for å sikre kvaliteten på disse. Slik kan man argumentere for at det finnes en nødvendig sammenheng mellom kvalitet på den ene siden og behovet for evaluering på den andre. Kvalitet og evaluering følger med andre ord hverandre, slik at når det er snakk om kvalitet vil det vanligvis også være snakk om en eller annen form for evaluering.

Krav eller ønsker om vurdering kan ha ulike begrunnelser; ideologiske, historiske eller politiske. På bakgrunn av intensjon og målsetting for vurderingen, vil det finnes en rekke ulike definisjoner av begrepet evaluering. Eksempelvis setter enkelte definisjoner likhetstegn mellom evaluering og begreper som forskning og testing, mens andre oppfatter et skarpt skille mellom evaluering og disse områdene (Haug 2003:5). Hvilke vitenskapstradisjoner som gjør seg gjeldende og slik sett påvirker samfunnet, vil også ha innvirkning på hvordan man forstår evalueringsbegrepet. Noe av hensikten med evalueringskapitlet er å vise ulikheter i forståelse og bruk av evaluering, og at evaluering benyttes av ulike aktører og enheter og med ulike hensikter.

I følge Weiss kan evaluering forstås på følgende måte: "Evaluation is the systematic assessment of the operation and/or the outcomes of a program or policy, compared to a set of explicit or implicit standards, as a means of contributing to the improvement of the program or policy." (Weiss1998:4). Her kommer det frem at det må eksistere kriterier eller standarder for å vurdere om evalueringsresultatene er gode eller dårlige. Denne definisjonen kan ikke sies å favne godt nok om evalueringens kontrollelement, i tillegg kan den også sies å underkommunisere utviklingselementet.

En annen definisjon som er mye brukt av de skandinaviske landene er en definisjon av Vedung. Han betrakter "utvärdering" som en "noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avsees spela en roll i praktiska beslutprestationer." (Vedung 1998:20). Definisjonen er kontroversiell, noe Vedung selv erkjenner, men den viser vesentlige dimensjoner som finnes i enhver evalueringsproblematikk. Definisjonen viser til at evaluering er systematisk, noe som



innebærer at evaluering er noe annet enn bare synspunkter. Det ligger en viten bak som er systematisk produsert ved hjelp av en eller annen metode, noe som bringer evaluering i retning av vitenskap. Definisjonen viser også til en tilsiktet anvendelse i praktiske handlingssituasjoner som politiske beslutninger eller fagprofesjonell praksis. Definisjonen kan forøvrig kritiseres for å innsnevre evaluering til kun å gjelde offentlig politikk.

I innledningen til boken ”*Evaluating Roots*” tar Alkin utgangspunkt i at det er en forbindelse mellom ulike evalueringsteoretikere, og at nye evalueringsteorier konstrueres på grunnlag av eldre teorier. Alkin hevder videre at evaluering har sitt utspring i samfunnsvitenskapelig metode og regnskapsplikt (Alkin 2004:ix). Med tiden har ulike ”evalueringsrøtter” vokst sammen til et evalueringstre med ulike grener bestående av evalueringsteorier, som bidrar til en bedre forståelse av evalueringsteorien. Med dette som utgangspunkt skisserer Alkin & Christie et evalueringsteoretisk, hvor *use*, *methods* and *valuing* danner hovedgrenene innenfor evalueringsteorifeltet (Alkin 2004:13). Grunnstammen består av *accountability and control* og *social inquiry* (samfunnsvitenskap). Behovet for *accountability* eller regnskapsplikt, (slik NOU 2002:10 oversetter det) leder også til behovet for evaluering. ”The importance of accounting for actions or for resources used in the conduct of programs is particularly evident for programs supported by government entities” (ibid: 12). Den delen av stammen som representerer *social inquiry* ”emanates from a concern for employing a systematic and justifiable set of methods of determining accountability. While the accountability provides the rationale, it is primarily from the social inquiry that evaluation models have been derived” (Alkin 2004:12). Begge disse områdene har altså bidratt til utviklingen av ulike evalueringsteorier. Treet illustrerer ulike retninger innenfor evalueringsfeltet som til dels er divergerende, og nettopp derfor fungerer det som en god illustrasjon på hvor komplekst evalueringsbegrepet er.

Evaluering er i likhet med kvalitet et begrep det er vanskelig å definere. Det eksisterer et utall definisjoner som til dels søker å gi begrepet samme innhold, samtidig som det finnes definisjoner som er svært ulike. Det syntes imidlertid fornuftig å ha viss kjennskap til evalueringshistorien slik at man bedre kan forstå hvor evalueringsfeltet befinner seg i dag; ”To understand where we are in the field of evaluation today, it is important to revisit the old ideas-the roots-of evaluation and to see the way they were enchanged over time: the new growth if you will” (Alkin 2004:4).

### 3.2.1 Evaluering i historisk perspektiv.

Guba & Lincoln (1989) setter evaluering inn i et generasjonsbegrep, når de beskriver evalueringens utvikling i boken ”*Fourth generation evaluation*”. Et slikt begrep tillater at evaluering kan sees i et tidsperspektiv, samtidig som det eksisterer ulike evalueringsstrategier side om side. På denne måten indikerer man at nye evalueringsteorier utvikler seg kumulativt, og at gamle teorier gradvis utviskes, mens nye momenter kommer til. House uttrykker det slik: ”(...) 10 years ago, was a very important part of what contemporary thinking about evaluation is now (...)” (Alkin 2004:7). Guba & Lincolns fremstilling er en forenklet fremstilling av ulike måter å betrakte evalueringbegrepet på. Det vil være hensiktsmessig og bare helt kort si noe om disse generasjonene for å få frem at synet på evaluering endres i farvannet av en stadig pågående samfunnsutvikling og ideologi.

Første generasjons evaluering preges av måling av elevenes ulike egenskaper. Tidsperioden er frem mot 1930. Skolen formidler ”sann” kunnskap, og denne kunnskapen er gitt og udiskutabel. Man ville gjennom ulike tester kunne prøve om elevene hadde tilegnet seg den gitte kunnskapen. Testene ble utviklet under nær påvirkning av positivistiske metoder, og med dette ble samfunnsvitenskapene knyttet nært til naturvitenskapelig metode (Guba & Lincoln 1989:22-26). Utviklingen av *scientific management* i næringslivet kan også plasseres innenfor denne tradisjonen. Her var oppmerksomheten rettet mot effektivitet. Det ble testet om elevene svarte til de spesifikasjonene som skolen på forhånd hadde satt (ibid:22- 26). Andre generasjons evaluering ble utviklet på bakgrunn av åpenbare mangler ved den første. Denne evalueringsgenerasjonen preges av Tylers arbeider med revisjon av læreplaner. Gjennom arbeidet med *The Eight Year Study* utvikler han en målmodell, hvor hensikten er å sammenlikne effekten av et utdanningsprogram med på forhånd fastlagte mål. Undervisningen brytes ned til spesifikke adferdsmål, deretter gjennomgår elevene tester for å fastslå grad av måloppnåelse. Denne informasjonen ble videre anvendt i analyser av læreplanens styrker og svakheter. Slik dannet informasjonen grunnlaget for justeringer og revisjoner av læreplanen. Denne prosessen ville vi dag kalt formativ vurdering (Guba & Lincoln 1989:27-28). Her er det en forutsetning om at det er enighet i målene for utdanningsprogrammet. Typiske trekk vil være at innholdet domineres av faktakunnskap og enkle basisferdigheter, disse skaper liten debatt og refleksjon (ibid:27-28).

Tredje generasjons evaluering kjennetegnes ved at den tradisjonelle definisjonen av evaluering som samsvar mellom mål og resultat ble utvisket. Skolen fikk utvidede

funksjoner i etterkrigstiden, og man satte spørsmålsteget ved gamle evalueringsmetoder. Sputnik- sjokket ble en vekker, og åpenbarte svakhetene ved deskriptiv mål- middel tilnærming. Forskerne arbeidet med å utvikle nye evalueringsmodeller, og ønsket ikke å arbeide ut i fra forhåndsdefinerte mål (Guba & Lincoln 1989:29-31). Det ble hevdet at man ved innføring av bedømming i evalueringen også måtte ha standarder det skulle vurderes opp mot. Ved å introdusere standarder, ble det klart at evaluering ikke var en verdinøytral virksomhet. Evalueringens deskriptive funksjon beholdes, i tillegg fikk de som gjennomførte evalueringen også i oppgave å foreta bedømmelser (ibid:29-31).

Fjerde generasjons evaluering karakteriseres som responsiv konstruktivistisk evaluering av Guba & Lincoln (Guba & Lincoln 1989:50-51). Det innebærer en bestemt måte å avgjøre evalueringens fokus på, hvilke spørsmål som stilles og hvilken informasjon man ønsker å hente ut av evalueringen. Her bestemmes evalueringens utforming gjennom en forhandlingsprosess der vurderingens ulike berørte parter deltar (ibid: 50-51). Hvordan man på en best mulig måte kan ivareta de ulike parters syn og interesser, er et spørsmål som umiddelbart oppstår.

I de tre foregående generasjonene ble evalueringens utforming gitt gjennom forhandlinger mellom evalueringens oppdragsgiver og de som skulle gjennomføre evalueringene. Ontologisk sett avviser konstruktivistisk metode eksistensen av en objektiv virkelighet (Harsvik 1996:27). I følge Berger & Luckman er virkeligheten en sosial konstruksjon. Det kan eksistere like mange sosiale konstruksjoner som det er individer, selv om mange konstruksjoner deles av flere (ibid:27). Epistemologisk sett avvises muligheten for en dualisme mellom subjekt og objekt, da det er interaksjon mellom den som observerer og den som blir observert. Denne interaksjonen avgjør hva som blir undersøkelsens resultat (Guba & Lincoln 1989:66-67). Metodisk sett vil konsekvensen av dette ontologiske og epistemologiske synet føre til at den kontrollerende og eksperimentelle tilnærmingen forlates til fordel for en mer hermeneutisk-didaktisk prosess som tar hensyn til interaksjonen i konstruksjonen av virkeligheten (Harsvik 1996:27).

Slik som generasjonene er presentert ovenfor vil det være rimelig å plassere de tre første generasjonene innenfor en positivistisk tradisjon, mens det fjerde og siste bygger på en konstruktivistisk tradisjon (Guba & Lincoln 1989:66-67). Guba & Lincoln mener at fjerde generasjons evaluering er bygd på et annet vitenskapsparadigme, konstruktivismen, og at det derfor skiller seg vesentlig fra de tre første generasjonene (ibid.:66-67). Utviklingen fra et

positivistisk kunnskapssyn mot et mer konstruktivistisk kunnskapssyn kan sees i sammenheng med den historiske samfunnsutviklingen, hvor vi kom til et skille på slutten av 1960-tallet. De tre første generasjonene kan i tidslinje plasseres før dette skille. Fjerde generasjons evaluering representerer tiden etter det vitenskapelige skille hvor forskerne ble mer opptatt av kritisk empiriske metoder.

Til tross for at forståelsen og bruken av evaluering har vært gjennom store endringer i løpet av de siste hundre årene, er det én definisjon som har hatt betydelig gjennomslag innen evalueringsfeltet. Denne ble lansert av Tyler. Han betegner evaluering som "(...)the process of determining to what extent the educational objectives are actually being realized by the program of curriculum and instruction" (Tyler 1949: 105ff). Tylers forståelse av evaluering legger vekt på å sammenlikne resultater i forhold til mål, mens andre definisjoner er mer omfattende og inkluderer både prestasjoner og verdier. De siste 10-20 års oppmerksomhet rettet mot resultat kvalitet og læringsutbytte knyttet til læringsmål sett i sammenheng til effektivisering av offentlig sektor, kan hevdes å falle inn under Tyler definisjon av evaluering.

Dagens ulike evalueringsformer har mange aspekter ved seg, og man kan hevde at mange av de er inspirert av Tylers forståelse av evaluering (Alkin 2004:3). Jeg vil ikke trekke ut en av de mange definisjonene som den "rette" for denne oppgaven. Noe av hensikten er å vise ulikheter i forståelse og bruk av evaluering. Ulike evalueringsmodeller impliserer ulike oppfatninger av evalueringsbegrepet. Evaluering benyttes av ulike enheter og aktører og med ulike hensikter (Vedung 1998: 97)

Vi har sett at evaluering er et komplekst begrep, det kan være vanskelig å definere. I en sammenheng hvor man skal drøfte seg fram til en felles strategi bak en evaluering, vil det nødvendigvis være noen som får gjennomslag for sine interesser på bekostning av andres. Nedenfor vil fokuset bli rettet mot evalueringens formål og funksjon. Hvorfor igangsettes evalueringer og hvilke formål har man for anvendelsen av evalueringsresultatene.

### 3.2.2 Evaluering – latent vs. manifest

*”Verden eksaminerer ikke  
hvordan en ting settes i verk,  
men hvordan den faller ut”*  
Ludvig Holberg.

Hargreaves (2003) hevder at initiativet til en reform vanligvis ligger hos myndighetene. Arbeidet med å utvikle et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er intet unntak. Evalueringens rasjonale er å i etterkant systematisk klarlegge og bedømme evalueringens resultat, sluttprestasjoner eller forvaltningen av instanser i offentlig sektor, for så å kunne fatte mer rasjonelle beslutninger (Vedung 1998:34). Gjennom arbeidet med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vokste det etter hvert frem et målstyringsfokus med klare mål og tydeligere styringsstrukturer, samt fokus på skolebasert vurdering for å sikre elevenes læringsutbytte. Evalueringens resultater skulle systematisk samles inn for så å rapporteres videre oppover i systemet. Problemstillingen reiser blant annet spørsmålet om hvilke utfordringer sentral målstyring og desentralisering av enkelte rammefaktorer kan gi.

Evaluering kan analyseres ut ifra ulike perspektiver, men her vil imidlertid fokuset være rettet mot evaluering som kontroll og styringsstrategi. Utfordringene man kan møte gjennom målstyring i et desentralisert styringssystem vil presenteres og problematiseres i oppgavens drøftende del. Disse utfordringene vil kanskje tre tydeligere frem når det her skal redegjøres for evalueringens formål og funksjon.

En del av evalueringens oppgaver uttrykkes eksplisitt, mens andre mer eller mindre tildekte konsekvenser ikke har fullt så åpenbare implikasjoner. I denne sammenhengen kan det være formålstjenelig å trekke distinksjonen mellom evalueringens manifeste og latente funksjoner<sup>3</sup> (Kvale 1973). Evalueringens manifeste funksjoner kan knyttes til det uttrykte formål som evalueringen er ment å skulle tjene. I denne forbindelse kan det trekkes frem at de sentrale utdanningsmyndighetene uttrykker at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal være et instrument for målstyring, samtidig som evalueringssystemet skal danne en del av grunnlaget for forbedringer av og i skolen. Videre vil evalueringens uttalte formål kunne avhenge av hvilken definisjon man legger til grunn for hvordan evalueringen gjennomføres. Hva angår evalueringens latente funksjoner, kan det henvises til virkninger som ikke er klart

---

<sup>3</sup> Manifeste og latente funksjoner vil ikke være gjensidig utelukkende. Hvordan man forstår evaluering og det formål vil i noen grad avgjøre hvordan man forstår disse kategoriene. Jeg vil imidlertid holde ved distinksjonen, fordi et slikt skille illustrerer at en evaluering kan ha andre funksjoner enn de som er tydelig uttalt.

uttalt som en eksplisitt funksjon, eller til en sideeffekt som oppstår som et resultat av evalueringen.

Evaluering foregår ofte over flere plan, hvor flere ulike aktører er involvert. Vedung presenterer en "flerskiktsmodell" som han mener kan fungere som et heuristisk redskap. Dette redskapet vil kunne gi grunnlag for refleksjoner om prosesser i offentlig intervensjon og evaluering, samt hvordan evaluering kan anvendes (Vedung 1998:35). Vedung beskriver evaluering som en tilbakeskuende virksomhet - og vurdering av slutfaser i den offentlige politikks intervensjonsprosess – av det retrospektive tilbakeskuende innslaget. Denne virksomheten forbindes igjen med en ny fremtidig evaluering og dens hensikt i det primære intervensjonsforløpet, og til slutt gjøres de samlede resultatene tilgjengelig og eventuelt benyttes (ibid:35). Modellen belyser spørsmål knyttet både til tidligere evalueringresultater og refleksjon rundt disse, samt hvordan resultatene vil påvirke framtidige beslutningsfaser. Flerskiktsmodellen og derigjennom evaluering sees på som en del av en mer omfattende prosess for kontroll, hvor tilsyn og revisjon representerer andre former for kontroll. Med andre ord representerer den en tankemodell som kan bidra til å se evaluering i en større sammenheng. I dette ligger det at den ikke gir en realistisk fremstilling av offentlige prosesser som et nasjonalt evalueringssystem må kunne kalles. Tilnærmet realistiske svar på slike prosesser vil man kunne få gjennom empiriske studier (Vedung 1998:40).

### **3.2.3 Generelle sysnpunkter på evaluering av offentlig virkelighet**

Evert Vedung er svensk statsviter og han skriver om evaluering av offentlig virksomhet. Nedenfor vil det kort redegjøres for hans betraktninger rundt evalueringens formål.

Hvorfor gjennomføres det evalueringer, og med hvilket formål? Det overgripende faglige formålet med evaluering er ofte at de skal fungere utviklende, fremmende eller kontrollerende. Evalueringens fremste hensikter er ofte en kontrollerende funksjon og en utviklende funksjon. Kunnskapsutvikling sees ofte på som en bieffekt av de to foregående (Vedung 1998:97). Oftest er den viktigste hensikten med evaluering kontroll, noe som innebærer at det fra ledelsen, departementet eller eieren igangsettes evaluering for å kontrollere hvordan det forholder seg nedover i systemet. Evalueringer igangsettes også ut i fra politiske motiv eller for å dempe ned eventuelle uroligheter (Vedung 1998:29). Man kan hevde at evaluering er en integrert del av det administrative system og den politiske maktkampen. Av den grunn gjennomføres ofte evalueringer av strategiske overveielser.

Evalueringer igangsettes ofte for å vinne tid, fremvise at rasjonalitet eller for å primært fokusere på det positive, for å styrke argumenteringen for ens eget program. I så henseende kan man hevde at evalueringer stort sett går ut på å finte bort motstanderen (Vedung 1998:97). Når dette er sagt, så er ligger det også edlere hensikter bak igangsettelse av evalueringer. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ble utviklet på grunnlag av et reelt behov om å bedre kvaliteten i grunnopplæringen i grunnskolen.

Man kan hevde at evaluering studerer politikk ut ifra spørsmålet om i hvor stor grad den gjennomførte politikken har eller får konsekvenser for samfunnet for øvrig. Dette konsekvensperspektivet ”på den offentliga sektorn förs, efter en tids, bortovard ånyo in i den samhällsvetenskapliga analysen, alt i enighet med Theda Skocpols slagord ’bringing the state back in’” (Vedung 1998:92).

Evaluering er et styringsmiddel for offentlige organisasjoner, hvor systematisk datainnsamling og andre forskningsmetoder har spilt en vesentlig rolle. I denne sammenheng er det ikke metodene i seg selv som er viktige, men spørsmålsformuleringen som gir evalueringen ’identitet’ (Vedung 1998:92). Man kan hevde at evalueringsforskning ofte har andre hensikter enn grunnforskning. I det ligger det at evalueringsforskning ofte bestilles av for eksempel utdanningsmyndigheter, som ønsker å kunne anvende evalueringsresultatene i sine beslutningsprosesser, mens grunnforskningen oftest ønsker å undersøke ulike fenomener uten noen bestemte bruksformål for resultatene (ibid:92). Dette innebærer at spørsmål knyttet til samfunnsrelevans, nytte og bruk er viktigere aspekter for evalueringsforskning, enn for grunnforskningen. Som et resultat av dette er det ofte innen evalueringsforskning opphetede debatter rundt bruken av evalueringsresultater.

### **3.2.4 Nødvendige forutsetninger for evaluering i offentlig sektor**

Hos Vedung (1998:92) finner vi et åttepunktsprogram som tar for seg nødvendige spørsmål som må formuleres og bearbeides når man skal gjennomføre evalueringer i offentlig sektor. Disse punktene er: 1) *Syftesfrågan*, 2) *Organisationsfrågan*, 3) *Insatsfrågan*, 4) *Förvaltningsfrågan*, 5) *Resultatfrågan*, 6) *Effektfrågan*, 7) *Bedömningsfrågan* og 8) *Användningsfrågan*. Nedenfor vil det kort redegjøres for punktene i programmet.

Hva angår det første spørsmålet om hensikt er det viktig å ha klart for seg hva man vil med evalueringen, hvordan man vil gjennomføre den og hvordan man ønsker å anvende resultatene. Det vil også være nødvendig å skaffe seg oversikt over hva som er det

overgripende formålet med evalueringen, ettersom evalueringen ofte er et bestillingsverk. Er det fra bestillerens side klart hvordan evalueringen skal anvendes og med hvilket formål? Her vil det være fornuftig, så langt det lar seg gjøre, å skaffe seg en oversikt over hvilken politisk sammenheng evalueringen inngår i (ibid:93).

Om organiseringen av evalueringen (spm. to) bør det reflekteres over hvem som skal gjennomføre evalueringen, og hvorvidt den skal være intern eller ekstern.

Spørsmål tre tar for seg spørsmålet om innsats og om hvordan den skal karakteriseres og beskrives, samt i hvor stor grad innsatsen skal vektlegges. Når det gjelder evaluering av bieffekter er innsatsspørsmålet viktig. Det kan da være riktig å karakterisere innsatsen i form av mål og styremiddel. Spørsmål om hva man ønsket å oppnå med en reform, hvorvidt man ønsket å oppnå flere resultater samtidig, er av betydning. Innsatsanalysen kan med fordel kombineres med andre styringsmiddel. Slik at spørsmål om reguleringer, økonomiske styremiddel eller informasjon, eller en kombinasjon av ulike typer styremiddel vil kunne være interessante. Det skilles mellom forklarende og ikke-forklarende evaluering, hvor det førstnevnte innebærer mål- middel evaluering og det sistnevnte karakteriseres ved at det ikke berører effektspørsmålet (Vedung 1998: 93-94).

Under forvaltningsspørsmålet (spm. fire), fokuserer man prosessen fra beslutningen frem mot sluttprestasjonene, samt hvordan innsatsen administreres av myndighetene (ibid:94).

Resultatsspørsmålet (spm fem) er et viktig element i enhver evaluering. Det dreier seg ofte om resultat av sluttprestasjoner på ulike områder og i ulike systemledd, hvor også tidsperspektivet er et viktig element. Her innhentes ofte informasjon gjennom statistikk, observasjoner, intervjuer og liknende.

Effektspørsmålet (spm seks) er et vanskelig men desto viktigere spørsmål. Hva enten man kan si at innsatsen ledet til de ønskede resultatene eller om de overhodet har hatt noen form for innvirkning, så vil det være viktig å bringe klarhet i hva resultatene bygger på. Først når dette er brakt på det rene, kan man hevde at evalueringen fyller en ”diagnosfunksjon” og slik kan danne grunnlag for videre handling. Gjennom dette blir evalueringen også interessant fra et statsteoretisk og forvaltningsteoretisk perspektiv. Forklaringer er viktig for å kunne ansvarliggjøre handlinger. Grunnen til at styringen ikke har hatt effekt kan for eksempel ligge i at intensjonen ble misforstått eller ikke har vært tatt alvorlig. En annen årsak til at resultatene ikke blir som forventet, kan være brist i forvaltningsleddet, slik som dårlig økonomi, byråkratiske forvaltningsprosesser og egenrådige mellomhender. Det viser seg



med andre ord viktig å være seg bevisst andre årsaksfaktorer når man ønsker å evaluere et spesifikt programs resultater (Vedung 1998:94-95).

Det sjuende spørsmålet dreier seg om bedømming, om hvilke målestokker man bør bruke når det gjelder evaluering av den førte politikken. Det som bør etterstrebes er grunnlag for bedømming som gir god forvaltning, det være seg rettsikkerhet, deltagelse samt gode sluttprestasjoner og resultater. Den vanligste målestokken er kostnadseffektivitet. Spørsmål om hva planleggingsfasen, gjennomføringen og bruk av resultatene koster, samt hvorvidt resultatene oppveier for hva det kostet å gjennomføre evalueringen. Et annet aspekt er om det finnes rimeligere alternativer (ibid:95). Det åttende og siste spørsmålet går på bruken av evalueringresultatene. Hvordan skal disse brukes og av hvem?

Spørsmål om evalueringens hensikt, organisasjon og bruk (spm.1,2 og 8) bør reises i en hver evaluering. Spørsmål 3,7 og 8 må reises i en hver form for evaluering, ellers kan man ikke hevde at det dreier seg om evaluering. Hva angår spørsmål 4,5 og 6 kommer det an på hva man evaluerer og hvordan man ønsker å anvende resultatene (Vedung1998: 95-96).

### 3.2.5 Synspunkter på evaluering av skolen

Det er i senere tid blitt klart at evaluering ikke lenger kan betraktes som en verdinøytral virksomhet. Det finnes et utall forskjellige modeller for evaluering, som kan betraktes som ulike politiske strategier, og som derigjennom har til hensikt å tjene ulike formål. I denne forbindelse er det viktig å presisere at evalueringmodeller ikke bare må forstås ut i fra et politisk perspektiv, men det er et sentralt poeng å forsøke å klarlegge hvis interesser evalueringen tjener. (Alkin 2004:29).

Som vi har sett ovenfor, er evaluering et omfattende begrep, som anvendes ulikt av ulike aktører. Dahler- Larsen omtaler bruken av evaluering som en rasjonell styringstenkning eller et kynisk politisk syn, hvor evaluering fremstår som en kamp om politiske interesser (jmf punkt 1.1.1). Det kan i en slik sammenheng være hensiktsmessig å kategorisere vurderingen ut ifra hvilken funksjon den er tiltenkt.

Jorunn Møller deler begrepet inn i tre funksjonsområder: funksjon og kontroll samt makt og legitimering (Møller 1994:126). Ofte oppfattes *utvikling* og *kontroll* som motsetninger, men de er i realiteten to sider av samme sak. Når man tenker på utvikling vil det også være naturlig å tenke på hvilken funksjon evaluering kan ha. For å kunne evaluere, må man kartlegge hvordan situasjonen er nå, og dette har et element av kontroll i seg. Tilsvarende vil

kontrollen av et sluttprodukt inneholde elementer av hvordan man kan utvikle seg videre. Her vil poenget kanskje være å se hvor man skal legge hovedvekten, på kontrollsiden eller på utviklingssiden? (ibid:126). Vurdering som *makt* kan også betraktes som et ledd i et politisk og ideologisk spill. Debatten rundt EMIL- prosjektet dreide seg om hvordan man best skulle vurdere den norske skolen, og om hvilke utviklingsstrategier som ville være best for skolen. Det var samtidig en debatt om hvem som skulle kontrollere hva i skolen (Møller 1994:126.).

Av og til har man behov for å *legitimere* den løsningen man har valgt, og at løsningen er mer troverdig enn andre. Her er det viktig at løsningen fremstår som sann. Evalueringer brukes ofte som et grep for å underbygge hvorfor vi handler som vi gjør, det vil si at vi bruker evaluering som grunnlag for å fatte en beslutning. Ofte viser dette seg bare å være tilsynelatende. Det er ganske vanlig at myndighetene igangsetter evalueringsprosjekter for tilsynelatende å fremskaffe grunnlag for beslutninger, men ofte fattes beslutningene før evalueringsresultatene er foreligger. Møller viser til et eksemplet med forsøk med pedagogisk tilbud til 6-åringene. ”her skulle man prøve ut tre modeller som grunnlag for en fremtidig politisk beslutning. Men allerede før de første resultatene fra første gjennomføringsår forelå, hadde flere politiske partier tatt beslutningen om hvilken modell de foretrakk” (Ibid:126).

Her er det vanskelig å argumentere for at evalueringen har hatt noen som helst innflytelse på den politiske praksis, og det kan være fristende å ukritisk være enig med Dahler-Larsen at evaluering kun inngår i et kynisk politisk spill og rasjonell styringstankegang (Dahler-Larsen 2001:7). Selv om dette eksemplet viser til at beslutningene var fattet før forsøkene var ferdig, fremstod det utad at evalueringsresultatene var legitimerende for de valgene som ble tatt.

Man kan lett forledes til å tro at vurdering inngår i en del av en rasjonell planprosess der resultatet skal brukes direkte, men slik er ikke de politiske og pedagogiske realiteter (Møller1994b:127). Sterke interesser både innad og utad i utdanningssystemet trekker i mange retninger, og evalueringsresultatene brukes selektivt, om de brukes. Det er ofte slik at politikerne bruker de resultatene som stemmer overens med den førende politikk, og slik legitimerer oppfatninger som er danner på forhånd. På denne måten brukes evaluering som en måte å utøve makt på (ibid:127).

De ulike definisjonene av evaluering, presentert ovenfor, viser at evaluering kan anvendes ovenfor ulike enheter som individer, undervisningsprogrammer eller institusjoner.

Eksemplene er tatt med for å underbygge det flertydige innenfor evalueringsfeltet. Et nasjonalt evalueringssystem vil kunne omfatte evaluering på individnivå og evaluering på systemnivå.

### **3.2.6 Oppsummering.**

Ulikheter omkring forståelsen av evalueringsbegrepet indikerer at evaluering benyttes ulikt av ulike aktører. Begrepet er i likhet med kvalitet vanskelig å definere, og for å bedre kunne forstå hvor evalueringsfeltet befinner seg i dag, er det gitt en historisk gjennomgang av begrepet. Forståelsen av evaluering endres som følge av samfunnsendringer. Til tross for at bruken av evalueringer har endret seg gjennom årene, står Tylers definisjon igjen, som den definisjonen som har hatt størst innvirkning på hvordan man forstår og bruker evaluering i dag. L06 kan sies å være inspirert målpresiseringen til Tyler.

Vedung sammenlikner evaluering med vitenskap, når han på en systematisk måte presenterer evalueringens nødvendige forutsetninger for å kunne gjennomføres i offentlig sektor. Carol Weiss hevder på sin side at evaluering er en politisk aktivitet. Politisk i den forstand at både evalueringprosessen og resultatet av evalueringen påvirker og blir påvirket av den politiske konteksten (Alkin 2004:29). Min oppgave retter fokuset mot evaluering som styringsstrategi og kontroll, hvor det faglige formålet med evalueringen er utviklende og fremmende. Ofte brukes evalueringer som et grep for å underbygge politiske handlinger, for der igjennom å skaffe seg et grunnlag for å fatte beslutninger. Man kan lett forledes til å tro at evaluering inngår i en rasjonell planprosess, der resultatene skal brukes direkte, men de politiske og pedagogiske realiteter fungerer ikke slik.

I et demokratisk samfunn som vårt er det nødvendig å stille spørsmål om hvem som får sine interesser tilgodesett i gjennom en evaluering, og når man tenker evaluering som en styringsstrategi er det viktig å avklare interessekonfliktene. Igjen ledes tankene mot Dahler-Larsens betraktninger rundt bruken av evaluering (jmf punkt 1.1.1). Den politiske dragkampen bak et evalueringstiltak kan det være viktig å være seg bevisst.

I Forhold til min problemstilling, som ser på hvilke utfordringer sentral målstyring og desentralisering av ulike rammefaktorer kan gi, vil evaluering forstås som en styrende faktor. Spørsmålet er om det sterke fokuset på evaluering av resultat kvaliteten går på bekostning av

prosess- og strukturkvalitet, som danner grunnlaget for å kunne si noe om elevenes samlede læringsutbytte? Kort sagt så skal evalueringen måle om utdanningsmyndighetenes politikk fungerer etter den tilsiktede hensikten, med de økonomiske vilkårene som er lagt til grunn for gjennomføringen.

Nedenfor vil styringsbegrepet gjøres rede for og settes i sammenheng med evaluering og de øvrige rammefaktorene som virker styrende på skolesektoren.

### 3.3 Presisering av styringsbegrepet.

Det er kanskje hensiktsmessig å starte med en presisering om at det hersker uenighet i blant fagfolk om hvorvidt planmessig politisk styring av utdanning faktisk kan realiseres (Granheim & Lundgren 1990b:15). Til tross for at det syntes å råde enighet om at styring er knyttet til påvirkning i en bestemt retning og til påvirkningens innhold og former, er det uenighet blant forskere hvorvidt denne påvirkningen må være ”bevisst” eller ikke for å kunne bruke begrepet styring (Berg 1999:55). Eksempelvis hender det innenfor organisasjonsforskningen at begrepsinnholdet forstås slik at man tenker seg organisasjoner som ”organiserte anarkier”, og at disse reelt styres mer av sine interne kulturer enn av planlagte mål og /eller andre rasjonelle styringsinstrumenter (ibid:55).

Ordet ”styre” kommer fra det greske ordet ”kybernan” der ”kyberetes” betegner styrmannen på et skip. Det latinske ordet for ”styre” er gubernare, og på engelsk er det ”govern” (Harsvik 1994:52). Det greske ordet finner vi igjen i kybernetikk, som er vitenskapen hvor en studerer og utvikler metoder for styring, kontroll og kommunikasjon.

Styring kan ofte beskrives som en prosess, og denne kan igjen beskrives ved hjelp av fire styringsvariabler. Disse variablene er: styringssubjekt, styringsobjekt, styringsmål og styringsmidler (Karlsen 1993:84). Styringssubjektet knyttes til aktørene som er tillagt myndighet til å fatte beslutninger, og i denne sammenhengen hvor utdanningssektoren anses å være et hierarkisk styringssystem, vil øverste besluttende myndighet være Storting og departement. Aktørene og enhetene styringen er ment å påvirke, karakteriseres som styringsobjekt. Denne fremstillingen kan gi et noe forenklet bilde av relasjonen mellom styringssubjekt og styringsobjekt. Angående styringen av grunnskolen vil etableringen av et vanntett skille mellom disse styringsvariablene medføre vanskeligheter, da en og samme enhet eller aktør kan være både styringssubjekt og styringsobjekt. Styringen kan sees som en

hierarkisk kjede, der sentral politisk styring skjer via regionale og kommunale organer ned til skole- og undervisningsenhet (Granheim og Lundgren 1990:15). Med dette til grunn vil et styringsobjekt være styringssubjekt i neste ledd i kjeden. En kommune som enhet og en rektor som aktør kan både styres og styre. Styringsmål vil være den tilstanden styringssubjektet ønsker at styringsobjektet skal nå. For grunnskolens vedkommende vil disse målene være nedfelt i lovverk og læreplaner. Målstyring er det overordnede styringsprinsipp i dagens skole, og disse er hovedsakelig formulert og vedtatt av sentrale myndigheter.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nært knyttet til målstyringsstrategien, og evaluering er av avgjørende betydning for at en slik styringsstrategi skal lykkes.

Styringsmidler omfatter tiltak og virkemidler som anvendes av styringssubjektet for å kunne påvirke styringsobjektet slik at styringsmålene skal kunne nås. Sammen med en formell styringsrett disponerer styringssubjektet en rekke virkemidler som kan benyttes til påvirkning av styringsobjektet slik at styring kan iverksettes. Lundgren (1990) kaller dette for rammefaktorer styringssubjektet kan råde over. Disse styringsmidlene er ideologiske, juridisk/administrativ, økonomiske og evaluering. Rammefaktorteorien med aktuelle styringsmidler vil behandles mer omgående under punkt 3.3.2.

Ved at styringsbegrepet opprinnelig viser til kontroll over gjenstander og objekter, kan dette gi inntrykk av at styring impliserer en inngripen overfor subjekter som om de var objekter (Møller 1995:77). Det kan derfor være aktuelt å nærmere presisere at styring er en prosess som involverer subjekter, selv om aktører og enheter i styringskjeden ovenfor er gitt betegnelsen styringsobjekter. Styringen som aktører og enheter utsettes for blir gjenstand for fortolkning, og aktørene som er tillagt myndighet til å fatte beslutninger kan vanskelig ha fullt ut kjennskap til og kontroll over hvordan denne påvirkningen oppfattes og forstås av de øvrige leddene i en styringskjede/styringssystem (ibid:77). Utarbeidelsen og innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem må forstås som et tiltak for å etablere større grad av kontroll over og derigjennom styring av opplæringsvirksomheten.

Det eksisterer flere ulike oppfatninger rundt styringsbegrepet, som igjen impliserer ulike styringsstrategier. Utdanningssektoren blir som beskrevet ovenfor, sett på som et hierarkisk system hvor øverste besluttende myndighet vil være tillagt regjering, Storting og departement. Styringen går således fra sentral politisk styring via regionale og kommunale organer, og ned til skole og de enkelte undervisningsenhetene. Man kan også snakke om en

styringsform som har sitt utspring i internaliserte normer og verdier (Møller 1995:78). Dette innebærer at skolens ansatte vil kunne oppleve indre, etisk forpliktelse til å realisere, debattere og arbeide for verdier som er grunnleggende i den nasjonale læreplanen. Ved å betrakte styring ut i fra dimensjonene indre og ytre, vil det her være naturlig å plassere det hierarkiske styringssystem inn under betegnelsen ytre styring (*accountability*), og den mer indre og forpliktende styringsform inn under betegnelsen indre styring (*professionalism*). Av de to nevnte styringsdimensjonene, hevdes det fra enkelte hold at det er den indre styringsformen som viser seg å være mest effektiv (ibid:78).

Som vi så under punkt 3.2. hevder Alkin & Christie at evaluering har sitt utsprang fra *accountability* og derigjennom kvalitet. Dette henger sammen med behovet for kontroll med at innsatsen gir det resultatene man forventer i henhold til oppsatte mål. Slik kan man hevde at styring, evaluering og kvalitet er nøye bundet sammen. Departementet fastsetter mål, som så delegeres nedover i styringshierarkiet, det bevilges ulike ressurser til kommunene i hver budsjettår. Hvordan kommunene forvalter disse midlene og ressursene er opp til hver enkelt kommune. Ved å innføre nasjonale evalueringer, ønsker staten å få svar på om de angitte mål er oppnådd, og om man kan argumentere for at målene har bidratt til økt kvaliteten på elevenes læringsutbytte.

Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling, vil det hierarkiske styringsbegrepet i all hovedsak fokuseres. Nedenfor vil jeg gjøre rede for ulike styringsstrategier, hvor hovedfokuset vil være rettet mot den politiske styringen av grunnskolen. Senere vil desentraliseringen av skolesystemet drøftes opp mot den politiske styringsstrategien.

### **3.3.1 Styringsstrategier**

Styring av skolen er ikke et ukomplisert og ensartet felt å nærme seg. Dette innebærer at det vil eksistere uenigheter om hvorvidt politisk styring vil være mulig å gjennomføre. For å kunne plassere det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet inn i en styringssammenheng, vil blant annet Lundgrens rammefaktorteori benyttes. Innenfor denne rammefaktorteorien vil det spesielt legges vekt på den økonomiske styringen, samt den rolle evaluering som styring har fått.

### 3.3.2 Rammefaktorteori og rammefaktormodell

Rammefaktorteoretiske tilnærminger ble lansert av Urban Dahllöf i 1967, hvor han definerer rammer som faktorer som begrenser den faktiske undervisningsprosessen, noe de som underviser eller undervises ikke har kontroll over (Lundgren 1979:233). I følge Dahllöf skjer påvirkning av skolen innenfor bestemte organisatoriske rammer. Til disse regner han oppbygning, studieveier og timeplaner. Til skolens organisatoriske rammer regner Dahllöf også skolens lokalisering og utrustning når det gjelder bygninger. Hjelpemidler, læringsressurser med regler for elevgruppering og klassestørrelse inngår i kategorien organisatoriske rammer. Disse faktorene går på utdanningspolitikkenes legale og finansielle virkemidler (Dale 1999:261). Rammefaktorteorien ble senere videreutviklet av Lundgren.

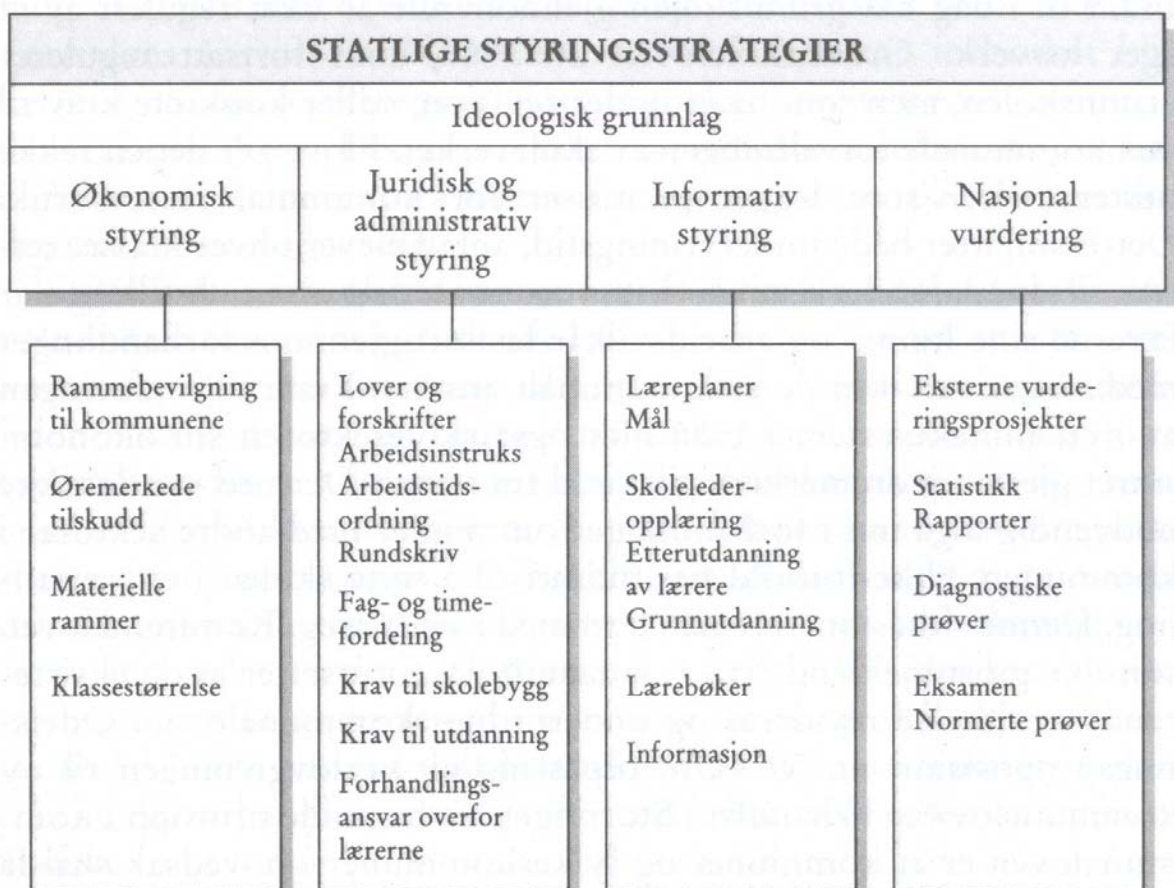
Lundgren påpeker at det er ulike systemer som danner grunnlaget for styringen av skolen. I det ligger det at samfunnets økonomiske, sosiale og politiske struktur og utvikling utgjør en generell overbygning for skole, utdanning og opplæring (Ulstrup Engelsen 2006:245). Samfunnets innvirkning på utdanningssystemet kommer i modellen opprinnelig til uttrykk gjennom et målsystem, et administrativt system og et lov- og regelssystem. Målsystemet omfatter læreplan og lærebøker; disse virker styrende på utformingen av opplæringen gjennom å informere lærerne og andre (ibid:245.). Det administrative systemet og det organisatoriske apparatet som omgir skolen, begrenser mulige utforminger av opplæringen. Lov – og regelsystemet omfatter lover, regler og bestemmelser for virksomheten i skole og klasserom. Det innebærer at regelsystemet regulerer utformingen av opplæringen (Ulstrup Engelsen 2006:246). Lundgren påpekte at rammebetingelsenes styrende, begrensende og regulerende innvirkning på innholdet i og forløpet av opplæringsprosessen skjer ut fra lærernes og elevenes tolkning av dem (Ulstrup Engelsen 2006: 245).

På 1990-tallet argumenterer Lundgren for at evaluering har en sterk styrende effekt på det som skjer i opplæringen, og at evaluering derfor må sees på som et fjerde styringselement innenfor rammefaktorteorien. Evaluering kan i større utstrekning styre ved å gi tolkninger på en operasjonsrettet måte, når de tre øvrige rammefaktorene blir for løse og uklare og derigjennom gir rom for uklare tolkninger. Denne styringsformen vil sannsynligvis øke jo mer fortolkning som knyttes til de andre hovedkategoriene (Lundgren 1990:39). Samtidig er det ikke slik at evaluering i seg selv har den sterkeste styringseffekten, men de konsekvenser det er praktisk mulig å trekke når det foreligger en vurdering. Dette er i dag mer aktuelt enn

på 1990-tallet, fordi det nå er utviklet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som også er iverksatt.

Møller skisserer en modell for politisk styring av skolen som er inspirert av Lundgrens rammefaktorteori. I denne modellen er det ideologiske grunnlaget for styringen trukket frem som overordnet. Den ideologiske styringen skjer gjennom retningslinjer for utdanningen, gjennom grunn- og etterutdanning av skoleledere og lærere, og gjennom forskjellige former for informasjon, hvor holdnings- og atferdsendring er målet (Møller1996:108).

I dette ligger det at alle styringsstrategier er ideologisk forankret, og kan derfor sprike i ulike retninger. Her vil det være nødvendig å presisere at ulike ideologier ikke alltid er klargjort på forhånd (ibid:109). Dette kan sees på som en kritikk til Lundgren, som plasserer ideologisk styring ved siden av juridisk og økonomisk styring. En slik sidestilling vil skjule den ideologiske forankringen ved disse styringsstrategiene.



Figur 3 - Politisk styring av utdanning (Møller 1995: 96).

Når det gjelder informativ styring, er den av en annen karakter enn både juridisk og økonomisk styring. Disse styringsformene samt nasjonal vurdering har klare kontroll- og



sanksjonsmuligheter knyttet til seg, noe ikke informativ styring kan basere seg på. Denne styringsformen vil forsøke å påvirke personers holdninger og virksomhet, uten mulighet til å kontrollere hvordan påvirkningen oppfattes og eventuelt aksepteres (Møller 1996:109). I et demokratisk samfunn som vårt vil det være naturlig at denne påvirkningen vil fungere i et spenningsfelt mellom stat og samfunn, det vil si en spenning mellom styring ovenifra, styring nedenifra samt styring på tvers i organisasjoner.

I 1985 ble det besluttet at statlig økonomisk styring skulle skje ved overføringer av økonomiske midler til kommuner og fylkeskommuner. Dette innebar at staten fra 1986 ga tilskudd til kommunene, hvor den samlede overføringen, rammetilskuddet, kunne disponeres fritt, og fordeles på sektorer uavhengig av data som lå til grunn for statstilskuddets størrelse. Formålet var å gi kommunene større frihet til å utforme sine budsjetter og regnskaper slik at de kunne utvikles til gode plan- og økonomistyringsverktøy. Slik ble det mulig å gjøre lokale ressursprioriteringer på tvers av ulike sektorer, noe som igjen skulle gi rom for større lokalt og regionalt selvstyre (Granheim 1990: 15). Dette forhindrer imidlertid ikke at det fra politisk hold kan bevilges øremerkede penger til prioriterte oppgaver. Her kan et godt eksempel være skoling av lærere i forkant av den første gjennomføringen av de nasjonale prøver, samt statens øremerkede tilskudd til lærernes kompetanseheving i tilknytning til innføringen av L06,

Når det gjelder den juridiske og administrative styringen, kan det vises til kommuneloven som ble vedtatt i 1992. Der presiseres det at den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner i størst mulig utstrekning skal skje gjennom rammevedtak. Detaljtilsyn og kontroll skal i større grad nedtones. Den nye kommuneloven medførte også endringer i særlovgivningen, noe som blant annet resulterte i at ordningen med skolestyre og skolesjef i hver enkelt kommune falt bort (Harsvik 1996:56). Videre kan læreplanen etter at den i 1997 ble forskriftsfestet, plasseres under den juridisk- og administrative styringsrammen.

Hvordan rammefaktorene konkret fungerer, er det vanskelig å si noe nøyaktig om.

Samfunnsmessige forhold, historiske og nåtidige, skaper rammebetingelser for utdanning, skole og opplæring. Disse betingelsene kan både fremme eller hindre virksomheten i skolen (Ulstrup Engelsen 2006:243). For eksempel fremhever St.meld.nr. 30 (2003-2004) skolens plass i lokalsamfunnet, og ønsker å trekke det lokale næringsliv inn i arbeidet med læreplanene og utformingen av opplæringen. De vektlegger både fellesskap og tilpasset opplæring (ibid: 243-244). I følge Ulstrup Engelsen forutsetter dette "tid til planlegging,

mange og varierte læremidler, mange lærertimer med mulighet for støtteundervisning, små elevgrupper og tilgang på grupperom”. Det fremheves også at ulike faktorer som ”økonomiske ressurser, tid, mangel på egnede lokaler, innstillingen blant lærerne, foreldre, lokalt næringsliv og elever - kan begrense de faktiske mulighetene for å gjennomføre slike ønsker”. Selv om læreplanen fremhever at sider ved lokalsamfunnet er viktige som en del av læringsmiljøet, kan ulike faktorer hindre skolen i å utnytte lokalt næringsliv i opplæringen. Det er imidlertid ikke mulig å trekke noe klart skille mellom hvilke rammefaktorer som hindrer eller fremmer virksomheten i skolen: ”de samme faktorene kan i én og situasjon virke begrensende på prosessen, men i en annen situasjon være nødvendige forutsetninger for denne” (ibid: 244).

Det er imidlertid viktig å poengtere at uavhengig av utdanningsmyndighetenes fagre ord om målsettingen i og for skolen, så kan ikke lærere og elever strekke seg lengre enn hva rammebetingelsene tillater. Om vi husker tilbake til innledningen og situasjonen i Kongsbergsskolene og i rike kraftkommuner, så kan det tolkes dit hen at det vil være lettere for de rike kraftkommunene å følge opp departementets ønsker om et tettere samarbeid mellom skolen og de lokale næringsdrivende da de økonomiske ressursene kan utgjøre forskjell fra kommune til kommune.

Rammefaktorteorien har også møtt kritikk, fordi den for ensidig legger hovedvekten på strukturelle forklaringer når det gjelder utvikling i skolesektoren. Kritikken går ut på at sammenhengen mellom materielle og ideologiske betingelser setter standarden for den pedagogiske virksomheten, og at endringer i skolesektoren nærmest blir forårsaket av økonomiske, sosiale og politiske forhold. Dette impliserer at endringene i skolen ikke skyldes pedagogiske idéstrømninger (Engelsen 1993).

Men er det ikke dette som i realiteten skjer når man har visjoner om endringer i skolen, samtidig som man ikke følger opp sine egne målsetninger med nødvendige midler?

Rammefaktormodellen til Lundgren berører ikke lærernes og rektorenes mulighet til å påvirke og gjennomføre endringer i skolen. På den annen side kan man hevde at det spesielt gjennom L06 (Kunnskapsløftet) er lagt til rette for stor lokal handlefrihet, og at skolens ansatte derigjennom er nærmest pålagt å utvikle og gjennomføre endringer i skolen. I dette ligger det at Kunnskapsløftet ikke definerer premissene for valg av midler og metode, men at fagplanene er målstyrende og setter opp mål for hva eleven skal lære i hvert enkelt fag i løpet av skolegangen. R-94 og L-97 instruerte lærerne og elevene i detalj om hva som skulle

med på pensumslistene og i undervisningen, samt hvilke læremåter og metoder som skulle brukes. Dagens situasjon er annerledes. Den enkelte skole og hvert lærerteam må selv utvikle lokale fagplaner, som etter deres skjønn gir den beste læringseffekten og slik vil føre elevene frem til læreplanens overordnede mål (Kunnskapsløftet 2005:8). Dette er en betydelig tillitserklæring til skole, lærere og elever. Slik sett vil noe av kritikken mot rammefaktorteorien falle bort, og den vil fortsatt kunne være et fruktbart redskap for å strukturere den statlige styringen av skolesektoren. Særlig med fokus på økonomisk styring og nasjonal evaluering som et annet styringsmiddel.

### 3.3.3 Målstyring.

I dette avsnittet vil innholdet i målstyringsbegrepet, slik utdanningsmyndighetene bruker det, redegjøres for. Deretter trekkes parallellen mellom målstyringen gjennom L06 og Tyler rasjonalen.

Målstyring kan forstås på mange måter, men målstyringsprinsippet kan i korte trekk beskrives som at overordnet myndighet formulerer mål som deretter presiseres og formidles nedover i systemet. Måloppnåelsen følges opp gjennom resultatvurdering (Møller 1995:94). Som vi så ovenfor definerer utdanningsmyndighetene målstyring på følgende måte:

”Ved målstyring styrer en overordnet myndighet (f.eks et departement) sine underliggende institusjoner ved å fastsette mål og prioriteringer for hver institusjon. Innenfor de rammene som følger av de tildelte ressursene, kan institusjonene selv bestemme hvordan målene konkret skal nås. Institusjonene skal imidlertid **gi rapport til sin overordnede myndighet om resultatene av sin innsats**. I denne sammenhengen legges det vekt på å utvikle egne resultatkrav. Departementene vil på grunnlag av institusjonenes rapporter kontrollere måloppnåelsen og avvike fra målene og bidra til å gjennomføre de nødvendige korrigeringer” (Granheim & Lundgren 1990b:28).

Målstyring fikk innpass i skolesektoren på 1980-tallet, og styringsformens gjennomslag kan tilskrives flere forhold. Fokuset på målstyring i skolen må sees i sammenheng med at det generelt i offentlig sektor var en utvikling i retning av målstyring og resultatvurdering, samt at målstyring var en velegnet måte å møte stadige krav om effektivisering og større kostnadsbevissthet på (Karlsen 1993:89). Slik sett kan det hevdes at målstyring er en form for markedsstyringsmodell (Granheim og Lundgren 1990b:9). Videre ble målstyring også betraktet som et virkemiddel for å skape klarere ansvars- og arbeidsdeling mellom forskjellige styrings- og forvaltningsnivå (Granheim & Lundgren 1990b:29). Et tredje

monment som kan trekkes frem, er at målstyring ble ansett å kunne imøtekommebehovet for nasjonal styring og behovet for lokal autonomi og fristilling (Karlsen 1993:89).

Målstyringsideologien fikk sitt endelige gjennombrudd med St. meld. nr 37 (1990-91) Om omorganisering og styring på utdanningssektoren. I meldingen ble det presentert en rekke overordnede styringsprinsipper som ganske tydelig inviterte til målstyring. Det ble presisert at det måtte sørges for klar og entydig styring på områder med nasjonal relevans, de nasjonale målene måtte være tydelige, og det måtte legges til rette for egnede styringsinstrumenter for å sikre høy grad måloppnåelse. Statlig ansvar skulle delegeres nedover i systemet, slik at enkelte oppgaver ble bedre utført. Samtidig ble det lagt vekt på at utdanningspolitikken burde samordnes med tanke på god sammenheng mellom utdanningsområdene, i tillegg ble det fokusert på god ressursutnyttelse. Det ble også lagt vekt på at det ble lagt til rette for en oversiktlig og brukervennlig utdanningsadministrasjon med god informasjonsflyt i systemet (Telhaug 1997:85-86).

Å understreke at klare mål er en nødvendig forutsetning for planlegging, tilrettelegging og gjennomføring er ikke noe nytt innenfor læreplanteori. Kravet om klare målformuleringer blir ofte forbundet med mål-middel pedagogikk, og det mest kjente navnet her er Ralph Tyler. Han er opphavsmann til Tyler-rasjonalen, som ble utviklet som et bidrag til å forstå de problemene som er knyttet til læreplanutvikling og utforming av undervisning (Ulstrup Engelsen 2006:103). Han foreslo en fremgangsmåte for å løse slike problemer, og han så for seg at hans eget bidrag skulle fungere som én av mange mulige fremgangsmåter. I rasjonalen står fire spørsmål sentralt:

- i) Hvilke *mål* skal skolen søke å nå?
- ii) Hvilke *erfaringer* og *opplevelser* kan tenkes å føre elevene frem til disse målene?
- iii) Hvordan kan disse erfaringene /opplevelsene *organiseres* på en effektiv måte?
- iv) Hvordan kan man *vurdere* om de oppstilte målene er nådd?

Spørsmålet om *mål* er det viktigste, siden alle andre valg og avgjørelser har sitt utgangspunkt i undervisningsmålene. Tyler mente det var viktig med klare mål for all videre planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og vurdering av undervisningen. Målene måtte formuleres som atferdsmål, da dette er mål på hvordan eleven som et resultat av undervisningen, tenker, handler og føler. Målet skulle rette oppmerksomheten mot eleven,

og det skulle gis klart uttrykk for hva som var det forventede resultatet med undervisningen for hver enkelt elev (ibid:103).

Ofte blir mål formulert med undervisningen og læreren som subjekt. Dette kan eksemplifiseres på følgende måte: Undervisningen i norsk skal ta sikte på å gi elevene mulighet til aktiv, skapende språklig samhandling, til å kommunisere i ulike sammenhenger og for ulike formål. Hvis dette formuleres som atferdsmål, hvor eleven er subjekt, ville det sett slik ut: Som resultat av undervisningen i norsk skal elevene bruke språket i aktiv og skapende samhandling. De skal kommunisere i ulike sammenhenger og for ulike formål.

Videre forutsetter målstyring en målpresisering, der mål for skoleslaget og faglige formål skal være i samsvar med grunnopplæringens formål. Mål innenfor faget utledes igjen av fagets formål (Ulstrup Engelsen 2006:98). Klare målformuleringer er en forutsetning for målstyring, og derav blir målpresisering viktig for å kunne bryte målene ned til mer spesifikke og presiserte delmål. Dette gjøres ved at man tar utgangspunkt i vide målformuleringer som angir retningen for opplæringen, som samtidig er for generelle for å kunne få noen praktiske konsekvenser.

Dale hevder at en vesentlig kilde i arbeidet med å utforme retningslinjer og prinsipper for en elevaktiv skole og for å realisere Kunnskapsløftets læreplaner med kompetansemål, er inspirert av Tylers bok "basic principles of curriculum and instruction" (Dale & Wærness 2006:37). Tyler mente at målene måtte formuleres til konkrete atferdsmål, da dette var mål som kunne si noe om hvordan eleven - som et resultat av undervisningen - tenker, handler og føler. Hensikten var å rette oppmerksomheten mot eleven, og det skulle gi klart uttrykk for hva som for han eller henne var de forventede resultat av undervisningen (Ulstrup Engelsen 2006:103).

I L06 finner vi kompetansemål som i stor grad kan minne om Tylers atferdsmål. Et eksempel på kompetansemål som brytes ned til atferdsmål kan være at elever ut fra læreplanens generelle del skal utvikle seg til selvstendige og aktive samfunnsmedlemmer med personlig interesse for lokale og globale samfunnsspørsmål. Dette kan videre brytes ned til delmål i for eksempel engelskfaget, hvor opplæringen har som siktemål at elevene skal forstå at engelsk er et redskap som kan gi dem verdifulle kunnskaper og opplevelser, samtidig som de får mulighet til å orientere seg bedre og mer direkte om mennesker og samfunnsforhold i andre land. De konkrete arbeidsmålene man kan utlede av delmålene for

undervisningen i engelsk kan for eksempel være at elevene skal demonstrere kjennskap til den utbredelse engelskspråket har i verden i dag (Ulstrup Engelsen 2006:99).

I forhold til politisk styring kan målstyring forstås som et eksempel på juridisk styring, i den forstand at målene er formulert gjennom læreplanen på sentralt hold, samt at de fungerer veiledende for gjennomføringen av undervisningen på skolenivå. Pedagogiske mål er ofte uklare, motsetningsfylte og langsiktige og det vil derfor være problematisk å utvikle klare resultatindikatorer for arbeidet som foregår i skolen. Man risikerer med å ende opp med å måle det som er enklest. Slik resultatkontroll fokuserer i stor grad på distribusjon av ferdigheter og kan forstås slik at man underviser elevene slik at de blir gode til å gjennomføre standardiserte tester, også kalt "teaching to the test" (House 1990:152).

Skolens mål bør behandles som forslag, hvor en felles refleksjon og kritisk granskning av både mål og virksomhet kan bidra til en kontinuerlig utvikling av praksis, og hvor mål og middel ikke kan skilles i fra hverandre. På denne måten kan målene betraktes som en ramme for virksomheten og stå i et gjensidig vekselspill med de andre didaktiske kategoriene som inngår i den didaktiske relasjonsmodellen, som har til hensikt å fremme læring. House (ibid) hevder videre at bruken av standardiserte tester ikke fører til bedre opplæring, da årsaksfaktorene bak bedre utdanning simpelthen ikke blir knyttet til indikatorer som testene måler.

Målstyring vil også berøre juridisk- og administrativ styringsstrategi der de enkelte målene er nedfelt i opplæringsloven og læreplanen. Et eksempel er grunnleggende ferdigheter som skal integreres i de ulike fagplanene. Målstyringen er også en sentral del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, i og med at man gjennom nasjonale prøver skal måle om elevene har nådd de sentralt gitte målene. Departementets systemansvar medfører rett og slett en plikt til å vurdere om virksomheten i grunnskolen ivaretar nasjonale mål, noe som blant annet var bakgrunnen for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

Målstyring som overordnet styringsprinsipp kan bare fungere i kombinasjon med et godt vurderings- og tilbakerapporteringssystem, ble det understreket i St. meld. nr. 37 (1990-91) "Om omorganisering og styring i utdanningssektoren". Målstyring kan også knyttes til Webers formålsrasjonalitet, og Stortingsmeldingen presiserte at målstyring vil kreve at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene. Departementet må legge forholdene administrativt og ressursmessig til rette slik at det vil være mulig å nå målene (Møller 1995:94). Man var imidlertid oppmerksom på

innvendinger mot å ta dette styringsprinsippet i bruk for utdanningssektoren, så det ble understreket at målstyringen måtte være tilpasset skolesektorens behov. Hva som konkret lå i dette sies det ingenting om i Stortingsmeldingen. Det blir imidlertid nærmere presisert i det nasjonale programmet for ledelsesutvikling, hvor det legges vekt på at målstyringstenkningen forutsetter en samordnet planlegging mellom alle nivåene i skoleverket. Dette innebærer også en stor grad av delegering og desentralisering av oppgaver, noe som konkret betyr at staten setter mål og definerer retninger, samt formidler dette klart og tydelig nedover på alle nivå. Samtidig setter staten rammer for gjennomføring, sørger for veiledning og støtte, samt å stille krav om vurdering og tilbakemelding. Det er interessant å merke seg at man ikke problematiserer hva det vil innebære å styre skolens innhold og læringsprosesser, men at man understreker betydningen av at styringen i skolehierarkiet skal knyttes til lederrollen på ulike nivåer (ibid:94).

### 3.3.4 Kritikk av målstyringsprinsippet.

Målstyring har møtt kritikk fra flere hold, og nedenfor vil det redegjøres for noe av denne kritikken.

Målstyring kan i følge Ulstrup Engelsen (2006:102) sees på som et gammelt prinsipp i ny forkledning. Målstyringsprinsippet hevdes ofte å ha store muligheter i seg. Det er et ledelsesprinsipp som er inspirert av "*Management by Objective*" som i sin tid ble utviklet av Peter Drucker, som forøvrig selv hevdet at denne modellen var en idéaltipe for ren forretningsledelse og *ikke* er anvendbar på offentlig forvaltning. Drucker hevder at "Every act , every decision, every deliberation of management has as its first dimension an economic dimension" (Drucker 1989:7). I dette ligger det at ledelsen bare kan rettferdiggjøre sin eksistens og autoritet gjennom økonomiske resultater som den makter å produsere. En slik forretningsledelse kan i følge Drucker ikke overføres til andre institusjoner. Det er utvilsomt økonomiske aspekter ved offentlig forvaltning også, men slike overveielser vil komme inn under sekundære rammer. I offentlig forvaltning vil det være politiske mål som har prioritet fremfor økonomiske mål og resultat (ibid:8-9).

Derfor er det interessant å gjøre seg noen refleksjoner rundt hvorfor nettopp målstyring er valgt som st styrende prinsipp i skolen. Offentlig sektor har de siste årene vært gjennom moderniserings- og effektiviseringsprosess, noe som også har gitt seg utslag innenfor skolesektoren. Arbeids- og administrasjonsministeren redegjorde for Regjeringens strategi

for modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor i Stortinget av 24. januar 2002. En viktig del av Regjeringens visjon er en offentlig sektor der ”brukerne får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov”. Utdanning er ett av de tre prioriterte sektorområdene. På de prioriterte områdene ”tar regjeringen sikte på reformer som vil styrke kvaliteten og brukernes interesser, gi lokale enheter større frihet og ansvar, og bidra til økt effektivitet i bruken av ressursene”. Som en del av departementets moderniseringsprosjekt er målsettingen for moderniseringen av grunnopplæringen å identifisere reguleringer og mekanismer som hemmer eller kan stimulere skoleeier i arbeidet for å bedre kvaliteten på opplæringen. (Clemet 2002:6). Hvis vi holder fast ved ”(...) økt effektivitet i bruken av ressursene (...)” samt ” (...) identifisere reguleringer og mekanismer som hemmer eller fremmer (...)”, vil det være nærliggende å tenke at dagens utdanningspolitikk preges av restaurativ pedagogikk. Det innebærer at hensynet til samfunn og næringslivet fokuseres på bekostning av en pedagogikk som setter barn og unge i fokus. Den restaurative tenkningen medfører at man ønsker å tilpasse skolen til viktige utviklingstendenser i samfunnet, hvor nasjonaløkonomiske krav står i sentrum (Ulstrup Engelsen 2006:83).

Samfunnets ansvar og behov for kontroll med virksomheten i skolen, samt nødvendigheten av å revitalisere samfunnets tradisjonelle verdibasis, løftes også frem (ibid:83). Denne tankegangen vil få konsekvenser for skolens mål, innhold og funksjon, fordi man prøver å gjøre skolen mer effektiv gjennom større fokus på målstyring. Det hevdes at skolen ikke er effektiv nok, og at man derfor primært bør vektlegge basiskunnskaper, hvor detaljerte målformuleringer angir hva elevene skal lære. Denne tankegangen kan komme til å gå på bekostning av likhetstankegangen som det norske skolesystemet har vært preget av (ibid:83). Det vil være vanskelig å sammenlikne skolen med en produksjonsbedrift, der suksess kan måles i økonomiske resultater. Ved skolestart møter elevene med ulike forutsetninger, og det vil derfor være vanskelig å evaluere uteksaminerte elever med hensyn til felles kvalitetsnormer. Det er ikke utviklet indikatorer på den ”merverdi” skolene har tilført elevene. Det innebærer at gode eksamensresultater viser at skolen har flinke elever, men ikke hvor god skolen er (Eide 1994b:85).

Dale er kritisk til å overføre en teknologisk betraktningssmåte hentet fra menneskets mestring av tingene til pedagogiske situasjoner, der menneskelige relasjoner er det sentrale (Dale 1992: 212-230). Han kritiserer videre det instrumentalistiske mistaket, og han avviser mål-middel-rasjonalitet brukt på menneskelig samhandling. Dette gjør han ved å bygge på



Habermas' betraktninger rundt velferdsstatens kolonialisering av livsverdenen, hvor Habermas mener at pedagogiske prosesser i sin form ikke er mulig å regulere på samme måte som markedet (ibid: 212-230). Dale sier det slik:

”Familien og skolen er sfærer innenfor livsverdenen der den immaterielle produksjonen er nedfelt i en normativ kontekst. Denne konteksten er funksjonelt nødvendigvis basert på moralsk forpliktende relasjoner, gjensidig anerkjennelse – på ansvarlighet og ikke på effektiv målstyring. Oppdragelsen i familien og skolen må kunne fungere uavhengig av legal regulering. Om disse relasjonene erstatter moraliteten og tilkobles legal rett, objektiviseres de sosiale relasjonene. Konsekvensen er uunngåelig funksjonelle forstyrrelser i den sosiale integrasjonen. Sagt annerledes: Statlig intervensjon kan ikke kompensere for manglende moralitet, via rettsliggjørelse og effektiv målstyring. Dilemmaet er at intervensjonen som oppleves nødvendig i de enkeltstående tilfellene, fremskynder problemene” (Dale 1992:230).

I følge Dale kan mål altså kritiseres i den grad de blir satt inn i en instrumentell kontekst. Slik blir handlingen et middel for et mål som ligger utvendig i forhold til handlinger. Å sette mål for den pedagogiske samhandlingen vil være en forutsetning i den forstand at gjennomføring av undervisning med didaktisk rasjonalitet innebærer målrettet læring (Dale 1989:43). Her vil det være riktig å peke på at Dales og Druckers kritikk av bruken av målstyring i skolesektoren er sammenfallende.

Når det ovenfor er redegjort for ulike styringsstrategier, vil det igjen være hensiktsmessig å referere til problemstillingen, som ser på hvilke utfordringer sentral målstyring og desentralisering av ulike rammefaktorer kan gi. Vi har sett at målstyringsprinsippet nå er det gjeldende styringsprinsipp for skolen, samtidig ser vi at målstyringen har ulike funksjoner sett i sammenheng med de ulike rammefaktorteoretiske styringsmidlene. Endringer i statlige overføringer har ledet til større frihet i henhold til at kommunene står mer fritt til å disponere tildelte ressurser. Hvilke utfordringer dette møter vil kanskje tre tydeligere frem, når det nedenfor skal redegjøres for desentralisert styring.

### **3.3.5 Desentralisering.**

”Ordet desentralisering er et upresist begrep, og det er kun et utgangspunkt for å drøfte *autoritetsfordelinger* i organisasjoner.” (Lauglo1990:189). Hva ulike interessenter legger i begrepet desentralisering, og hvilke forutsetninger og begrunnelser som ligger bak, vil få forskjellige følger for utdanning.

Desentralisering kan betraktes som en særskilt strategi for statlig styring, og vil være vesentlig for å kunne utvide forståelsen av den politiske styringen av skolesektoren (Møller 1996:112). Det innebærer at det sentrale nivået delegerer myndighetsutøvelse for bestemte saker til lavere nivå i styringshierarkiet. På den måten gir myndigheten avkall på styringsretten på noen områder, og et lavere nivå (kommunene) får rett til å anvende styringsstrategier av juridisk, økonomisk, informativ og vurderende karakter (ibid:112.). Slik sett kan kvalitetsvurdering sees på som et element i desentraliseringstiltak, hvor de lokale myndighetene få større handlefrihet, og hvor skoleeier selv er ansvarlig for utviklingen og kvaliteten på sine skoler.

Desentralisering kan også oppfattes som et middel for å sikre bredere representasjon av legitime interesser i utdanningen. Ulike definisjoner skiller mellom territoriell desentralisering og funksjonell desentralisering. Den første definisjonen viser til ”bevegelser, impulser, krav om rasjonalisering, forfatningsmessige påbud eller administrative forføyninger som er tilbøyelige til å ta makt fra nasjonale enheter med mer territorielt ansvar”. Den andre definisjonen viser til overføring av makt til halvstatlige eller private organer (Weiler1990:48). Felles for disse argumentene er at desentralisering oppfattes som en reell overføring av makt eller sikring av flere partiers legitime interesser.

### **3.3.6 Desentralisering i utdanningspolitikken – de viktigste argumentene.**

I følge Weiler vil man i diskusjoner rundt desentralisert styring av utdanningssystemet møte på argumenter som i stor utstrekning relateres seg til maktfordeling, effektivitet og læringskultur (Weiler 1990:49).

Når det gjelder desentralisering og *omfordeling av makt*, innebærer dette argumentet at makt og innflytelse omfordeles mellom sentrale og lokale instanser slik at lokal makt øker. Med referanse til empiri både fra Amerika og Europa hevder Weiler at det er vanskelig å konstatere at reell omfordeling av makt faktisk har forekommet som et resultat av desentralisering. Videre hevder Weiler at ”reell deling av statens myndighet til å gi lover og fordele ressurser griper sterkt inn i to viktige betingelser for å opprettholde statens autoritet, særlig i avanserte kapitalistiske land” (Weiler 1990:52). De to betingelsene er at staten har behov for å opprettholde kontrollen under sterkt økende sentrifugale og kontrollfiendtlige tendenser i tiden, i tillegg til at det er behov for å bruke utdanningssystemet til en effektiv og vedvarende fornyelse av eksisterende sosiale relasjoner. Dette er interesser som står i

motsetning til den maktfordelingen desentraliseringen innebærer, og det vil derfor være en grunnleggende uforenelighet mellom desentraliseringens maktfordeling og den moderne stats kontrollinteresser (Ibid:53).

Debatten rundt desentralisering har i lang tid dreid seg om omfordeling av makt fra sentrale til lokale instanser på formuleringsarenaen, representert ved sentrale politiske aktører. Aktører på denne arenaen har gitt klare uttalelser om å redusere sentrale myndigheters makt til fordel for lokale. I innledningen til St. meld. nr.30 (2003-04) kommer det frem at nasjonale myndigheter må "tillate større mangfold i de løsninger og arbeidsmåter som velges (...)" St.meld. nr.30 (2003-04). Det presiseres at staten skal sette mål og bidra med gode rammebetingelser, støtte og veiledning, samtidig som det må vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. "Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar" (ibid).

Desentralisering menes å kunne gi *effektivitetsgevinster*, og dette kan skje på to måter; økt desentralisering vil kunne mobilisere og skape ressurser som ikke er tilgjengelige under mer sentraliserte betingelser, samt at desentraliserte systemer kan utnytte eksisterende ressurser på en mer effektiv måte (Weiler 1990:53-54). Hva gjelder det første aspektet, innebærer det at ubenyttede lokale og private ressurser kan bringes inn i det generelle ressursforrådet som står til disposisjon for utdanningsformål ved at flere institusjoner og grupper i samfunnet trekkes inn. Dette gjelder særlig lokalsamfunnet, som til gjengjeld forventes å uttrykke et sterkere engasjement i utdannings spørsmål. Når det gjelder den andre måten desentralisering kan fremme effektivitet på, retter den seg mot at desentralisering på kort sikt kan innebære tap av stordriftsfordeler, men at det på lang sikt vil utnytte eksisterende ressurser mer effektivt ut ifra bedre kjennskap til lokale forhold og behov (ibid:54-55).

Muligheten for å fremskaffe nye ressurser til utdanningsformål fra lokalsamfunnet, er i følge Weiler lite sannsynlig, dersom det ikke gjøres noe med den reelle maktfordelingen i beslutningsprosessene. I dette ligger det at uten reell overføring av innflytelse fra statens sentrale maktapparat er det ikke sannsynlig at nevneverdige ressurser vil fremskaffes fra lokale og private nivåer og sektorer (Weiler 1990:55). Dette leder til behovet for en ny maktfordeling, men som vi så ovenfor er det en grunnleggende uforenelighet mellom maktfordeling og desentralisering. Av denne grunn er det i følge Weiler lite trolig at man kan vise til reelle effektivitetsgevinster, i alle fall på kort sikt.

Når det gjelder desentralisering og *læringskultur*, fokuseres det dels på undervisningens innhold. Dette argumentet retter seg inn mot et ønske om å på den ene siden å fjerne eventuelle misforhold mellom elevenes og skolens læringsmiljø, og et sentralt definert lærestoff på den andre siden (Weiler 1990:55). I følge Weiler erkjenner utdanningsmyndighetene ”betydningen av kulturelt særegne læremiljøer og hjelpemidler som språket, men det moderne arbeidsmarkedet og kommunikasjonssystemet syntes å fordre mer generelle og ensartede ferdigheter og kvalifikasjoner, ikke bare nasjonalt, men også på det internasjonale plan” (ibid:55). Dette kan resultere i at koblingen mellom kultur og læreplan blir erstattet av en kobling mellom lærestoff og teknologi, hvor den førstnevnte koblingen er tilbøyelig til å kunne dra nytte av desentraliseringen, mens den siste koblingen gjerne krever et mer ensartet pensum.

M-87 vil kunne være et godt eksempel på den første koblingen, da det der vektlegges at lokale forhold samt lokalmiljøet skal kunne bli en del av undervisningen. L-97 er et eksempel på den siste koblingen, hvor utdanningsmyndighetene i stor grad definerer felles lærestoff for alle elevene.

I følge Weiler vil desentraliseringsargumentene ovenfor ha svakheter, både av teoretisk og praktisk art. Argumentene som fremføres, gir ikke fullgode forklaringer på hvorfor sentrale aktører hevder at det er ønskelig med desentralisert styring i skolesektoren. Som vi har sett, innebærer desentralisering omfordeling av makt som ikke er forenelig med statens behov for kontroll, effektivitetsgevinstene bygger på usikre forutsetninger, samt at desentralisering av felles lærestoff vil stride mot hva et moderne internasjonalt samfunn fordrer.

Et spørsmål det er interessant å stille er: Hvorfor er desentralisering fortsatt en viktig agenda for utdanningsmyndighetene, når denne styringsformen er så usikker og problematisk?

Weiler presenterer to alternative syn på desentralisert styring av utdanningssektoren, som bedre kan beskrive den politiske dynamikken rundt spørsmålet om hvorvidt det er ønskelig med sentralisering eller desentralisering. De alternative desentraliseringsbegrepene har sammenheng med mer alvorlige politiske utfordringer som den moderne staten står ovenfor; *økende konflikter* og tap av *legitimitet* (Weiler 1990:57).

Utdanningspolitikken er et område med mye politisk debatt, noe som for så vidt ikke er så rart, ettersom utdanning for det første spiller en nøkkelrolle i tildelingen av sosial status og posisjon og derigjennom etablering og vedlikehold av sosiale hierarkier. For det andre er utdanning et instrument for å overføre normer og verdier til nye generasjoner. Konflikter kan

derfor sies å være et relativt konstant trekk i arbeidet med utdanningspolitikk (Weiler 1990:58).

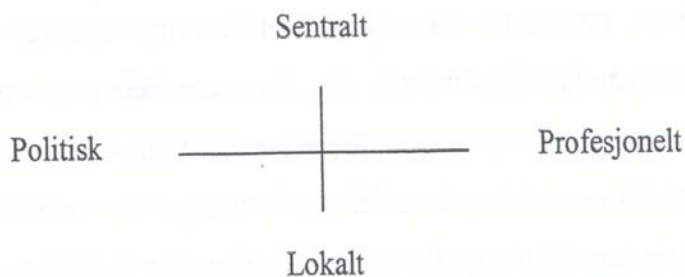
Når nye utdanningsreformer planlegges, blir gjerne konfliktene markante, og i slike tilfeller vil ikke sentral kontroll være egnet til å løse konfliktene. Jo mer fastlåst de ulike partene er i sine motstridende oppfatninger, jo mer vil sentral kontroll tendere til å skape tilstrekkelig motstand til å hindre gjennomføringen av endringene. I slike sammenhenger blir det for utdanningsmyndighetenes viktig å kunne styre konfliktene, og desentralisering vil gjøre det mulig å spre konfliktkildene. Ved desentralisering vil det etableres flere lag mellom styrende myndigheter og resten av utdanningssystemet (ibid:59). En slik desentralisering vil kunne isolere konfliktsentrene og holde de i sjakk, men samtidig vil dette kunne splitte en reformbevegelse og svekke gjennomføringen av endringer. Dette innebærer at desentralisering som konfliktstyring kan redusere forandring og fornyelse til lokale fenomener av begrenset betydning (Weiler 1990:60).

Desentralisering forbundet med den moderne stats legitimitetsproblemer er blant annet knyttet til statens sentraliserte karakter. I dette ligger det at avstanden mellom styringssubjektene (øverste besluttede myndighet) og styringsobjektene (kommune og skole) oppfattes som stor, i tillegg til at statsbyråkratiet bærer prege av ”upersonlighet, tvang og umennesklighet”, som resultat av et fokus på rasjonell virksomhet (Weiler 1990:61). I en slik sammenheng kan desentralisering sees på som et virkemiddel for å gi økt legitimitet ved å redusere avstanden mellom styringssubjektene og styringsobjektene, og slik gi inntrykk av å være mer hensynsfull overfor sine indre variasjoner (ibid:61). I mange moderne samfunn anser man sterkt sentraliserte utdanningsreformer som uheldige, noe som har resultert i en renessanse av blant annet kulturell regionalisme, dialekter og subnasjonale alternativer til nasjonale begreper om kulturell identitet. En av skoles viktige roller er å formidle felles kulturarv, og gjennom desentralisering kan det syntes som om lokal variasjon og egenart tas på alvor av sentrale politisk myndigheter.

### **3.3.7 Desentralisering – et spørsmål om makt?**

Desentralisering i utdanningssystemet setter, i følge Lundgren, søkelyset på balansen mellom politisk -og profesjonell makt over utdanningen. Ved å beskrive styring av utdanningssystemet i forhold til to dimensjoner, hvor det å den ene siden er et spørsmål om

hvor makten er, og på den andre siden er et spørsmål om *hvem* som har makten, forsøker Lundgrens korsmodell å illustrere disse dimensjonene (Lundgren 1990:33-34).



*Figur 4 - Forholdet mellom politisk og profesjonell styring (Lundgren 1990:34).*

Lundgren skisserer et bilde han mener å se i utdanningssystemet, og viser til en bevegelse fra mer sentral styring til mer lokal styring, og han oppfatter dette som en skjerping rundt spørsmålet om forholdet mellom hvem som *har* ansvaret og hvem som faktisk *tar* ansvaret (ibid:33). Han mener at evaluering ofte kan sees på som en strategi for å rekonstruere den sentrale rollen til en mildere og mer liberal styringsmåte, mens man tillegger de lokale myndighetene en strengere styring. Sagt på en annen måte, kan desentralisering oppfattes som overføring av makt til det lokale, mens evaluering kan sees på som en inndragelse av den samme makten (Lundgren 1990:39).

Dette kan vi kjenne igjen i St.meld. nr. 30 (2003-04), hvor det fremsettes argumenter til fordel for desentralisering av planlegging, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen. Den lokale handlefriheten er uttrykk for en desentralisert styringsfilosofi, hvor man har tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god undervisning skapes og gjennomføres (St.meld. nr. 30 2003-2004). Med økt lokal handlefrihet argumenteres det for at skoleeier får større muligheter og større ansvar, men dette ansvaret er ikke helt og fullt overlatt til de lokale skolelederne. Staten skal føre tilsyn og sørge for at skoleeiere ivaretar sitt ansvar i henhold til opplæringsloven og at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Dette innebærer et behov for åpenhet og kunnskap om skolens evne til å nå sine mål (ibid). Her kommer kvalitetsvurderingssystemet med nasjonale prøver inn som en kontrollmekanisme fra statlig hold, og slik kan man hevde at evaluering representerer et desentraliseringstiltak med relativt sterke sentraliserte trekk, noe som er i tråd med Lundgrens forståelse av desentralisering. Ut i fra dette kan man hevde at en

bevegelse mot desentralisering setter fokus på spørsmål rundt læreprofesjonalitet og lærerens profesjonelle holdning til ansvar (Lundgren 1990:33).

### **3.3.8 Oppsummering.**

I dagens skole er målstyring det overordnede styringsprinsipp, og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nært knyttet til denne strategien. For at strategien skal lykkes, er evaluering av avgjørende betydning. I og med at styringsbegrepet opprinnelig viser til behovet for kontroll, kan nasjonal evaluering sies å være en kontrollmekanisme, hvor man blant annet gjennom nasjonale prøver, ønsker å kontrollere hvorvidt innsatsen gir de forventede resultatene henhold til oppsatte nasjonale mål. Lundgren hevder at det er ulike systemer som danner grunnlaget for styring av skolen. De ulike rammefaktorene vil være både fremmende og hemmende for virksomheten i skolen, men å konkret utpeke hvilke faktorer som bidrar til hva vil være en vanskelig oppgave. I forhold til min problemstilling, vil det imidlertid være et viktig poeng å legge vekt på økonomiske rammefaktorer og evaluering, da disse vil være viktige elementer for hvordan man imøtekommer kvalitetsbegrepet som ligger til grunn for elevenes læringsutbytte.

Den klare målstyringen av grunnskolen er et tydelig tegn på at man ønsker å kontrollere hvorvidt ressursinnsatsen i skolen gir de ønskede opplæringsresultatene.

Man ønsker gjennom målstyring å delegerer ansvar nedover i systemet, fra øverste utøvende myndighet ned til utøvende aktører, samtidig som oppnådde resultater skal rapporteres tilbake til øverst ledd. I denne forbindelse vektlegges resultatkrav, noe som kan sees i sammenheng med at det ellers i offentlig sektor er et økende fokus på effektivisering og kostnadsbevissthet. Å bruke en målstyringsmodell som primært er utviklet for forretningsledelse og slik sett ikke anbefales brukt innen offentlig sektor, til å måle uklare og motsetningsfylte pedagogiske mål, vil være lite egnet som resultatindikator for arbeidet i skolen. Det vil med andre ord være vanskelig å sammenlikne skolen med en produksjonsbedrift, der suksess kan måles i økonomiske resultater.

Desentralisering er en annen styringsform av skolen som sterkt vektlegges i dagens skole. Myndighetsutøvelsen for enkelte områder delegeres fra øverste ledd i styringshierarkiet og nedover til lavere nivåer. Diskusjonene rundt desentralisering av utdanningssystemet vil i stor grad møte på argumenter som i stor utstrekning relateres til maktfordeling, effektivitet, læringskultur, konflikthåndtering og legitimitet. I denne sammenheng vil det være på sin

plass å presisere at det hersker stor uenighet blant fagfolk om hvorvidt planmessig politisk styring av utdanning er mulig å realisere.

Min problemstilling reiser spørsmålet om hvilke utfordringer sentral målstyring og desentralisering av ulike rammefaktorer kan gi. Som vi har sett, ønsker myndighetene å kontrollere ressursinnsatsen i skolen gjennom fokus på resultatkvalitet, men dette kontrollbehovet er ikke forenelig med prisnippene for desentralisering. Hvilke konkrete utfordringer gir dette?



## 4 Avsluttende drøftinger

I denne oppgaven rettes fokuset på ulike utfordringer som vil finnes i et styringssystem hvor opplæringsmålene fastsettes på nasjonalt nivå, samtidig som andre viktige beslutninger som finansiering delegeres til lokalt nivå. Redegjørelsen for den utdanningspolitiske veien fram mot et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, samt kompleksiteten i begrepene kvalitet, evaluering og styring, viser at evaluering og kvalitet er sammensatte fagfelt, og at bruken av disse i styringssammenheng kompliserer dette forholdende ytterligere. Motsetningsforhold og spenninger som jeg mener er aktualisert i forbindelse med utviklingen og innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, er presentert og delvis drøftet i de foregående kapitlene. I dette kapitlet vil jeg føre sammen noen av redegjørelsene og argumentasjonsrekkene for å belyse problemstillingen.

Tematikkens komplekse begreper og sammensatte karakter gjør at ulike momenter knyttet til evaluering og styring til dels vil være forutsetninger for drøftinger knyttet til momenter fremført i andre kapitler og til dels være en videreføring av de samme drøftingene. Dette vil bidra til at argumentasjonen til tider vil kunne være overlappende. Av den grunn vil jeg i dette siste kapitlet i hovedsak presentere aktuelle spenningsforhold i tilknytning til utvalgte dimensjoner som evaluering og økonomiske rammefaktorer.

Jeg innleder med å drøfte spenninger mellom sentral målstyring og desentralisering (4.1). Deretter vil jeg se på de økonomiske rammefaktorenes innvirkning på kvalitetsutviklingen i skolen (4.2). I lys av dette vil jeg drøfte hvorvidt evaluering er et forsøk på kvalitetssikring og- eller styring? (4.3). I punkt 4.4 vil jeg ved hjelp av Weiler peke på at det ofte er avstand mellom nettopp visjoner og virkelighet.

### 4.1 Målstyringens utfordringer i et desentralisert skolesystem

Som vi så under punkt 3.3 hersker det uenighet i blant fagfolk om hvorvidt planmessig politisk styring av utdanning faktisk kan realiseres. I følge Weiler kan politiske initiativer til desentralisering av utdanningen være teoretisk ønskelige, men de inneholder samtidig kimen til egne motsigelser. Han hevder at det finnes et grunnleggende spenningsforhold mellom desentralisering og ”en tilbøyelighet til å gripe inn igjen med sentral kontroll” (Weiler 1990:47). I dette ligger det at det er en grunnleggende uforenelighet mellom desentralisering

og statens kontrollinteresser. Inngripen tydeliggjøres i særlig grad i forholdet mellom desentralisering og evaluering. Som referert til under punkt 3.3.7 hevdet Lundgren at staten på den ene siden delegerer ansvar nedover i systemet, og slik fester lit til lærernes profesjonalitet ved at de vet best hvilke metoder som leder til et godt læringsutbytte. På den andre siden kontrollerer staten ved å innføre nasjonale prøver, som med sin utforming begrenser den samme valgfriheten hos lærerne.

Innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og en ny læreplan med status som forskrift og med et sterkt målstyringsfokus, innebærer kun enkelte av statens styringsstrategier. Beslutninger innen de økonomisk-administrative rammefaktorer og det informative system desentraliseres. Samtidig vil sentrale organer og instanser søke å opprettholde styring og innflytelse gjennom den juridiske styringsstrategien og gjennom evaluering. Her trer det frem at staten gjennom tydelige og etterprøvbare mål innen den juridiske styringsrammen ønsker sterkere sentral styring, til tross for desentraliseringen som har foregått innenfor de øvrige styringsrammene.

Selv om de rammefaktorielle styringsvirkemidlene ideelt sett burde trekke i samme retning, vil det foreligge konkurrerende måter å tenke på bak de ulike virkemidlene. Som vi så under punkt 3.3.3 og 3.3.4 er målstyringsprinsippet inspirert av "Management by Objective", som i utgangspunktet var utviklet som en idealtipe for forretningsledelse. Den går kort ut på at ledelsen kan rettferdiggjøre sin eksistens og autoritet gjennom de økonomiske resultater som den maktet å produsere. En slik tankemåte bør i følge Drucker ikke overføres til andre institusjoner. Sett i sammenheng med at det ellers i offentlig sektor er en effektiviseringsbølge, kan det virke som om skolen faktisk likevel "drives" etter et slikt effektivitetsprinsipp (jmf punkt 3.3). I en slik sammenheng kan man argumentere for at det er et instrumentelt perspektiv preget av effektivitetsnormer, som overordnes og reelt sett legger de viktigste premissene både sentralt og særlig kommunalt, og som på mange måter står i motsetning til de formulerte målene. Denne vektleggingen av effektivitet er et av de viktigste ankepunktene mot målstyring i skolen, og Dale mener gjennom sin kritikk av det instrumentalistiske mistaket at det ikke er mulig å regulere pedagogiske prosesser på samme måte som markedet (jmf punkt 3.3.4). I tillegg til dette er pedagogiske mål ofte langsiktige og motsetningsfylte, slik at det vil være vanskelig å utvikle klare resultatindikatorer for arbeidet som foregår i skolen (jmf punkt 3.3.3). At et slikt perspektiv vinner frem kan dels forklares ut fra at skolepolitikken underordnes den lokale politiske og økonomiske styringen.

## 1.2 Økonomiske rammefaktorerers innvirkning på kvalitetsutviklingen

Innføringen av et nytt inntekstsystem i 1986 bidrar videre til behovet for å problematisere desentralisering som nasjonal strategi for styring av skolen (Møller 1995:96).

Inntektssystemet som ble innført i 1986, innebærer at øremerking av midler til skolesektoren opphørte, og at det istedenfor bevilges midler som kommunene i stor grad disponerer fritt. Det ble blant annet argumentert med at staten hadde for mange funksjoner, som ikke burde være dens ansvarsområder. Ansvar for eventuelt å redusere forbruket ble i sterkere grad plassert hos den enkelte kommune og på den enkelte skole. Dette fordi man mente at det lokale nivået hadde bedre forutsetninger for å kunne sette inn ressurser på områder hvor det virkelig var nødvendig (Møller 1995:100).

Det er interessant å merke seg at det allerede i innstillingen til St. meld. nr. 28 (1998-99) ble uttrykt bekymring for store økonomiske forskjeller mellom kommunenes økonomiske rammevilkår, og at det ville være nødvendig med oppfølging av dette i tiden fremover. Til tross for presiseringen om behovet for tett dialog om ressursituasjonen med kommunene, konkluderte imidlertid meldingen med at situasjonen var stabil, og at skolens likeverdige tilbud ikke var i fare (jmf punkt 2.6). Slik jeg ser det, viser dette at det allerede på slutten av 1990-tallet var bevissthet om at økonomiske forskjeller ville kunne ha innvirkning på hvordan implementeringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ville slå ut.

Denne bevisstheten om kommunenes økonomi og hvordan skolesektoren i stor grad taper konkurransen med andre institusjoner om midler, kommer klart til uttrykk i statsråd Kristin Clemets innlegg på en konferanse om nasjonal opplæring i Steinkjer 13.08 2002. Hun sier blant annet at:

”Rammefinansieringssystemet for kommunene er i dag under press fra mange sektorer. Det alt vesentlige av ressursene til grunnopplæringen ligger i rammefinansieringen, og øremerkingen utgjør i denne sektoren en relativt liten del. Det innebærer at økte statlige bindinger i andre sektorer (gjennom øremerking, forutsetninger om kommunale egenandeler etc.) isolert sett kan utgjøre et problem for skolesektoren og sette finansieringen av grunnopplæringen under press.” (Clemet 2002:9)

Videre kommer det frem at deler av dagens lov- og regelverk for opplæringssektoren setter grenser for reduksjoner i skolebudsjettene, men at dette er minimumsstandarder som ikke forhindrer store ulikheter i ressursbruk mellom skolene og mellom kommunene og

fylkeskommunene. Et viktig utviklingstrekk de siste årene er at variasjonene mellom kommunesektorens ressursbruk til skolene er blitt større. En annen utfordring er at det gjennom finansieringen til grunnsopplæringen kan være vanskelig å nå formålet med økt statlig innstas. Et eksempel vil være at når timetallet i norsk på småskoletrinnet høsten 2002 ble økt, og kommunene ble fullt ut kompensert for dette, så innebar rammefinansieringen at kompensasjonen ikke nødvendigvis førte til at den enkelte skole fikk mer ressurser.

I tilknytning til hva som kommer frem ovenfor, er det interessant å gå litt nærmere inn på forutsetningene for resultat kvalitet, spesielt om man ser det i lys av rammefinansieringen til skolen. Som vi så ovenfor, uttrykte daværende statsråd at dagens finansieringsordning gjør at skolesektoren taper konkurransen om midler. Videre kommer det frem at til tross for økonomisk drahjelp i forhold til enkelttiltak, gir heller ikke det nødvendigvis flere midler til skolen. Dette vil etter mitt syn få ganske klare implikasjoner for mulighetene til å frigjøre midler til å etterkomme krav fra sentrale myndigheter. Det vil i stor grad dreie seg om midler til kompetanseheving, men også andre faktorer i opplæringen som kan knyttes til læringsmiljø, det være seg ulike fysiske rammer som bygninger og materiell (jmf punkt 3.1.1).

Utfordringene med å etterkomme kvalitetsutvalgets vide kvalitetsdefinisjon, hvor struktur- og prosesskvalitet er vesentlige forutsetninger for kvalitet, kan eksemplifiseres gjennom Oslo kommunes netto driftsrammer. Det totale budsjettet for Oslo kommunes driftsrammer er i budsjettet for 2007 beregnet til ca. 20.5 milliarder kroner. Av dette utgjør nettobudsjettet for ordinære grunnskoler (127 stk) på ca. 4.2 milliarder kroner. Spesialskoler er holdt utenfor. Som vi ser innebærer dette at skolesektoren tar omtrent 1/5 av kommunebudsjettet. Ca.70-80 prosent av midlene benyttes til lønn. De resterende ca. 25 prosentene fordeles på undervisningsrelaterte områder (ca.15 prosent) og bygningsrelaterte områder (ca.10 prosent). Tallene er i hovedsak en videreføring av fjorårets budsjett, men det er justert for generell lønns- og prisvekst på 3-4 prosent (Oslo kommunes budsjettdokumenter og korrespondanse med Forbord hos UDE).

Om vi sammenlikner tallene og ser på hvilke poster som krever mest ressurser, vil vi kunne se at det er en relativt liten del som settes av til å utbedre de prosesser og strukturer som utgjør store deler av det læringsmiljø elevene et omgitt av. Slik jeg ser dette, vil de økonomiske rammene gjøre det vanskelig å imøtekomme og legge til rette for et bredt kvalitetsbegrep i skolen. Til tross for et budsjett på godt og vel 4 milliarder, så går

hovedsakelig det meste av midlene til lønn. Dette får klare konsekvenser når det gjelder prioriteringen av ressursbruken innenfor de to andre nivåene. Man kan risikere å komme til et punkt hvor de kommunale aktørene omdefinierer de sentrale aktørenes målsettinger. Dette skjer etter min mening på grunn av for lite midler, eller fordi kommunale myndigheter kommer i tilsvarende legitimitetskrise som sentrale myndigheter, og derfor vil få det samme behovet for å legitimere sine prioriteringer. Disse utfordringene vil være desto større i kommuner med dårlig økonomi.

Etter min mening vil det derfor være problematisk at man i hovedsak baserer seg på resultat kvalitet og herunder nasjonale prøver, for på dette grunnlag å konkludere om hvorvidt elevenes resultatoppnåelse kan brukes som indikator på kvalitet. Blant annet fordi pedagogiske mål ofte er uklare, motsetningsfylte og langsiktige, slik at det derfor vil være problematisk å utvikle klare resultatindikatorer for skolens arbeid. Man risikerer å måle det som er enklest å måle, men som ikke sier noe om elevens læringsutbytte. Jeg støtter meg på House når jeg hevder at ensidig resultatkontroll i for stor grad fokuserer på utdanningsresultatene, som igjen kan forstås slik at man underviser etter ”teach to the test” prinsippet (House 1990:152). Dette argumentet støttes også av forskere ved Rokkansentret i Bergen, hvor man mener at den statlige styringen av skolen i større grad enn før foregår gjennom tester og resultatstyring ([www.utdanning.ws](http://www.utdanning.ws) 30.07.06).

I oppgavens innledning gis det eksempler på forskjellene i elevresultater mellom rike og fattige kommuner, og det kommer frem at elevenes resultater er bedre i kommuner med god økonomi. Videre kommer det frem at de fattige kommuner ikke vil ha råd til å gjennomføre de endringene som innføringen av Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet pålegger dem, dette til tross for økonomisk bidrag til blant annet kompetanseheving blant lærerne. Det er, slik jeg forstår dette, merkelig at man da gjennom sterkere fokus på desentralisering velger å økonomisk ansvarliggjøre kommunene, når det allerede i 2002 ble presisert at dagens rammefinansiering skaper store økonomiske forskjeller i skolens ressursbruk

Med støtte i Weiler mener jeg at en slik desentralisering kan sees på som ansvarsfraskrivelse fra statlig side. I følge han kan desentraliseringstiltak være et grep for å bygge opp legitimiteten til statlige utdanningsorganer. (Weiler 1990:61).

## 4.3 Evaluering – et forsøk på kvalitetssikring og eller styring?

Evalueringer igangsettes ofte med den hensikten at det eksisterer et kontrollbehov.

Nasjonale evalueringer initieres av departementet for blant annet å kontrollere hvordan det jobbes mot å nå fastsatte nasjonale mål nedover i systemet. Evalueringer kan også igangsettes ut i fra politiske motiv eller for å dempe eventuelle uroligheter (jmf punkt 3.2.5).

Som vist i punkt 3.2 er evaluering et komplekst begrep det er vanskelig å definere. Formålet med evaluering er i utgangspunktet å innbringe informasjon om elevenes læringsutbytte, slik at man kan igangsette tiltak for å forbedre opplæringen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og evaluering er et viktig element i denne sammenheng. Her vil det være viktig at de som igangsetter og gjennomfører evalueringer, har et reflektert forhold til hvorfor de igangsetter, hvordan de gjennomføres og hvordan resultatene anvendes (jmf punkt 3.2.4) I følge Vedung er det å klargjøre formålet ett av flere sentrale aspekter når offentlig evaluering gjennomføres. Han viser videre til at man bør sette seg inn i hvorfor myndighetene vil gjennomføre evalueringen, og i hvilken sammenheng evalueringen skal benyttes. Videre bør det presiseres hvem som er de primære og sekundære brukerne av evalueringen, samt om det finnes andre (skjulte) årsaker til at evalueringen gjennomføres?

Etter min oppfatning er det tvilsomt at initiativtakeren, i dette tilfellet regjeringen, har offentliggjort den reelle hensikten med evaluering og kvalitetssikring. Det mest sentrale spørsmålet er nok om myndighetene genuint ønsker å få elevenes læringsresultater belyst, eller om evalueringen igangsettes for å roe ned eventuelle konflikter, og sist men ikke minst, om de gjennomføres for å legitimere egen politikk (Vedung 1998:93).

Som vi skal se senere i drøftingen, vil det argumenteres for at det er det sistnevnte argumentet som ser ut til å være den reelle årsaken til nasjonal evaluering.

Til tross for at utallige midler er ”sprøytet” inn i skolesektoren, har de forventede resultatene uteblitt. Det politiske arbeidet i kjølevannet av OECD rapportens konklusjoner (1988) var kommet langt da Kvalitetsutvalget i 2003 la frem sin hovedinnstilling. Statsråd Kristin Clemet la konklusjonene fra hovedinnstillingen til grunn da hun i 2003 initierte arbeidet med en ny læreplan. St. meld. nr 30 (2003-04) viderefører på denne måten arbeidet til kvalitetsutvalget, og dette gjenspeiles i den nye læreplanen, Kunnskapsløftet. Gjennom en reform som styrker kvaliteten og brukernes interesser, i tillegg til å gi lokale myndigheter større ansvar, ønsker man å bidra til økt effektivitet i bruken av ressurser. Kvalitetssikring av

skolen skal skje gjennom å legge til rette for å dokumentere sammenhengen mellom ressursinnsatsen og nasjonale mål for skolen (jmf punkt 3.2). Et mål med moderniseringen av grunnopplæringen er å identifisere hva som stimulerer og eventuelt hemmer skoleeiers arbeid med å forbedre opplæringskvaliteten. Man vil gjennom en klarere målstruktur og tydeligere ansvars plassering mellom de profesjonelle og det politiske nivåene bidra til at ressursutnyttelsen er effektivisert. Staten ønsker igjen å få kontroll over opplæringskvaliteten, og sikre at midlene til skolen blir brukt til å sikre høy grad av måloppnåelse. Dette skal blant annet skje ved gjennomføring av nasjonale prøver. Spenningsforholdet mellom desentralisering og ”en tilbøyelighet til å gripe inn igjen med sentral kontroll” (Weiler 1990:47) vil etter min mening by på en del utfordringer når skolen styres etter klare målformuleringer.

Etter at kvalitetsutvalget i sin delinnstilling hevdet at vektleggingen av at god kunnskap om resultater, prosesser og rammefaktorer er en forutsetning for kontinuerlig forbedring av grunnopplæringskvaliteten, sluttet Stortinget seg til en opprettelse av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering ved behandling av statsbudsjettet for 2003 (jmf punkt 2.7 og 2.8). Grunnleggende ferdigheter, som er en forutsetning for læring i alle fag, integreres i fagplanene for alle fag, og testes gjennom nasjonale prøver ved ulike mellomrom gjennom hele grunnopplæringen. Prøvene har et tosidig formål, hvor de på den ene siden er knyttet til kartlegging av elevenes ferdigheter, og på den andre siden å avdekke hvorvidt opplæringen utvikler elevenes grunnleggende ferdigheter, og slik være en indikator på kvalitet.

Kvalitet er som vi har sett under punkt 3.1.1 også et komplekst begrep det er vanskelig å definere, men kvalitetsutvalget identifiserte tre former for kvalitet i forbindelse med barn og unges opplæring: struktur-, prosess og resultat kvalitet. I sum skal disse tre kvalitetsområdene utgjøre opplæringsvirksomhetens kvalitet. Resultat kvalitet er det overordnede kvalitetskriteriet, men prosess- og struktur kvalitet er nødvendige forutsetninger for denne, i tillegg er de nødvendige forutsetninger for at læring kan realiseres. Nasjonale prøver er et viktig bidrag i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og derigjennom målstyring. Det presiseres at skal kvalitetsvurderingssystemet fungere, forutsetter det at rammene for opplæringen er tydelige, slik at verifiserbar og allsidig informasjon om hvordan utdanningen fungerer kan innhentes, og benyttes i arbeidet med å forbedre opplæringen (jmf punkt 3.2.3 som tar for seg evalueringens hensikt).

Det er i denne sammenhengen naturlig å stille seg spørsmålet om fokuset på resultat kvalitet er et resultat av ytre styring (accountability) innen skolesektoren.(jmf punkt 3.3). For å kunne kontrollere utviklingen mot politisk definerte mål, må skoleeiere være i stand til å vurdere målene, prioritere, identifisere alternativ som fører til målet, og å velge ut det alternativet som er best tilpasset den gitte økonomiske situasjonen (Lundgren 1990:32).

Målstyringsformen krever klare målpresiseringer. I L06 er det klare kompetansemål som er i samsvar med grunnopplæringens formål, og arbeidet med å forbedre og utvikle et nytt vurderings- og tilbakerapporteringssystem er i gang. Dette er etter anbefalinger fra Lie og hans medforfattere av rapporten "Nasjonale prøver på prøve"(2005), hvor de nasjonale prøvene ble anbefalt stoppet, da prøveopplegget langt fra ble hva det var ventet å være (jmf punkt 2.8.1).

Evalueringsens ulike hensikter kan nyanseres på forskjellige måter (jmf punkt 3.2.3), og en vektlegging av ett av formålene vil kunne få konsekvenser for de andre. Hvordan dette vil fungere, avhenger av hvordan læreplanen og kvalitetsvurderingssystemet implementeres. Hvis man for eksempel legger for stor vekt på resultat kvalitet, og dette alene blir brukt som grunnlag for å treffe beslutninger om konkrete tiltak for forbedringer, kan det stå i direkte motsetning til vurdering som grunnlag for utvikling. Dersom man skal utarbeide et grunnlag for å fatte beslutninger om hvordan man forbedrer opplæringen, vil det ikke etter min mening være tilstrekkelig med kvantitative data innhentet gjennom nasjonale prøver. Disse resultatene vil kunne brukes til å kontrollere om skolen utvikles etter intensjonene, men kan ikke gi et fullstendig bilde av hvordan opplæringskvaliteten er (jmf punkt 3.3.4). Dette ble også poengtert i rapporten fra Moe-utvalget (jmf punkt 2.5). Skal man kunne bruke evaluering som grunnlag for å fatte beslutninger om forbedret opplæring, må forutsetninger, prosess og struktur også være gjenstand for evaluering. Dette er også i tråd med kvalitetsutvalgets definisjon av kvalitet (jmf punkt 3.1.1).

Evaluering på det nasjonale plan gir på mange måter retningslinjer som åpner for koordinering innenfor og mellom nivåer. Redskapene som brukes, kan oppfattes som en garanti for kontrollen av sentrale mål og verdier, og modeller for evalueringer innenfor systemet. I følge Lundgren vil problemet være: "den offentlige debatten om skolen der evaluering blir tillagt ubegrensede muligheter, samtidig som oppfatningen av hva en konkret evaluering er, innskrenkes til enkle prøver og kriterier for hva som er produktivitet og effektivitet" (Lundgren 1990:40). Han utdyper dette ved å vise til forskjellen mellom politisk



formulering og politisk realisering. Det kan hevdes at disse arenaene fungerer etter ulike forhold med ulike regler. I dette legger han at evaluering som kontroll- og utviklingsredskap på formuleringsarenaen kan oppfattes som en løsning på kravene om et mer effektivt skolesystem, og dermed kan sees på som et verktøy for å møte utfordringer som oppstår i et desentralisert skolesystem. Han hevder videre at evaluering på dette nivået eller på denne arenaen er et generelt verktøy som kan bidra med å skape en oppfatning av rasjonalitet, og dermed oppnå legitimitet på den utdanningspolitiske dagsorden. Selv om målene er formulert på en abstrakt måte, bør de sees på som produkter av tunge og konkrete forhandlinger, som etter hvert fremstår som solide, konkrete produkter (ibid:41).

På realiseringsarenaen virker målene på en helt annen måte, i følge Lundgren. Her vil det allerede eksistere konkrete mål. I denne sammenhengen vil mål og direktiver fra sentralt hold bli gjenstand for nye forhandlinger. På denne arenaen hevder Lundgren at det er nødvendig at evaluering overføres til konkrete teknikker og metoder. Evalueringsverktøy som kommer ovenfra, vil dermed gå inn i en konkret læreprosess, og vil ha innvirkning på denne prosessens retning og struktur. Dette kommer tydelig frem når han sier:

”Omdanningen av evaluering til en konkret form blir da nøkkelspørsmålet til hvordan evaluering kan anvendes, og hvordan den vil svare til forventninger på arenaen for politiske formulering.” (Lundgren 1990:41). Med referanse til punkt 3.2.3. og Weiler (1990:68) kan det argumenteres for at evaluering ofte brukes for å legitimere politiske handlinger. Grunnen til dette kan hevdes å være at evaluering er en integrert del av den politiske maktkampen og det administrative system, og slik gjennomsysres av strategiske overveielser.

Jeg vil med støtte i Kvale (1990:113-114) hevde at innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, hvor evaluering er en avgjørende styringsfaktor og hvor desentralisering av budsjettkontroll er fremhevet, gir en illusjon av lokal deltakelse (jmf punkt 3.3.6). I dette ligger det at man kan oppleve en dobbeltkommunikasjon, når det på den ene siden åpent overføres juridisk og budsjettmessig beslutningsmyndighet fra det sentrale nivå, samtidig som det på den andre siden bygges en sentral kunnskapskontroll gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Med dette til grunn er det nærliggende å hevde at det er evalueringen, og herunder de nasjonale prøver, som styrer utdanningen, men at denne styringen er skjult, slik at evaluering ender opp som et politisk middel (jmf punkt 3.3.2). Evaluering er en politisk styrt prosess, og kan betraktes som et middel for kompensatorisk

legitimering, hvilket innebærer at evalueringen brukes til legitimering av egen politikk, snarere enn å fremskaffe informasjon (Weiler 1990:62).

Jeg støtter meg til Lundgren når han mener at desentralisering av utdanningssystemet kan oppfattes som en skjerping rundt spørsmålet om forholdet mellom hvem som *har* ansvaret og hvem som faktisk *tar* ansvaret. Lundgren mener at evaluering ofte kan sees på som en strategi for å rekonstruere den sentrale rollen til en mildere og mer liberal styringsmåte, mens man tilegger de lokale myndighetene en strengere styring (jmf punkt 3.3.7).

## 4.4 Politisk visjon eller politisk virkelighet?

Hvorfor er målstyring og desentralisering fortsatt en viktig agenda for utdanningsmyndighetene, når kombinasjonen av disse styringsformene er så usikre og problematiske?

Et av de viktigste juridiske virkemidlene staten har til disposisjon for å styre utdanningen, er den nasjonale læreplanen (jmf punkt 3.3.2). Denne har status som forskrift og gir klare føringer og bestemmelser om hvilke rammer skolens arbeid forplikter å forholde seg til. Gjennom målstyring har utdanningsmyndighetene utviklet konkrete mål, slik at aktørene i skolen kan komme frem til enighet i tolkningen av målene. Målene er formulert slik at det skal være mulig å vurdere i hvilken grad målene nås (jmf punkt.3.3.3).

Utdanningsmyndighetene har samtidig vært opptatt av å ikke detaljstyre, og vektlegger derfor lokal handlefrihet hva angår midlene som anvendes for måloppnåelse.

Analyser av tidligere læreplaner, for eksempel L-97, har vist at troen på at sterk målstyring av innhold og midler vil gi resultater, i stor grad har vært å betrakte som ønsketenkning. Ved lesning av utdanningspolitiske dokumenter, som læreplaner er, vil man finne mange eksempler på pluralistiske kompromissformuleringer, noe som gjør det vanskelig å komme til en enhetlig forståelse av innholdet i dem. Jeg mener dette viser noe av forskjellen på å formulere politiske intensjoner og å realisere dem (jmf punkt 4.2).

Samspillet mellom formuleringsarenaen og realiseringsarenaen kan i følge Møller sammenliknes med en oversettingsprosess hvor de som skal realisere intensjonene, har andre rammebetingelser enn de som i utgangspunktet foreslo endringer. Her vil det være hensiktsmessig, slik jeg ser det, å være seg bevisst den språklige kompleksiteten og dermed også den språklige forståelsen i det som kommuniseres mellom formaliseringsarenaen og

realiseringsarenaen (jmf punkt 3.2.2). Når innholdet i en læreplan sees i sammenheng med andre styringsdokumenter, kommer det nokså tydelig frem at formuleringsarenaen preges av flertydighet og kompromissformuleringer (Møller 1995:108). Flertydigheten kan dels komme av at ulike aktører ønsker innflytelse innen skolesektoren, et annet aspekt kan være et økt press fra samfunnet om å gjennomføre reformer (for eksempel effektivisering av offentlig sektor) samtidig som evnen til å gjennomføre reformer minker. I en slik kontekst vil desentralisering fortone seg som en hensiktsmessig strategi.

Med støtte i både Lundgren og spesielt i Weiler vil jeg hevde at staten står overfor et grunnleggende dilemma i sitt forsøk med å forene desentralisering og nasjonal evaluering. Ønsket om nasjonal styring og ønsket om å holde fast på desentralisering av makt og myndighet, innebærer klare motsigelser. Som gjengitt i punkt 3.3.6. skisserer Weiler tre argumenter som går igjen i debatten om desentralisering av utdanningssystemet; maktfordeling, effektivisering og læringskultur. Han viser gjennom eksempler at ingen av disse er fullgode argumenter for hvorfor man ønsker desentralisering.

Det faktum at den moderne stat står ovenfor et legitimitetsproblem og at et økende omfang av konflikter krever en løsning, kan bidra til at desentralisering kan forsås som et forsøk på å gjenopprette tapt legitimitet og slik være et forsøk på konflikthåndtering (Weiler1990: 57-62). Man kan hevde at utdanningsmyndighetene er inne i en legitimitetskrise i den forstand at det i de siste 20 årene har vært satset storstilt på kvalitetsheving i skolen. Enorme midler er brukt i denne sammenheng, men resultatene uteblir, til tross for godt formulerte læreplaner som er ment å imøtekomme skolens utfordringer. I en slik kontekst kan det argumenteres for at utdanningsmyndighetene er inne i en troverdighetskrise, hvor den legitime autoritet er svekket (Weiler 1990:60). Ved å desentralisere beslutningsansvar fra sentralt nivå ned til et lokalt nivå, hvor aktørene kjenner hverandre bedre, spres kildene til konflikt, samtidig som frustrasjon og aggresjon ikke kan rettes mot de sentrale myndighetene. Man plasserer implementerings- og gjennomføringsarbeidet av en ny reform, og etter min mening også ansvaret, hos skoleeierne. Slik fraskriver utdanningsmyndighetene seg fra ansvar i forhold til problemene som ofte oppstår ved gjennomføringen av nye reformer, samtidig som de kan vise til at de tar skolens utvikling på alvor.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er ment å fungere som et redskap for utdanningsmyndighetene, slik at man fra sentralt hold kan vise til ansvar og myndighet i styringen og kvalitetssikring av grunnskolen. Samtidig bidrar det nasjonale

kvalitetsvurderingssystemet til spenning mellom det sentrale nivåets ansvar for den nasjonale utdanningspolitikken på den ene siden, og det lokale nivåets (kommune- og skolenivåets) forpliktelse til måloppfyllelse av nasjonalt gitte mål på den andre siden. Det legges opp til at skolene skal jobbe mot måloppnåelse, men de har liten mulighet til å påvirke de økonomiske rammene måloppnåelsen skal finne sted innenfor. Etter innføringen av et nytt finansieringssystem i 1986 har kommunene selv myndighet til å prioritere mellom ulike oppgaver som kommunenes rammebevilgninger er forutsatt å skulle dekke. Manglende måloppnåelse vil da kunne tilskrives for lite effektivitet i utnyttelsen av skolesektorens ressurser, og det vil være nærliggende å legge ansvaret på kommune- og skolenivå. Slik jeg ser det kan det snarere se ut til at dette er en dekt strategi fra myndighetenes side, hvor de kan legitimere rammebevilgning gjennom å vise til kommunenes prioriteringer når manglende resultater uteblir.

Ifølge Weiler er myndighetenes representanter seg bevisst utfordringene rundt den sviktende legitimiteten, og de har derfor stor interesse av å jobbe for å ta tilbake så mye som mulig av dette velsignede gode, som troverdigheten av deres handlinger i siste instans beror på. Slik er politiske planleggere blant annet klar over ansvars plasseringen læreplanene angir, samt hvordan læreplanene vil virke inn på anstrengelsene for å oppnå større legitimitet (ibid:60). Ved å argumentere for opprettholdelse av et tilsynelatende desentralisert skoleverk, kan fordelene som sentrale politiske myndigheter måtte ha ved et slikt system beholdes. Videre er det viktig å poengtere at uavhengig av utdanningsmyndighetenes fagre ord om målsettingen i og for skolen, kan ikke lærere og elever strekke seg lengre enn hva rammebetingelsene tillater. Intensjonen med klarere ansvars plassering ser derfor ut til fortsatt å forbli like tilslørt.

Jeg støtter meg til Weilers analyse av styringsproblemene gjennom desentralisering, når jeg hevder at man fra politisk og administrativt hold kan regne med fortsatt tilslutning til desentralisering som virkemiddel, med mer makt til fylkes- og kommunepolitikere.

## 4.5 Konklusjon.

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven retter fokuset på ulike utfordringer som vil finnes i et styringssystem hvor opplæringsmålene fastsettes på nasjonalt nivå, samtidig som andre viktige beslutninger som finansiering delegeres til lokalt nivå. Delproblemstillingen reiser spørsmål om nasjonal evaluering vil sikre kvaliteten i norsk skole.

Jeg har gjennom drøftingen prøvd å vise hvordan Weilers alternative forklaringsmodeller kan bidra til å kaste lys over hva som ser ut til å være de underliggende årsakene til at utdanningsmyndighetene så sterkt ønsker å desentralisere styringen av skolesystemet. I forhold til problemstillingens første ledd trer følgende utfordringer frem: Målstyring og desentralisering representerer en grunnleggende uforenelighet, gjennom på den ene siden statens ønske om å kontrollere dette arbeidet, og på den andre siden å desentralisere mange beslutninger som har innvirkning på premissene for arbeidet i skolen,

Dette gjelder i særdeleshet de økonomiske rammefaktorene. Jeg viser i drøftingen til at dagens økonomiske rammefinansiering, gjør det vanskelig å imøtekomme sentralt gitte mål. Det kommer videre frem at dette ikke er ukjent for politikerne. Konsekvensene dette får for kvalitetsarbeidet vil med andre ord heller ikke ukjent for politikerne. Drøftningen kommer videre frem til at evalueringsfokus som et ledd i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, i større grad fungerer som et verktøy for legitimert styring, fremfor et verktøy i kvalitetssikring. Innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, hvor evaluering er en avgjørende styringsfaktor og hvor desentralisering av budsjettkontroll er fremhevet, gir en illusjon av lokal handlefrihet.

Når utdanningsmyndighetene opplever en legitimitetskrise, anvender de desentraliseringsstrategi, som tilsynelatende sprer kildene til konflikt, samtidig som de fraskriver seg ansvaret for konflikten deres egen politikk skaper. Honørord som kvalitet og evaluering benyttes i utstrakt grad i denne prosessen, slik at man gjennom skinnenighet kan igangsette slike tiltak, uten å ta et reelt ansvar for de påfølgende utfordringer og konsekvenser.

Vi lever i et dynamisk samfunn med raske endringer, hvor det vil være en vanskelig oppgave å vite hvordan morgendagens skole bør være. Det vil derfor være viktig å reflektere over hvilke konsekvenser implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil få, og hvordan rammene for styringen påvirker vurderingssystemets funksjon. Det er lov å håpe på at fremtidens styringsrammer legger til rette for at kvalitetsvurderingssystemet får bedre forutsetninger å fungere under.

## Kildeliste

- Aftenposten 28.03.2006.. Djupedal smeller igjen Skoleporten
- Aftenposten 16.03.2006. Holder tett om prøveresultatene.
- Aftenposten. 16.08.2003. Kvalitet, kvalitet, kvalitet
- Alkin C. M.:(2004). Evaluation roots. Tracing theorists' views and influences. California.SAGE Publications.
- Berg, G. (1999). Skolekultur. *Nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo. Ad. Notam Gyldendal.
- Clemt. K. (2002). Nasjonal opplæringskonferanse i Steinkjer.
- Dale. E.L. & Wærness. J.I.: (2006). *Vurdering og læring i en elevaktiv skole*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Dale. E. L.:(1999). *De strategiske pedagoger*. Oslo. Ad Notam Gyldendal.
- Dale. E. L.:(1992). Pedagogikk som samfunnsforskning 2. Om betingelsene for en frigjørende pedagogikk. Oslo. Ad Notam Gyldendal
- Dale. E. L.:(1989). Pedagogisk profesjonalitet. Om pedagogikkens identitet og anvendelse. Oslo. Gyldendal.
- Dagens Næringsliv 27.06.06. *Penger påvirker karakterene*.
- Dahler-Larsen, P: (2001). *Den Rituelle Refleksjon- om evaluering i organisasjoner*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Drucker. P. F.(1989). *The Practice of Management*. Oxford. Heinemann Professional Publishing.
- Eide. K (1994). *Skoleevaluering*. I Ålvik. T. Skolebasert vurdering – en artikkelsamling. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Franke-Wikberg, S (1996). *Glimt fra amerikansk og svensk evaluering av utdanning- Hva kan EMIL lære?* I Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tillet, T. (red.) Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole. Oslo: Tano.
- Granheim R (1990). *Bakgrunn for EMIL-prosjektet*. I: Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tillet, T. (red.) Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole. Oslo: Tano.
- Granheim R. og Lundgren U.P. (1990b). *Målstyring og evaluering i norsk skole*. Sluttrapport fra EMIL-prosjektet, NORAS/LOS-i-utdanning.
- Gundersen. E (2000). På vei mot et nasjonalt vurderingssystem for skolen? Premiss, prosess, produkt. Universitetet i Oslo.
- Guba.E.G. og Lincoln.Y: (1989). *Fourth Generation Evaluation*. SAGE Publications.
- Haug P: (1991). *Evaluering – vitenskap eller politik?* I Ålvik, T. (red.) Skolebasert vurdering – en artikkelsamling. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Haug P: (2003). *The Research Council of Norway*. I: Haug, P. & Schwandt, T.A. (Red.) Evaluating educational reforms. Scandinavian Perspectives. Greenwich, Connecticut.

- Hargreaves A: (2003). *Lærerarbeid og skolekultur. Læreryrkets forandring i en postmoderne tidsalder*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Harsvik, T: (1996). *Analyse av en nasjonalt evalueringssystem for grunnskolen*. Universitetet i Oslo.
- House. E. R.: (1990). *Desentralisert evaluering i Norge*. I: Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tiller, T. (red.) *Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: Tano.
- Inst. S.nr. 96 (1996-97) *Innstilling fra Kirke –og undervisnings –og forskningsdepartementet- om evaluering av nasjonalt vurderingssystem*.
- (Innst.S. nr.214 (1998-99) *Innstilling fra Kirke –og undervisnings –og forskningsdepartementet- om rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetssikring i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.
- Karlsen. G. E.(1993). *Desentralisering – løsnung eller opplæsning*. Oslo. Ad Notam Gyldendal
- Kirke-, utdannings-og forskningsdepartementet (1994a). *Nasjonalt opplegg for vurdering i grunnskolen*. KUF
- Kirke-, utdannings-og forskningsdepartementet (1994b). *Underveis*. Håndbok i skolebasert vurdering, grunnskole og vidaregåande skole. KUF
- Kirke-, utdannings-og forskningsdepartementet (1997). *Nasjonalt vurderingssystem – forslag*. Fra utvalg oppnevnt av Kirke-utdannings-og forskningsdepatementet. Oslo
- Kunnskapsløftet. (2005). *Læreplaner for gjennomgående fag i grunnskolen og vidaregående opplæring. Læreplaner for grunnskolen*. Midlertidig trykt utgave – september 2005. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kvale. S.(1990). *Kunnskapsevaluering og maktdesentralisering*. . I: Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tiller, T. (red.) *Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: Tano.
- Lauglo. J. (1990). *Faktorer bak desentralisering I utdanningssystemer*. I: Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tillet, T. (red.) *Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: Tano.
- Lie S., Hopfenbeck T.N., Ibsen E. og Turmo A. (2005). *Nasjonale prøver på prøve*. Rapport fra utvalgsundersøkelse for å analysere og vurdere kvaliteten på oppgaver og resultater til nasjonale prøver våren 2005. Oslo. Institunn for lærerutdanning og skoleutvikling. Universitetet i Oslo.
- Lundgren U. P: (2003). *The Political Governing (Governance) of Education and Evaluation*. I: Haug, P. & Schwandt, T.A. (Red.) *Evaluating educational reforms. Scandinavian Perspectives*. Greenwich, Conneticut.
- Lundgren U. P: (1990). *Bakgrunn for EMIL-prosjektet*. I: Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tillet, T. (red.) *Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: Tano.
- Lundgren. U. P.: (1979). *Att omorganisera omvärlden. En introduktion till lärplansteori*. Stockholm. Liber Förlag
- Møller. J: (1994). *Vurdering og veiledning i skolen i et maktperspektiv*. I: Ålvik. T: (red). *Skolebasert vurdering- en artikkelsamling*. Oslo. Ad Notam Gyldendal

- Møller.J: (1995). Rektor som pedagogisk leder i grunnskolen - i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Møller. J: (1996). *Lære og lede, dilemmaer i skolehverdagen*. Oslo. Cappelen Akademiske Forlag as.
- NOU 2002:10 *Første klasser for første klasse*. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2003:16. *I første rekke*. Forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- OECD (1988). Review of Educational Policy in Norway. Examiners Report and Questions. Paris: OECD, Department of the Examiners.
- St. meld. nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål: Om einskapsskulen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetssikring i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
- St.meld. nr. 30. (2003-2004) *Kultur for læring*. Det kongelige utdannings- og forskningsdepartement (2004). Oslo: GAN Grafisk AS.
- Telhaug A.O.(1997). *Utdanningsreformene, oversikt og analyse*. Oslo. Didakta Norsk Forlag.
- Tiller. T: (1989). *Ledelse i en skole i utvikling*. Oslo: Tano
- Tyler, R: (1949). *Basic Principles of Curriculum and Instruction*. Chicago: The University and Chicago Press.
- Ulstrup Engelsen, B: (2006). Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner –Hva, hvordan, hvorfor? 5. utg. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Utdanning nr. 26 – 10. Desember
- Vedung, E: (1998). *Utvärdering politik och förvaltning*. 2. utg. Lund: Studentlitteratur.
- Weiss, C.(1998). *Evaluation*. 2.ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Weiler, H. *Desentralisering og styring av utdanning – En øvelse i motsigelser?*. I: Granheim, M., Lundgren, U.P., & Tillet, T. (red.) Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole. Oslo: Tano.
- Winther Jørgensen, M & Phillips, L. (2005). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Ålvik. T: (1994a). *Kvalitetssikring – hva, hvorfor og hvordan?* I: Bedre skole. 4. 6-11
- Ålvik. T: (1994b). *Skolebasert vurdering- en artikkelsamling*. Oslo. Ad Notam Gyldendal.
- Privat korrespondanse via e-post med Forbord hos UDE. Oslo kommune

#### Nettlinker:

UFD 2004: Dette er nasjonale prøver

<http://odin.dep.no/ufd/norsk/tema/utdanning/grunnsopplaering/045051-990080- Funnet.1.03.2005>.

Budsjettdokumentene

<http://www.oslo.kommune.no/publikasjoner/article39993-7812.html>



Årsberetningen fra UDE

[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/tall\\_og\\_fakta/](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/tall_og_fakta/)

[www.utdanning.ws](http://www.utdanning.ws) 30.07 2006

Skoleporten.no

## Figurliste

Figur 1 - Elementer som inngår i arbeidet med et nasjonalt system for vurdering og tilbakerapportering 13

Figur 2 - Kvalitetsområder (NOU 2003 16:65) 37

Figur 3 - Politisk styring av utdanning (Møller 1995: 96). 56

Figur 4 - Forholdet mellom politisk og profesjonell styring (Lundgren 1990:34). 70