Jorunn Møller
Professor, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo
Eli Ottesen
Førsteamanuensis, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo
Frøydis Hertzberg
Professor, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo

Artikkelgruppe om skolereformen *Kunnskapsløftet*
Setteredaktører for artikkelgruppen:
Therese Nerheim Hopfenbeck, Post doktor,
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning,
Universitetet i Oslo
Sølvi Lillejord, Instituttleder,
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning,
Universitetet i Oslo

Møtet mellom skolens profesjonsforståelse og *Kunnskapsløftet* som styringsreform

Sammendrag
Denne artikkelen analyserer to sentrale sider ved Kunnskapsløftet - grunnleggende ferdigheter *og* kvalitetsvurdering *– sett fra skolenivå. Hvordan tolkes disse sentrale sidene ved reformen av aktører på skolenivå? Empirien er hentet fra seks grunnskoler og fire videregående skoler, valgt ut etter prinsippet om maksimal variasjon. På bakgrunn av intervjuer med rektorer og lærere får vi et bilde av hvordan arbeidet med grunnleggende ferdigheter og vurdering foregår på disse ti skolene. Hvordan skoleledere og lærere arbeider med disse sentrale sidene ved Kunnskapsløftet, kan i neste omgang si noe om deres profesjonsforståelse.*

Samlet sett tyder vårt materiale på at reformen ikke har medført store endringer i skolenes profesjonsforståelse, slik det er eksemplifisert gjennom beretninger om kvalitetsarbeidet og de grunnleggende ferdighetene. Hvis hensikten med reformen har vært å myndiggjøre lærerprofesjonen, ser det ikke ut til at lærerne har fått tilstrekkelig informasjon til å oppfatte hvor dypt læreplanmålet om grunnleggende ferdigheter griper inn i de enkelte fagene, eller hvordan det nasjonale systemet for kvalitetsutvikling kan bidra til å styrke lærerarbeidet. Den politiske styringen ser også ut til å ha vært for svak; rektorene og lærerne i vårt materiale opplever ikke at disse forventningene er blitt kommunisert til dem.

Analyserer vi empirien i lys av mekanismer for styring, ser vi at det er en spenning mellom profesjon og politikk og mellom sentralisering og desentralisering. Hvis hensikten har vært å legge til rette for profesjonelt selvstyre, ser ikke profesjonen ut til å ha tatt det rommet som blir tilbudt. Dermed strammes det politiske grepet i form av nasjonale veiledende retningslinjer og rapporteringskrav. En slik analyse innebærer imidlertid et syn på styring som forutsetter et tydelig skille mellom styring og forvaltning, mens grensene i praksis er uklare. Studier fra andre land viser at gode

forbindelseslinjer mellom styrings- og forvaltningsnivåene kan være avgjørende for vellykket implementering av utdanningsreformer. Når det i vår studie ser ut til at slike dialoger er dårlig utviklet, kan det ligge et uutnyttet potensial for utviklingsorienterte prosesser nettopp i relasjonene mellom styringsnivåene og den lokale skole.

Innledning

I denne artikkelen vil vi analysere og diskutere to sentrale aspekter ved Kunnskapsløftet som reform, sett fra skolenes perspektiv. Det ene er arbeidet med de grunnleggende ferdighetene. Det andre handler om skolens erfaringer med kvalitetsvurdering. Analysen baserer seg på resultater fra en foreløpig evaluering av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i gjennomføringen av Kunnskapsløftet (Møller & al, 2009). Målet er å belyse hva slags profesjonsforståelse som kommer til uttrykk i skolen, eksemplifisert ved rektorers og læreres innramming av to sentrale aspekter ved reformen. Artikkelen analyserer med andre ord ikke handlingene i praksis, men hva skoleledere og lærere beretter om sitt arbeid med grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering. Hvordan disse to sentrale aspektene ved Kunnskapsløftet som styringsreform oppfattes, kan bidra til å belyse profesjonsforståelsen hos skoleledere og lærere.

Det er ikke tilfeldig at vi har valgt grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering som analyseenheter for å besvare forskningsspørsmålene. Det at samtlige lærere på alle trinn fra nå av skal ha ansvar for å trene elevene i å uttrykke seg muntlig og skriftlig, å kunne lese og regne og å kunne bruke digitale verktøy, er en radikal endring i forhold til tidligere reformer. Intensjonen er at de grunnleggende ferdighetene skal gjennomsyre alle fag og alle klasserom, noe som forutsetter samarbeid fagene imellom. Ikke minst innebærer det nye krav til lærernes kompetanse. Det vi da spør om, er *i hvilken grad* og *på hvilken måte* det arbeides med de grunnleggende ferdighetene ved den enkelte skole. Hvordan omtaler lærerne sin praksis på dette området, og hvordan fremstiller skolelederne sin rolle?

Det andre aspektet tematiserer at Kunnskapsløftet som reform har som ambisjon å implementere systemer for kvalitetsvurdering som gjennom blant annet informasjon om læringsutbytte, skal bidra til skoleutvikling. Den kanskje største og minst kommuniserte utfordringen i Kunnskapsløftet kan være den vurderingslogikk det nye læreplanverket legger til grunn med en kompetanse- og målbasert læreplan. Ved innføring av planverk med målangivelser følger det som oftest med en definert målstruktur og et kriteriesett for vurdering. I Kunnskapsløftet ligger det derimot en forventning om at vurderingsarbeid og utforming av kriterier skal være en lokal oppgave. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvordan denne oppgaven er ivaretatt på den enkelte skole.

Vi starter med å presentere hva internasjonal forskning knyttet til implementering av nasjonale utdanningsreformer viser. Med dette som utgangspunkt utvikler vi noen analytiske perspektiver på gjennomføring av nasjonale reformer.

Vi redegjør så for vår metodiske tilnærming før vi presenterer resultatene. Først oppsummerer vi hvordan Kunnskapsløftet kan forstås som styringsreform. Her har vi valgt å fremheve noen sentrale elementer. Dernest diskuterer vi skoleledere og læreres beretninger om arbeidet med grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering i skolen. Avslutningsvis diskuterer vi våre funn i lys av de analytiske perspektivene som ble utviklet innledningsvis i artikkelen.

Analytiske perspektiver på gjennomføring av nasjonale reformer

Internasjonal implementeringsforskning viser at nasjonale, ”large scale” utdanningsreformer som implementeres fra sentralt forvaltningsnivå, ofte får problemer når de møter det lokale forvaltningsnivået, den enkelte skole og den enkelte lærer (Elmore, 1996; Fullan, 1999; 2001; Hargreaves & Fink, 2000; Datnow, 2002). Sagt med Larry Cuban (1998, s 455): “….*schools change reforms as much as reforms change schools*”. Internasjonale og nasjonale studier viser at lærernes undervisning preges av stor grad av stabilitet til tross for nasjonale reformbestrebelser (Cuban, 1996; Tyack & Cuban, 1995; Klette, 2003).

Implementering av utdanningsreformer har imidlertid ofte blitt analysert ut fra et hierarkisk perspektiv hvor man forstår reformimplementering som en instrumentell iverksetting, og hvor implementeringer er vellykket i den grad den følger en sentralt definert reformkjerne. Flere studier har vist at det sjelden er en kort og enkel direktelinje mellom formuleringer og faktisk realisering (Cuban, 1988; Sivesind & Bachmann, 2002; Hopmann, 2003). Den begrensede forklaringskraften i et ovenfra-og-ned perspektiv begrunner derfor et nedenfra- og-opp perspektiv som en alternativ måte å forklare effekter, eller manglende effekter, av iverksetting av politiske beslutninger. Et slikt perspektiv, som også omtales som et profesjonsperspektiv, innebærer at vi ser etter institusjonelle faktorer som påvirker realiseringen av reformen og måloppnåelse. I dette perspektivet er det først og fremst holdningene og prioriteringene til dem som skal sette politikken ut i livet, som settes i fokus. I den grad reformgjennomføringen primært kan forstås nedenfra og opp, ligger ikke makttyngdepunktet på statlig nivå, men på underliggende nivåer og hos profesjonene.

De to nevnte perspektivene kaster på hver sin måte lys over implementeringen av utdanningsreformer. Begge perspektivene forutsetter imidlertid et skille mellom politikk og implementering. Nyere studier av politikkutforming har vist at reformimplementering ofte skjer i nettverk av aktører der grensen mellom beslutninger og iverksetting er uklar (Nespor, 2002). Perspektivet griper både de formelle og uformelle horisontale relasjonene i den lokale skolepolitikken, og det legges særlig vekt på styringsnettverk som forstås som relasjoner mellom aktører som mobiliseres til makt (Stoker, 1998). Reformens retning og implementering av endring blir til som konsekvenser av erfaringsutveksling og samarbeid.

En longitudinell studie av 13 grunnskoler i USA som deltok i en omfattende ”comprehensive school reform”, viste også hvordan gode forbindelseslinjer mellom styringsnivåene og forvaltningsnivåene var avgjørende betingelser for vellykket reformimplementering (Datnow, 2002). Det handler for det første om at det er god dialog mellom nivåene slik at man kan utvikle en felles forståelse av reformen. For det andre er det viktig at både lærere og skoleledere gir sin tilslutning til reformens målsettinger og virkemidler og at ansvar og roller er tydelig definert. En tredje betingelse var tilbud om kompetanseutvikling til både lærere og skoleledere.

Et hovedpoeng med et nettverksperspektiv er at reformer og kontekster må behandles som gjensidige og avhengige av hverandre ved at de transformerer hverandre på tvers av deltakernes utallige læringsbaner. Ut fra dette perspektivet kan man se på reformene som betingede effekter av en rekke forhandlinger hvor grupper er opptatt av å definere seg selv og sine interesser ved å knytte seg til relativt varige og også skiftende nettverk. Det interessante er hvordan politikken utformes lokalt og søkelyset rettes mot innflytelseskanaler lokalt som ikke nødvendigvis er en del av det formelle styringssystemet (Nespor, 2002).

I vår studie har vi ikke hatt som intensjon å gjennomføre mikroanalyser av praksis. Men for å forstå hvordan Kunnskapsløftet fortolkes som styringsreform, er det likevel essensielt å undersøke møtepunktet mellom prosesser ovenfra-og-ned, nedenfra-og-opp og i horisontale nettverk. Derfor tar vi utgangspunkt i noen sentrale forventninger som reformen reiser, når vi intervjuer lærere og rektorer om deres praksis. Vi ber dem da fortelle hvordan de arbeider med grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering.

Metodisk tilnærming

For å belyse Kunnskapsløftet som styringsreform har vi først gjennomført en innholdsanalyse av sentrale styringsdokumenter som St. meld. 30 (2003-2004), St. meld. 31 (2007-2008), og Læreplanverket for grunnskolen og videregående opplæring (se også Sandberg & Aasen, 2008; Møller & Aasen, 2009).

For å belyse hvordan skolene arbeider med grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering har vi gjennomført intervjuer med rektor og en gruppe lærere på seks grunnskoler og fire videregående skoler. Maksimum variasjon dannet et overordnet kriterium for valg av skoler. Dette innebærer at skolene er lokalisert både i store og små byer og i mer landlige distrikter; utvalget omfatter både mannlige og kvinnelige rektorer; det er variasjon med hensyn til størrelse og trinn (1-7 (inkl. fådelt); 8-10; 1-10 grunnskoler), og det er variasjon med hensyn til studieforberedende/yrkesrettede program i de videregående skoler. Alle intervjuene ble registrert med digital opptaker og transkribert. I tillegg skrev vi som intervjuet, en umiddelbar refleksjon i etterkant av intervjuet for å sikre en beskrivelse av konteksten for gjennomføringen.

Når vi baserer vår analyse på intervjuer, er vi underlagt informantenes egne tolkninger av de fenomenene vi spør om. Dette kan føre til både overrapportering og underrapportering. Dette har vi prøvd å ta hensyn til når vi analyserer helheten i intervjuene. Vi startet derfor med en holistisk tilnærming hvor vi noterte ned helhetsinntrykket av den fortellingen vi fikk fra våre informanter. For hvert intervju oppsummerte vi det bærende hovedinntrykket, hvilke data som støttet dette og eventuelt om noen utsagn ga motforestillinger. Dernest grupperte vi innholdskategorier, som i stor grad var styrt av den semistrukturerte intervjuguiden, og til slutt så vi nærmere på språklige karakteristika som bruk av personlig pronomen, adjektiver og ironi. Noen bruker for eksempel henvisning til ekstreme eksempler for å sette seg selv i kontrast, eller ironi som ressurs for å skape distanse til hva man ikke vil identifisere seg med. Vi har vært på jakt etter mønstre, men også etter tvetydigheter, ambivalens og spenninger. Det at et intervju ikke er logisk sammenhengende, er i seg selv et viktig resultat. For å tydeliggjøre hovedmønsteret, har vi kontinuerlig pendlet mellom helhet og delanalyser.

I presentasjonen av resultatene har vi illustrert sentrale poenger fra analysen ved å hente ut noen sitater fra intervjuene. Disse utdragene er valgt fordi de kan karakteriseres som typiske for de oppfatningene som dominerer på skolenivå. Hvis sitatene representerer unntak, er dette markert eksplisitt i teksten. Av anonymitetshensyn bruker vi konsekvent ”hun” om alle våre informanter, og skolene har fått fiktive navn.

Presentasjon av resultater

Som nevnt innledningsvis er målet å belyse hva slags profesjonsforståelse som kommer til uttrykk i skolen, eksemplifisert ved rektorer og læreres innramming av to sentrale aspekter ved reformen. Følgende forskningsspørsmål danner utgangspunkt for vår analyse:

a) Hva er sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform?
b) I hvilken grad og på hvilken måte arbeides det, ifølge lærere og skoleledere, med de grunnleggende ferdighetene ved den enkelte skole?
c) Hvordan arbeider skolene, ifølge lærere og skoleledere, med kvalitetsvurdering?

Kunnskapsløftet som styringsreform

Bak Kunnskapsløftet ligger en styringsfilosofi kjennetegnet ved *målstyring, rammestyring* og *resultatstyring*. I den nye styringsmodellen er det et sentralt mål å skape en balanse mellom politisk styring og faglig/pedagogisk profesjonalitet (jf. Stortingsmelding 30, 2003-2004). De nye læreplanene nødvendiggjør en desentralisering som gir skolen, skoleledere og lærere et tydelig ansvar for å konkretisere de nasjonale målene og iverksette tiltak som kan bidra til å realisere

dem. Det presiseres at realiseringen er avhengig av både skolelederes, læreres og instruktørers kompetanse i form av handlingsdyktighet og høy fagkompetanse. Forventningene er i særlig grad knyttet til etablering av gode systemer for samarbeid og kunnskapsdeling i organisasjonene. Skolene skal selv utvikle lokale planer og lokal praksis slik at elevene når de sentralt fastsatte kompetansemålene. Det gis få anvisninger om innhold i det fagstoffet som skal formidles og hvilke metoder som skal benyttes for å nå målene. I tillegg er det for grunnskolen utviklet kompetansemål kun for 2., 4. 7. og 10. trinn. Slik sett gir reformen rom for en *myndiggjøring* av lærere og skoleledere ved at det vises stor grad av tillit til dem som profesjonsutøverne. Parallelt med myndiggjøring går forventningene om *ansvarlighet* og *ansvarliggjøring*. Ledere på skolenivå har fått et særlig omfattende ansvar. De må svare for sin skoles resultater og utvikling til skoleeier, foreldre og lokalsamfunnet for øvrig (jf. Stortingsmelding 31, 2007-2008). Dette aktualiserer både evnen til å forstå sammenhengen mellom utdanningens rammevilkår, dens prosesser og resultater (jf. Langfeldt & al. 2008).

På det nasjonale nivået skal politikerne i tillegg til å definere målene, sørge for at skoleeierne har ressurser for å realisere reformens ambisjoner. Politikerne i kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å tilby nødvendig kompetanseutvikling til lærere og skoleledere, sørge for strategiske og økonomiske rammebetingelser og sikre at den nasjonale fellesskolen har god kvalitet. En tydelig ansvarsplassering innebærer ikke bare at sentrale og lokale politikere, skoleledere og skolen får ansvar for bestemte oppgaver, men også forventninger til at de skal stå til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultatene som oppnås. Hvordan aktørene på ulike nivåer ansvarliggjør hverandre, blir viktig å undersøke. Den nye styringsfilosofien forutsetter videre at beslutninger på ulike nivåer drar veksler på tilgjengelig og systematisert kunnskap om skole og utdanning. Sentrale myndigheter skal med andre ord legge grunnlaget for *kunnskapsbasert styring og yrkesutøvelse* innenfor et desentralisert system (jf. Møller & al. 2009).

I Kunnskapsløftet som styringsreform ligger det til dels motstridende politiske målsettinger, ambisjoner og verdier. I vår analyse har vi identifisert flere spenninger i styringen av skolen. Et særlig funn er at det er *uavklarte spenninger* mellom på den ene siden politisk og profesjonell styring, og på den andre siden mellom sentral og desentralisert styring av grunnopplæringen, mellom nasjonal styring og lokalt selvstyre. Dette manifesterer seg i brytninger mellom tillit til profesjonen og det erfaringsbaserte skjønnet på den ene siden, og mer standardiserte målinger, tilsyn, rapportering og kontroll på den andre siden. Slike motstridende politiske målsettinger danner en kompleks ramme rundt læringsarbeidet i skolen.

En viktig forskjell fra 90-tallsreformenes fokus på enhetsskole og fellesskapets referanserammer, er at Kunnskapsløftet er mer opptatt av den enkelte elevs prestasjoner og skolens kunnskapsnivå i et internasjonalt komparativt

perspektiv. Med Kunnskapsløftet har vi beveget oss fra et system med innsatsstyring til et system med resultatorientering, og dette betyr endrende forventninger til både lærere og ledere i skolen. Nettopp derfor er det av verdi å undersøke hvordan lærere og ledere oppfatter og forstår sentrale elementer i styringsreformen, og hvordan de rammer inn sine erfaringer med sentrale endringer som grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering.

Skolen og de grunnleggende ferdighetene

De fem grunnleggende ferdighetene omfatter *å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy.* Begrepet *grunnleggende ferdigheter* må forstås dels som ferdigheter på elementært nivå, dels som stadig mer sofistikerte uttrykksformer knyttet til ulike sjangrer og brukssituasjoner. I læreplanteksten introduseres dette punktet gjennom et kort avsnitt som knytter ferdighetene til kompetansemålene i de ulike fagene ”på det enkelte fags premisser”(LK 06, s. 8). Deretter får hver fagplan noen innledende avsnitt som beskriver hvordan ferdighetene skal forstås i akkurat det faget. En analyse av disse avsnittene viser at de er holdt i en form som er godt fundert i fagets undervisnings- og vurderingspraksis.

Det at ferdighetene er så godt integrert i fagplanene, kan imidlertid, paradoksalt nok føre til at lærere med god grunn kan si ”dette har vi da alltid gjort”. Det som likevel vil kunne oppleves som nytt, er at faglæreren nå forventes å bruke tid og ressurser på dette i undervisningen. Det som derimot ikke er tydelig uttrykt gjennom læreplanteksten, er forventningen om samarbeid på tvers av fag. Når læreplanverket heller ikke foreskriver reglementsfestet møtetid for den typen samarbeid, krever det en ekstra vilje å organisere dette. På den måten representerer punktet om grunnleggende ferdigheter en utfordring på ledelsesnivå, og av samme grunn er det godt egnet som eksempel på utfordringer knyttet til implementeringen av reformen.

Uansett skoletype opplevde vi at den ferdigheten som først ble omtalt, var den digitale – det er det som oppfattes som ”det nye” i Kunnskapsløftet. Fokuset lå imidlertid på utstyr og ressurser, og man er særlig opptatt av lærernes kompetanse:

> Hele skolen er trådløs, vi har fem radiosendere på bygget. Jeg tror vi har fire trillevogner med bærbare pc-er, og de brukes hele tiden. Så systemet - det fungerer veldig greit. […] Og det som forbauset meg mest, det er at når It’s Learning ble innført på ungdomsskolene i fjor, så var vi veldig spent på hvordan en del av særlig de eldre lærerne ville fare, men det har gått utrolig fort. Og de som har stått for dette hos oss, de er storimponert over en del av lærerne.
>
> *(Rektor, Fagerby 8-10)*

Ved Skogen ungdomsskole framhever rektor digitale ferdigheter som den ferdigheten skolen er kommet lengst på. Faglærere legger både ukeplaner og oppgaver og prøver direkte ut på Fronter. Lærerne på Fagerby (8-10) forteller at

elevene bruker mye regneark, fører statistikker i matematikken og bruker power-point til presentasjoner. En gjennomgående oppfatning er at elevenes ferdigheter er større enn lærernes, *"for de er så vant til å bruke pc"* (lærer, Elveland vgs). Rektor ved samme skole framholder at det kanskje er yrkesfagelevene som er mest tjent med pc, *"for det er jo et redskap for elever med lærevansker, og veldig mange av de har jo lærevansker"*.

Den andre ferdigheten som framheves, er *lesing.* På grunnskolenivå er det en gjennomgangstone at man tar fatt i de elevene som gjør det dårlig på kart-leggingsprøver, og skolene kan ha mer eller mindre tydelige strukturer for dette. Ved Eikemo 1-10-skole har tre av lærerne tatt en videreutdanning som har gitt dem kompetanse som leseveiledere. Ved Berget videregående skole blir elever som trenger det, innkalt til "leseklinikken", og ved Fjorden skole tilbys elevene et frivillig "lese- og skrivestudio". En annen type tiltak er slike som sikter mot å få elevene til å lese mer, og helst av lyst. Ved Fjell barneskole er det en årlig leseuke, der alle timene unntatt i praktisk-estetiske fag blir brukt til lesing. En ungdomsskole praktiserer noe de kaller "nilesing", dvs. lesing for niende klasse. Der leser elevene et kvarter per dag, *"og i perioder sitter de og leser ulike bøker, de leser litt hver dag, i perioder er det høytlesing, i perioder er det andre varianter, men det er lesing"* (Rektor, Fagerby 8-10). Ifølge lærerne dreier det seg om skjønnlitteratur, *"men de som da har glemt bok, leser fag, for de må være stille da"* (Lærer, Fagerby 8-10). I vårt materiale er det bare grunnskolene som har denne typen tiltak.

Skriftlige ferdigheter oppfattes som godt nok ivaretatt i fagene, særlig på ungdomstrinnet og videregående hvor det gis mye skriftlige prøver. Derimot er det lite samarbeid om skriveoppgaver på tvers av fag. Ved en kombinert skole sier en av yrkesfaglærerne at hun samarbeider med norsklæreren:

> Sånn at vi, når vi lager et opplegg vi skal gjøre, lager en rapport på ett eller annet og de har vært i yrkespraksis eller kjører prosjekt og skal sette opp eller bruke den plattformen, så er norsklæreren med å rette og underveis veileder og sånn at de retter i forhold til norsken. Språklig sett, og så er det høringer hvor hun også tar det muntlige.
>
> *(Lærer, Sletta vgs)*

Dette er likevel unntakene, stort sett drives det lite samarbeid på tvers. Den viktigste grunnen ser ut til å være mangel på tid og møteplasser: *"Når skulle vi ha gjort det?"* (Lærer, Elveland vgs). Dette gjelder både ungdomstrinn og videregående. På barnetrinnet oppfattes ikke dette som et problem, siden samme lærer ofte underviser i flere fag.

Muntlig er ikke høyt framme på noen skole; vi opplevde knapt at lærere eller rektorer brakte temaet på bane på eget initiativ. En spore til å arbeide med muntlighet er imidlertid den nye formen for muntlig eksamen, der elevene på forhånd skal forberede et kort foredrag og vurderes på det. Denne eksamens-formen stimulerer også til integrering mellom muntlige og digitale ferdigheter, siden power-points nå er blitt et vanlig hjelpemiddel ved framføringer. Men den

ferdigheten som ser ut til å bli oppfattet som mest perifer, er *regning*. Intervjusamtalene om dette kommer raskt til å dreie seg om de problemene mange elever har med faget matematikk. Matematikklærerne selv har gjennomgående liten forståelse for at språklige ferdigheter skal inn i deres fag: ”*Du sitter ikke og skriver liksom en norsk stil i matematikk*” (lærer, Sletta vgs). Selve den ideen at grunnleggende ferdigheter skal gjennomsyre alle fag blir av mange omtalt som kunstig. Dette gjelder særlig på videregående:

> Man har jo lesning, skriving, regning, muntlig og digital kompetanse, eller hva det er [...]. Jeg holder jo på med språkfag, så for meg er det jo greit. Men det blir litt sånn flåsete, og i enkelte fag virker det direkte irrelevant.
>
> *(Lærer, Berget vgs)*

Også lærere på barnetrinnet gir uttrykk for slike motforestillinger: ”*... det er klart vi prøver å få det inn i alle fag, men jeg må si at det kan bli litt kunstig i noen fag”* (Lærer, Enga 1-7).

Etter en gjennomgang av intervjudataene fra samtlige ti skoler – fire videregående, to ungdomsskoler, to kombinerte barne- og ungdomsskoler og to barneskoler – tegner det seg et bilde som vi oppsummerer i det følgende.

Alle skolene er oppmerksomme på læreplanmålet om grunnleggende ferdigheter. Likevel er det bare én av skolene som har hatt temaet oppe for hele personalet i møtesammenheng. Det kan tolkes som om skoler generelt sett tar for gitt at dette er noe alle lærere kan og vet; noe skolene alltid har jobbet med. Kurstilbudet på området varierer fra ingen kurs til kurs i enkeltfag eller enkeltferdigheter, og kursene omtales ofte som fagkurs (for eksempel naturfag, engelsk eller norsk). Det ytres heller ikke noe sterkt ønske om kursing på dette feltet. Ved de få skolene som rapporterer om kollegasamarbeid rundt de grunnleggende ferdighetene, ser dette arbeidet ut til å være knyttet til arbeidet med å bryte ned kompetansemålene i fagplanene.

Det er stikkordet ”digital” som får samtalen på gli. Da er det imidlertid mer lærernes enn elevenes kompetanse som omtales, og det er svært mye snakk om utstyr og ressurser. Her er det mye frustrasjon og store forskjeller skolene imellom; fra en videregående skole hvor alle elever har bærbare pc-er til en fådelt barneskole hvor noen få pc-er står i et rom hvor andre arbeider. Noen av skolene har digital kompetanse som sitt satsingsområde. Gjennomgående er det imidlertid mindre snakk om hvordan det digitale integreres i fagene, men flere nevner at elevene trenes i å bruke power-point i forbindelse med muntlige framføringer.

Den andre sentrale ferdigheten er lesing. Her avspeiler det seg en forskjell mellom videregående og grunnskole. I begge skoleslag finner vi skoler som har egne leselærere (leseveiledere/leseklinikker), men på videregående virker det som om dette utelukkende koples til hjelpetiltak for elever med lese- og skrivevansker og for minoritetsspråklige elever (yrkesfagelever blir også nevnt). Bortsett fra det, er lesing et ikke-tema på videregående trinn. I grunnskolen er

bildet mer variert. Også der ligger det et fokus på de lesesvake elevene, men i tillegg er mange av skolene med på tiltak som gjelder alle elevene, for eksempel ulike typer lesestimuleringsprosjekter som *Gi rom for lesning*. Dette omtales som et direkte resultat av den utbredte testingen av leseferdighet på grunnskolenivå. Det vi ikke hører noe om, er arbeid med å styrke leseferdighet som en integrert del av fagene. Leselystkampanjene dreier seg utelukkende om lesing av skjønnlitteratur, og verken på grunnskolenivå eller videregående nivå hører vi om tiltak for å styrke lesing av fagtekster.

Ferdighetene regning og skriving koples raskt til henholdsvis matematikkfaget og norskfaget. Mange gir uttrykk for at det er kunstig å skulle integrere regning i alle fag. Med skriving er det motsatt: det foregår i alle fag. Alle påpeker at det er viktig å skrive godt, men faglærerne vegrer seg likevel for å opptre ”som norsklærere”. Verken på grunnskolenivå eller videregående nivå nevnes det noe om ulike kriterier for god skriving i de ulike fagene. Ingen av skolene har spesielle opplegg for skriving, men ved et par av grunnskolene framheves det at norsklærerne arbeider etter den prosessorienterte modellen (”POS”). Flere bemerker at skriving spiller så stor rolle i skolen at elevene får mer enn nok av trening i denne ferdigheten.

Muntlig nevnes sjelden uten på direkte forespørsel. Holdningen blant informantene går fra at muntlig er et forsømt felt, til at det er en ferdighet som elevene er svært gode i. Spesielt nevnes framlegging av prosjektarbeid og den nye formen for muntlig eksamen, der elevene holder et forberedt foredrag. Ingen av skolene rapporterer om spesielle tiltak for å trene muntlighet.

Mesteparten av de tiltakene og aktivitetene som trekkes fram, har oppstått uavhengig av reformen. Leselystkampanjene ble for eksempel iverksatt før LK06, og det samme gjelder ordningen med leseveiledere eller lesekurs. De spredte eksemplene på kollegasamarbeid ser aldri ut til å være initiert av reformen. På direkte spørsmål om dette er nytt med Kunnskapsløftet, får vi med et par mindre unntak, alltid benektende svar.

Arbeid på tvers av fag forekommer i svært liten grad. Dels oppfattes det ikke som noe behov, men der hvor det ville vært ønskelig, er mangel på tid og møteplasser et alvorlig hinder. Der hvor vi hører om samarbeid, er det gjerne knyttet til enkeltindivider i personalet. Ved en videregående skole hører vi om samarbeid mellom biologilærer og norsklærer og mellom yrkesfaglærere og norsklærer, men det presenteres som unntak. Når vi spør mer om hvorfor dette ikke skjer, får vi alltid samme svar: mangel på møtetid.

Skolens kvalitetsarbeid

Det andre aspektet ved reformen som vi har valgt å belyse i denne artikkelen, er skolens erfaringer med kvalitetsarbeidet. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som ble vedtatt av Stortinget våren 2003, skal bidra til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen ved å hjelpe skolene å legge til rette for tilpasset opplæring og dermed gi økt læringsutbytte for elevene. I tillegg skal systemet

bidra til større åpenhet, innsyn og dialog, gi informasjon til myndigheter lokalt og sentralt, og gi et grunnlag for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid (Utdanningsdirektoratet, 2005). Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet har seks deler som skal dekke ulike behov: kartleggingsmateriell, karakter- og læringsstøttende prøver, nasjonale prøver, avgangsprøve og eksamen/fag og svenneprøve og internasjonale studier og veiledningsmateriell (Utdanningsdirektoratet, 2005b). I tillegg har noen kommuner og fylkeskommuner iverksatt egne systemer for kvalitetskontroll. I det lokale arbeidet med læreplanene knyttet til implementeringen av LK06 forutsettes skolene å utforme lokale læreplaner som skal bidra til at elevene utvikler ønsket kompetanse, og å utarbeide kjennetegn på måloppnåelse som kan konkretisere elevenes oppnådde kompetanse (Utdanningsdirektoratet, 2007). Slike kjennetegn er et viktig grunnlag for arbeidet med elevvurdering.

LK06 har ingen omtale av elevvurdering, verken i den generelle delen eller i prinsippdelen. Hver fagplan avsluttes med en beskrivelse av formelle *ordninger* for vurdering. Da vi gjennomførte intervjuene høsten 2007, var ennå mye uavklart på skolene når det gjaldt elevvurdering. De nye forskriftene som ble gjort gjeldende fra juli, var lite kjent, og arbeidet med vurdering var på de fleste skolene individualisert og tilfeldig.

Det er spesielt to dimensjoner ved skolenes kvalitetsarbeid vi har undersøkt. Det første gjelder om lærere og skoleledere forstår kvalitetsvurderingssystemet og økt informasjon om læringsutbytte som et bidrag til systematisk kvalitetsarbeid og skoleutvikling. For det andre har vi undersøkt hvordan skolene i sitt kvalitetsarbeid arbeider med en kompetanse- og målbasert læreplan, og hvordan de oppfatter arbeidet med mål og kriterier som del av arbeidet med elevvurdering.

Generelt sett er lærere og rektorer i grunnskolen positive til *nasjonale prøver*, forutsatt at de kan være til nytte for dem på skole- og elevnivå. Gjennomgående er de imidlertid kritiske til offentliggjøring av resultater og rangeringer.

> Jeg har jo senket skuldrene veldig i forhold til nasjonale prøver, fordi at nå er jo det faktisk en slags test på hvor elevene står når de begynner hos oss, i stedet for at det var en rankingliste i avisen. Jeg har jo snakket mye og høyt i det kommunale systemet om dette med bruk av eksamensresultater, av nasjonale prøver. […] Når en skole som vår, som har det sosiale bakteppet som den har, ligger ca på snittet så har vi gjort en god jobb. Og jeg sier det til lærerne at jeg syns de har gjort en fantastisk jobb når vi kommer der.
>
> *(Rektor, Fagerby 8-10)*

Samtidig presiserer lærerne i grunnskolen at de synes prøvene har vært av varierende kvalitet, og at de ikke alltid ”passer” med læreplan og skolens praksis. Prøvene oppleves som arbeidskrevende, både med hensyn til gjennomføring og oppfølging, og rektorene og lærerne er bekymret for hvilken effekt

prøvene kan ha på motivasjon og arbeidsglede blant elever med spesielle behov. Kun på to av skolene gis det eksempler på at skolene bruker de nasjonale prøvene direkte i kvalitetsarbeidet på skolen. På Eikemo (1-10) følger rektor opp både lærere og elever når resultatene ikke svarer til forventningene, og på Fagerby (8-10) har et svakt resultat i regning medført en betydelig satsning på matematikk. *Kartleggingsprøver* brukes på alle skolene i vårt utvalg. Det vanligste er at lærerne selv eller trinnet/teamet velger hvilket materiell de skal bruke. På fire av grunnskolene stiller kommunen krav om at det gjennomføres kartleggingsprøver i lesing og regning/matematikk. En av skolene forteller at skolenes resultater danner utgangspunkt for politiske drøftinger på kommune-nivået, mens en annen skole innarbeider resultatene i rapporter til kommunen, og rektor får tilbakemelding i medarbeidersamtaler.

> I kommunen her har det vært sånn at det samles til politisk sak hver gang du har vært gjennom aldri så mange mattetester, skolens enkeltresultater, kommunens gjennomsnitt opp mot nasjonale, det er, det behandles politisk, og med kommentarer til hver enkelt skole.
>
> *(Rektor, Enga, 1-7)*

I videregående skole bruker flere av skolene kartlegging i matematikk på VG1, og resultatene av kartleggingen danner utgangspunkt for plassering av elever på teoretisk/praktisk matematikk. Det er vanlig også å ha kartlegging i lesing. Men det virker tilfeldig *hvilke* kartleggingsprøver som brukes (egenutviklede, forlagsprøver, innkjøpte prøver), og også hvor systematisk de brukes.

> I: Er det sånne prøver dere har utviklet selv, eller er det på fylket?
> R: Nei, vi har brukt, ikke på fylket, det er vel, det er vel andre som, jeg husker ikke hvem som har laget dem. Men det er i hvert fall prøver som brukes mange plasser, dette her.
>
> *(Rektor, Berget vgs)*

Elevundersøkelsen synes å være godt innarbeidet i begge skoleslag, og både rektorer og lærere vurderer den positivt. Men det er store variasjoner mellom skolene når det gjelder bruken av undersøkelsen. Rektor på Fjorden videregående skole forteller at fylket oppsummerer undersøkelsen og gir tilbakemelding til skolene i form av røde, gule og grønne ”flagg”. På Sletta videregående skole forteller en lærer at det er avhengig av lærernes egne initiativ hvorvidt resultatene føres tilbake til elevene på en systematisk måte:

> I min klasse så har jeg i hvert fall tatt hele undersøkelsen og gått igjennom med tillitselevene og sett på hva de synes er viktig. […] Begge kontaktlærerne er med […] Og så tar en de tingene som en synes er viktigst […]Sånn at de ser at den undersøkelsen, det er ikke bare, vi tar på alvor og det får betydning hva de svarer.
>
> *(Lærer, Sletta vgs)*

Noen kommuner og fylkeskommuner gjennomfører egne *brukerundersøkelser*. Disse gjennomføres lojalt, men bortsett fra på en videregående skole synes de å ha få konsekvenser for skolens utviklingsarbeid. De *internasjonale undersøkelsene* skaper diskusjon blant skolens ansatte, men har ingen direkte innflytelse på kvalitetsarbeidet på skolen. Lærerne opplever at undersøkelsene skaper støy og fører til at de må forsvare seg som profesjon:

> Yrkesprofesjonaliteten din blir på en måte satt litt sånn på prøve, fordi du hele tiden da skal ut og forsvare jobben din […] vi jobber jo med det, og vi gjør jo liksom ut fra de resurssene vi har, så prøver vi så godt vi kan, ikke sant. Tydeligvis ikke godt nok. Så det er liksom det eneste jeg merker med det der PISA, og det negative, altså pressens negative bilde på skolen.
>
> *(Lærer, Enga 1-7)*

Som vist er det bare unntaksvis at elementene fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet systematisk knyttes til skolens kvalitetsarbeid. Praksis knyttet til *elevvurdering* utgjør en annen dimensjon ved kvalitetsarbeidet, og handler om i hvilken grad skolen lykkes i å synliggjøre forventningene til elevene i form av kompetansemål og vurderingskriterier, og å bidra til at elevene støttes i læringsprosesser gjennom underveisvurdering.

Da våre intervjuer ble gjennomført høsten 2007, var endringene i forskriftene som gjelder elevvurdering nettopp iverksatt.[1] Gjennom intervjuene har vi ønsket å undersøke hvordan lærere og rektorer forstår kompetansemålene og hvordan de jobber med dem på skolen. Vi har også ønsket å dokumentere lærernes vurderingspraksis vis à vis elevene, og om skolen har kommet fram til felles tilnærminger i dette arbeidet. Hvordan de organiserer vurderingsarbeidet, for eksempel gjennom elevsamtaler, er derfor tematisert i intervjuene.

Både i grunnskolen og i videregående skole forteller informantene at de arbeider de med å utvikle vurderingspraksis i tråd med LK06. Arbeidet knyttes opp mot det lokale arbeidet med læreplanene, og spesielt mot hvordan man kan utvikle gode kompetansemål og kriterier. På Fagerby (8-10) forteller rektor at de nye læreplanene har bidratt til å flytte fokus fra innhold til mål, kriterier og vurdering.

> Slik er de på en måte bygd opp da, kompetansemål, hovedmål og delmål, læringstiltak og vurderingskriterier. Og vi sier at verken elevene eller foreldrene skal ikke noen gang være i tvil om hva vi vurderer når vi holder på med noe. Og vi, det vi er veldig opptatt av nå, det er å få elevene til å forstå forskjellen på underveisevaluering og sluttevaluering, og få lærerne til å forstå det. Og dette med å vurdere kompetanse i stedet for kunnskap.
>
> *(Rektor, Fagerby 8-10).*

Grunnskolene synes å ha noe bedre systematikk i sitt arbeid med læreplanene enn de videregående skolene, men det er også variasjoner mellom grunnskolene. I begge skoleslag utføres arbeidet først og fremst på team/trinn/avdelingsnivå,

men det er eksempler fra begge skoleslag på at vurdering er et felles satsnings-område på skolen. Både i grunnskolen og videregående skole oppleves arbeidet med kompetansemål og kriterier som svært tidkrevende, og på dette området er det et ønske om sterkere nasjonal styring.

> Vi har også hatt mye diskusjoner hvor vi vel er ganske enige alle sammen, om at det arbeidet som nå foregår på den enkelte skole, med målnedbryting og utforming av kriterier, det mener vi er et helt feil valg fra departementets side, eller fra direktoratets side, jeg vet ikke hvem det er som er egentlig ligger bak her. Her burde mye mer vært gjort sentralt (…) Men vi tenker at selv om mye mer hadde vært gjort sentralt, så ville det likevel ligget en jobb igjen til oss.
>
> *(Rektor, Enga 1-7)*

Det er også en felles oppfatning (men noe sterkere uttalt i videregående skole) om at informasjon fra nasjonalt nivå om vurdering kommer for sent, og er for fragmentarisk. En lærer på Berget videregående skole sier det slik: *Det kommer bare masse beskjeder ut på nettet. Vi får ikke vite noe i sammenheng. Det er ganske frustrerende, fordi vi står der foran elevene, og, vi vet ikke hvordan det blir.*

Både i videregående skole og i grunnskolen er lærerne bekymret for at økte dokumentasjonskrav kan stjele tid fra arbeidet med elevene. Tre av de videregående skolene er i ferd med å ta i bruk IKT i vurderingsarbeidet. I tillegg til å sikre bedre dokumentasjon, kan læringsplattformer eller annen programvare gjøre vurderingsarbeidet – læreres vurderinger, kompetansemål og vurderings-kriterier - tilgjengelig for elever og foresatte, og dermed føre til en økt bevissthet hos alle parter. Men om, hvordan, og i hvilket omfang slike verktøy brukes, synes foreløpig å være opp til lærerne, og det er ikke alle som er like begeistret:

> Og det som er tanken nå, det er jo at (…) vi skal bruke fire ganger lenger tid på å få det inn på It's Learning, i stedet for å bruke fire ganger kortere tid, og bruke den tiden på elevene. (…) Men så lenge vi har grei nok dokumentasjon, så mener jeg at det skal være greit nok å gjøre papirvarianten. Hovedsaken er jo at det er eleven som skal være i fokus, ikke at skolen skal kunne slå seg på brystet og fortelle alle at, se så fint system vi har.
>
> *(Lærer, Elveland vgs)*

Elevvurdering er først og fremst et anliggende for den enkelte lærer, men i grunnskolen er det sterkere tendens til samarbeid i team eller på trinn enn i videregående skole. Både rektorene og lærerne er mer opptatt av ansvaret de har for å gi en rettferdig vurdering som er til hjelp for elevene i deres utvikling, enn at de føler seg ansvarliggjort i forhold til kommunalt/fylkeskommunalt nivå eller nasjonalt nivå. Mens informantene fra videregående skole kun konstaterer at det er vanskelig å få til elevmedvirkning i vurderingsarbeidet, er flere av grunn-skolene opptatt av hvordan de kan utvikle elevenes vurderingskompetanse.

Elevsamtaler er innført på alle skolene i vårt utvalg, men det er store variasjoner mellom skolene med hensyn til innhold, omfang og hyppighet. I vårt materiale er ikke informantene opptatt av skillet mellom vurdering av elevers sosiale utvikling og deres faglige utvikling. I grunnskolen inneholder både elevsamtaler og foreldrekonferanser begge dimensjoner, men det er en tendens til at vektlegging av faglig utbytte og resultater har fått større plass med Kunnskapsløftet. I videregående skole gjennomføres elevsamtaler vanligvis som en ganske generell samtale med elevene, i tråd med praksis som var innarbeidet før Kunnskapsløftet. Faglige tilbakemeldinger gir lærerne underveis utenom elevsamtalene, men det kan likevel se ut som det også for videregående skole er en *tendens* mot et sterkere faglig fokus også i elevsamtalene:

> Ja, altså jeg har startet litt opp nå i min 3.klasse.. og da setter vi av, ja, rundt et kvarter per elev. At vi gjennomfører en sånn standardisert samtale om hvordan det går og litt avhengig av hva elevene kommer med. Litt i forhold til skoleprestasjon, litt sånn fravær litt sånn hvordan arbeidssituasjonen er, litt tilbakemeldinger fra andre faglærere viss det er spesielle ting. Ellers er mye av dialogen sånn underveis.
>
> *(Lærer, Sletta vgs)*

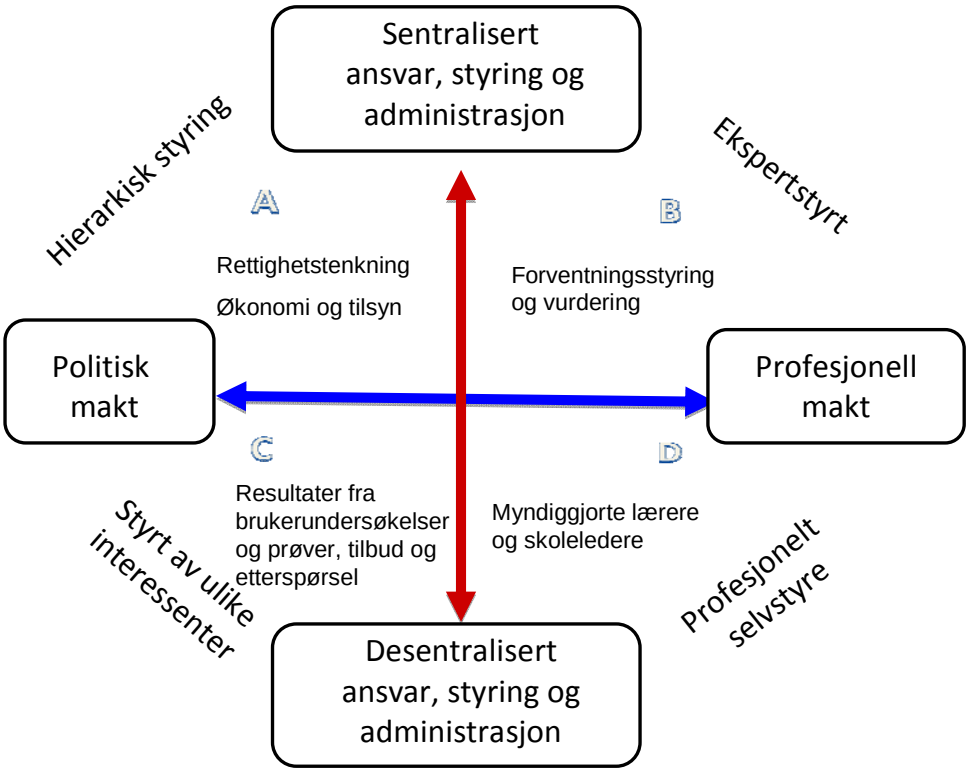
En ordning med elevsamtaler ved oppstart i videregående skole er en ny praksis som er i ferd med å innarbeides. Slike samtaler dreier seg om hvilke forventninger eleven har ved starten på videregående opplæring, planer og ambisjoner, sterke og svake sider.

Generelt sett viser våre data at skolene i liten grad hadde integrert de seks elementene i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering i sitt kvalitetsarbeid. Kvalitet og vurdering var ”på vent”. Men i forbindelse med det lokale arbeidet med læreplanene gjennomførte skolene et omfattende arbeid knyttet til vurderingskriterier og kompetansemål. På grunnskolene var dette som oftest en fellesoppgave for team eller trinn, mens det i de videregående skolene var et individuelt ansvar for faglærerne. Lærerne og rektorene i videregående skole opplevde bare i begrenset grad ytre press i form av krav om dokumentasjon av læringsutbytte.

Diskusjon

Innledningsvis i artikkelen introduserte vi de tre analytiske perspektivene på gjennomføring av nasjonale reformer; et hierarkisk perspektiv, et profesjonsperspektiv og et perspektiv som har vist at reformimplementering ofte skjer i nettverk av aktører der grensene mellom beslutninger og iverksetting er uklar. De nye læreplanene har en utforming som nødvendiggjør lokalt læreplanarbeid der skolen har et tydelig ansvar for å konkretisere og realisere målene. På den andre siden må skolene stå til ansvar for resultatene overfor skoleeier og lokalsamfunnet. Slik sett er det en spenning mellom sentralisering og desentralisering av ansvar og myndighet i gjennomføringen av reformen, mellom hierarkisk

styring og profesjonsstyring. Parallelt indikerer resultatene en spenning mellom politisk og profesjonell makt. På den ene siden gir reformen rom for en myndiggjøring av lærer- og skolelederprofesjonen gjennom stor grad av tillit til profesjonsutøverne. På den andre siden fatter politikerne en rekke vedtak knyttet til kompetanseutvikling, rapportering og vurdering som er med på å overprøve profesjonens prioriteringer. Disse spenningene kan konkretiseres i følgende modell:



Figur 1. Mekanismer for styring

Modellen konkretiserer noen karakteristika ved de ulike mekanismene for styring og fungerer som en tankemodell i vår videre diskusjon av resultatene.

Spenningen mellom profesjon og politikk

Våre to dypdykk – grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering – peker begge i retning av en spenning mellom profesjon og politikk. I korthet kan det virke som om intensjonen med å integrere grunnleggende ferdigheter i alle fag ikke er blitt forstått. Arbeid med lesing, skriving og muntlige ferdigheter er noe skolen alltid har arbeidet med, og dermed gir ikke Kunnskapsløftet noen ny retning i dette arbeidet. Digitale ferdigheter oppfattes som en ny forventning, men realisering av dette målet er primært knyttet til innkjøp av digitalt utstyr. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering knyttes i liten grad til skolens kvalitetsarbeid, mens arbeidet med elevvurdering først og fremst er rettet mot

utvikling av kompetansemål og kriterier som del av det lokale arbeidet med læreplanene.

Når det gjelder arbeidet med grunnleggende ferdigheter, synes det å være få som har oppfanget signaler om at de skal prioritere dette.[2] Det gjelder både faglig og organisatorisk. Som styringsdokument er heller ikke læreplanen tilstrekkelig på dette punktet, hvis den leses uavhengig av grunnlagsdokumentene (bl.a. DeSeCo 2002 og Stortingsmelding 30, *Kultur for læring*, se Møller & Aasen, 2009, s. 33). Dermed får skolen liten hjelp til å forstå omfanget av begrepet slik det er tenkt fra sentralnivåets side. Når intensjonen om samarbeid på tvers av fag ikke uttrykkes eksplisitt, blir det lett noe vilkårlig over det, særlig fordi slikt samarbeid må følges opp med organisatoriske tiltak lokalt. Her er det er nærliggende å sammenligne med R 97's krav om en viss prosent tverrfaglige prosjektarbeid i alle fag. Evalueringen av R 97 viste at reformen på dette punktet *fikk* konsekvenser, ikke bare fordi kravene var eksplisitte, men også fordi dette læreplanmålet ble fulgt opp av en omfattende kursvirksomhet både lokalt og regionalt. Ikke noe av dette har vært tilfelle med grunnleggende ferdigheter. I tillegg er de faglige kompetansemålene som involverer grunnleggende ferdigheter, formulert slik at de lett blir tatt som en selvfølge. Forståelsen av at kravet til de fem ferdighetene øker med årene, hemmes også av at betegnelsen "grunnleggende" lett kan tolkes som "elementær".[3]

Det kan være interessant å se forsøket på å introdusere grunnleggende ferdigheter i lys av en annen pedagogisk nyorientering: inntoget av prosessorientert skrivepedagogikk i norskfaget. Denne pedagogikken ble båret fram som en nedenfra-og-opp-bevegelse av norsklærere på midten av 1980-tallet. Den ble spredd gjennom lokale kurs, sterkt støttet av Landslaget for norskundervisning, og fikk takket være enkeltstående høgskolelærere inntog i lærerutdanningen. I styringssammenheng skjedde det først noe da prinsippene for pedagogikken ble formulert gjennom læreplanen L97, noe som i neste omgang fikk konsekvenser for lærebøkene. Etter noen år valgte Utdanningsdirektoratet å ta et enda sterkere styringsgrep ved å innføre en organisering av avgangsprøva i norsk som forutsatte prosessorienterte arbeidsformer, den såkalte "skrivedagmodellen".[4] Når dette i det hele tatt var politisk mulig, hang det utvilsomt sammen med at eksamensformen ble sett på som en logisk konsekvens av en pedagogikk som var kommet nedenfra, og at den allerede var tatt i bruk på flere skoler. (For mer informasjon om prosesskriving i norsk skole, se Hoel, 1995; Hertzberg, 1997; Grøtan & al, 2000; Roe, 2003).

Som en oppsummering kan vi si at læreplanmålet om grunnleggende ferdigheter faller mellom to stoler: det er ikke båret fram nedenfra, og de som har hatt mulighet til å bruke sin styringsmyndighet til å kreve det gjennomført, har ikke gjort det.

Når det gjelder skolens arbeid med elevvurdering har den sentrale styringen vært svak, noe som har gitt stort rom for myndiggjøring av profesjonen. Selv om læreplanenes kompetansemål var tenkt utformet på en måte som gjorde dem

egnet til å vurdere elevenes måloppnåelse (Stortingsmelding 30, 2003-2004), oppleves det som svært krevende å utvikle kjennetegn på måloppnåelse (se også Engelsen, 2008). Læreplaner som i mindre grad enn før detaljstyrer innhold og arbeidsmåter, kan skape rom for myndiggjøring av profesjonen, men dette forutsetter at det utvikles kompetanse for og settes av tid til det lokale arbeidet med vurderingskriterier. Som en støtte til skolenes arbeid med vurdering har Utdanningsdirektoratet utviklet veiledninger til flere av læreplanene for fag. I disse gis det forslag til hvordan kompetansemålene kan operasjonaliseres i kjennetegn på måloppnåelse. I sluttrapporten til prosjektet "Bedre vurderingspraksis" anbefaler Utdanningsdirektoratet at det utvikles *veiledende* nasjonale kjennetegn for en rekke fag, samtidig som det satses bredt på å videreutvikle skolens vurderingspraksis (Utdanningsdirektoratet, 2009). Slik plasseres elevvurdering midt i spenningsfeltet mellom politikk og profesjon.

Spenningen mellom sentralisering og desentralisering

Kunnskapsløftet kjennetegnes av at en både desentraliserer ansvar ved å stille høye forventninger til skoleeiere og skoler om styring og administrasjon, og samtidig sentraliserer ved å ansvarliggjøre i forhold til resultater. Men det bildet som våre intervjuer gir, tyder på at dette i liten grad har endret praksis på skolenivå. Selv om både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i stor grad er enige i at resultatmålinger gjennom nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser er viktig for utvikling av skolen (Dale & Øzerk, 2009, s. 104), tyder våre funn på at slike oppfatninger har liten betydning for skolenes praksis. Skolene i vårt utvalg opplever både frihet og tillit; det er få *konkrete* føringer for kvalitetsarbeidet. Riktignok pålegges de å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, enten av skoleeier eller av nasjonale myndigheter, men i påfallende liten grad stilles de til ansvar for resultatene. Selv i de tilfellene der resultatene analyseres og oppsummeres av skoleeier eller gjøres til gjenstand for politisk behandling, er det lite som tyder på at lærerne og skolelederne føler seg ansvarliggjort; den resultatorienterte, eller hierarkisk orienterte, ansvarsplikten er lite framtredende, annet som en bakgrunnsstøy. Og selv om det er skoleeiers ansvar å sørge for forsvarlig kvalitet i skolen, viser våre funn at verken kommuner/-fylkeskommuner eller skoler har utviklet robuste systemer for vurdering og utvikling av kvalitet.

Selv om systemene for kvalitetsvurdering ser ut til å mangle eller bare være i sin spede begynnelse, er det en tendens til at oppfatningen av hva som er kvalitet synes å være i endring. Mens skoleutvikling i norsk tradisjon ofte har hatt fokus på prosesskvalitet og til en viss grad strukturkvalitet, kan det se ut som resultatkvalitet er i ferd med å bli mer framtredende (jf. Langfeldt, 2008). Dette kan være en konsekvens av at resultatfokuset står sterkt i samfunnsdebatten, ikke minst i forbindelse med de internasjonale undersøkelsene og de nasjonale prøvene, men det kan også ses i lys av de nasjonale forventningene til kvalitet. Likevel, våre analyser viser at skolene i svært begrenset grad tar i bruk kunnskap

om resultater i kvalitetsarbeidet på skolenivå. Derimot er både lærere og rektorer opptatt av at måling av resultater må være ”nyttig”, det vil si, det må være til hjelp i tilrettelegging av undervisningen. Sentrale elementene i Kunnskapsløftet som nasjonal reform blir dermed frikoblet fra lokal skoleutvikling. Det arbeides med elevvurdering og elevsamtaler, det gjennomføres prøver og kartlegginger, det utarbeides kriterier og målstyrte arbeidsplaner, men de ulike elementene lever sine egne liv. Årsaken kan dels være at det er mye å forholde seg til (både lærere og rektorer peker på stort arbeidspress), dels kan det være at både nasjonalt nivå og skoleeiere ikke kommuniserer tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styrke kvaliteten i skolen. Samtidig handler det om hvordan man kommuniserer på tvers av nivåer, og her har alle parter et ansvar. Dermed vil reformens retning og implementering påvirkes av hvilke arenaer for erfaringsutveksling og samarbeid ulike aktører tar initiativ til. Dette initiativet kan like gjerne komme nedenfra som ovenfra, men i et hierarkisk skolesystem påhviler det et større ansvar på formelle ledernivåer oppover i organisasjonen.

I LK06 er skolene pålagt å arbeide systematisk med alle de fem grunnleggende ferdighetene. Nasjonalt nivå ønsker altså å styre skolens praksis i en bestemt retning. Samtidig er ansvaret for implementering av ny praksis plassert på det lokale nivået. Men selv om skolene ikke prioriterer dette arbeidet, får det ingen konsekvenser. Alle parter synes å leve godt med en situasjon der det ikke gripes fatt i en sentral del av Kunnskapsløftet. Veiledningen for lokalt arbeid med læreplanene på Utdanningsdirektoratets nettsider har etter hvert inkludert en del punkter om grunnleggende ferdigheter, men veiledningene kom sent og gjelder bare noen få fag. Dette er med andre ord et område der sentrale myndigheter forsøker å regulere arbeidet på lokalt nivå, men hvor skoler og skoleeiere opplever at de får liten veiledning i hvordan de skal gripe an arbeidet.

Konklusjon

Samlet sett tyder vårt materiale på at reformen ikke har medført store endringer i skolenes profesjonsforståelse, slik det er eksemplifisert gjennom beretninger om kvalitetsarbeidet og de grunnleggende ferdighetene. Det gjelder både grunnskole og videregående, og studieforberedende så vel som yrkesforberedende programmer. I et styrings- og forvaltningsperspektiv er det grunnlag for å hevde at på de to områdene vi har undersøkt, har ikke målstyringen vært vellykket. Hvis hensikten har vært å myndiggjøre lærerprofesjonen, ser det ikke ut til at lærerne har fått tilstrekkelig informasjon til å oppfatte hvor dypt grunnleggende ferdigheter griper inn i de enkelte fagene eller hvordan det nasjonale systemet for kvalitetsutvikling kan bidra til å styrke lærerarbeidet. Den politiske styringen ser også ut til å ha vært for svak; rektorene og lærerne i vårt materiale opplever ikke at disse forventningene er blitt kommunisert til dem.

Det er mulig at lærerne oppfatter elementet om grunnleggende ferdigheter i læreplanen som en selvsagt del av skolens innhold, og derfor fortsetter praksis som tidligere. Selv om Utdanningsdirektoratet i 2008 la ut en fyldigere beskrivelse av intensjonen med de grunnleggende ferdighetene, kan man neppe forvente at skolene på egen hånd skal holde seg orientert om alle endringene som kommer på direktoratets nettsider (teksten ble for øvrig fjernet året etter). Og selv om læreplandokumentet fra starten av hadde hatt klare og utvetydige signaler om grunnleggende ferdigheter, ville det neppe vært tilstrekkelig i seg selv. Realiseringen av læreplanmål som krever lærersamarbeid, må følges opp med krav om organisatoriske tiltak. Når lærerne etterlyser møtetid for å samarbeide og bedre tilbud om etterutdanning, peker de på et reelt hinder for å arbeide seriøst med grunnleggende ferdigheter. Heri illustreres en ubalanse mellom den forventningsstyringen utøvd av statlig nivå og opplevelsen av myndiggjøring på lokalt skolenivå.

Skolene i vårt utvalg opplever både frihet og tillit på noen områder og tvang og rapporteringskrav på andre områder. Både skoleeier og nasjonale myndigheter pålegger skolene å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, men i påfallende liten grad har dette så langt hatt konsekvenser for skolens virksomhet utover at det på skole- og profesjonsnivå karakteriseres som en ”tidstyv”.

Dette indikerer en ubalanse og en spenning mellom politisk og profesjonell styring. Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styre kvaliteten i skolen. Skolene må selv finne måter å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes vurderingspraksis, undervisningspraksis og læreplanarbeid. Ideelt sett bør dette være en del av profesjonskunnskapens område, men en slik kobling krever både kompetanse, tid og arenaer. Til en viss grad kan dette ses i sammenheng med at styringsnivåene over skolen ikke har klart å etablere det nødvendige støtteapparatet, noe som er politikkens ansvarsområde. Når et sentralt element i styringsreformen er *kunnskapsbasert yrkesutøvelse*, er det viktig å se på hvordan nivåene spiller sammen for å sikre dette. Vår studie tyder på at det er ubalanse i systemet. Hvis vi bare anvender et hierarkisk og et profesjonsperspektiv på implementeringen av grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering i skolen, er følgende konklusjon nærliggende: Lærerprofesjonen har ikke så langt ivaretatt sitt ansvar for å endre undervisningspraksis i tråd med Kunnskapsløftets intensjoner, og dermed strammes det politiske grepet i form av nasjonale veiledende retningslinjer og rapporteringskrav. Det aktualiserer også problemer knyttet til *ansvarliggjøring* av skolenivået, hvordan balansen mellom de ulike ”ansvarsregimene” utvikler seg, og om videre utvikling innebærer en deprofesjonalisering av lærerarbeidet.

Men disse perspektivene tar for gitt at det eksisterer et tydelig skille mellom politikk og profesjon, mellom styring og forvaltning. Praksis viser at grensene er uklare. Tidligere studier av reformimplementering har i tillegg vist at gode for-

bindelseslinjer mellom styrings- og forvaltningsnivåene er avgjørende betingelser for vellykket implementering, og at utdanningsreformene neppe representerer enten myndiggjøring eller deprofesjonalisering. Det er mer snakk om at ulike elementer eksisterer side om side (Datnow, 2002; Klette, 2003). Ved å inkludere et nettverksperspektiv på implementeringen av grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering i skolen, rettes oppmerksomheten mot dialogene på tvers av politikk og profesjon, og på tvers av nivåer i skoleverket. Kommunen som skoleeier har en tvetydig status som forvaltningsorgan under staten og som selvstyreorgan med egen beslutningsmyndighet, egne folkevalgte og egen administrasjon. Dette setter gjennomføringen av Kunnskapsløftet inn i en bestemt ramme, og kommunene kommer lett i klemme mellom kommunalt selvstyre og kommunen som forvaltningsorgan for staten.

Spørsmålet er hvordan politikken utformes lokalt, hvordan både lærere, skoleledere og andre aktører inngår i skiftende nettverk, og dermed påvirker hverandres forståelse av utdanningsreformene. Vår studie viser at arenaer for dialog og samarbeid på tvers er lite utviklet. Jevnt over tilbyr skoleeierne som inngår i vårt materiale, for lite støtte til sine rektorer og lærere. For det første opplever aktørene i skolene uklar kommunikasjon om reformen både fra nasjonalt nivå og skoleeiernivå. For det andre har mange kommuner de siste ti årene valgt å gå over til såkalt to-nivå-organisering der skolefaglig seksjon enten er falt bort eller er sterkt svekket. Det er stor variasjon når det gjelder skolefaglig kompetanse og bemanning hos skoleeierne. Dette svekker vilkårene for implementeringen av reformen. Vi registrerer at noen kommuner nå er i ferd med å bygge opp igjen det pedagogiske støtteapparatet. Dette muliggjør nye arenaer for samarbeid om kvalitetsutvikling i skolen på tvers av nivåer. Sannsynligvis ligger det et uutnyttet potensial for utviklingsorienterte prosesser både i de formelle og uformelle relasjonene som eksisterer mellom styringsnivåene og den lokale skole. I slike relasjoner ligger muligheten for å gjennomføre en bærekraftig reform.

Litteratur

Berge, K. L. (2007). Grunnleggende om de grunnleggende ferdighetene. I H. Hølleland (red.), *På vei mot Kunnskapsløftet – Begrunnelser, løsninger og utfordringer* (228-250). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag,.

Cuban, L. (1996). *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms. 1980 – 1990*. New York: Teachers College Press.

Cuban, L. (1998). How schools change reforms: Redefining reform success and failure. *Teachers College Record, 99*(3), 153 – 177.

Datnow, A. (2002). Can we transplant educational reform, and does it last? *Journal of educational Change, 3*(3/4), 215 – 239.

Elmore, R.E. (1996). Getting to scale with good educational practices. *Harvard Educational Review, 66*(1), 1-26.

Engelsen, B. U. (2008). *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter. Rapport 1*, Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

Fullan, M. (1999). *Change Forces: The Sequel*. London: Falmer Press.
Grøtan, A., Helstad, K., Hertzberg, F. & Roe, A. (2000). Innovasjon i klasserommet: Tilfellet prosessorientert skrivepedagogikk. *Norsk pedagogisk tidsskrift, 2000*(2-3), 171-184.
Hargreaves, A. & Fink, D. (2000). Three dimensions of educational reform. *Educational Leadership, 57*(7), 30 – 34.
Hertzberg, F. (1997). Rett ting til rett tid, eller prosesskrivingens inntog i landet. I *"Du skal ikkje ha andre fag enn norsk"* (84-102). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
Hodgson, J., Rønning, W., Skogvold, A. S. & Tominson, P. (2010). *På vei fra læreplan til klasserom. Om læreres fortolkning, planlegging og syn på LK06.* NF-rapport 3. Bodø: Nordlandsforskning.
(Kan lastes ned fra http://nordlandsforskning.no/publikasjoner/rapporter/1107-laereplan)
Hoel, T. L. (1995). Prosessorientert skrivepedagogikk – Før – nå – og så? *Nordisk pedagogik* (1), 11-21.
Hopmann, S. T. (2003). On the evaluation of curriculum reforms. I P. Haug & T. A. Schwandt (Red.), *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives. A Volume in Evaluation and Society.* Connecticut: Information Age Publishing Inc.
Klette, K. (2002). Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries. *Journal of Educational Change, 3*(3/4), 265 – 282.
Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar.* Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
Møller, J. & Aasen, P. (2009). Faglig kontekst og analytiske perspektiver. I Møller, J., Prøitz, T. & Aasen, P. (red.), *Kunnskapsløftet - tung bør å bære?* (s. 45-55). Oslo: NIFU STEP
Møller, J., Prøitz, T. & Aasen, P. (red.) (2009). *Kunnskapsløftet - tung bør å bære? Underveisanalyser av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon.* NIFU STEP rapport 42/2009. Oslo: NIFU STEP.
Nespor, J. (2002) Networks and contexts of reform. *Journal of Educational Change, 3*(3/4), 365-382.
Roe, A. (2003) *Prosessorientert skrivepedagogikk før og etter L 97.* Rapport fra en spørreundersøkelse om bruk av prosessorientert skrivepedagogikk blant norsklærere på ungdomstrinnet i 1996 og 2002 utarbeidet for Læringssenteret.
Sandberg, N. & Aasen, P. (2008). *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport 1. Evaluering av Kunnskapsløftet.* NIFU STEP rapport 42/2009. Oslo: NIFU STEP.
Sivesind, K. & Bachmann, K. E. (2002). Hva læreplanen kan – og ikke kan. I K. Nesje & S. Hopmann (red.), *En lærende skole. L97 i skolepraksis.* Oslo: Cappelen Akademisk forlag
Stoker, G. (1998). Governance as Theory: five propositions. *International Social Science Journal, 50*(1), 17-28.
Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004). Kultur for læring. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008). Kvalitet i skolen. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Utdanningsdirektoratet (2009). *Sluttrapport. Oppdragsbrev nr. 6 – 2007 om tiltak knyttet til individvurdering i skole og fag- og yrkesopplæring.* Lastet ned fra http://www.udir.no/Rapporter/Bedre-vurderingspraksis-sluttrapport-fra-Utdanningsdirektoratet-2009/
Utdanningsdirektoratet. Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner. Lastet ned fra http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=58425&epslanguage=NO

[1] I 2007 ble forskift til opplæringsloven endret på tre områder: det ble innført felles karakter-beskrivelser for hele grunnopplæringen, et felles grunnlag for vurdering med og uten karakter, og det ble innført en ny bestemmelse om førstegangsvitnemål. En viktig presisering er at det tydeliggjøres et skille mellom vurdering av elevers kompetanse i fag og vurdering av elevens utvikling i lys av skolens formål, generell del og prinsipper for opplæring i LK06.
[2] Dette samsvarer fullt ut med konklusjonene i Delrapport II fra Nordlandsforskning, Hodgson mfl 2010.
[3] Ved skolestart høsten 2008 ble det på Utdanningsdirektoratets nettside lagt ut en artikkel om de grunnleggende ferdighetene som klart presiserte at det ikke dreide seg om begynnerferdigheter og at lærerne i ulike fag måtte samarbeide. Denne artikkelen ble imidlertid fjernet året etter.
[4] Skrivedagmodellen begynte som et forsøk i 1991 og ble gjort til normalordning i 2002. Etter Kunnskapsløftet er denne eksamensformen fjernet.