

Skolekultur i endring.

*Om lærernes deltakelse i utviklingen av den
videregående skolen 1976-2010.*

av

Lars Erik Larsen



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2015

Skolekultur i endring.

*Om lærernes deltakelse i utviklingen av den
videregående skolen 1976-2010.*

av

Lars Erik Larsen



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2015

Copyright: Lars Erik Larsen

År: 2015

Tittel: Skolekultur i endring – Om lærernes deltakelse i utviklingen av den videregående skole 1976-2010.

Forfatter: Lars Erik Larsen

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Jeg vil takke svigerfaren min Øystein for å uvurderlig hjelp, veiledning, korrekturlesningen og ikke minst mange og hyggelige samtaler. Takk til min veileder Kim G. Helsvig for god hjelp, grundige tilbakemeldinger og oppmuntring underveis. Bokkomiteen i Kunnskapsdepartementets historieprosjekt har kommet med nyttige innspill og kommentarer i sluttspurten.

En stor takk til hver og en av informantene. Deres engasjerte bidrag har vært essensielle for å forstå utviklingen i skolen de siste 30 årene. Utdanningsforbundet ved Kristin Sandberg har vært behjelpelig med tilrettelegging av kildematerialet.

Jeg har satt pris på interessante diskusjoner med min kjære venn Kim under arbeidet med oppgaven. Sissel har bidratt med gode språklige innspill. Takk til familie og venner for støtte underveis. Og til sist, Anna og Halvard, takk for deres tålmodighet og gode humør. Uten dere ingen kjerne i livet.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1.1	Problemstilling og oppbygning av oppgaven	2
1.1.2	Kilder og metode.....	5
Del 1: Kontakt med sentral myndighet.....		7
2	Rådet for videregående opplæring 1976-1992	9
2.1.1	Reform 74: Lov om videregående opplæring.....	9
2.1.2	Reform 74: demokrati og medbestemmelse.....	10
2.1.3	Rådet for videregående opplæring 1976-92	12
2.1.4	RVO: Organisering.....	13
2.1.5	Fagplaner.....	15
2.1.6	Desentralisert fagplanarbeid.....	17
2.1.7	Tidsskriftet Videregående Opplæring	18
2.1.8	Politisk styring av RVO	21
2.1.9	Oppsummering.....	23
3	Fra Råd til Direktorat 1992-2010.....	25
3.1.1	Modernisering og fornyelse i offentlig sektor	25
3.1.2	OECD-rapporten: Et internasjonalt perspektiv på norsk utdanningspolitikken	27
3.1.3	Statskonsults rapport	28
3.1.4	RVOs høringsuttalelse	29
3.1.5	Strukturendring i VGS. Stortingsmelding nr. 37 (1990-91).....	31
3.1.6	Strukturendringer i VGS og Reform 94	32
3.1.7	Rådssystemet nedlegges og målstyring innføres.....	33
3.1.8	Hernes som nasjonal strateg.....	38
3.1.9	Den nye lærerrollen. Hverdagen etter R94	41
3.1.10	Kunnskapsløftet.....	42
3.1.11	Kunnskapsløftet som styringsreform.....	42
3.1.12	Kompetansebaserte læreplaner	43
3.1.13	Utdanningsdirektoratet.....	44
3.1.14	Evalueringen av Kunnskapsløftet	48
3.1.15	Dialog om implementering: Snevrere rammer for lærerinnsflytelse.....	49
3.1.16	Oppsummering	52
Del 2: Faglig-pedagogisk engasjement i organisasjonene		53
4	Faglig-pedagogisk arbeid i Norsk Lektorlag/NUFO 1976-1993.....	55
4.1.1	Kamp om lønn og arbeidstid.....	57
4.1.2	Faglig-pedagogisk arbeid i skyggen av lønns- og arbeidstidskamp	59
4.1.3	Landsseksjonen for historie og samfunnsfag 1976-1990: Innspill og påvirkning....	62
4.1.4	Landsseksjonenes informasjonsarbeid.....	64
4.1.5	Fra landsseksjon til fagråd 1990-1993	67
4.1.6	Faglig-pedagogisk engasjement i NUFO 1993.....	68
5	Faglig-pedagogisk arbeid i Lærerforbundet/ Utdanningsforbundet 1993-2010	69
5.1.1	Lærerforbundet 1993-2001.....	70
5.1.2	De nye fagrådene	71

5.1.3	Fagfora: en illusjon?.....	73
5.1.4	Fagrådsinitiativ for tidsskrift: Sentralt avslag!.....	75
5.1.5	Fagrådet for samfunnsfag 1993-2001.....	78
5.1.6	Utdanningsforbundet.....	79
5.1.7	Starten på slutten for fagrådet.....	80
5.1.8	Et spørsmål om kontroll? Første steg mot nedleggelse.....	82
5.1.9	Ad-hoc: Fagrådene legges ned.....	85
5.1.10	Endret mulighet for faglig-pedagogisk engasjement.....	87
Del 3: Lokal medbestemmelse.....		89
6	Skoleutvalg og lærerråd ved skolen 1976-94	91
6.1.1	Skoleutvalg	92
6.1.2	Lærerråd.....	92
6.1.3	Hovedlærer.....	94
6.1.4	Organisasjonsutvikling (OU).....	95
6.1.5	Medbestemmelse etter intensjonen?	96
6.1.6	A-VGS.....	97
6.1.7	Lærerrådets arbeidsform.....	97
6.1.8	Nybygg: En grundig behandling	99
6.1.9	Organisasjonsutvikling ved A-VGS.....	100
6.1.10	Skoleutvalget ved A-VGS.....	102
6.1.11	B-VGS.....	103
6.1.12	Lærerrådet viker	104
6.1.13	Oppsummering	106
7	Lokal medbestemmelse 1994-2010	109
7.1.1	Ledelse som masteridè.....	109
7.1.2	Omveltning av det indre demokrati.....	110
7.1.3	En ny kommunelov endrer skoledemokratiet	112
7.1.4	Kunnskapsløftet	116
7.1.5	B-VGS.....	117
7.1.6	A-VGS.....	120
7.1.7	Oppsummering.....	122
Del 4: Avslutning		125
8	Avslutning.....	127
8.1.1	Fra Maktutredning til KUD: Barnet ut med badevannet.....	127
8.1.2	Ledelse, styringsevne, og styringsrett	128
8.1.3	PISA/OECD	128
8.1.4	Et nytt jerntriangel?.....	129
8.1.5	Medvirkning og medbestemmelse: Elever og lærere.....	131
Etterord		133
Litteraturliste.....		135
Vedlegg / Appendiks.....		149

1 Innledning

I grunnlovsfeiringen i 2014 ble det skrevet og talt om demokratiet og dets utfordringer. For Stortingspresident Olemic Thommesen var grunnlovsfeiringen en «Feiring av felleskapet og følelsen av at vi alle er deltakere...» og et «... startpunkt for en utviklingslinje som gjennom 200 år har omdannet stadig flere fra tilskuere til deltagere i samfunnet.»¹ Thommesens ord treffer noe vesentlig i vårt ideal om demokrati, men også når det gjelder forutsetningene for at samfunnet skal kunne løse nye problemer på en god måte. Dette er det grunnleggende utgangspunktet for denne oppgaven: I et velfungerende demokrati er det et sentralt element at borgerne, yrkesutøverne, lærerne skal være aktive deltakere som bruker sine erfaringer, sine ressurser og sin ytringsfrihet til å utvikle og forbedre forholdene hver på sin plass i møtet med nye utfordringer. For lærerne er det viktig for å opprettholde motivasjon og engasjement. Det er viktig for å skape en bedre skole. Dette blir to sider av samme sak.

Under gjennomføringen av reformene i videregående skole på 1990-tallet var det til dels store protester blant lærerne. Lærerne opplevde at de ikke ble hørt, at deres innspill og uttalelser ble oversett. Som deltakere i norsk skolevesen følte mange at de ikke ble tatt med i utformingen av en ny skolereform. Det er mye som tyder på at denne utviklingen har fortsatt, og at lærerne i dag -sammenlignet med situasjonen for 30-40 år siden- til en viss grad er frakoblet når det gjelder påvirkning og utforming av skolen. I denne oppgaven er det de studieforberedende eller allmennfaglige retninger som skal undersøkes, men det er likevel interessant å kaste et sideblikk på ungdomskolen og yrkesfaglige studieretninger.

I det denne oppgaven går til trykking finner vi ganske klare uttrykk for frustrasjon blant lærere i disse skoleslagene. Yrkesfaglæreren Anders Frøstrup beskriver en prosess hvor regjeringen nedsetter ulike utvalg for å utrede nye yrkesfagsmodeller uten at medlemmene i disse har yrkesfaglig kompetanse og/eller erfaring fra skolen.² Han kritiserer at informasjon om utvalgenes sammensetning og mandat kommer først flere måneder etter at beslutningene er fattet, uten at berørte parter har hatt mulighet til å komme med konstruktive innspill og forslag. Høsten 2015 vant Marianne Glesaaen en konkurranse i Aftenposten om hvordan norsk skole kan bli bedre.³ Hun skriver om hvordan lærerne i ungdomsskolen har en følelse av å bli dirigert og umyndiggjort i sin skolehverdag uten særlige muligheter til å påvirke

¹ Olemic Thommesen (2014), *Hva betyr Grunnloven for deg?*, Aftenposten 16.02.2014.

² Anders Frøstrup(2015), *Åpent brev til Isaksen, Klassekampen*, 06.10.2015.

³ Marianne Glesaaen (2015), *La lærerne få gjøre skolen bedre*, Aftenposten 12.10.2015.

⁴ utgitt i perioden 1977-1992.

strømmen av prosjekter eller nye læreplaner. Glesaaen ber politikerne ta en titt bakover i historien og se på hvordan skolen har fungert tidligere.

1.1.1 Problemstilling og oppbygning av oppgaven

I tråd med Glesaaens anbefalinger kan vi gå tilbake til en videregående skole rundt 1990. En kan forestille seg en arbeidspult på et lærerrom. I hyllen bak arbeidspulten står det noen utgaver av elevenes lærebøker, annen faglitteratur og forskjellige brukte og ubrukte læringsopplegg. Litt høyere opp i bokhyllen står det tre permer. Den ene permen har tittelen *RVO* med undertittelen *læreplanutvikling/eksamen*. På den andre permen står det *NUFO* med undertittelen *Fagråd*, og på den tredje permen står det *Lærerråd/Skoleutvalg*. Rådet for videregående opplæring(RVO) var et nasjonalt råd som på oppdrag fra departementet førte tilsyn med og sørget for faglig-pedagogisk utvikling av VGS. Norsk Undervisningsforbund(NUFO) var den fagforeningen som hadde flest medlemmer i den videregående skolen i 1990, og organisasjonen var engasjert i den faglig-pedagogiske utviklingen av skolen. Skoleutvalgene og lærerrådet var lovfestede forvaltningsorgan ved den enkelte skole hvor lærerkollegiet var delaktige i driften og utviklingen av den enkelte skole. Gjennom disse tre ulike organene eller kanalene for påvirkning kunne lærere engasjere seg i utviklingen av skolen, og det er innholdet i disse permene jeg ønsker å følge fra etableringen av den videregående skolen i 1976 og frem til i dag. Det er lite sannsynlig at en lærer eller ett fagmiljø ved en skole var engasjert på alle tre områdene samtidig. Jeg synes allikevel det er viktig å behandle alle mulighetene en faglig engasjert lærer hadde for innflytelse i utviklingen av skolen. Hvordan og hvorfor denne muligheten har endret seg er mitt hovedanliggende.

Et konkret eksempel antyder at det har skjedd endringer i forholdet mellom lærerne, myndighetene og samfunnet. I 1977 utga RVO tidsskriftet *Videregående Opplæring*⁴ for første gang, og her blir tidsskriftets hovedoppgaver beskrevet. Redaktøren ønsket at tidsskriftet i tillegg til å være en informasjonskanal også skulle være et debattforum.⁵ Valget av tidsskrift som informasjonsmedium ble gjort for å legge til rette for en god dialog med lærerne og unngå enveiskommunikasjon. Kontrasten til dagens situasjon og Utdanningsdirektoratets internettportal er stor.⁶ I dag henvises lærere som har spørsmål, til skoleledelsen eller eventuelt til skoleeier. På relativt kort tid, kortere enn en vanlig yrkesaktiv

⁴ utgitt i perioden 1977-1992.

⁵ Videregående Opplæring nr. 1/1977.

⁶ Utdanningsdirektoratets nettverksportal: <http://www.udir.no/Stottemeny/Om-direktoratet/Kontaktinformasjon/> 25.10.2015.

karriere, er det altså flere tegn som tyder på at det har skjedd store endringer i forholdet mellom lærerne, myndighetene og samfunnet.

Min hovedproblemstilling er: Hvordan har lærernes deltakelse og medbestemmelse i utviklingen av den videregående skole endret seg i perioden 1976-2010?

Utdanningsreformene de siste 30 årene har vært mange og omfattende. Jeg ønsker å avgrense min oppgave til den videregående skolen. Det er i denne delen av skoleverket at lærerne trolig har hatt størst faglig medvirkning og ansvar. Det er også her man finner lærere med høyest utdanning. Antakelsen er da at høyere utdanning fører til større interesse for og deltagelse i utformingen av faget og skoledemokratiet. I de tilfellene hvor jeg trenger å avgrense til et fagområde har jeg avgrenset til fagene samfunnsfag/historie.

Jeg har valgt å dele oppgaven i tre hoveddeler der hver del har en kronologisk utvikling med en avslutning i del fire. Hver del har to kapitler med et dreiepunkt rundt 1990. I første del av 1990-tallet kom de sentrale lovendringene som endret styringsstrukturen i VGS og virket inn på lærernes mulighet for deltakelse og medbestemmelse i skoleutviklingen.

I del 1 vil jeg behandle lærernes kontakt med sentral myndighet. I kapittel 2 vil jeg behandle hvilken form for kontakt og innflytelse lærerne hadde med sentral myndighet i perioden 1976-92. Jeg vil her ta utgangspunkt i Reform 74 og hvordan rådsorganisering la til rette for kontakt med faglig engasjerte lærere i skolen, men også trekke inn sentrale problemer og utfordringer ved rådssystemet. I kapittel 3 vil jeg beskrive hvordan lærernes kontakt med og innflytelse på sentral myndighet har endret seg siden 1992. De omfattende strukturendringene på begynnelsen av 1990-tallet hadde bred politisk støtte i Stortinget. Jeg vil beskrive bakgrunnen for disse og hvilke konsekvenser lovendringen fikk for faglig engasjerte læreres kontakt med sentral myndighet. Jeg vil videre behandle reformen av VGS på 2000-tallet og vise hvilke konsekvenser den hadde for lærernes kontakt med sentral myndighet. Tilslutt vil jeg gi et eksempel som viser hvordan lærerne i dag kan ha kontakt med og innflytelse på sentral myndighet. Reformene i VGS i den perioden som blir behandlet, innebar også store innholdsmessige endringer av VGS. Disse er ikke mitt hovedanliggende. I den grad de fremheves, er det for å vise hvilke konsekvenser de fikk for lærernes medbestemmelse.

I del 2 av oppgaven vil jeg se på hvordan det faglig-pedagogisk engasjement har utviklet seg i lærerorganisasjonene i perioden 1976-2010. Lærernes arbeid for å påvirke fagmetode og faginnhold foregikk ikke utelukkende i direkte kontakt med sentral myndighet

men også innen organisasjonene. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan dette engasjementet og arbeidet utviklet seg i perioden 1976-2010. Jeg har valgt å avgrense min behandling til Norsk Lektorlag/Norsk Undervisningsforbund/Lærerforbundet og Utdanningsforbundet. Det er den organisasjonen som har flest medlemmer i VGS og den organisasjonen som har lengst historie og tradisjon som fagforening i skolen. I 1997 ble Norsk Lektorlag(d.y.)opprettet av en utbrytergruppe fra Lærerforbundet.⁷ Norsk Lektorlag d.y. har hatt en sterk faglig-pedagogisk profil, og organisasjonen har en profesjonsrettet profil for lektorer og lærere med høyere utdanning. Samtidig er Utdanningsforbundet den organisasjonen som har klart flest medlemmer i VGS i dag, og jeg ønsker derfor å behandle utviklingen i Utdanningsforbundet. I kapittel 4 vil jeg se på hvordan Norsk Lektorlag/NUFO organiserte landsseksjoner/fagråd og hvordan disse var engasjert i den faglig-pedagogiske utviklingen av den videregående skolen i perioden 1976-93. Her avgrenses behandlingen til landsseksjonen for historie og samfunnsfag, landsseksjonen for samfunnsfag og sosialfag og fagrådet for samfunnsfag og religion. Jeg vil også for denne perioden beskrive organisasjonsendringer og organisasjonsutvikling som påvirket vektleggingen av det faglig-pedagogiske arbeidet. I kapittel 5 vil jeg behandle det videre arbeidet i fagrådet for samfunnsfag fra 1993-2010. Et sentralt spørsmål her er hvordan det faglig-pedagogiske engasjementet utviklet seg i en stadig større og fusjonert organisasjon, og hvordan samarbeidet med og støtten fra ledelsen sentralt i organisasjonen har utviklet seg.

I del 3 vil jeg se på hvordan lærerne har hatt lokal medbestemmelse ved sin skolen. Kapittel 7 handler om hvordan lærerne deltok i styringen og utviklingen av skolen på det lokale plan i perioden 1976-94. Dette skjedde både gjennom tradisjonsrike lærerråd ved skolen og gjennom skoleutvalg som var en nyvinning i Reform 74. Jeg ønsker å se nærmere på hvordan disse institusjonene fungerte og hvordan de var delaktige og hadde medbestemmelse i utviklingen av skolen. I denne perioden fikk nye ideer om ledelse og styring av skolen stadig større innpass hos myndighetene, og dette bidro til å endre lærernes deltakelse i utviklingen ved den enkelte skole. Sentralt i denne utviklingen er hvordan nye ideer om ledelse og styring av skolen har fått stadig større innpass skolesektoren og endret hvordan lærerne deltar i utviklingen ved den enkelte skole. Jeg har valgt å avgrense min behandling til to utvalgte skoler. Skolene er plassert i hver sin landsdel, en allmennfaglig og en kombinert skole, en med lang historie og en relativt nystartet med kun 30 års historie. Jeg har på denne måten søkt å oppnå en bredde i kildematerialet.

⁷ min utheving: for å skille organisasjonen som eksisterte frem til navnendringen til NUFO i 1983.

1.1.2 Kilder og metode

I del 1 har jeg gjennomgått offentlige dokumenter, stortingsmeldinger og behandlinger av disse i Stortinget. Stortingsmelding nr. 37(1991-92) og Ot.prp.nr 59(1992-93) sammen med Stortingsmelding nr. 30(2003-04) har vært de viktigste for mitt arbeid. I tillegg til egen dokumentgransking har jeg basert min behandling av lovendringene i denne perioden på tidligere forskning. Her er hovedfagsoppgavene til Jan Erling Klausen og Eli Kristiansen fra 1990-tallet vært en viktig kilde. I tillegg har evalueringene av Reform 94 og Kunnskapsløftet, samt Nina Volckmars *Fra solidarisk samværskultur til kunnskapssolidaritet*, og Torunn Lauvdals *Pedagogikk, Politikk og Byråkrati* behandling av Reform 94 vært til stor hjelp. Videre har jeg gjennomgått deler av RVOs arkiv. Jeg har også gjort intervjuer med to informanter som har vært aktive som lærere, fagkonsulenter i RVO, og ansatt i departementet.

I Del 2 har jeg gjennomgått arkivmaterialet fra landsseksjonenes og fagrådenes arbeid i de ulike organisasjonene. Medlemstidsskriftene Skoleforum, Skolefokus og Utdanning har også vært en nyttig kilde for å følge utviklingen i organisasjonene og det faglige engasjementet. Jeg har i tillegg hatt samtaler med flere av lederne i landsseksjonen/fagrådene. Dette har vært nødvendig da det har vært begrenset med skriftlig kildemateriale fra noen av periodene. Samtalen har også gitt en bredere forståelse av hvordan arbeidet i landsseksjonene og fagrådene fortonet seg. Jeg har også hatt samtaler med to informanter som har deltatt i Utdanningsforbundets faglig-pedagogiske arbeid sentralt i organisasjonen det siste tiåret.

I Del 3 har jeg gjennomgått arkivmaterialet som var tilgjengelig fra skoleutvalget og lærerrådets arbeid ved de to tidligere nevnte skolene. Lærerrådene og skoleutvalgene behandlet et bredt utvalg av saker ved skolen, inkludert elevsaker som inneholder personsensitive opplysninger. Arkivene er derfor belagt med innsynsbegrensinger. Ved søknad til Utdanningsdirektoratet kan man få innsyn i arkivene med klausul om hel eller delvis anonymisering. På grunn av usikkerhet rundt saksbehandlingstid og usikkerhet rundt et avslag med en eventuell ny søknadsrunde søkte jeg derfor om full anonymisering. Behandlingen av skoleutvalgene og lærerrådene ved skolene er derfor anonymisert. Behandlingen av fylkeskommunene er derfor også anonymisert. Jeg har valgt å kalle mine skoler og fylkeskommuner A og B. Jeg har gjennomgått det arkivmaterialet som var tilgjengelig fra lærerrådet og skoleutvalget ved de to skolene. Jeg har i tillegg utført en begrenset spørreundersøkelse blant lærere og skoleledere ved de to skolene og dessuten ved

utdanningsavdelingene i fylkeskommunene. Ved A-VGS, fikk jeg tilbakemelding fra 3 av 5 spurte, ved B-VGS svarte 4 av 5 spurte. Rektorene ved begge skolene har svart på spørsmål om forholdet mellom lærere og ledelse ved skolen i dag. Jeg har også sendt spørsmål til utdanningsavdelingene i fylkeskommunene. Ved B-fylkeskommune fikk jeg et intervju med en rådgiver ved avdelingen, ved A-VGS har jeg ikke fått tilbakemelding på tre henvendelser. De ulike spørreskjemaene ligger vedlagt i oppgaven.

I mange sammenhenger har muntlige kilder vært uunnværlige i arbeidet med mine problemstillinger. Her har jeg hatt god bruk for to bøker om historisk metode: Knut Kjeldstadlies *Fortida er ikke hva den engang var* og Hodne/Kjeldstadli/Rosanders *Muntlige Kilder-Om bruk av intervjuer i etnologi, folkeminnevitenskap og historie*. De muntlige kildene har stort sett fungert som et tillegg til skriftlig kildemateriale. I behandlingen av fagrådene har det imidlertid vært så mangelfulle skriftlige kilder at jeg mange steder først og fremst har måttet bygge på det muntlige kildetilfanget. Her har jeg prøvd å finne muntlige kilder både sentralt i Utdanningsforbundet og i fagrådet for å belyse ulike oppfatninger. I tillegg til skriftlig arkivmateriale fra lærerrådsarbeidet har spørreundersøkelser vært et tillegg som kan bidra til bedre forståelse for hvordan skolekulturen har endret seg.

Jeg har i hovedsak benyttet ”interne” tidsskrift som Skoleforum og Videregående Opplæring i min behandling av den faglig-pedagogiske debatten i skolen. Det er imidlertid flere tidsskrifter som har vært viktig i den faglig-pedagogiske debatten i perioden, blant annet tidsskrift tilknyttet andre organisasjoner og interessegrupper. En nøyere gjennomgang av aviser i perioden ville også kunne gitt en bedre oversikt over den offentlige debatten om skolesektoren. Det har imidlertid vært mitt hovedanliggende å beskrive debatten innad i offentlig forvaltning og i organisasjonene og jeg har derfor avgrenset slik jeg har gjort. Rammene for en masteroppgave har naturlig nok også satt begrensninger for bredden i mitt arbeid.

Del 1: Kontakt med sentral myndighet

2 Rådet for videregående opplæring 1976-1992

Etter andre verdenskrig ble det gjennomført omfattende reformer i skolesektoren. Det som tidligere var blitt kalt utvalgsskolen der man hadde delt elevene inn i ulike utdanningsløp tidlig i skolegangen ble nå forlatt og erstattet av en 9-årig, senere 10-årig grunnskole som vi kjenner i dag. Dette var en utvidelse av skoletilbudet som bidro til at flere fikk muligheten til mer skolegang og sikret alle retten til et minimum av skolegang. Til grunn for reformene lå ønsket om en felles allmenndannende skole. Reformene skulle også få konsekvenser for den høyere skole.

I perioden 1962-74 ble det som vi i dag kjenner som den videregående skole, arbeidet frem i nært samarbeide mellom politikere, rådssystemet, organisasjonene og skolefolk. Det nye skoleslaget skulle inkludere både de yrkesfaglige og de akademiske skoleslagene i en skole. Elevene skulle gå igjennom en felles allmenndannende del og deretter velge sine respektive linjer eller studieretninger. En felles allmenndanning var også en viktig komponent i den videregående skolen(R74).

Ideene om demokrati, medbestemmelse og representasjon var svært viktige både i utformingen av reformen og som en del av tidsånden. Flere skulle nå ta del i utviklingen av den nye videregående skolen. Flere skoleaktører ble sikret representasjon på ulike nivå, og samlet sett førte dette til en bred forankring av den nye reformen. Lærerne på sin side fikk utfordret sin rolle som ledende i det faglig-pedagogiske utviklingsarbeidet, men de opprettholdt allikevel stor grad av innflytelse

2.1.1 Reform 74: Lov om videregående opplæring

I 1962 oppnevnte Kirke og undervisningsdepartementet(KUD) et utvalg som skulle vurdere innholdet og den pedagogiske oppbygningen av gymnaset. Overgangen fra en utvalgsskole til en enhetsskole måtte også få konsekvenser for det videre utdanningsløpet. I oppnevningensbrevet fra KUD het det at en ny høyere skole måtte være et allsidig system av skoler som vektla det allmennutdannende innholdet som den nye 9-årige skolen bygde på. *Gymnasutvalget*, som det ble hetende, la frem sin innstilling i 1967.⁸

I 1965 opprettet regjeringen en komité, ledet av Reiulf Steen, for å utrede behovet for opplæring og utdanning for aldersgruppen 16-19 år. Denne ble populært kalt *skolekomitéen*. Komiteen skulle vurdere behovet for opplæring og utdanning i aldersgruppen 16-19 år i lys

⁸ Ot. prp. nr. 18 (1973-74): s. 4.

av utviklingen i arbeidsliv og samfunnsliv. Den skulle videre vurdere innholdet og undervisningsmetoder i de ulike videregående skolene med bakgrunn i den nyetablerte 9-årige grunnskolen. Komiteen skulle også legge en plan for utviklingen av et skolesystem som kunne tilby all ungdom i aldersgruppen 16-19 år likeverdige muligheter for utdanning. *Skolekomitéen* la frem tre innstillinger i 1967, 1969 og 1970.⁹ *Gymnasutvalget* og *Skolekomitéens* innstillinger utgjorde grunnlaget for Ot. prp. nr. 18 (1973-74). Sammen med St.meld. nr. 44 (1974-75) la disse stortingsmeldingene grunnlaget for opprettelsen av den videregående skolen, populært kalt Reform 74.¹⁰

2.1.2 Reform 74: demokrati og medbestemmelse

Stortingsmeldingene og skolekomiteens innstillinger hadde alle et tydelig fokus på demokrati og medbestemmelse. I Ot. prp. nr. 18 (1973-74) het det at skolens hovedmål, med bakgrunn i Skolekomiteens innstilling III, skulle være å forberede eller ruste elevene til voksenlivet. Skolen skulle i tillegg formidle den norske kulturarven og legge forholdene til rette for det enkelte individs vekst og utvikling.¹¹ Begrepet kulturarv ble av stortingskomiteens flertall definert til i særlig grad å inneholde disse elementene: den kristne tradisjon, de demokratiske ideer og den vitenskapelige tenkemåte og metode.¹² Lovforslaget hadde et eget punkt om demokrati i skolen, hvor det ble fremhevet at skolekomitéens innstilling I og II hadde understreket opplæring i demokrati som et av skolens sentrale mål. Videre het det at «...både arbeidsmåten og metodene og den måten skolesamfunnet er ordnet på, vil være med på å bestemme klimaet for medbestemmelse og samarbeid i skolen...».¹³ Det ble sett som en forutsetning at de organene som ble etablert skulle ha reell medbestemmelse på områder som ble opplevet som vesentlige. Lærernes deltakelse og medbestemmelse gjennom arbeidet i skoleutvalg og lærerråd blir behandlet nærmere i del 3.

I behandlingen av Reform 74 satte Stortinget som premiss at loven ikke ville bli godkjent før de var blitt forelagt en stortingsmelding som gjorde rede for de nye læreplanene, kompetansespørsmål og hovedprinsipp i differensierings- og evalueringsspørsmålet.¹⁴ Denne kom i Stortingsmelding nr. 44(1974-75). Meldingen la rammene for organiseringen av det nye skoleslaget og fulgte opp idéen om demokratisering av den videregående skolen. Når det

⁹ Ot. prp. nr. 18 (1973-74): s. 2.

¹⁰ Ot. prp. nr. 18 (1973-74): og St. meld. nr. 44 (1974-75).

¹¹ Ot. prp. nr. 18 (1973-74): s. 20.

¹² sst.

¹³ Ot. prp. nr. 18 (1973-74): s. 46.

¹⁴ Alfred Oftedal Telhaug (1975), *Vår nye videregående skole-Oversikt over og kommentarer til reformarbeidet*, Lærerstudentenes Forlag A/S, Oslo, s. 41.

gjaldt elevenes rettigheter og plikter ble det fremhevet at det grunnleggende prinsippet i videregående opplæring var desentralisering og medbestemmelse.¹⁵ Dette gjaldt også lærerne som skulle ha nær kontakt med sentral myndighet gjennom rådssystemet og lokale medbestemmelse gjennom lærerråd. Med opprettelsen av Rådet for videregående opplæring (RVO) ble tanken om demokrati og medbestemmelse også videreført. Det het at RVO skulle hjelpe departementet med råd, initiativ og tilsyn og ha ansvaret for utvikling i sitt skoleslag. Dette gjaldt særlig læreplanverket, reglementer, vurderingsformer og eksamensordning.¹⁶ Her het det videre at «...Initiativ til endring kan komme fra disse råd, men ifølge skolelovene også fra lærere og lokale skole myndigheter...»¹⁷ Opprettelsen av RVO og videreføringen av rådssystemet skulle slik sikre kontakt mellom lærere og sentral myndighet i utvikling av skolesektoren.

Nytt i Reform 74 var også desentralisering av ansvar til det regionale nivået fylkeskommunen. Fylkeskommunen ble opprettet i 1976 i det Tor Selstad kaller Arbeiderpartiets ny-radikale periode på 1970-tallet. I det han beskriver som nærmest euforiske tilstander i hovedkomiteen som utredet reformen, ble målsetningene for fylkeskommunen om demokratisering, desentralisering og effektivisering fremhevet. Dette innbar at det ble innført direkte valg til fylkestinget. Den nye fylkeskommunen fikk en ny administrasjon underlagt en fylkesrådmann, som dermed gjorde den mer uavhengig av den statlige administrasjonen. Det ble også innført en særskilt fylkesskatt som gav fylkeskommunen en viss selvstendighet i finansieringsgrunnlaget.¹⁸ Hvilke oppgaver den nye fylkeskommunen skulle ha, ble regulert av en rekke ulike særlovgivninger, blant annet Reform 74. Fylkeskommunen fikk nå delegert ansvaret for skoleplanlegging. Dette innebar den løpende planleggingen av skoleutbygging og dimensjonering av den videregående skole. Det var fylkestinget som vedtok skoleplanleggingen, mens fylkesskolestyret hadde uttalelsesrett.¹⁹ I 1991 skrev Paul B. Figved at det siden 1976 var en tendens til at skolene ble bygd ut med flere studieretninger heller enn rene yrkesskoler og gymnas.²⁰ Denne delen av skoleutviklingen var nå tillagt politikerne i fylkestinget, mens den faglig-pedagogiske skoleutviklingen fremdeles i stor grad skjedde i samarbeidet mellom læreren og rådssystemet.

¹⁵ St. meld. nr. 44(1974-75): s. 10.

¹⁶ St. meld. nr. 44(1974-75): s. 48.

¹⁷ sst.

¹⁸ Tor Selstad (2003), *Det nye fylket og regionalisering*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke A/S, Bergen, ss. 62-64.

¹⁹ St. meld. nr. 44(1974-75): s. 50.

²⁰ Paul Brynjulf Figved (1991), *Videregående skole i Norge-Fra lærd skole og omvandrende geseller til én skole for all ungdom*, RVO, Oslo, s. 28.

2.1.3 Rådet for videregående opplæring 1976-92

Utvalgsskolen var nå historie, og de ulike skoleslagene skulle samles under ett tak, ofte også i bokstavelig forstand ved fellesskoler. I tråd med denne endringen avviklet loven også en lang rekke tidligere sakkyndige råd som representerte de ulike skoleslagene. Rådene som ble avviklet var Gymnasrådet, Yrkesopplæringsrådet, Lærlingerådet, Fagopplæringsrådet for handel og kontor, Sjømannskolerådet og Rådet for heimkunnskap og husstell.²¹ Disse rådenes funksjoner ble samlet i Rådet for Videregående Opplæring, som skulle favne alle skoleslagene som gikk inn under den nye loven om videregående opplæring.

Rådsorganiseringen hadde en lang tradisjon i norsk skolevesen. Undervisningsrådet ble opprettet i 1896 med hjemmel i lov om høyere allmennskoler, og hadde blitt videreført og utvidet etter endringene i loven for den høgre allmennskole i 1935 og 1939.²²

Undervisningsrådet fungerte frem til innlemmelsen i Undervisningsnemda for handelsgymnasiene i 1964 og opprettelsen av Gymnasrådet.²³

Frem til 1954 og opprettelsen av Forsøksrådet for skoleverket (Forsøksrådet), fungerte rådene i norsk skole i hovedsak som kontrollinstans for departementet.²⁴ De førte tilsyn ved de enkelte skolene og hadde ansvaret for å påse at lover og regler fungerte slik de skulle. Undervisningsrådet ledet og gjennomførte oppgaven med å avvikle eksamen. Dette ble sett som en hovedoppgave. I tillegg fungerte rådene også mer eller mindre som en permanent høringsinstans for departementet i skolepolitiske spørsmål. Rådene hadde en lovfestet plikt til å uttale seg i skolepolitiske eller pedagogiske spørsmål som departementet ønsket innspill på. Dette kunne være alt fra byggesaker ved enkelte skoler, lov og reglementsendringer til fag- og læreplaner.²⁵

I følge Alfred Oftedal Telhaug og Tora Korsvold fikk rådene en endret funksjon og rolle etter forsøksrådets opprettelse i 1954.²⁶ Gjennom 1950 og 1960-årene ble råds- og initiativoppgaver i større grad sidestilt med tilsynsoppgavene. I RVOs reglementet het det at

²¹ Alfred Oftedal Telhaug og Tora Korsvold (1989), *Fra eksamenskommisjoner til politiske råd*, Taphir forlag, Oslo, s. 29.

²² Telhaug og Korsvold (1989), s. 11.

²³ Telhaug og Korsvold (1989), s. 21.

²⁴ Telhaug og Korsvold (1989), ss 38-47.

²⁵ Telhaug og Korsvold (1989), s. 43.

²⁶ Telhaug og Korsvold (1989), s. 49.

de skulle hjelpe departementet med råd, initiativ og tilsyn.²⁷ Rådene fikk altså nå større frihet, og reformene i skolen førte til et økt behov for faglig-pedagogisk utviklingsarbeid i skolen.²⁸ Rådene skulle nå i større grad beskjeftige seg med spørsmålet om fornyelse i skolen. Det ble slik en endring fra tilsyn og kontroll til veiledning og stimuleringstiltak.²⁹

Denne utviklingen påvirket også den formen for kontakt rådet hadde med skolene. Tidligere hadde RVO hatt det meste av sin kontakt direkte med departementet. Men RVO arbeidet nå i stadig nærere kontakt med regionale og lokale myndigheter og ikke minst folkene ute i skolene.³⁰ Dette skjedde gjennom en sterk økning i seminar- og kursvirksomhet hvor RVOs ansatte i økende grad hadde kontakt med regionale og lokale myndigheter, lærere, elever og foreldre. Mine to informanter som arbeidet i RVO forteller om en utstrakt reise/kurs/seminar-virksomhet som gjorde at de som fagkonsulenter i RVO hadde god kjennskap til og kontakt med faglig engasjerte lærere og fagmiljøer ute i skolen.³¹ Slik endret rådsarbeidet karakter. RVO fikk en mer selvstendig rolle overfor departementet og samtidig en nærere knytning til skolen og fagmiljøet på lokalt og regionalt plan.

2.1.4 RVO: Organisering

RVO ble ledet av et råd sammensatt av 11 medlemmer. I rådet var elevene representert med to medlemmer, lærerne med tre, og representanter fra fylkeskommunen, grunnskolen, høyere utdanning, arbeidstakere, arbeidsgivere og arbeidskraftmyndighet fikk en representant hver. Medlemmene ble oppnevnt for fire år av gangen, bortsett fra elevrepresentantene som ble oppnevnt for ett år.³² Dette gav representasjon til et bredt utvalg av interesser i skolesektoren, men sammenlignet med undervisningsrådet og gymnaserådet gav det mindre representasjon fra skolefolk og dermed mindre innsikt i praktiske skole spørsmål.³³ I 1935 hadde Undervisningsrådet åtte medlemmer som alle hadde tilknytning til skolen, men med kun åtte timers undervisningsplikt per uke.³⁴

For å gi rådet sakkyndig hjelp i de mange og vidtspennende arbeidsoppgavene som var tillagt RVO ble det lagt om til et system med sakkyndige utvalg, både faste og midlertidige. I første omgang ble det opprettet syv faste utvalg. Ett av dem var Utvalget for

²⁷ Brev fra KUD til RVO: Struktur og sammensetning av utvalg i RVO, 13.7.1984, Serie Aa *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

²⁸ Telhaug og Korsvold (1989), s. 52.

²⁹ Telhaug og Korsvold (1989), s. 82.

³⁰ Telhaug og Korsvold (1989), s. 58.

³¹ Arild Thorbjørnsen: i samtale, 7.10.2014 og Morten Nordlie: i samtale, 1.10.2014

³² St. meld. nr. 44(1974-75): s. 51.

³³ Figved (1991), s. 27.

³⁴ Figved (1991), s. 23.

allmenne fag (UAF). RVO kunne også etter godkjenning i departementet opprette flere utvalg, og frem til 1984 økte antallet utvalg til 12.³⁵ Utvalgenes arbeidsoppgaver var å følge utvikling på sine områder, ta initiativ, og gi tilrådning i saker hvor rådet ba om det.³⁶

Med nedleggelsen av Forsøksrådet i 1984 ble forsknings/forsøks og utviklingsarbeidet(FoU) overført til de eksisterende rådene. I RVO førte dette til en omstrukturering med en reduksjon av antall utvalg fra 12 til 7 og antall medlemmer fra 127 til 50. Utvalgene fikk også et overordnet FoU-ansvar. UAF skulle blant annet vurdere fagplaner i felles allmenne fag. Utvalgets hovedoppgave var å formidle impulser fra arbeids- og samfunnsliv, vurdere utviklingstendenser og endringer i utdanningsbehovet. De hadde det som ble kalt en antennefunksjon i forhold til omverdenen og skulle formidle impulser videre til Rådet. Utvalgene skulle være rådgivende overfor rådet, og skulle ikke opptre selvstendig utad.³⁷ UAF opplevde det imidlertid som et problem at forbindelsen til sekretariatet og rådet var svak. Medlemmer i utvalget opplevde i liten grad å få tilbakemelding om hvordan saker ble behandlet av rådet, og hadde derfor en opplevelse av å arbeide i et vakuum.³⁸

I tillegg til de faste utvalgene ble det lagt opp til at sekretariatet og ad-hoc utvalg skulle bistå utvalgene med utredningsarbeid. Ad-hoc-utvalgene skulle i tillegg til sin funksjon som støtte for de faste utvalgene fungere som et kontaktpunkt i forhold til skolen og samfunnslivet for øvrig.³⁹ Sekretariatet skulle i følge det midlertidige rådets anbefaling først og fremst bestå av skolesakkyndig personale.⁴⁰ Det ble etterstrebet størst mulig grad av samordning og rasjonalisering slik at man i minst mulig grad skulle ha behov for ekstra kontorpersonale. Det var ønskelig at bare en liten del av det sakkyndige personalet var i fast stilling. Den overveiende delen av personalet burde være engasjert for kortere eller lengre perioder. Ordningen med åremålsstillinger i sekretariatet ble fremhevet som viktig fordi man til enhver tid kunne ha personale i staben som hadde den kompetansen man trengte. Det ble også vurdert som viktig å ha ferske erfaringer fra og god kontakt med skolearbeidet og

³⁵ Brev fra KUD til RVO: Struktur og sammensetning av utvalg i RVO, 13.7.1984, Serie Aa *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

³⁶ St. meld. nr. 44(1974-75): s. 238.

³⁷ Brev fra KUD til RVO: Struktur og sammensetning av utvalg i RVO, 13.7.1984, Serie Aa *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

³⁸ Regler for utvalgssekretærer: sak RVO 100/84,(dato kommer ikke frem i dokumentet) Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

³⁹ St. meld. nr. 44(1974-75): s. 238.

⁴⁰ *Det midlertidige rådet for videregående opplæring* fungerte fra 1974-76. De var svært toneangivende for den endelig utformingen av RVO. Det midlertidige rådets anbefaling som lå vedlagt stortingsmelding nr. 44(1974-75) inneholdt en klar anbefaling om rådets utforming, arbeid og oppgaver, disse ble i stor grad fulgt i opprettelsen av RVO.

arbeidslivet. Dette kunne man få ved jevnlig å innhente nye ansatte til sekretariatet fra skolesektoren.⁴¹

2.1.5 Fagplaner

For lærere i den høyere skolen hadde det historisk sett vært relativt frie rammer for undervisning og leseplanene hadde gitt lærere en stor grad av autonomi.⁴² Med sammenslåingen av de ulike skoleslagene til den videregående skole kom det et behov for et nytt felles læreplanverk og slik en felles referanseramme. I både Skolekomiteen og Gymnasutvalget ble det argumentert for en bred allmenndannelse og etableringen av et felles grunnkurs og flere allmenndannende fag.⁴³

Det nye læreplanverket var i første omgang fundert i Skolekomiteens og Gymnasutvalget innstillinger hvor forslag til ulike fagplaner ble presentert. Forsøksrådet omarbeidet disse forslagene i samarbeid med Gymnasrådet som hadde vært det fungerende rådet for gymnaset og de høgre allmennskolene siden 1890. Norsk Lektorlag påvirket også i noen grad fagplanene ved at de tidligere på 1960-tallet hadde utgitt to bøker som diskuterte Gymnaset i en ny tid. Den ene av disse *Gymnaset i søkelyset II* kom også med forslag til fagplaner i alle fag.⁴⁴ Forslagene til nye felles læreplaner var slik bredt forankret i skolesektoren.

I 1968 startet Forsøksrådet arbeidet med å utvikle nye fagplaner. De nedsatte fagutvalg på inntil 4-5 personer som la frem forslag for den såkalte *Hovedkomiteen for Læreplanutvikling*. I hovedkomiteen var de ulike rådene og organisasjonene representert.⁴⁵ I løpet av de påfølgende årene drev forsøksrådet forsøk, testing og evaluering av fagplanene gjennom strukturforsøk ved fire såkalte reformgymnas. I tillegg ble det satt i gang ulike delforsøk både ved skoler med gammel ordning og ved skoler med ny struktur.

I R74 lovene var det fremhevet at behovet for kunnskap og ferdigheter på bestemte områder ville forandre seg raskt og at det derfor var viktig med kontinuerlig kunnskapsinnhenting. I stortingsmeldingen het det: «...det er derfor nødvendig med en kontinuerlig reform av læreplaner og informasjonsstoff til lærerne...».⁴⁶ Det var formelt sett direktøren i RVO som oppnevnte fagplangrupper når fagplaner skulle utarbeides eller

⁴¹ St. meld. nr. 44(1974-75): s. 239.

⁴² sst.

⁴³ Ove Skarpenes (2007), *Kunnskapens legitimering- Fag og læreplaner i videregående skole*, Abstrakt Forlag As, Oslo, s. 79.

⁴⁴ Skarpenes (2007), s. 93.

⁴⁵ Telhaug (1975), s. 41.

⁴⁶ Ot. prp. nr. 18 (1973-74): s. 42.

revideres.⁴⁷ Fagkonsulentene for de ulike fagområdene gjorde et forarbeid sammen med avdelingssjefene. Fylkesskolesjefene ble kontaktet for innspill til mulige medlemmer til fagplangruppene. Skolene sendte også selv inn forslag til fylkesskolestyrene med forslag til medlemmer.⁴⁸ Det var her viktig å finne fagpersoner som var skikket til oppgaven. Morten Nordlie, tidligere fagkonsulent i norsk 1988-92, opplevde det som en relativt enkel oppgave å finne aktuelle kandidater fordi de hadde nær kontakt med fagmiljøene ved et stort antall skoler.⁴⁹ Dette gjorde det lett å få kontakt med faglig engasjerte lærere som var kompetente og kunne tenke seg å ta på seg oppgaven med fagplanarbeidet.

Et utkast til fagplan ble deretter utformet av fagplangruppen og ble så sendt på høring til et utvalg skoler. Kontakten med skolene var nær og gjensidig. Det vil si at skolene som utarbeidet høringsuttalelser fikk et betydelig ansvar, men også en mulighet til å gi sine innspill. Fagplanene gikk også på høring til berørte bransjer og opplæringsråd, elev- og lærerorganisasjoner, høyskoler og universitet og de pedagogiske seminarene.⁵⁰ Skolene brukte til dels mye tid på å utarbeide høringsuttalelser, og korte tidsfrister og manglende tilbakemelding fra RVO ble opplevet som et problem ved noen av skolene.⁵¹

Høringsuttalelsen fra skolene og de andre høringsinstansene ble gjennomgått av en intern gruppe fagkonsulenter i RVO. Fagkonsulenten vurderte begrunnelsene i de ulike høringsuttalelsene, men det var allikevel standpunktet til flertallet av høringsinstansene som ble vektlagt i størst grad. Hvis det var spesielt vanskelige punkter i høringsuttalelsen, ble fagplangruppen innkalt til møte for å avgjøre spørsmålene i samarbeid med fagkonsulentene. RVO synes det var vanskelig å anslå hvor stor andel av høringsinstansene som sendte inn svar, men antok en gjennomsnittlig svarprosent på ca. 60-70 prosent.⁵²

Selv om systemet for fagplanarbeid sikret en forankring ute hos skolefolk, var det også en møysommelig og treg prosess som kunne skape frustrasjon ute i fagmiljøene. I 1989 hadde RVO 26 fagnemnder/fagplangrupper som arbeidet med i alt 102 fagplaner. I løpet av året ble 26 av disse sendt departementet med tilråding om godkjenning, og i alt 16 ble godkjent. Slik kunne fagplanarbeidet føre til en hel del gratis arbeid for mange skolefolk. Det

⁴⁷ Brev fra RVO til Oppegård VGS: 6.3.1991. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

⁴⁸ Brev til RVO fra Ski VGS: 11.9.1986. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet og Brev til RVO fra Eidsvoll VGS: 11.9.1986. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

⁴⁹ Morten Nordlie: i samtale, 01.10.2014.

⁵⁰ Orientering om fagplanrutiner: møte RVO 21/89, (dato kommer ikke frem i dokumentet) Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

⁵¹ Brev til RVO fra Ski VGS: 11.9.1986. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet og Brev til RVO fra Eidsvoll VGS: 11.9.1986. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

⁵² Brev fra RVO til Oppegård VGS: 6.3.1991. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

hendte at arbeidet ikke munnet ut i noe resultat eller at resultatet ble så forsinket at det ikke lenger var aktuelt.⁵³

2.1.6 Desentralisert fagplanarbeid

Desentralisert fagplanarbeid var et tiltak som skulle sikre en bred deltakelse fra skolefolk i utformingen av fagplanene gjennom et nært samarbeid mellom RVO, fylkesskolemyndighetene og skolene.⁵⁴ I en artikkel i Videregående Opplæring fra 1984 får vi et innblikk i hvordan dette fungerte.⁵⁵ Naturfag var et av fagene hvor det ble vedtatt en ny modell for revisjon av fagplanene. RVO oppnevnte fire lærere ved Røyken VGS og en femte person ansatt ved skolelaboratoriet for kjemi ved Universitetet i Oslo til å arbeide med revisjon av fagplanen for naturfag. Lærer ved Røyken VGS og medlem i fagplangruppa Truls Lind var svært positiv til det desentralisert fagplanarbeidet. Han opplevde samarbeidet som inspirerende og kreativt samtidig som kontakten med forskningsmiljøet sikret kvalifiserte motforestillinger og en bred kontaktflate for fagmiljøet ved skolen. At lærerne i fagplangruppa arbeidet ved samme skole, bidro til å gjøre arbeidet ekstra inspirerende og gjorde det lettere å jobbe kontinuerlig med prosjektet og prøve ut forslag i undervisningen og involvere elevene. Lind opplevde det som en stor fordel å ha en gruppe lærere som kjente hverandre fra før og samarbeidet godt. Det femte medlemmet med tilknytning til Universitetet fungerte som et korrektiv i arbeidet og sikret faglig oversikt og kontakt med fag og forskningsmiljøet. I det overordnende arbeidet med fagplanen hevdet Lind at det var to utpregede fordeler. Arbeidet med fagplan og arbeidsstoffet gikk hånd i hånd med undervisningen og elevene fikk slik innflytelse over fagplanen. Fagplangruppen fikk umiddelbart erfare om intensjonene i fagplanutkastet virket som man ønsket.

For Truls Lind var det viktig at informasjon om den nye fagplanmodellen ble sendt til alle skoler slik at flest mulig av de engasjerte fagmiljøene rundt om på skolene kunne melde sin interesse. Lind etterlyste også at RVO i forkant av en fagplanrevisjon innhentet innspill fra fagmiljøene om sentrale mål og tanker om innhold i fagplanen. Dette ville ifølge Lind sikre et sterkere mandat og forenkle arbeidet for fagplangruppen. Den økonomiske rammen som var stilt til rådighet var også trang, ifølge Lind. Mye av arbeidet ble gratisarbeid og tidsfristene ble for korte. Lind mente det hadde vært best å starte arbeidet høst/vinter og å

⁵³ Figved (1991), s. 27.

⁵⁴ Retningslinjer for desentralisert fagplanarbeid: vedtatt av RVO september 1982, Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0628, Riksarkivet.

⁵⁵ Videregående Opplæring: nr. 6/83, ss. 6-8.

forsøke å få til en ordning der lærerne ble kjøpt fri slik at de kunne ha en formiddag i uken til arbeidet med fagplanen.

Som vi ser i dette eksemplet gjorde desentraliseringen av fagplanarbeidet at lærere og fagmiljø i skolen ble knyttet direkte til arbeidet med sentral skoleutvikling og fag. For Truls Lind sin del var det også viktig at fagplangruppen fikk delta i hele prosessen, også etter høringsuttalelsene. Desentralisert fagplanarbeid var kun en forsøksordning i skoleutviklingen i VGS. Man kan imidlertid hevde at man i RVO etterstrebet nær kontakt med fagmiljø og ressurspersoner ute i skolen i arbeidet med fagplanene. Lærerne brukte mye tid og ressurser på arbeidet, men de så på manglende frikjøp fra undervisningen, lite ressurser samt korte tidsfrister som problemer i prosessen. Selv om slikt arbeid ikke involverte alle fagmiljø ved alle skoler, gav det de engasjerte fagmiljøene mulighet til å delta i skoleutviklingen. Det gav også RVO og i siste instans departementet muligheten til å dra nytte av lærernes praksisnære og faglige kyndighet.

2.1.7 Tidsskriftet Videregående Opplæring

I løpet av høsten 1976 vedtok rådet i RVO å opprette et informasjonsblad som fikk arbeidstittelen RVO-nytt. God kontakt med brukerne – skolene og fylkene – ble sett som en forutsetning for å kunne oppfylle de oppgavene som var definert i den nye utdanningslovens § 33 hvor det sto at RVO skulle være til hjelp for departementet med råd, initiativ.⁵⁶ Et tidsskrift ble også sett som en fin måte å sveise sammen de ulike lærerkollegiene og elevgruppene i den nye videregående skolen. Man tenkte seg at RVO-nytt skulle ha alle i skolen, lærere, elever og fylkesskolemyndighetene som målgruppe, men håpet også at interesserte utenfor skolen, som f.eks. foreldre, kunne ha glede av tidsskriftet. Redaksjonsutvalget mente at tidsskriftet både skulle fungere som et meldingsblad og et debattforum.⁵⁷

I august 1977 så RVOs tidsskrift *Videregående Opplæring* (V.O.) dagens lys.⁵⁸ Ansvarlig redaktør Jan Kløverød fremholdt også ønsket om en to-veis kommunikasjon mellom skolen og RVO. I lederartikkelen i det første nummeret skrev han:

⁵⁶ Brev Fra RVO til KUD med notat om RVO-tidsskrift: 11.10.1976, Serie Dc, L0166:Saksarkiv 1978-86, 008.5 *RVOs tidsskrift*, Riksarkivet.

⁵⁷ sst.

⁵⁸ Brev fra RVO til KUD om publikasjonsvirksomhet: 9.5.1978, Serie Dc, L0166:Saksarkiv 1978-86, 008.5 *RVOs tidsskrift*, Riksarkivet.

Videregående Opplæring er ment å skulle bidra til øket kontakt mellom Rådet og grasrota i skoleverket og til utveksling av erfaringer brukerne imellom. Vi håper at bladet ikke bare vil fungere som et rent meldingsblad, men også som et debattforum. Vi innbyr til saklig diskusjon om de spørsmål av faglig og pedagogisk karakter som ligger innenfor RVOs arbeidsfelt. Innlegg mottas med takk. Vi gjør oppmerksom på at signerte artikler vil stå for forfatterens egen regning. Likeledes at eventuelle meningsytringer som klart hører inn under organisasjonenes virksomhet, spørsmål om lønn, leseplikt osv. vil falle utenfor vår redaksjonelle ramme.⁵⁹

I et informasjonsbrev fra RVO til KUD i 1978 ble bladets første år oppsummert.⁶⁰ Intensjonene om å nå bredt ut ble fulgt opp av at lesergruppen var langt større enn først antatt. Mange ansatte i både grunnskole og høyere utdanning abonnerte på bladet. Organisasjonene i arbeidslivet utgjorde også en stor lesergruppe. Det samme gjaldt arbeidsmarkedsetaten både sentralt og lokalt. Mediene representert ved NRK og mange av landets aviser abonnerte også, samt flere biblioteker. Dette gjorde at det samlede opplagstallet var på ca. 5000 i 1978.⁶¹

V.O. ble også et viktig debattforum og en arena for to-veis kommunikasjon med yrkesutøverne i skolen. De første årene foregikk det blant annet en debatt i V.O. om de nye veiledende læreplanene. Her deltok både lærere i skolen, elever og fagkonsulenter i RVO i ordsiftet med sine synspunkter om de nye læreplanene.⁶² Debatten foregikk i de sentrale myndighetens informasjonsorgan, side om side med annen informasjon fra RVO. V.O. inneholdt jevnlig informasjon om RVOs arbeid.⁶³ Lærerne og skolene ble blant annet jevnlig informert om arbeidet med revisjon av fagplaner, hvilket innhold og hvilken struktur disse skulle ha og hvilke problemer og avveininger som oppsto i utarbeidelsen av disse.⁶⁴

Bidragene til V.O. kom også fra Universitetene som for eksempel ved Kåre Tønnesons⁶⁵ artikkel *Å lage lærebøker i historie for den videregående skole*.⁶⁶ Tønneson satte kritisk søkelys på hvem som var best egnet til å skrive gode lærebøker for den videregående skole. Tønneson hevdet fagbøker best kunne utarbeides ved å involvere lærere med god utdanning og lang pedagogisk erfaring i samarbeidsprosjekter med andre fagfolk. Lærere

⁵⁹ Videregående Opplæring: nr. 1/77, s. 2.

⁶⁰ Brev fra RVO til KUD om publikasjonsvirksomhet: 9.5.1978, Serie Dc, L0166:Saksarkiv 1978-86, 008.5 RVOs tidsskrift, Riksarkivet.

⁶¹ sst.

⁶² Videregående Opplæring: nr. 3/79, ss. 11-13, Videregående Opplæring: nr. 4/79, ss. 7-9, Videregående Opplæring: nr. 4/80, ss. 22-23.

⁶³ Videregående Opplæring: nr. 3/82, ss. 4-7.

⁶⁴ Videregående Opplæring: nr. 3/82, ss. 13-17.

⁶⁵ Professor i historie ved Universitetet i Oslo.

⁶⁶ Videregående Opplæring: nr. 2/86, ss. 8-11.

måtte sikres gode arbeidsvilkår, gjennom frikjøp fra undervisning, og samarbeidsprosjektene burde faglig forankres i servicegrupper og kontaktledd ved historisk institutt ved Universitet i Oslo. Tønneson hevdet at faghistorikerne ved Universitetene hadde mistet kontakten med skolen fordi rekrutteringen til stillinger ved Universitetet ikke lenger gikk gjennom lærergjerningen i den videregående skolen. Det var derfor gjennom et «... samvirke med skolefolk i foreslåtte bokkomitéer at faghistorikere kunne gi sine mest verdifulle bidrag...»⁶⁷, hevdet Tønneson.

V.O. gjorde også plass til reportasjer laget av skolefolk utenfor redaksjonen. Lektor Øystein Tjora presenterte i 1989 sin redegjørelse for samfunnsfagets stilling i nabolandene under overskriften *Samfunnskunnskap linjefag i de skandinaviske land*.⁶⁸ Artikkelen var skrevet på bakgrunn av en reise til tre videregående skoler/gymnas i Københavnområdet og to gymnas i Helsingborgområdet og var støttet av Oppland Fylkesskolekontor. Tjora mente man fant klare og sterke kontraster mellom den svenske, danske og norske modellen og at man ved å se nærmere på disse forskjellene ville kunne få en bedre forståelse av faglig og pedagogisk praksis og utviklingsmuligheter i den norske skolen. Han konkluderte med at man i Norge på tross av ytre omstrukturering fortsatt var relativt tradisjonsbundet i pedagogiske metoder og faglige krav. Den faglig-pedagogiske diskusjonen om faget samfunnskunnskap fikk altså her et innspill fra en yrkesutøver i videregående skole. Det var et innspill som var initiert, søkt støtte til og gjennomført av læreren selv. Som vi skal se i neste kapittel ville dette eksempelet vært utenkelig i dagens styringsstruktur. Tidsskriftets åpne orientering mot skolefolket og fylkeskommunens tilrettelegging gav mulighet for selvstendige initiativ fra lærere og fagmiljø i debatten om utviklingen av skolen.

Videregående Opplæring var også en informasjonskanal for RVO ut til videregående skoler rundt omkring i landet. Flere ganger hvert år ble det distribuert kontaktinformasjon til RVO på midtsiden i V.O. under overskriften *Hvem svarer på hva i RVO*.⁶⁹ Denne var formet som en plakat slik at den enkelt kunne henges opp eller kopieres på den enkelte skole eller arbeidsplass. Kontaktinformasjonen inneholdt en liste over de ulike avdelingene og hadde direktenummer til hver enkelt ansvarlig fagkonsulent i de respektive avdelingene. Samtidig som denne kontaktinformasjonen var åpen og tilgjengelig, ble det fremhevet at skriftlige henvendelse fra lærere og skoler måtte gå riktig tjenestevei gjennom rektor. Visse saker måtte

⁶⁷ sst.

⁶⁸ Videregående Opplæring: nr. 2/89, ss. 28-33.

⁶⁹ Videregående Opplæring: nr. 2/78, (midtsiden).

også ekspederes gjennom fylkesskolestyret.⁷⁰ I de 16 årene V.O. eksisterte vedvarte praksisen med å publisere kontaktinformasjon til RVO gjennom V.O.

Tidsskriftet Videregående Opplæring var preget av åpenhet og tilgjengelighet. Bladet mottok bidrag og innspill fra alle aktører i skolen og ønsket kommentarer og innspill velkommen. De ønsket en åpen og levende debatt om sentrale tema i skolen. Bidrag fra både lærere og ansatte i skolen og ansatte i råd og departement kom på trykk. Slik representerte tidsskriftet en kommunikasjonskanal hvor det var en åpen diskusjon om faglig-pedagogiske og skolepolitiske spørsmål. Side om side med informasjonen fra RVO ut til skolene, kom debattsidene hvor blant andre lærer, utvalgsledere og professorer uttalte seg. Det var slik sett en nær kommunikasjon mellom skolene og besluttsende myndighet, og alle de mest sentrale temaene var åpne for debatt.

I hvor stor grad V.O. faktisk nådde ut til skolene og ble brukt av fagmiljøene er noe vanskeligere å gi et entydig svar på. Den sterke økningen i opplagstall tyder på at bladet hadde et større nedslagsfelt enn forventet. I den begrensede spørringen jeg har gjort blant lærere ved to utvalgte skoler er det kun 3 av 7 spurte som hadde hatt befatning med V.O. En leste det jevnlig med stort utbytte, en leste det med begrenset utbytte, og en hadde ikke selv hatt utbytte av bladet men hadde kollegaer som hadde hatt god nytte av bladet.⁷¹ Dette kan tyde på at V.O. ble et informasjonsblad for noen interesserte i skole og at det ikke evnet å fange alle skolefolk. Samtidig representerte V.O. en informasjonskanal og en debattarena i skolesektoren. Tidsskriftet gav en mulighet for kontakt og kommunikasjon mellom sentralmyndighet og skolefolk som i senere tiår skulle bli brutt.

2.1.8 Politisk styring av RVO

Siden rådernes opprettelse på slutten av 1800-tallet, hadde det pågått en diskusjonen om hvilken rolle og tilknytning de ulike rådene i skolesektoren skulle ha. Striden sto om hvor tett rådene skulle knyttes til departementet og om en direktorats-modell ville være tjenlig i skolesektoren. For å kunne gjennomføre de store reformene i grunnskole og videregående skole på 1960- og 70-tallet trengtes imidlertid et organ mellom departement, politisk ledelse og skoleverket. For sentrale skolepolitiske aktører i AP i denne perioden, som Birger Birgersen og Helge Sivertsen ble rådene foretrukket fremfor en direktorats-modell. Man tenkte seg at den styrkede skolefaglige kompetansen man ønsket, best kunne hentes ut gjennom en råds-modell, og samtidig kunne man opprettholde politisk kontroll over

⁷⁰ sst.

⁷¹ Spørreundersøkelser med lærere fra A- og B-VGS.

skoleutviklingen.⁷² Det var allikevel ulike oppfatninger om hvordan forholdet mellom rådene og departementet best kunne organiseres.

Samordningsnemda⁷³ gikk i 1951 inn for å opprettholde rådene som selvstendige organ.⁷⁴ De så det som viktig at rådenes medlemmer hadde sitt virke i skolen, at formennene i rådene ble tilsatt og ikke oppnevnt, og at de hadde stillinger tilsvarende ekspedisjonssjefnivå i departementet. I 1960 kom det en ny gjennomgang av organisasjonsstrukturen i skoleverket, kalt Organisasjonsutvalget.⁷⁵ Denne gikk inn for å ruste opp departementskontorene slik at de kunne ta et samlet ansvar for både faglig pedagogiske og administrative spørsmål. Organisasjonsutvalget mente at rådene i for stor grad hadde overtatt de faglig-pedagogiske gjøremålene og at departementet hadde blitt sittende igjen med administrasjon. Utvalget ville ikke legge ned rådene, fordi de anså det som viktig å sikre nødvendig kontakt med skolene. Men utvalget ønsket å sterkt begrense rådenes operasjonsfrihet ved at flere av rådenes sekretariatstillinger skulle overføres til departementet. Spenningen rundt ansvarfordeling og innflytelse mellom departementet og rådene skulle vedvare frem til nedleggelsen av rådene i 1992. Men kontakten mellom sentralmyndighet og skolene ble av begge utvalgene sett som avgjørende.

I 1980-årene ble det sådd tvil innad i departementet og i det politiske miljøet om hvorvidt det var hensiktsmessig at RVO ble styrt av et råd med oppnevnte representanter fra ulike interessegrupper og partier.⁷⁶ Politiseringen ble opplevet som et problem. Som Alfred Oftedal Telhaug og Tora Korsvold hevdet hadde de sakkyndige rådene «... mer og mer (...) kommet til å opptre som politiske organer.»⁷⁷ Men de mente samtidig at mye av innflytelsen i skolepolitikken var flyttet fra Stortinget til rådene og at de politiske partienes innflytelse var blitt mindre.⁷⁸

Samtidig hadde statsråden og den politiske ledelsen i departementet ansvaret for og styringsretten over rådene. Rådene ble oppnevnt i perioder som sammenfalt med Stortingets fireårsperioder. Regjeringsbytter i fireårsperiodene gjorde at man fikk situasjoner der rådene hadde en annen politisk sammensetning enn den politiske ledelsen i departementet. Dette var

⁷² Telhaug og Korsvold (1989), s. 25.

⁷³ Alfred Oftedal Telhaug og Odd Asbjørn Mediås (2003): *Grunnskolen som nasjonsbygger-Fra statspietisme til nyliberalisme*, Abstrakt forlag AS, Oslo, s. 179. Et tiltak i samordning av skolevesenet etter krigen.

Samordningsnemda for skoleverket nedsatt i 1947.

⁷⁴ Telhaug og Korsvold (1989) s. 21.

⁷⁵ Telhaug og Korsvold (1989) ss. 26-27.

⁷⁶ Eli Kristiansen (1996): *Innordning av fagkyndighet; Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen først på nittitallet*, Institutt for statsvitenskap, Statsvitenskap-Offentlig politikk og administrasjon V-1996, Universitetet i Oslo, s. 49.

⁷⁷ Telhaug og Korsvold (1989), s. 86.

⁷⁸ sst.

i utgangspunktet ikke et problem så lenge Rådet innordnet seg politiske signaler fra den politiske ledelsen i departementet. Det skulle likevel vise seg å føre til konfliktsituasjoner som kunne eskalere ettersom rådene i større grad agerte politisk på egen hånd i Stortinget. Som en av mine informanter fra RVO og departement hevdet, «...det gikk galt når rådets medlemmer begynte å løpe i gangene på Stortinget...»⁷⁹

Det utviklet seg en praksis der enkelte av de politisk oppnevnte medlemmene i rådet hadde direkte kontakt med sine representanter i partigruppene på Stortinget og i kirke- og undervisningskomiteen. Dette førte til en situasjon hvor statsråden måtte ha flere politiske behandlinger av samme sak, både i rådene og i komiteen. I departementet var det sterk irritasjon over praksisen med møter mellom medlemmer fra rådene og kirke- og undervisningskomiteens medlemmer. Det oppsto situasjoner hvor rådene gav råd til komiteen som var i strid med signalene og politikken fra departementets politiske ledelse. Komiteen viste seg også å lytte til rådenes innspill. I ett tilfelle fikk de omdisponert en bevilgning fra Finansdepartementet. Det gjaldt midler til forsøks- og utviklingsarbeid som var lagt inn i den direkte overføringen til fylkene. Disse ble i stedet overført direkte til RVO. Dette ble en uholdbar situasjon da rådene skulle være underlagt departementets styring og kun stå for veiledning og rådgivning i forhold til departementet. Situasjonen ble ikke bedre av at kirke og undervisningskomiteen hadde tradisjoner for å detaljbehandle sakene og budsjettinnstillingene som de fikk til behandling. Det ble en oppfatning i departementet om at det hadde manglende styring over skolesektoren generelt og rådene spesielt.⁸⁰

Kirke og undervisningskomiteen var på sin side oppgitt over at de relativt tydelige signalene i merknader til innstillingene i liten grad ble tatt til følge av departementet.⁸¹ Det kan sies at det var ulik oppfatning mellom de ulike aktørene om rolleforståelse og maktfordeling. Det var også ulike oppfatninger om hvilke saker som skulle behandles i Stortinget. Samlet sett var det en uoversiktlig skolepolitisk situasjon.⁸²

2.1.9 Oppsummering

De omfattende reformene i skolesektoren på 1960- og 70-tallet gav flere mulighet til mer skolegang. For lærerne i gymnaset førte det til nærmere tilknytning til de andre skoleslagene. I styringen av rådssystemet fikk flere aktører innflytelse, men lærerne var fortsatt godt

⁷⁹ Arild Thorbjørnsen: i samtale, 7.10.2014.

⁸⁰ Jan Erling Klausen (1994), *Prosess og Struktur: Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen 1988-93*, Hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, s. 53.

⁸¹ sst.

⁸² Klausen (1994), s. 54.

representert. Strukturen i det praktiske og faglig-pedagogiske arbeidet i RVO gav muligheter til en nær kontakt mellom skolefolk og fagkonsulenter både gjennom formell kontakt, tidsskrift og jevnlig utskiftning av fagkonsulentene i RVOs sekretariat. Prinsippet om demokrati og medbestemmelse lå til grunn for forsøks- og utviklingsarbeidet, og lærerne ble involvert i utviklingen av skolesektoren. Dette førte imidlertid også til at prosessene kunne bli tidkrevende og langsomme og slik skape frustrasjon både hos skolefolk og sentralmyndighet. De nyopprettede fylkeskommunene fikk ansvaret for å dimensjonere og planlegge videre utbygging av den videregående skolen lokalt i fylket. De var dermed med på å legge de ytre rammen for hvordan den videregående skolen skulle videreutvikles. Rådssystemet og fordelingen av myndighet mellom RVO, departementet og stortingskomiteen skulle vise seg å bli komplisert og problematisk. Det ble av mange sett på som en uholdbar situasjon at rådet i RVO hadde politisk valgte medlemmer som agerte på egen hånd i Stortinget. Den uavklarte maktfordelingen i forvaltningsstrukturen gjorde at det både i de politiske partiene og i departementet ble sett som viktig å endre rådsstrukturen og forholdet mellom departementet og rådet.

3 Fra Råd til Direktorat 1992-2010

3.1.1 Modernisering og fornyelse i offentlig sektor

Maktutredningen fra 1982 hadde frembrakt en debatt om forvaltningens rolle og den politiske styringen av staten. Som et resultat av dette ønsket partiet Høyre tidlig på 1980-tallet å gjøre det de kalte *forvaltningspolitikk* til et eget tema. Partiet utarbeidet i 1985 det de kalte *moderniseringsprogrammet*. Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten samme år og videreførte arbeidet med reform av den offentlige forvaltningen. Ap fulgte opp året etter med det de kalte et *fornyelsesprogram*, *Den Nye Staten*.⁸³ Felles for de to programmene var at de hadde som mål å effektivisere og bedre styringen av den offentlige forvaltningen. Begge programmene foreslo bruk av virkemidler som avregulering, forenkling og effektivisering, resultatorientering og rammestyring, service- og publikumsorientering. Moderniserings og fornyelsesprogrammene hadde med seg impulser fra 1960-tallets krav om avbyråkratisering og økt tilgjengelighet for menigmann. Men i stor grad var det nyliberalistiske krefter som nå drev frem ønsket om modernisering. For de borgerlige partiene representerte det også et oppgjør med Arbeiderpartiets radikale fase med reformer på 1970-tallet.⁸⁴

Maktutredningen hadde tegnet et bilde av en fragmentert og segmentert stat hvor politikerne stadig mistet makt. Det oppstod *jerntriangler* bestående av det aktuelle departement, den tilsvarende Stortingskomiteen og organiserte interessegrupper. Organiserte interessegrupper hadde ifølge Maktutredningen fått for stor innflytelse i politikktutforming. Arbeiderpartiet diskuterte allerede i sitt langtidsprogram i 1978-85 tiltak som skulle gi forenkling, effektivisering og forbedre publikumsrettingen i den offentlige forvaltningen. Per Kleppe og Gudmund Hernes spilte sentrale roller i dette arbeidet. Det var altså relativt bred konsensus om effektivisering og sterkere serviceorientering i sentraladministrasjonen. De sentrale virkemidler i de to partienes programmer var mål- og resultatstyring, konsekvensanalyser, ledelsesutvikling og styrking av personalets motivasjon.⁸⁵

Med programmet om *den nye staten* kom prinsippene om rasjonalisering og effektivisering for fullt inn i offentlig forvaltning, og de sentrale verktøyene i den indre styringen var nå virksomhetsplanlegging og målstyring.⁸⁶ Selve målstyringsprinsippet med sentral styring gjennom utforming av mål krevde også delegering av ansvaret for

⁸³ Tore Grønlie og Yngve Flo (2009), *Sentraladministrasjonens Historie etter 1945; Den Nye staten? Tiden etter 1980*(Bind 2), Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Oslo, s. 59.

⁸⁴ Grønlie og Flo (2009), s. 60.

⁸⁵ Grønlie og Flo (2009), ss. 62-62.

⁸⁶ Kim Gunnar Helsvig (2014), *1814-2014 Kunnskapsdepartementets Historie*, Kunnskapsdepartementet, Oslo, s. 51.

måloppnåelse til lavere nivå. Behovet for modernisering kom på bakgrunn av den sterke veksten i offentlig sektor i etterkrigstiden og de byråkratiske utfordringene denne veksten førte med seg.⁸⁷ I undervisningssektoren hadde departementets arbeidsmengde vokst på grunn av den store ekspansjonen i skolesektoren i etterkrigstiden. Det ble stilt større krav til departementet om overordnet utredning og planlegging samtidig som de måtte ta stilling i en stor mengde enkeltsaker. Kirke- undervisnings- og forskningsdepartementet tok årlig stilling i om lag 100.000 enkeltsaker og hadde langt flere registrerte saker i journalene enn gjennomsnittet av departementene.⁸⁸ Det var altså behov for omorganisering og delegering av myndighet bort fra departementet i enkelte saksområder.

I 1986 endret Stortinget inntektssystemet for kommune og fylkeskommune. Ulike tilskudds og refusjonsordninger falt nå i stor grad bort og ble erstattet av rammetilskudd. Dette økte fylkeskommunens makt og innflytelse ved at den fikk større fordelings- og beslutningsmyndighet. Et særtrekk ved rasjonaliseringen og effektiviseringen av forvaltningen var ideen om virksomhetsplanlegging. Hver statsinstitusjon skulle utarbeide hovedmål, delmål og resultatmål for sin virksomhet. En slik målformulering skulle føre til mer effektiv bruk av tilgjengelige ressurser.⁸⁹

I 1989 leverte Hermansenutvalget utredningen *En bedre organisert stat*. Denne skulle komme til få stor innflytelse over det praktiske reformarbeidet i offentlig sektor på 1990-tallet, i følge Grønlie og Flo.⁹⁰ Utredningen viste stor tiltro til offentlig sektor og presenterte den store bredden i statens oppgaver, roller og funksjoner. Utredningen var videre en oppskrift på hvordan man skulle oppnå effektiv politisk styring av offentlig forvaltning. Politisk styrbarhet ble fremhevet som det mest grunnleggende kravet i enhver statlig organisasjonsform. Utredningen viste stor tiltro til departementets politiske funksjon og statsrådens styringsrett. Mål- og resultatstyring ble holdt frem som et sentralt virkemiddel, og statsråden og departementet fikk særskilt ansvar for målformulering og for å følge opp institusjonenes måloppnåelse. Fristilling av oppgaver gjennom rådssystem eller direktoratløsninger var ikke i særlig grad nevnt. Derimot la utredningen stor vekt på departementenes ansvar for alle sider ved den overordnede styringen av underliggende virksomheter, såkalt etatsstyring.⁹¹ Hvordan påvirket disse reformideene i offentlig forvaltning skolesektoren, og hvilke aktører var de sentrale i moderniseringen av skolen?

⁸⁷ Grønlie og Flo (2009), s. 44.

⁸⁸ Grønlie og Flo (2009), ss. 44-45.

⁸⁹ Telhaug og Mediås (2003), s. 305.

⁹⁰ Grønlie og Flo (2009), ss. 87-89.

⁹¹ sst.

3.1.2 OECD-rapporten: Et internasjonalt perspektiv på norsk utdanningspolitikken

I 1987 ba regjeringen OECD foreta en undersøkelse av det norske utdanningssystemet fra grunnskole til Universitet. Tretten år tidligere hadde OECD foretatt en lignende undersøkelse, men regjeringen mente det nå var behov for en ny gjennomgang. Kultur- og vitenskapsdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet utarbeidet en bakgrunnsrapport som beskrev hovedtrekkene og de utfordringene man sto overfor i norsk utdanningspolitikk.⁹²

Bakgrunnsrapporten fastslo at den norske utdanningspolitikken etter andre verdenskrig kunne deles inn i tre faser; 1) utvidelse av skolesystemet frem til 1960-tallet, 2) omfattende reformer på 1960- og 70-tallet, og 3) arbeid med innholdet i og kontrollen over undervisningen på 1980-tallet.⁹³ Bakgrunnsrapporten hevdet at på tross av det norske skolesystemets sentraliserte struktur hadde lærerne hatt en sterk posisjon i Norge. Den hevdet at lærerne hadde hatt stor innflytelse over innholdet i undervisningen. Lærerne og skolene hadde i stor grad formet de faktiske undervisningsplanene i klasserommet og slik hatt stor autonomi. Reformene på 1970-tallet hadde bidratt til innføringen av nytt felles læreplanverk og eksamensordning for hele landet. Lærernes og skolens innflytelse ble allikevel opprettholdt gjennom lærerråd og skoleutvalg og gjennom nær kontakt med rådssystemet. Samtidig hevdet rapporten at flere grupper enn tidligere nå engasjerte seg sterkere i skolesaker. Foreldre var blitt mer aktive med sine holdninger og krav til skolen. I tillegg ønsket økonomiske organisasjoner, yrkesorganisasjoner og ideologiske grupperinger innflytelse i skole spørsmål hevdet rapporten. Lokale myndigheter hadde også et ønske om innflytelse i skolepolitikken og presset seg inn mellom regjeringen og skolen. Den skolepolitiske arenaen var nå befolket av mange nye grupper som ønsket innflytelse, og lærernes særegne stilling kom under press.⁹⁴

OECDs ekspertgruppe konkluderte med at det norske skolesystemet var preget av en uoversiktlig organisasjonsstruktur og en for svak statlig kontroll over utviklingen av de generelle målsetningene for norsk skolepolitikk.⁹⁵ Rapporten så behovet for det de kalte «...en sentralstyrt utviklingsbølge...»⁹⁶ som skulle stimulere og omsette i praksis

⁹² OECD-Vurdering av norsk utdanningspolitikk: *Norsk rapport til OECD; Ekspertvurdering av OECD*, Kirke og Undervisningsdepartementet, Aschehoug 1989. s. 112.

⁹³ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: s. 99.

⁹⁴ sst.

⁹⁵ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: ss. 164-165.

⁹⁶ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: s. 163.

målsettingene om modernisering av skolesektoren. Rapporten stilte spørsmål ved om de sentrale myndigheter hadde tilstrekkelig kontroll over en slik utvikling. Videre mente ekspertgruppen at departementet var sårbart overfor den ekspertisen de rådgivende organene leverte i politikktutformingene.⁹⁷ Hvordan rådene var sammensatt representerte en balanse mellom den ekspertise de tilbød og hvilke egeninteresser de hadde, hevdet rapporten. Det kunne forekomme meninger som «...vanskelig lot seg forene med en analytisk tilnærming...».⁹⁸ Derfor konkluderte rapporten med at det kunne stilles spørsmål ved forholdet mellom de statlige myndigheter og de ulike underliggende organer.

3.1.3 Statskonsults rapport

Våren 1988 ble Statskonsult bedt av departementet om å foreta en gjennomgang av den statlige undervisningsadministrasjonen.⁹⁹ Statskonsults rapport fulgte opp temaene og problemstillingene i OECD-rapporten. De skulle kartlegge sentrale problemområder og gi forslag til forbedring og tiltak i organiseringen av skolesektoren.¹⁰⁰ Hovedproblemstillingen var om den nåværende organiseringen i skolesektoren bidro til effektiv gjennomføring av de undervisningspolitiske målene. Statskonsult skulle også vurdere om organiseringen av skolesektoren bidro til effektiv bruk av tildelte ressurser.¹⁰¹ De tilnærmet seg problemstillingen ved å se på hvordan organisasjonsmønsteret påvirket utforming, formidling og oppfølging av undervisningspolitiske mål og hvordan organisasjonsmønsteret påvirket ressursbruken.¹⁰²

Statskonsults hovedkonklusjon var at det sektoriserende og fragmenterte organisasjonsmønsteret basert på sakkyndige råd førte til konflikter og vanskeliggjorde en helhetlig styring av skolesektoren.¹⁰³ Rapporten anbefalte at de sakkyndige rådene burde nedlegges og avløses av et utdanningsdirektorat. Det burde i tillegg opprettes et undervisningsråd med representanter fra skolesektoren og med sekretariat i departementet.

⁹⁷ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: s. 157.

⁹⁸ sst.

⁹⁹ Høringsuttalelse fra RVO: Områdegjennomgang av den Statlige Undervisningsadministrasjonen, saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet.

¹⁰⁰ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s 4.

¹⁰¹ sst.

¹⁰² Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 39.

¹⁰³ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 1.

Dette rådet skulle gi mulighet for deltakelse og påvirkningsmulighet for skolefolk men ha en rent rådgivende funksjon og kun behandle de store linjene i undervisningspolitikken.¹⁰⁴

Rapporten beskrev historien om og bakgrunnen for rådssystemet med utgangspunkt i Alfred Oftedal Telhaug og Tora Korsvolds *Fra eksamenskommissjoner til politiske råd*.¹⁰⁵ Boken beskrev hvordan rådssystemet hadde fungerte som et bindeledd mellom det lokale skoleverket og det nasjonale embetsverket. Samvirket og kontakten mellom lærere og sentral administrativ styring ble vurdert som en historisk viktig faktor i organiseringen av norsk skolesektor. Vektleggingen av demokratisering på 1960- og -70 tallet gjorde at rådsorganiseringen ble vurdert som en bedre ordening og foretrukket fremfor en direktoratsmodell. Statskonsult mente imidlertid at rådsorganiseringen nå involverte for mange ledd og var for tidkrevende.¹⁰⁶ Rådsorganiseringen hadde ført til stor deltakelse av sakkyndige og representanter for ulike interesser i undervisningssektoren, hevdet rapporten. Motstykket til dette var sterkere politisk styring og ledelse. Dette var blitt tillagt for liten vekt og burde nå være et viktig punkt i en ny organisasjonsstruktur, i følge Statskonsult.¹⁰⁷

3.1.4 RVOs høringsuttalelse

Våren 1988 skrev RVO en høringsuttalelse til Statskonsults områdegjennomgang. De sa seg enige i at den sentrale skoleforvaltningen var blitt stadig mer uoversiktlig. Det store antallet aktører i utdanningsfeltet hadde gjort oppgave- og ansvarsfordelingen uklar og ført til dobbeltarbeid. RVO anså imidlertid at departementet også hadde et betydelig ansvar for denne negative utviklingen. De mente at RVO hadde spilt rollen som et aktivt og initiativrikt organ slik den politiske ledelsen i departementet hadde etterspurt. Departementet hadde imidlertid ikke greide å spille rollen som overordnet politisk organ, men hadde isteden fortapt seg i enkeltsaker og detaljer, ifølge RVO.¹⁰⁸

RVO var også skeptiske til Statskonsults smale problemdefinering. De mente det kunne være fristende å snu problemstillingen og spørre hvilken organisasjonsmodell ville være den beste dersom departementet ble gitt muligheten til å formulere klare

¹⁰⁴ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 44.

¹⁰⁵ Telhaug og Korsvold (1989).

¹⁰⁶ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 31.

¹⁰⁷ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 32.

¹⁰⁸ Høringsuttalelse fra RVO: Områdegjennomgang av den Statlige Undervisningsadministrasjonen, saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 2.

undervisningspolitiske mål. RVO mente det forelå mangler og svakheter i Statskonsults forslag til organisering. I følge RVO hadde Statskonsult ikke angitt hvordan kreativitet og iderikdom i utviklingen av skolen skulle ivaretas med en direktoratmodell. RVO mente at områdegjennomgangen ikke godt nok behandlet og vurderte den store kontaktflaten og medvirkningen fra skolefolk som rådsorganiseringen representerte. RVO hevdet videre at denne kontakt særlig kom til uttrykk på to måter. For det første hadde RVO opprettet arbeidsgrupper for kortere eller lengre tid som utførte ulike faglig-pedagogiske oppgaver. Disse arbeidsgruppene involverte mange lærere og skolefolk. For det andre hadde RVO ansatt en del av sine medarbeidere på åremål. Den jevnlige utskiftningen av fagkonsulenter i RVO sikret kontakt med skolene og kompetanse fra praksisfeltet.¹⁰⁹ Statskonsults forslag så også for seg at det burde foregå en personal utveksling mellom departementet, direktoratet og skolesektoren. Statskonsults rapport understreket imidlertid at det var viktig at departementet ble sikret kontroll over og tilgang til fagekspertisen i et direktorat. Kontakten med skolen ble ikke videre nevnt eller behandlet i rapporten.¹¹⁰

Jan Erling Klausen hevdet i hovedoppgaven *Prosess og Struktur: Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen 1988-93*¹¹¹ at faglig kvalitet og berørte parter innflytelse også var sentrale tema i gjennomføringen av undervisningspolitiske mål. Disse hensynene burde også vært behandlet hvis en skulle fulgt opp det opprinnelige mandatet. Likevel ble denne siden av den norske undervisningssektoren i mindre grad vektlagt i rapporten. Rådssystemet ble mest fremstilt som en hemsko for politisk styring og ikke som en viktig ressurs, hevdet Klausen.¹¹²

Ved en eventuell reorganisering av rådsstrukturen var det svært viktig å gi muligheten for nær kontakt mellom det sentrale nivået og skolen mente RVO. Dette var en nødvendig forutsetning for at sentrale myndigheter skulle få det kunnskapsgrunnlaget de trengte for utviklingen av skolen, i følge RVO. RVO foreslo fire alternative organisasjonsmodeller. 1) Alle råd, sekretariater, institutter kunne samles i fire råd under departementet. Grunnskolerådet, Samisk utdanningsråd, RVO og Rådet for fagopplæring i arbeidslivet. 2) Det kunne etableres tre råd. Dette inkluderte da et felles råd for videregående opplæring og

¹⁰⁹ Høringsuttalelse fra RVO: Områdegjennomgang av den Statlige Undervisningsadministrasjonen, saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet.ss. 4-5.

¹¹⁰ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, s. 48.

¹¹¹ Klausen (1993), s. 24.

¹¹² Klausen (1993), s. 26.

fagopplæringen. 3. Det kunne etableres ett råd. 4) Det kunne opprettes et direktorat som erstattet alle rådene.¹¹³

3.1.5 Strukturendring i VGS. Stortingsmelding nr. 37 (1990-91)

Ledelsen i departementet fulgte opp innspillene som var gitt i rapportene fra OECD og Statskonsult. Umiddelbart etter at Statskonsults rapport var ferdigstilt, startet arbeidet med å utforme en stortingsmelding. Den første meldingen, Stortingsmelding nr. 51(1988-89), ble aldri behandlet i Stortinget. Statsråden hadde fått tydelige signaler om at meldingen ikke ville få støtte i kirke- og undervisningskomiteen, og valgte derfor å ikke la den behandle. Hovedpunktene i Stortingsmeldingen var at det skulle opprettes et direktorat og et undervisningsråd. Dette var helt i tråd med de anbefalingene Statskonsult hadde gitt, men tok ikke hensyn til RVOs høringsuttalelse.¹¹⁴

I 1989 ble Brundtland II regjeringen avløst av Jan P. Syses koalisjonsregjering. Syse-regjeringen gikk av under et år senere, og høsten 1990 var Gro Harlem Brundtland tilbake med sin tredje regjering. Stortingsmelding nr. 37(1990-91) ble utarbeidet under statsrådene Einar Stensnæs(KRF) og Gudmund Hernes(Ap) og var fundert i Mary Kvidals(Ap) ikke behandlede stortingsmelding nr. 51 fra 1988/89. Typisk for prosessen med stortingsmelding nr. 37 var at den i stor grad var en hierarkisk styrt, lukket prosess med tydelig styring fra politisk ledelse, i følge Eli Kristiansen.¹¹⁵ Ledelsen førte nøye kontroll med den interne prosessen og de ulike saksdokumentene. Nummerering av eksemplarene, og signeringslister over hvem som leste dokumentene var ett tiltak. Et lite antall medarbeidere i departementet ble involvert i prosessen, og de hadde nær kontakt med politisk og administrativ ledelse i utformingen av stortingsmeldingen. Drøftingen rundt stortingsmeldingen ble i stor grad holdt internt og forslagene til organisasjonsutformingen var i pakt med det ledelsen ønsket, i følge Kristiansen.¹¹⁶

Gudmund Hernes tok høsten 1990 over som statsråd og videreførte arbeidet med stortingsmeldingen. Hernes var etter eget utsagn ikke særlig opptatt av målstyring. Han forsøkte «...å dempe betydningen av målstyring fordi jeg er jo så glad i regler jeg...».¹¹⁷

¹¹³ Høringsuttalelse fra RVO: Områdegjennomgang av den Statlige Undervisningsadministrasjonen, saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet. ss. 8-10.

¹¹⁴ Kristiansen (1996), s. 67.

¹¹⁵ Kristiansen (1996), ss. 71-73.

¹¹⁶ sst.

¹¹⁷ Nina Volckmar (1999), *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000-En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer*, 1. utgave, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo, s. 135.

Målstyring ble allikevel beholdt som det grunnleggende prinsipp for utdanningssektoren og ble en viktig del av meldingen.¹¹⁸ Politisk ledelse fortsatte å ha full kontroll over utarbeidelsen av stortingsmeldingen. Eli Kristiansen hevdet at arbeidet i den siste fasen fram mot presentasjon av forslagene til reorganisering, kanskje i særlig grad var hierarkisk kontrollert.¹¹⁹

3.1.6 Strukturendringer i VGS og Reform 94

Scenen var nå satt for en handlekraftig statsråd som i løpet av sine ca. 5 år i departementet gjennomførte og forberedte reformene R94 og L97. Stortingsmeldingen nr. 37 gav statsråden et stort politisk handlingsrom da den var lite konkret og på flere felt viste til arbeidet med ny kommunelov som pågikk samtidig.¹²⁰ Statsråden opparbeidet seg også god politisk støtte gjennom uformelle kanaler inn i stortingskomiteen, da spesielt til Jon Lilletun fra KRF.¹²¹ Verdien om demokratisk medbestemmelse og deltakelse i skoleutviklingen var nå skjøvet i bakgrunnen til fordel for ønsket om politisk styring, kontroll og effektivitet.

Stortingsmeldingen ble behandlet uten store kontroverser i Stortinget, og et flertall i komiteen gav sin støtte til departementets forslag. Innføring av målstyring som styringsprinsipp ble støttet av et flertall i kirke- og undervisningskomiteen. SVs og SPs representanter uttalte seg kritisk til innføringen av målstyring og understreket at det de kalte «...utdanningspolitiske verdier...»¹²² også måtte være retningsgivende i organisering og styring av utdanningssektoren. Et flertall i komiteen støttet også nedleggelsen av rådene for sikre en helhetlig statlig styringsstruktur. SPs medlemmer i komiteen ønsket en nøyere utredning av tre ulike modeller med a) en forenklet rådsstruktur med et redusert antall råd, b) nedleggelse av alle råd, og c) etableringen av et faglig utviklingsråd. SVs medlemmer ønsket å opprette et råd for skolerettet forsøks- og utviklingsarbeid.¹²³ Komiteens flertall med unntak av medlemmene fra SV understreket også at kjernen i læreplanarbeidet skulle være fundert i nasjonal kompetanse. Komiteen gav her støtte til Stortingsmeldingens utgreiing om læreplaner som nasjonalt styringsinstrument.¹²⁴

¹¹⁸ sst.

¹¹⁹ Kristiansen (1996) s. 73.

¹²⁰ Klausen (1993), ss. 57-59.

¹²¹ Klausen (1993), s. 54.

¹²² Innst. S. nr. 186 (1990-91): s. 6.

¹²³ Innst. S. nr. 186 (1990-91): s. 11.

¹²⁴ Innst. S. nr. 186 (1990-91): s. 8.

3.1.7 Rådssystemet nedlegges og målstyring innføres

Stortingsmelding nr. 37(1990-91) definerte tre viktig problemområder. Meldingen la vekt på at regelstyring kunne være problematisk for gode pedagogiske og organisatoriske løsninger lokalt. Videre var departementets rolle uklar, ved at det var en allmenn oppfatning at departementet hadde ansvar for utdanningssektoren samtidig som mange oppgaver var desentralisert. Oppgave-, ansvars- og rollefordelingen mellom departementet og rådsorganene ble videre vurdert som uryddig og uklar.¹²⁵ Som vist i kapittel 2 opplevde også RVO og noen av fagmiljøene ute i skolen at det eksisterende systemet med utstrakt bruk av regelstyring kunne være tidkrevende og byråkratisk.¹²⁶

Som forslag til løsning på problemene trakk meldingen frem ulike statlige styringsinstrumenter. Først og fremst skulle eksisterende formålsparagrafer presiseres og omformes til tydelige mål som kunne brukes på de ulike nivåene i utdanningsadministrasjonen. Målstyringsprinsippet skulle slik i større grad legges til grunn i forvaltningen av skolesektoren. Læreplanene ble også vurdert som det mest egnede styringsinstrumentet for å ivareta det nasjonale ansvaret for opplæringens innhold.¹²⁷ Videre la meldingen opp til økt bruk av ekstern og intern evaluering. Dette var i tråd med prinsippet om målstyring. Skolelederne fikk også en viktigere rolle da mål og resultatstyring i større grad skulle fristille de enkelte skolene. Som det het i meldingen «...skoleledernes formelle arbeidsgiverrolle må bevisstgjøres og styrkes...».¹²⁸

1) Målstyring i utdanningssektoren. Fylkeskommunens nye rolle

Med St.meld. nr. 37(1990-91) ble målstyring innført som hovedprinsipp i utdanningssektoren. Som det het i beskrivelsen av prinsippene for organisering og styring: «Målstyring legges til grunn som et overordnet styringsprinsipp, men tilpasses utdanningssektorens særlige behov.»¹²⁹

En sentral del av målstyringsprinsippet var desentralisering av oppgaver og delegering av ansvar for måloppnåelse til underliggende nivå. I VGS ble dette ansvaret nå tillagt fylkeskommunen. Innføringen av nytt inntektssystem med overgangen til rammetilskudd hadde allerede gitt fylkeskommunen større råderett over prioriteringen av

¹²⁵ Torunn Lauvdal (1993), *Pedagogikk, Politikk og Byråkrati- Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltningen på grunnskoleområdet 1969-1991*, Avhandling for graden dr. Polit, Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Trondheim 1993, s. 531.

¹²⁶ se s. 15 og 28 i oppgaven.

¹²⁷ St. meld. nr. 37(1990-91): s. 24.

¹²⁸ St. meld. nr. 37(1990-91): s. 27.

¹²⁹ St. meld. nr. 37(1990-91): s. 6.

ressursene i utdanningssektoren. Med overgangen til sterkere målstyring ble denne fristillingen enda tydeligere. Staten ved departementet skulle nå ha et generelt systemansvar for virksomheten, definere klare overordnede prinsipper og mål for utdanningssektoren og fastsette innholdet i opplæringen.¹³⁰ Ansvar for at de overordnede målene ble oppnådd, resultatansvaret, ble gitt fylkeskommunen. Dette innbar at fylkeskommunen fikk flere oppgaver og et utvidet faglig-pedagogisk ansvar. Stortingsmeldingen tok høyde for at arbeidet med ny kommunelov ville bestemme detaljene i fylkeskommunens oppgaver.¹³¹

Den nye kommuneloven 1993 la et nytt og reelt forvaltningsansvar til fylkeskommunen. Det ble nå stilt krav til fylkeskommunene i den økonomiske og administrative samordningen av videregående opplæring. En av hensiktene med kommuneloven var å legge til rette for bedre politisk styring av fylkeskommunens virksomhet. Her kan man gjenfinne Maktutredningens tilstandsdiagnose om svekket makt til de folkevalgte organene. Med kommuneloven ble også råd og utvalg som tidligere hadde sikret lærerne representasjon lagt ned. I evalueringen av R94 ble det hevdet at desentralisering av oppgaver og ansvar til fylkeskommunen også føre til en politisering av den administrative virksomheten. Resultatet kunne bli en for aktiv fylkeskommune som fungerte mer som et «...rådmannsvelde...»,¹³² i følge rapporten.

I tillegg ble det opprettet et Statens utdanningskontor i hvert fylke.¹³³ Utdanningskontorene skulle rapportere om og evaluere resultatoppnåelsen i skolesektoren og bidra til koordinering mellom utdanningsområdene. Kontorene overtok informasjons- og veiledningsansvaret overfor skoleeier og skolene og også det sentralstyrte forsøks- og utviklingsarbeidet (FoU). Når det gjaldt eksamensarbeidet fremhevet Stortingsmeldingen at det var departementet som hadde det overordnede ansvaret, mens det var utdanningskontoret som skulle stå for den praktiske gjennomføringen.¹³⁴

2) Nedleggelsen av rådene. Sterkere statlig kontroll

Med stortingsmelding nr. 37(1990-91) ble rådssystemet nedlagt i norsk utdanningssektor. RVO, Grunnskolerådet, Voksenopplæringsrådet, Brevskolerådet og Samordningsutvalget ble alle lagt ned. Rådet for fagopplæring ble opprettholdt da stortingsmeldingen argumenterte for

¹³⁰ St. meld. nr. 37(1990-91): ss. 22-23.

¹³¹ St. meld. nr. 37(1990-91): ss. 39-40.

¹³² Jan Frode Blichfeldt, Trine Deichman-Sørensen og Torunn Lauvdal (1998), *Mot et nytt kunnskapsregime? - Evaluering av Reform 94-Organisering og samarbeid-Shuttrapport*, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo, s. 30.

¹³³ Innst. S. nr. 185(1991-92): s. 3.

¹³⁴ St. Prp. nr. 75(1991-92): s. 7.

viktigheten av en tett dialog med partene i arbeidslivet om fagopplæringa.¹³⁵ De oppgavene og det ansvaret som tidligere hadde tilhørt RVO ble nå lagt til departementet. Dette dreide seg om ansvaret for sentrale eksamener og prøver, utvikling og godkjenning av læreplaner, skolelederutdanning, etterutdanning, sentralstyrt utviklingsarbeid og resultatvurdering og resultatoppfølging.¹³⁶ Ansvaret skulle ligge hos departementet, men det het også at departementet skulle trekke opp rammer og retningslinjer som kunne delegeres til lavere nivå. Departementet opprettet også et læremiddelsenter som skulle utarbeide faglig-pedagogisk hjelpemateriell og veiledningsmateriale for de ulike skoleslagene.¹³⁷ Læringssenteret skulle fungere som et serviceorgan for utdanningssystemet.¹³⁸

Overføringen av ansvar til departementet førte til en sterkere statlig kontroll over utdanningssektoren. Ansvaret for utviklingen av skolen var nå samlet i ett departement direkte under statsråden. Slik sett var stortingsmeldingen i tråd med Maktutredningen, OECD-rapporten og Statskonsults områdegjennomgang. Om stortingsmeldingen la opp til en fortsatt god og gjensidig kontakt med fagmiljøene ute i skolen er mer tvilsomt. Denne problemstillingen var ikke i særlig grad nevnt eller diskutert i stortingsmeldingen. Om læreplanarbeidet het det at kontakten med ulike brukergrupper skulle skje ved faste konferanser med partene og brukerne, gjennom deltakelse i utredningsgrupper, ved god kontakt med brukergruppene gjennom Nasjonalt læremiddelsenteret og gjennom Utdanningskontorenes kontakt med lokale brukergrupper.¹³⁹ Det var her lagt opp til en utstrakt kontakt med brukergruppene i skolen, men ikke spesifisert hvordan man skulle opprettholde kontakten med fagmiljøene i skolen.

Nedleggelsen av rådssystemet representerte en markant endring for lærerne og deres innflytelse på utviklingen i skolesektoren. Gjennom rådssystemet hadde lærerne vært sikret innflytelse gjennom sine representanter i styringen av RVO. Sekretariatet i RVO hadde opprettholdt og etterstrebet god kontakt med lærerne og fagmiljøene ved de enkelte skolene og man søkte en vedvarende og gjensidig utveksling av kunnskap og erfaringer. Lærernes mulighet for kontakt med departementet ble også begrenset da fylkeskommunen hadde fått en klart viktigere rolle som skoleeier. I tillegg til dette vektla stortingsmeldingen nå også skoleledelse som et stadig viktigere satsningsområde. Fra å kunne ta en telefon direkte inn til fagkonsulentene i RVO med faglig-pedagogiske innspill eller spørsmål ble nærmeste

¹³⁵ Blichfeldt, Deichman-Sørensen og Lauvdal (1998), s. 38.

¹³⁶ St. Prp. nr. 75(1991-92): s. 8.

¹³⁷ St. meld. nr. 37(1990-91): s. 37.

¹³⁸ St. Prp. nr. 75(1991-92): s. 7.

¹³⁹ St. Prp. nr. 75(1991-92): s. 9.

skoleledere nå det viktigste og kanskje eneste kontaktpunktet for lærerne. Slik mistet lærere viktig kontakt med sentral myndighet. Departementet brukte heller ikke lærerne som ressurs på samme måte som før. Den gjensidige kontakten som RVO hadde løftet frem som så avgjørende for en god utvikling av skolesektoren, var nå i stor grad begrenset.

3) Målstyrte læreplaner som styringsinstrument

Læreplanene ble fremhevet som et viktig styringsinstrument i stortingsmelding nr. 37 og i innføringen av R94. Felles for læreplanarbeidet i R94 var overgangen fra veiledende til målstyrte læreplaner. Sentralt i R94 var også en overgang fra en linjebasert til modulbasert struktur i VGS. I retningslinjene for utarbeiding av læreplaner het det at læreplanene skulle bygges opp som målstyrende planer. Målstyringen av læreplanene og innføringen av moduler fikk en sterkt negativ tilbakemelding fra høringsinstansene. De fleste skolene mente det var uheldig. Høgskolen og universitetene var i hovedsak svært kritiske til målstyring av fagene, og NUFO mente at denne delen av reformen burde trekkes tilbake. Til tross for denne motstanden ble modulering og målstyring vedtatt som grunnleggende prinsipp i R94.¹⁴⁰

Det ble nedsatt læreplangrupper som skulle utarbeide forslag til læreplaner i R94. For flere av læreplangruppene ble innføringen av målstyring i læreplanen svært problematisk. Noen opplevde det som en hemske i utarbeidelse av læreplanen, mens andre forslag til læreplaner ble forkastet av departementet.¹⁴¹ I tillegg til de ulike fagenes læreplaner ble det utarbeidet en ny læreplan generell del som skulle gjelde for hele skolesektoren, fra grunnskole til videregående. Behovet for en ny generell læreplan sprang ut av moduleringen av fagene og konstruksjonen av et nytt kunnskapsbegrep hvor hele eleven skulle utvikles. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som utarbeidet et kort og konsist målstyringsdokument som statsråd Hernes så tok med seg på påskeferie. Hernes kom etter påskeferien med et fullstendig revidert utkast, det vi i dag kjenner som læreplan generell del.¹⁴² Her blir det beskrevet syv sider ved mennesket som skolen søker å forme gjennom grunnskolen og videregående opplæring. Det handler om å utvikle: det meningssøkende, skapende, arbeidende, allmenndannende, samarbeidende, miljøbevisste og integrerte menneske.¹⁴³

Læreplan generell del ble sendt på høring 24. august 1992, og fylkeskommune A sendte den videre til lærerrådet ved A-VGS 24. September. Frist for høringsuttalelse var 20.

¹⁴⁰ Skarpenes (2007), ss. 212-213.

¹⁴¹ Skarpenes (2007), s. 217.

¹⁴² Arild Thorbjørnsen: samtale 7.10.2014 og Ove Skarpenes: ss. 217-222.

¹⁴³ Læreplan generell del: <http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Generell-del-av-lareplanen/Innleiing/>

oktober.¹⁴⁴ Lærerrådet ved A-VGS skrev i sin uttalelse at de fullt ut kunne slutte seg til de overordnede målene som var formulert gjennom de ulike mennesketypene. De stilte seg imidlertid undrende til at en så ambisiøs plan skulle knyttes til virkelighetens verden på en forpliktende måte. Dette ville i følge lærerrådet kreve store ressurser og kreve en holdningsendring fra myndighetenes side overfor skolen og utdanningen. Lærerrådet understreket behovet for å gjenreise respekten for læreryrket. De stilte seg undrende til at høringsutkastet omtalte læreren med et veldig alvor og tiltro, mens det på den annen side ønsket å dirigere, umyndiggjøre og innsnevre lærernes utfoldelsesmuligheter i den praktiske politikken. Lærerrådet gikk imot at det skulle legges forpliktende metodiske og organisatoriske prinsipper for opplæringen.¹⁴⁵

Sentralt i kritikken fra lærerrådet var konstruksjonen av det brede kunnskapsbegrepet. Den tradisjonelle fagligheten eller fagkunnskapen utgjorde nå sammen med *problemorientert metodetrening, læringsevne og sosial evne*, det brede kunnskapsbegrepet som skulle utvikle hele mennesker.¹⁴⁶ Nytt var fokuset på metode. Det problemorienterte prosjektarbeidet skulle utnytte skolen som arbeidsfellesskap men samtidig ta utgangspunkt i elevenes særegenheter. Dette var en forening av pedagogikkens tro på utviklingen av elevens egenart og reformaktørens tanke om viktigheten av prosjektarbeid som arbeidsform i arbeidslivet. Læreren skulle nå være partner, arbeidsleder, instruktør, veileder og forbilde.¹⁴⁷ De nye læreplanene forutsatte store endringer i lærernes rolle.

4) Skoleeiers styringsrett og ledelse

Et sentralt og uttalt virkemiddel i endringen av skolesektoren var den økte vektleggingen av skoleeiers styringsrett og ledelse i skolen. Dette var en konsekvens av at målstyringen gav skoleeier og skolelederne et ansvar for resultatoppnåelse. For lærerne ble en logisk konsekvens av lovendringene at kontakt med sentral myndighet ble mye vanskeligere og tjenesteveien mye lenger ved at fylkeskommunen fikk et utvidet ansvar. Lærerne gikk fra å ha en relativt autonom rolle med mulighet til kontakt med sentral myndighet gjennom rådssystemet, til en tydelig underordning under skoleleder og skoleeier. Den nye hierarkiske styringsstrukturen ved den enkelte skole vil bli nærmere behandlet i del 3 av oppgaven.

Den nye styringsstrukturen gav departementet større makt og innflytelse over skoleutviklingen enn tidligere. Politisk ledelse var nå i større grad direkte involvert i

¹⁴⁴ Brev fra fylkeskommune A til A-VGS: 24.09.1992

¹⁴⁵ Lærerrådsmøte A-VGS: 14.10.1992.

¹⁴⁶ Skarpenes (2007), s. 233.

¹⁴⁷ Skarpenes (2007), s. 227.

skoleutviklingen, blant annet gjennom utformingen av det nye læreplanverket. Helt sentral i dette arbeidet var en handlekraftig statsråd.

3.1.8 Hernes som nasjonal strateg

Omstruktureringen av skolesektoren hadde hatt bred politisk støtte på Stortinget, men det å få slike omfattende reformer vedtatt og gjennomført på så kort tid krevde også en handlekraftig statsråd. For å låne Rune Slagstads begrep kan Hernes betegnes som en *nasjonal strateg*.¹⁴⁸ Hernes hadde allerede vært involvert som premissleverandør, som toneangivende forsker, som leder av Maktutredningen og som politikkutformer sentralt i arbeiderpartiet. På 1990-tallet ble han også en handlekraftig statsråd i KUF.

Gudmund Hernes feide inn på den kunnskapspolitiske arenaen med kronikken *Kan man ha ambisjoner i Norge?* i 1986.¹⁴⁹ Hernes hovedbekymring var det norske utdanningssystemets dårlige kvalitet og konkurranseevne i en stadig mer globalisert verden. Han gikk til angrep på det han så som middelmådigheten i det norske utdanningssystemet og da spesielt ved Universitetet i Oslo. I 1987 ble Hernes leder for Universitets- og høyskoleutvalget som vurderte den høyere utdanning i Norge i rapporten *Med viten og vilje*.¹⁵⁰ Med denne utdanningspolitiske bakgrunnen ble Gudmund Hernes utnevnt som statsråd for Kirke, utdanning og forskningsdepartementet i Gro Harlem Brundtlands mindretallsregjering i 1991. I løpet av 1990-tallet gjennomførte Hernes to gjennomgripende reformer i skolesektoren, Reform 94 og L97, og i tillegg til reformer i Universitets- og høyskolesektoren.

I VGS var det utfordringer knyttet til studentgjennomstrømning og fag- og linjestruktur. VGS besto i 1991 av 10 studieretninger med ca. 110 ulike grunnkurs.¹⁵¹ Studieretningen var bygd opp av grunnkurs (1-årig og 2-årig), videregående kurs (VK) I og II. Det ble sett på som problematisk at elever tok flere ulike grunnkurs uten at de fullførte videregående skole i et linjeløp. Flere av grunnkursene førte heller ikke frem til et 3-årig opplæringstilbud. Tallene som ble samlet inn av Blegenutvalget viste at ca. 26 prosent¹⁵² av elevene vandret på tvers i systemet mellom ulike grunnkurs eller VK I eller II kurs.¹⁵³ Dette

¹⁴⁸ Rune Slagstad (2001), *De nasjonale strateger*, Pax Forlag A/S, Oslo, s 506.

¹⁴⁹ Gudmund Hernes (1986), *Kan man ha ambisjoner i Norge*, Dagbladet, 31.12.1986.

¹⁵⁰ NOU 1988: 22.

¹⁵¹ St. meld. nr. 33(1991-92): s. 12.

¹⁵² St. meld. nr. 33(1991-92): s. 15.

¹⁵³ Arild Thorbjørnsen: i samtale, 7.10.2014. Thorbjørnsen, som var sekretær i Blegenutvalget, fortalte også at det på den tiden ikke eksisterte noe tallmateriale over det totale omfanget av elever og gjennomstrømning i videregående opplæring. Han samlet selv inn tallene og satte det sammen til en total oversikt.

gjaldt i stor grad yrkesfagene og i mindre grad allmennfagene. Tilbudsstrukturen i videregående opplæring kunne være mangfoldig, overlappende og vanskelig å orientere seg i for elevene, og for mange fungerte ikke videregående opplæring godt nok som et steg på veien fremover.¹⁵⁴

Fag- og linjestrukturen førte også til at det ble utarbeidet en stor mengde læreplaner i de ulike fagene. Det ble årlig utarbeidet mellom 50-70 læreplaner, enten som revisjon av de eksisterende læreplanen eller for nye fag eller kurs. Det eksisterte ca. 200 læreplaner for fagene i 1992.¹⁵⁵ Ulik lovgivning for fagopplæring i arbeidslivet og videregående opplæring førte til at det kunne eksistere ulike læreplaner for samme fag avhengig av hvilken lovgivning man hørte inn under. Stortingsmelding nr. 33 (1991-92) hevdet også at læreplanene i stadig større grad hadde blitt for detaljerte, noe som førte til behov for hyppige revisjoner.¹⁵⁶ Stortingsmeldingen beskrev det som viktig å få på plass et felles overordnet måldokument for videregående opplæring og arbeide for en harmonisering og forenkling av regelverket.¹⁵⁷ Bekymringen over en uoversiktlig organisasjonsstruktur generelt og læreplanstrukturen spesielt ble delt av både RVO og fagmiljøene i skolen som vi har sett tidligere. Spørsmålet ble hvem som skulle ta del i omorganiseringen og utformingen av det nye innholdet i videregående opplæring.

Som leder i Maktutredningen på 1970 tallet hadde Hernes definert et hovedproblem ved det norske samfunnets utvikling. Det hadde skjedd en overføring av makt fra Stortinget til andre aktører, blant annet arbeidstakerorganisasjonene gjennom den korporative kanal. Dette hindret en effektiv styring av staten. I et intervju med Nina Volckmar i 2004 innrømmet Hernes at det var en villet handling å begrense organisasjonenes innflytelse over utdanningspolitikken. «Jeg klippet av på den innvirkningen den korporative kanal hadde (...) Maktutredningen la jo veldig vekt på den innvirkningen den korporative kanal hadde (...) og det var jeg interessert i å redusere.»¹⁵⁸

Hernes ønske om å begrense organisasjonenes innflytelse, og da spesielt NUFOs, ble klart for denne organisasjonen allerede tidlig i statsrådsperiode. I forkant av stortingsmelding nr. 33(1992-93), populært kalt Reform 94, hadde NUFO bedt om å bli holdt systematisk oppdatert i arbeidet med læreplanene. Dette hadde ikke skjedd. Organisasjonen hadde bare fått mulighet til å komme med ett forslag i forkant av stortingsmeldingen. NUFO opplevde

¹⁵⁴ St. meld. nr. 33(1991-92): ss. 13-14.

¹⁵⁵ St. meld. nr. 33(1991-92): s. 15.

¹⁵⁶ St. meld. nr. 33(1991-92): s. 16

¹⁵⁷ sst.

¹⁵⁸ Volckmar (2004), s. 202.

arbeidet med R94 som en sentralstyrt prosess knyttet til en liten gruppe internt i departementet. De opplevde videre at LO og NHO hadde fått en større plass i utformingen av den nye reformene enn NUFOs medlemmer som arbeidet i skolen.¹⁵⁹

Hernes som maktutreder så det som avgjørende at debatten om norsk politikk burde og skulle foregå i Stortinget. Samtidig lå det i dette en underkjenning av de ulike aktørenes interesser og kompetanse i utformingen av norsk utdanningspolitikk. Tom Are Trippestad hevder *publikumskonstruksjonen*-innbyggerne som brukere av offentlige tjenester- var sentral i Hernes utdanningspolitikk og hadde sitt utspring i maktutredning. Denne bruker-orienteringen dannet bakgrunnen for en strategi om å redusere ulike utdanningspolitiske aktørers innflytelse, blant annet lærerne og lærerorganisasjonene. Det var slik en sammenheng og rød tråd mellom Hernes virke som maktutreder og kunnskapspolitiker.¹⁶⁰

Noen av strategiene for å øke den politiske styringen av skolesektoren og begrense andre aktørers innflytelse fikk store oppslag i Dagbladet i 1996. I en reportasje med overskriften *Se opp for – Maktgutta* sa Hernes noe om sine strategier i det politiske arbeid: «Noen mener vi bør overbevise folk før vi forandrer verden. Vi vil først forandre verden. Deretter vil folk bli overbevist.»¹⁶¹ Om sine motparter i det politiske arbeidet sa Hernes at det var viktig med hurtighet i prosessene slik at motparten ikke fikk overtaket: «...skal vi bevege ting, må vi sørge for å holde dem ute av balanse...», sa Hernes til Dagbladet. Strategien med korte tidsfrister ble brukt ved flere anledninger i Hernes statsrådsperiode.

Som vist var behandlingen av Stortingsmelding nr. 37(1990-91) en svært lukket prosess som ble kontrollert av politisk ledelse og noen ansatte i departementet. Stortingsbehandlingen av stortingsmeldingen var også preget av tidspress. Sakspapirene hadde kommet sent til komiteen og det ble foreslått å utsette behandling til høstsesjonen. Dette ble imidlertid nedstemt av komiteens flertall, AP og H. Stortingsmeldingen ble derfor ikke partibehandlet i de ulike partifraksjonene, og det ble derfor opp til hvert enkelt komiteemedlem å ta stilling i behandlingen av stortingsmeldingen.¹⁶²

Arbeidet med innføringen av R94 var også preget av korte tidsfrister. Læreplan generell del hadde kun to måneders høringsfrist, og effektivt kun en måned ved A-VGS. Læreplanen skulle være et grunnleggende dokument for skolen og skulle favne hovedtrekkene ved den norske skolen. En måned kan sies å være relativt kort tid for et

¹⁵⁹ Skoleforum: nr. 16/92, ss. 12-13.

¹⁶⁰ Tom Are Trippestad (2009), *Kommandohumanisme-En kritisk analyse av Gudmund Hernes' retorikk, sosiale ingeniørkunst og utdanningspolitikk*, Avhandling for graden philosophiae doctor(Phd), Universitetet i Bergen, s. 346.

¹⁶¹ Dagbladet: 27.10.1996, s 10-11.

¹⁶² Klausen (1993), s. 55.

lærerkollegium å sette seg inn i og gi sin tilbakemelding på et så omfattende dokument. Arbeidet med de øvrige læreplanene i R94 var også preget av korte tidsfrister. Fra læreplangruppene var satt ned til læreplanene var i bruk gikk det knapt et år. Til sammenligning ble læreplanene og systemet rundt R74 til over en 15 års periode med prøving, evaluering av ulike pensum, metoder og læremidler.¹⁶³

Mot slutten av prosessen ble høringsfristene parodisk korte. Et av de siste men viktige elementene som måtte på plass i Reform 94 var fag- og timefordelingen. Denne ble sendt ut på høring til de ulike skolene fredag 26. januar 1993 med svarfrist fredag 2. februar.¹⁶⁴ En ukes høringsfrist på en omfattende endring forutsatte stor tillit til aktive lærerråd og skolemiljø og til effektivt postvesen. Lærerrådet ved A-VGS tok utfordringen og samlet et improvisert lærerråd som leverte en uttalelse. Lærerrådet var kritiske til plasseringen av samfunnslære i VK1 og reduksjonen i timetall i fagene geografi og kroppsøving og anbefalte ikke dette.¹⁶⁵

3.1.9 Den nye lærerrollen. Hverdagen etter R94

Samlet førte R94 til store endringer i lærernes rolle og hverdag i VGS. Målstyringen og strukturendringene skulle gi en mer effektiv styring av utdanningssektoren. Samtidig begrenset reformen lærernes mulighet for kontakt med departement og sentralmyndighet. Målstyrte læreplaner og konstruksjonene av et nytt kunnskapsbegrep gav lærerne mindre autonomi i skolehverdagen. Elevenes ansvar for egen læring var et hovedprinsipp og samtidig ble det innført sentral fastsetting av metodebruk.. Strukturendringene gav departementet og statsråden styringsrett til å gjennomføre omfattende reformer på veldig kort tid. Tidspresset og manglende forankring blant skolefolk gjorde at lærerne i mindre grad enn tidligere ble involvert i reformarbeidet og slik fikk tillit til reformene. Muligheten for faglig-pedagogiske forslag og innspill fra yrkesutøvere i skolen ble tydelig begrenset. Departementet og fylkeskommunen fikk styrket sin styringsrett. Fylkeskommunen som skoleeier ble også tildelt flere faglig-pedagogiske oppgaver og ansvar. Tilslutt førte en økt vekt på skoleledelse til at lærerne kom stadig fjernere fra den faglig-pedagogiske diskusjonen om utviklingen av skolen. Meningen med den omfattende styringsreformen var å skape en bedre og mer effektiv styring av skolen.

¹⁶³ Skarpenes (2007), s. 214.

¹⁶⁴ Brev fra KUF til fylkene: 26.01.1993.

¹⁶⁵ Lærerrådsmøte A-VGS: 4.2.1993.

3.1.10 Kunnskapsløftet

Etter et tiår med gjennomgripende reform av norsk skolesystem skulle 2000-tallet preges av en ny reform. *Kunnskapsløftet* ble satt i gang og utarbeidet av den borgerlige Bondevik II regjeringen med Kristin Clemet som statsråd. Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* var det sentrale reformdokumentet som ble utarbeidet av regjeringen.

Stortingsmeldingen bygde på innstillinger fra det såkalte Kvalitetsutvalget i 2002.¹⁶⁶

Reformen ble vedtatt av et bredt flertall i Stortinget i 2004. Den såkalte rødgrønne regjeringen bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti videreførte i all hovedsak arbeidet og innførte reformen i perioden 2006-2009.¹⁶⁷

3.1.11 Kunnskapsløftet som styringsreform

Kunnskapsløftet var i all hovedsak en videreføring av prinsippene i den strukturendringen som stortingsmelding nr. 37 hadde lagt opp til. Sentralt innen styringsdelen av Kunnskapsløftet lå tanken om mål og resultatstyring som hovedprinsipp.¹⁶⁸ Det var nå snakk om en ytterligere tydeliggjøring av mål og resultatstyring og desentralisering av ansvar til skoleeier. Skoleeier-fylkeskommunen- hadde nå ansvar for kvaliteten ved den opplæring som ble tilbudt ved den enkelte skole.

Stortingsmeldingen definerte styringskjeden på denne måten: 1) Stortinget har ansvar for å fastsette nasjonale overordnede mål og rammer for opplæringen, 2) Kunnskapsdepartementet har ansvar for utformingen av nasjonale læreplaner for fagene, 3) det nyopprettede Utdanningsdirektoratet(UDIR) skal sørge for skoleutvikling og ha kontroll med evaluering av skolene. 4) Skoleeier og skolene har ansvar for å skaffe ressurser til skolesektoren og definere innholdet, metoder og virkemidler for å realisere reformens mål og intensjoner. Skoleeier fikk slik tydelig utvidet styringsrett og et større ansvar i utviklingen av selve innholdet i skolen. Ansvaret for skoleutvikling gjaldt blant annet lokal utvikling av læreplaner. Det delegerte ansvaret skulle kontrolleres av nasjonale myndigheter gjennom et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og ved at fylkesmannen i større grad skulle ha kontroll med evaluering av skolene og elevenes læringsutbytte.¹⁶⁹ Det lå slik et spenningsforhold i reformen. Den skulle både sikre lokalt selvstyre gjennom desentralisering av

¹⁶⁶ NOU 2002:10 og NOU 2003:16.

¹⁶⁷ Petter Aasen, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottersen, Tine S. Prøitz og Frøydis Hertzberg (2012), *Kunnskapsløftet som styringsreform- et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Universitetet i Oslo, s. 58.

¹⁶⁸ Aasen m fl (2012), s 60.

¹⁶⁹ Aasen m fl (2012), s. 66.

beslutningsmyndighet og oppgaver og samtidig ivareta behovet for nasjonal styring av opplæringssektoren gjennom tilsyn og kontroll.

3.1.12 Kompetansebaserte læreplaner

Kunnskapsløftet inneholdt også en læreplanreform. Under overskriften *Frihet, tillit og ansvar; et systemskifte* beskrev *Kultur for læring* innføringen av kompetansemål i læreplanene som et sentralt virkemiddel i styringen av skolen. Departementet innførte nå nye læreplaner i alle fag hvor tydelige kompetansemål skulle definere hva elevene skulle kunne. Spørsmål som gjaldt arbeidsmåter og organisering av opplæringen skulle delegeres til skoleeier og skolen, og gav slik sett en større autonomi til lærerne.¹⁷⁰ «De nasjonale læreplanene skal fastsette tydelige kompetansemål, men det bør i størst mulig grad overlates til skolene å avgjøre hvordan målene skal nås.»¹⁷¹ Lærere fikk nå en større grad av metode frihet og fikk ta del i den lokale utformingen av læreplanene. Selve styringsstrukturen tilsa at det var skoleeier som hadde ansvar for det lokale læreplanarbeidet og skulle være drivkraften i dette, ikke lærerne.

I det nye læreplanverket fikk lærerne i mindre grad ta del i utformingen av de sentrale kompetansemålene. Det var UDIR som på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utviklet kompetansemålene. UDIR kunne i midlertid selv komme med forslag til endringer overfor departementet basert på det eksisterende kunnskapsgrunnlag. Læreplanene ble utarbeidet i tett samarbeid med læreplangrupper bestående av lærere, lærer-utdannere og andre med kompetanse i fagene. Læreplangruppens medlemmer ble valgt ut av UDIR etter forslag fra fylkeskommunene, lærerorganisasjonene, Universitet- og høyskoler og andre instanser. Læreplanene har i dag status som forskrift og er gjenstand for en bred høringsrunde som involverer fylkeskommuner, lærerorganisasjoner, Universitets og høyskoler i følge UDIR.¹⁷² UDIR kan derimot ikke gi svar på hvem som har utarbeidet de gjeldende læreplanene i fagene samfunnsfag og historie på grunn av personvern hensyn, i følge UDIR. UDIR har ikke gitt tilbakemelding på mine oppfølgingsspørsmål om medlemmenes fagbakgrunn, arbeidssted og stilling. Skulle det være slik at UDIR eller departementet ser behovet for å utarbeide nye eller revidere læreplanene ville dette skje på lignende måte.¹⁷³

¹⁷⁰ St. meld nr. 30 (2003-2004): s. 25.

¹⁷¹ sst.

¹⁷² John Christian Christiansen: svar på henvendelse, 11.04.2014.

¹⁷³ sst.

Det kan synes som om arbeidet med læreplanene og skoleutviklingen generelt har blitt en mer lukket prosess hvor den enkelte lærer eller fagmiljø i mindre grad har mulighet til å ta del i utformingen av de felles definerte kompetansemålene og utviklingstrendene. Sammenlignet med RVO-konsulentenes jevne kontakt med fagmiljøene ute i skolen og rekruttering fra disse synes dagens situasjon å være preget av langt større avstand mellom den sentrale myndigheten og skolemiljøene. De kan vitne om det en ansatt i departementet kaller *to kretsløp*.¹⁷⁴ I det *øvre kretsløp* møtes representanter fra departementet, UDIR, forskere, representanter for skoleeiere og andre aktører. Dette er i følge informanten et forum hvor man diskuterer sentrale spørsmål i utvikling av skolen og generelle faglig-pedagogiske problemstillinger. Det er veldig sjelden at lærere fra skolen er med i disse møtene i følge informanten. I det *nedre kretsløpet* møtes skoleeiere, skoleledere og utvalgte lærere. Her er det i større grad snakk om en diskusjoner rundt implementeringen av departementets og UDIRs styringssignaler.

3.1.13 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet ble opprettet av Bondevik II regjeringen i 2004.¹⁷⁵

Direktoratmodellen hadde vært omstridt og tidligere ikke hatt politisk flertall. Den hadde også møtt motbør blant lærerorganisasjonene og i rådssystemet. Kvalitetsutvalget¹⁷⁶ leverte i 2002 en utredning som blant annet foreslo at det burde opprettes en egen sentral enhet med overordnet ansvar for kvalitetsvurdering. Denne anbefaling ble tatt med videre av regjeringen da man opprettet UDIR.¹⁷⁷ Det nyopprettede direktoratet fikk i tillegg til et generelt ansvar for skoleutvikling også ansvar for kontroll og utviklingsoppgaver. I praksis innebar dette ansvar for læreplanutvikling, nasjonalt system for kvalitetsvurdering, kompetanseutvikling, innhenting og initiering av forsknings- og utredningsarbeid og etatsstyring av fylkesmennenes utdanningsavdelinger.¹⁷⁸

Kjell Arne Røvik, Tor Vidar Eilertsen og Torbjørn Lund har gjennom intervjuer med ansatte og dokumentstudier vurdert Utdanningsdirektoratets autoritative posisjon i norsk utdanningssystem. De hevder UDIRs rolle kan analyseres som både *innhenter*, *oversetter* og

¹⁷⁴ Morten Nordlie: i samtale, 1.10.2014.

¹⁷⁵ Regjeringens internettportal:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utdanningsdirektoratet_opprettet/id252013/, 17.08.2015.

¹⁷⁶ se side 41 i denne oppgaven.

¹⁷⁷ NOU 2002:10.

¹⁷⁸ Kjell Arne Røvik, Tor Vidar Eilertsen og Torbjørn Lund (2014), *"Hvor har de det fra, og hva gjør de med det?" Utdanningsdirektoratet som innhenter, oversetter og iverksetter av reformideer* (kap. 3), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo, s. 91.

iverksetter av reformideer i norsk skole. En sentral problemstilling her er balansen mellom kyndighet (innhenter og oversetter) og myndighet (iverksetter og kontrollør).¹⁷⁹ Med utgangspunkt i min problemstilling er det interessant å se hvilken kontakt UDIR som skoleutvikler har med lærerne i skolen i sine tre roller.

UDIR tilegner seg kunnskap dels gjennom eksponering, informasjon som presenteres fra aktører utenfor direktoratet, og dels gjennom aktiv søkning. Direktoratet har også tilgang på informasjon fra både *utadrettede*-internasjonale- og *innadrettede*-nasjonale- læringssystemer. De *utadrettede* læringssystemene eksisterer per 2014 av 42 internasjonale engasjementer, de mest kjente av disse er OECD, EU og IEA(International Association for the Evaluation og Education Achievement). Forholdet til OECD karakteriseres av forfatterne som preget av en tydelig helhetstenkning, hvor utfordringer i spenningen mellom utdanning og generell samfunnsutvikling står i sentrum for oppmerksomheten. Til grunn for dette arbeidet ligger en sterk tro på samfunnsmessig modernisering og fremskritt ved hjelp av forsknings- og evidensbaserte reformer i de respektive nasjoners utdanningssystemer. I OECD har også direktoratet og dets representanter en ledende posisjon og er tungt representert.¹⁸⁰

Samarbeidet med EU-organ er også viktig. Blant annet står utviklingen av felles Europeiske rammeverk i yrkesutdanning sentralt. I IEA-samarbeidet er UDIR representert gjennom fire ulike målings studier: TIMSS(matematikk og naturvitenskap), PIRLS(leseferdigheter), ICLS(data- og informasjonsteknologi) og ICCS(demokrati og medborgerskap). I den praktiske gjennomføringen av de nasjonale delene av studiene involveres norske forskningsmiljøer. De tre sentrale her er Institutt for lærerutdanning og skoleforskning(ILS) ved UIO, NIFU(Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og Utdanning), og Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger.¹⁸¹

PISA er det målingsstudiet som har fått størst oppmerksomhet og innflytelse i debatten om utviklingen av skolen i de siste 15 årene.¹⁸² PISA-prosjektet er finansiert av OECD og Kunnskapsdepartementet og gjennomføres av ILS ved Universitetet i Oslo. Undersøkelsen måler 15-åringers kompetanse innen lesing, matematikk og naturfag gjennom

¹⁷⁹ Røvik, Eilertsen og Lund (2014), ss. 88-90.

¹⁸⁰ Røvik, Eilertsen og Lund (2012), s 97.

¹⁸¹ Røvik, Eilertsen og Lund (2014), ss. 98-99.

¹⁸² Svein Sjøberg (2014), *Pisafisering av Norsk Skole- En suksesshistorie fra OECD* (kap 7), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo, s. 197.

en 2 timers prøve hvert tredje år.¹⁸³ Resultatene presenteres i en resultatliste hvor deltakerlandene rangeres. Blant deltakerlandene har PISA-undersøkelsene ført til en stadig sterkere oppmerksomhet om landenes konkurranseevne i en globalisert kunnskapsøkonomi.¹⁸⁴ PISA resultatene har blitt stadig viktigere i politikktutforming i enkelte land, og OECD har slik fått en definisjonsmakt som konkurrerer med nasjonale mål, prioriteringer og læreplaner.¹⁸⁵

Et hovedmoment i de *innadrettede* læringssystemene er implementeringen av reformer. En av UDIRs hovedoppgaver er å initiere, iverksette og kvalitetssikre evaluering- og forskningsoppdrag og reformer. Evalueringen av Kunnskapsløftet har vært det viktigste arbeidsområde de siste årene. Evalueringen foregår ved hjelp av spørreundersøkelser til skoleeiere og lærere. Her kobles nasjonale forskningsmiljøer inn for å gjennomføre undersøkelser. Videre har bruken av demonstrasjonsskoler og demonstrasjonsbedrifter bredt om seg fra den ble etablert i 2002. Hensikten er at skolene skal lære av de utvalgte demonstrasjonsskolenes gode praksis. Et annet tiltak er *pilotering* hvor faglig-pedagogiske ideer og løsninger prøves ut ved noen utvalgte skoler. Tanken er at man skal høste erfaringer og senere implementere løsningene i alle enheter. Denne ordningen bærer i stor grad preg av en *top-down*-strategi hvor UDIR sitter med kunnskapen som skal prøves ut. Det er i mindre grad snakk om en *bottom-up*-strategi hvor erfaringer med god praksis ved de enkelte skolene flyter opp til UDIR.¹⁸⁶

I UDIRs innadrettede læringssystemer finnes det også en viss form for oppstrømslogikk og blick for gode skolepraksiser. Dette skjer i uformelle kanaler og nettverk hvor skolefolk og ansatte i UDIR utveksler erfaringer. Som oftest skjer dette ved at ansatte i UDIR får kjennskap til en person eller et fagmiljø ved en skole som er kjent for en faglig-pedagogisk idé og/eller et grep som fungerer i praksis. Disse hentes da inn til UDIR for å holde foredrag om sine erfaringer og blir ofte senere brukt på større arenaer. Det er ingen tegn til at dette er en del av et formalisert system. Det er mer et uttrykk for en kultur blant noen av de ansatte.¹⁸⁷

UDIR har også en rolle som oversetter. Bredt anlagte komparative studier av andre lands skole- og utdanningssystemer utgjør her kunnskapsgrunnlaget. Slik ervervet kunnskap skal deretter i prinsippet kunne overføres til og anvendes i vårt utdanningssystem. Sentrale

¹⁸³ Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) informasjonsside: <http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekt-sider/pisa/om-pisa/>, 12.10.2015.

¹⁸⁴ Sjøberg (2014), s. 215.

¹⁸⁵ Sjøberg (2014), s. 223.

¹⁸⁶ Røvik, Eilertsen og Lund (2014), ss. 100-101.

¹⁸⁷ Røvik, Eilertsen og Lund (2014), s. 102.

trekk ved UDIRs oversetterrolle har vært en forsiktig modifisering av de ideene som er hentet inn utenfra. Men det finnes også eksempler på reproduisering av ideene og direkte implementering av ideene. *Vurdering for læring* som har vært et landsomspennende satsningsområde i VGS er et eksempel på det sistnevnte. Her er ideene hentet fra Skottland og Canada og i liten grad omsatt eller tilpasset.¹⁸⁸ En eventuell oversettingen av ideene gjøres av de ansatte i UDIR. Lærere i skolen er i liten grad involvert i denne prosessen. De møtes av reformideene når de skal implementeres i skolen.

Til slutt har UDIR en oppgave som iverksetter av politiske vedtak. UDIR kan tilnærme seg denne oppgaven på tre ulike måter. I en *hierarkisk* modell iverksettes vedtakene gjennom fylkeskommunens og fylkesmennenes utdanningsavdelinger og videre til den enkelte skoleleder og til slutt lærerne. For å forsikre seg om at implementeringen finner sted kreves det detaljstyring gjennom tilsyn og kontroller. En annen mulig tilnærmingstype er det Røvik, Eilertsen og Lund kaller *profesjonsdoktrinen*. Her er læreren den sentrale kraften i implementeringen av reformideen. Argumentene for denne ideen er at lærerne som profesjonutøvere er de mest kyndige i skole spørsmål, at lærerne er den dominerende faggruppen i utdanningssektoren og tilslutt at lærerne historisk sett har vært den viktigste aktøren i skoleutviklingen. Den siste tilnærmingstypen kalles *nettverksdoktrinen*. Her er det tenkt at kompetansemiljøer, nasjonale skolemyndigheter, skoleeiere og skoler sammen sørger for en implantering av politisk fattede vedtak. Flere studier konkluderer med at implementeringen av Kunnskapsløftet har vært preget av en hierarkidoktrinen.¹⁸⁹

I min begrensede spørreundersøkelse blant lærere ved de to utvalgte skolene er det ulike svar på hvordan lærere kan komme med innspill til læreplaner og eksamensordning i dag. En lærer hevder at det ikke er uaktuelt å ta opp slike problemstillinger på skolen.¹⁹⁰ De andre trekker frem skoleledelsen som den aktuelle å kontakte hvis de har innspill. En hevder at uttrykk for lærernes frustrasjon i liten grad blir tatt til følge, blant annet når det gjelder eksamensordning for privatister i fylket.¹⁹¹ En annen viser til fagansvarlig ved skolen som en naturlig person å kontakte, og fagrådene i Norsk Lektorlag d.y.¹⁹² En annen lærer har vært engasjert i læreplanutvikling blant annet i arbeidet med ny læreplan i norsk (2013). På vegne av henne selv og skolen utarbeidet hun en høringsuttalelse om den nye læreplanen. UDIR samlet de ulike høringsuttalelsene og noen av lærerens og skolens innspill ble delt av ca. 85

¹⁸⁸ Røvik, Eilertsen og Lund (2014), s. 107.

¹⁸⁹ Røvik, Eilertsen og Lund (2014), s. 114.

¹⁹⁰ Svar på spørreundersøkelse lærer, A-VGS, 06.05.2013.

¹⁹¹ Svar på spørreundersøkelse lærer, B-VGS, 22.04.2015.

¹⁹² Svar på spørreundersøkelse lærer, A-VGS, 17.04.2015.

% av høringsinstansene. Innspillene fikk imidlertid ikke gjennomslag da læreplanen ble revidert, ifølge læreren.¹⁹³ I en annen høringsrunde om læreplan i 2. fremmedspråk opplevde læreren at innspill om problemene med bruk av data til eksamen ikke ble sett på som relevant av UDIR.¹⁹⁴ Det kan synes som det samlet sett er vanskelig for mine informanter å nå frem til UDIR med innspill til skoleutviklingen. Og i den grad de når frem, tas ikke innspillene med i utformingen av nye utviklingstiltak.

En lærer setter ord på et av de sentrale problemene med en hierarkisk styringsstruktur. Svekket tillitt mellom lærerne i skolen og sentral myndighet gjør at det kan stilles spørsmålsteget ved hvor effektive stadig nye styringssignaler og sentralt utformede læreplaner er for den faktiske utviklingen i klasserommet. Det er fortsatt læreren som bærer reformene over dørstokken inn i klasserommet.

Selv har et langt yrkesliv lært meg at læreplaner, eksamen og andre formelle krav til læreryrket, i stor grad er fortolkningsbare forordninger. Mitt anliggende har hele tiden vært å ivareta elevenes læring. Dette betyr at jeg aksepterer direktiver som bidrar til dette, men samtidig tilpasser jeg de forordninger som ikke uten videre bidrar til dette.¹⁹⁵

3.1.14 Evalueringen av Kunnskapsløftet

Utdanningsdirektoratet gav i desember 2006 Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved UIO oppdraget med å evaluere Kunnskapsløftet. Oppdraget gikk ut på å vurdere Kunnskapsløftet som styringsreform og forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Hovedproblemstillingene som lå til grunn for studien var: 1) Hva karakteriserte den nye styringsmodellen, 2) Hvordan var de nye rollene og ansvarfordelingen mellom nivåene og aktørene, 3) Hvilke endringer var det i lederes og læreres profesjonsforståelse, og 4) Hvilke endringer var det i organisering og opplæringspraksis i den enkelte skole eller læringsbedrift.¹⁹⁶

Viktige datakilder som ble brukt i undersøkelsen var innholdsanalyse av reformdokumenter og oppfølgingsdokumenter, intervjuer med aktører på politisk og administrativt nasjonalt nivå, spørreundersøkelser på de ulike nivåene som inngikk i allerede eksisterende evalueringer og intervjuundersøkelser på de ulike nivåene i fire utvalgte fylker. Den andre hovedkilden var et kvantitativt materiale samlet inn gjennom to omfattende og

¹⁹³ Svar på spørreundersøkelse lærer, A-VGS, 27.04.2015.

¹⁹⁴ sst.

¹⁹⁵ Svar på spørreundersøkelse lærer, B-VGS, 29.04.2015.

¹⁹⁶ Aasen m fl (2012), s. 17.

nasjonalt representative spørreundersøkelser. Den første undersøkelsen i 2008 var mangelfull, og det ble knyttet stor usikkerhet til både svarprosenten og til selve metoden som ble anvendt. Den andre spørreundersøkelsen fra 2011 ble gjennomført av NIFU. Prosjektet benyttet seg av 9 respondentgrupper; Fylkesmenn, fylkeskommune, kommune, rektorene i grunnskolen, rektorene i VGS, lærere på 10. trinn, kontaktlærer 4.-7. trinn, lærere i VGS og instruktører i fagopplæringen. I videregående opplæring ble 1275 lærere ved 20 skoler invitert til å gjennomføre undersøkelsen men kun 624 gjennomførte. Dette gav en svarprosent på 49 prosent. Svarprosenten varierte mellom 8 og 82 prosent ved de 20 skolene.¹⁹⁷

Blant de 49 prosent som svarte på undersøkelse i den videregående skolen var det generelt liten støtte til Kunnskapsløftet. Støtten til Kunnskapsløftet var større blant lærere i grunnskolen. På spørsmål om det nye læreplanverket var et godt styringsverktøy sa 30 % av lærer i VGS seg enig i dette. På spørsmål om lærerne hadde fått mer selvstendig beslutningsmyndighet og flere oppgaver i tilknytning til Kunnskapsløftet svarte bare 12 % av lærerne i VGS at de hadde fått dette.¹⁹⁸ På spørsmål om skolen etter Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra sa 14 % av lærerne i VGS seg enig i dette.

Rapporten hevdet at et hovedproblem ved innføringen av Kunnskapsløftet var de svake forbindelseslinjene mellom skoleeier og rektor og mellom rektor som leder av implementeringsarbeidet og lærernes pedagogiske praksis. Den hevdet videre at internasjonal reformforskning viste at gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene, og at dialog og partnerskap mellom nivåer var sentrale suksesskriterier. Rapporten forteller at det ble opprettet arenaer hvor skoleeier og rektor, såkalte rektornettverk.¹⁹⁹ Arenaer for brobygging og dialog mellom skoleeier og skole som inkluderte lærerne ble i liten grad opprettet. På spørsmål om skoleeier hadde bidratt til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen svarer bare 29 % av lærerne i VGS at skoleeier har bidratt til dette.²⁰⁰ Undersøkelsen vitner om manglende tillit og samarbeid mellom skoleeier/skoleledelse og lærere.

3.1.15 Dialog om implementering: Snevrere rammer for lærerinnsflytelse

Som en illustrasjon på hvordan styringen av norsk skolesektor i dag *kan* fungere vil jeg beskrive arbeidet med en strategiplan utarbeidet av fylkeskommune B under

¹⁹⁷ Aasen m fl (2012), ss. 30-32.

¹⁹⁸ Aasen m fl (2012), ss. 296-298.

¹⁹⁹ Aasen m fl (2012), s. 297.

²⁰⁰ Aasen m fl (2012), s. 298.

implementeringen av Kunnskapsløftet.²⁰¹ UDIR formidler hele tiden skoleforskning og styringssignaler ned til skoleeier som så utarbeider planer og strategier for skoleutvikling og reformimplementering. Fylkeskommune B utarbeidet en strategiplan for hvordan Kunnskapsløftet skulle implementeres i fylket. Denne inneholdt fire hovedsatsningsområder, hvor tre var basert på styringssignaler fra UDIR mens ett var utarbeidet av fylkeskommunen selv.²⁰² Da fylkeskommunen hadde en strategiplan klar, ble denne tatt med til første dialognivå som var rektormøtet. Her ble alle rektorer i fylket samlet og planene lagt frem.

Parallelt med denne saksgangen ble det avholdt månedlige medbestemmelsesmøter med fylkestillitsvalgte og fylkesutdanningssjefen. Her ble fylkestillitsvalgte orientert. I følge min informant som er rådgiver i fylkesadministrasjonen ble det ytret misnøye blant de tillitsvalgte om manglende involvering i prosessen, men selve strukturen gjør en økt involvering umulig. Når det at det er månedlige møter og fylkesutdanningssjefen er ansvarlig for utarbeidelse av planene og strategiene vil medbestemmelsesmøtet vanskelig bli noe annet enn en arena for orientering. I følge rådgiveren gir det en mulighet «...for å sjekke at vi ikke får for mye motstand i gjennomføring av nye saker.».²⁰³

Rektormøtet er en viktig arena for skoleeier når nye tiltak skal implementeres. Men rektormøtet er også et tolkningsfelleskap hvor fylkesutdanningssjefen kan møte motstand, taushet, velvilje, varsomhet. Mange rektorer opplever implementeringsarbeidet som utfordrende og uttaler i følge rådgiveren «...hvordan skal jeg få det her til på min skole, uten at det blir bråk i min organisasjon...».²⁰⁴ Budskapet fra fylkesutdanningssjefen blir fortolket av rektorene når rektoren tar det med inn i sin organisasjon, og rektorene kan slik fungere som døråpnere eller portvoktere, i følge rådgiveren. Fylkesutdanningssjefens hovedanliggende er å sørge for og sikre seg at det ute på skolene blir et «...kommunikasjonsfelleskap om læring...».²⁰⁵

Rådgiverens egen arbeidsoppgave er som han selv uttrykker det: å være idemaker og sørge for en bedret kommunikasjon mellom skoleeier og skolene. Kommunikasjonen foregår i dag slik at fylkesutdanningssjefen har rektormøter ved behov. I tillegg har fylkesutdanningssjefen et årlig dialogmøte med skolene. For rådgiveren er det best med en så direkte dialog med lærerne som mulig.²⁰⁶ Budskapet kommer da klarest frem. Som han

²⁰¹ Følgende baserer seg på en samtale med en rådgiver i utdanningsavdelingen i fylkeskommune B, 25.03.2015

²⁰² Strategiplan for Fylkeskommune B

²⁰³ Rådgiver ved Fylkeskommune B: i samtale 25.03.2015.

²⁰⁴ sst.

²⁰⁵ sst.

²⁰⁶ Følgende er ikke et uttrykk for hvordan det fungerer i fylkeskommune B i dag, men er uttrykk for rådgiverens egne ideer om den ideelle formen for kommunikasjon.

spissformulerte det, er den ideelle formen for kommunikasjon at: «...fylkesutdannings-sjefen kommer inn med et mål eller strategier, så går de til lærerne med dem, verre er det ikke. Her står det som skal gjøres, det er bare å gjøre det.».²⁰⁷ Slik rådgiveren opplever det fungerer ledelsen ved skolene som støy på kommunikasjonslinjen mellom skoleeier og lærerne. Ledelsen burde i større grad kun befatte seg med personalledelse. Den optimale formen for kommunikasjon, i følge rådgiveren, er mellom skoleeier og små grupper av lærere ved skolen. Det skal her nevnes at rådgiveren har bakgrunn som lærer selv, har vært engasjert i en fagforeningsarbeid og har arbeidet som rektor. Han har stor tillit til lærernes profesjonalitet og at lærere går inn for å nå de målene som skoleeier setter for god læring.

På spørsmål om skoleeier hadde mottatt noen innspill fra lærere eller ledelsen til hvordan strategiplanen burde utformes svarte rådgiveren at planen hadde i løpet av prosessen vært lagt frem for rektorene, men at det ikke hadde kommet direkte innspill. Rådgiveren hevdet videre at fylkesutdanningssjefen sjelden eller aldri får faglig-pedagogiske innspill fra lærere eller ledelse ved skolene. På spørsmål om de mottar innspill når det gjelder læreplaner eller eksamensordningen var også svaret negativt. På muntlig lokalgitte eksamener var det noe diskusjon, og det ble kjørt det rådgiveren kalte småprosesser.

Det kan derfor virke som om den dialogen rådgiveren er opptatt av og fylkesutdanningssjefen legger opp til, er mer en dialog om implementering enn en faktisk dialog om skoleutvikling. En lærer ved B VGS med lang fartstid ved skolen opplever ikke at kommunikasjonen med skoleeier er spesielt god. På spørsmål om hvordan lærerkollegiet i dag tar stilling til og diskuterer saker svarer læreren at det kun skjer ved at ledelsen, ofte med representanter fra skoleeier, innkaller til informasjonsmøter. Når lærere da stiller «...oppfølgende spørsmål, og delvis kler av dem og viser deres inkompetanse, så blir man avfeid med tidsfaktoren. Fra å være en kommunikasjon blir informasjonen nå bare ovenfra og ned.».²⁰⁸

Det er slik svært ulike oppfatninger og virkelighetsbeskrivelser av kommunikasjonen mellom skoleeiere og lærere ved B VGS. Det kan uansett virke som om at lærere i dag i liten grad tar del i utviklingen av de overordnede målene for den skolen de jobber i.

²⁰⁷ Rådgiver: Fylkeskommune B, samtale 25.03.2015.

²⁰⁸ Samtale med lærer, B-VGS, 10 mai. 2015.

3.1.16 Oppsummering

De siste 25 årene av norsk skolehistorie representerer betydelige endringer i lærernes mulighet til og deltakelse i utformingen av den videregående skolen.

Det utviklet seg i løpet av 1980-tallet en tverrpolitisk enighet om reform av offentlig sektor hvor behovet for en effektiv styring av offentlig forvaltning ble vurdert som det sentrale.

Stortingsflertallet gav sin tilslutning til en sterkere sentral styring av utdanningssektoren. I VGS var det også et behov for innholdsmessige endringer. Med stor gjennomføringsevne men med svak forankring ute i skolen gjennomførte Gudmund Hernes store reformer på svært kort tid. Departementet fikk et tydeligere overordnet ansvar for styringen av den videregående skolen. Målstyringsprinsippet og delegering av ansvar til skoleeier gav fylkeskommunen en ny og viktigere rolle i det faglig-pedagogiske arbeidet og i skoleutviklingen. Økt vekt på ledelse i skolen førte at lærerne i større grad ble underordnet sin nærmeste leder og skoleeier.

Kunnskapsløftet videreførte målstyringen i skolen, desentralisering av ansvar til skoleeier og økt vekt på ledelse. Opprettelsen av UDIR samlet ansvaret for skoleutvikling utenfor departementet, samtidig som det i liten grad ble lagt til rette for bedret kontakt med yrkesutøverne i skolen. UDIRs arbeid med skoleutvikling henter i dag mange av sine impulser fra utlandet igjennom informasjons- og kontaktnett. Kontakt med lærere ute i skolen er svært begrenset. Fag-pedagoger ved utvalgte institutter og fagmiljøer i universitets og høyskolesektoren har i dag overtatt rollen som pådrivere i den faglig-pedagogiske debatten om norsk skoleutvikling. Lærere i skolen har på sin side en mer begrenset mulighet til å ta del i den generelle utviklingen av den videregående skolen hvis en sammenligner med forholdene før R94.

Del 2: Faglig-pedagogisk engasjement i organisasjonene

4 Faglig-pedagogisk arbeid i Norsk Lektorlag/NUFO²⁰⁹ 1976-1993

Norsk Lektorlags var en sterk og innflytelsesrik lærerorganisasjon på 1950- og 1960-tallet.²¹⁰ Historisk hadde det vært et nært samarbeid og tette bånd mellom Undervisningsrådet og senere Gymnasrådet, Departementet og Norsk Lektorlag i utviklingen av den høyere skole/gymnasen.²¹¹ I arbeidet med R74 argumenterte Norsk Lektorlag for å opprettholde et særskilt gymnas som en allmenndannende og universitetsforberedende skole. De ønsket en fortsatt sterk sentrering rundt fagene i skolen og så med skepsis på sammenslåing av skoleslagene og en økt pedagogisk orientering.²¹² De tillitsvalgte i Lektorlaget gjorde en stor innsats med utredningen *Gymnasen i Søkelyset I*²¹³ og *II*²¹⁴. Hensikten med disse bøkene var å skape en bred debatt om gymnasen og hvilket innhold det skulle ha i fremtiden. Utredningene behandlet både den overordnede strukturen og de ulike fagenes egenart og innhold. Arild Haalands *Gymnasen under hammeren*²¹⁵ og Carl Hambros *Er gymnasiaster mennesker?*²¹⁶ var eksempler på viktige bøker i den offentlige debatten om endringene i skolesektoren på 1960-tallet.

I sin bok *Lærarforbundet-mangfald og fellesskap* hevder Knut Grove og Svein Michelsen at loven om den videregående skolen(R74) og avviklinga av utvalgsskolen representerte et brudd i skoleutviklingen og at det forrykket balansen mellom de ulike lærerorganisasjonene. Samtidig førte de kombinerte skolene til at man nå delte lærerrom, og dette gav nye muligheter for samarbeid mellom de ulike organisasjonene.²¹⁷ I et profesjonsperspektiv hevder Rune Slagstad at grunnskolereformen og R74 representerte et nederlag for lektorene.²¹⁸ Lærerutdannelsen ble 3-årig og fikk høyskolestatus i 1973, og ungdomsskolen ble en arena hvor allmennlæreren konkurrerte med lektorene. Slagstad

²⁰⁹ Norsk Lektorlag byttet navn til Norsk Undervisningsforbund i 1983. Skoleforum: nr. 17/83, ss. 8-9.

²¹⁰ Knut Grove og Svein Michelsen (2005), *Lærarforbundet-mangfald og fellesskap-Historia om Lærarforbundet og organisasjonane som danna forbundet*, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen., s. 185.

²¹¹ Grove og Michelsen (2007), s. 188.

²¹² Grove og Michelsen (2007), s. 191.

²¹³ Norsk Lektorlags Gymnasutvalg (1962), *Gymnasen i Søkelyset*, J.W.Cappelens Forlag, Oslo.

²¹⁴ Norsk Lektorlags Gymnasutvalg (1964), *Gymnasen i Søkelyset II Miljø-Fag-Metode*, J.W.Cappelens Forlag, Oslo.

²¹⁵ Arild Haaland (1966), *Gymnasen under hammeren*, Pax Forlag, Oslo.

²¹⁶ Carl Hambro (1966), *Er gymnasiaster mennesker?*, Pax Forlag, Oslo.

²¹⁷ Grove og Michelsen (2007), s. 206.

²¹⁸ Rune Slagstad (2006), *Kunnskapens hus*, Pax Forlag AS, Oslo, s. 99.

hevder at begge profesjonene ble fremmedgjort i forhold til sin identitetsstiftende dannelsesstradisjon, og at resultat ble at lærerne rykket frem og lektorene tilbake.²¹⁹

Åsmund Arup Seip hevder som Slagstad at lærerutdanningslovene var skritt på veien i en sammenføring av lærergruppene og skapte en økt konkurransesituasjon for lektorene. I 1920 ble adjunkteksamen innført og gav både adjunkter og lektorer rett til å undervise i den høyere skole/gymnaset. I 1959 måtte adjunktene dele retten til å undervise i ungdomsskolen med folkeskolelærerne, og i 1975 hadde både folkeskolelærere, adjunkter og lektorer retten til å undervise i den videregående skolen.²²⁰ « Den kvalitative forskjellen mellom folkeskolelæreren og lektoren ble visket ut. Igjen sto tre års studietid og fire lønnstrinn.»²²¹ En drivkraft i denne utviklingen var det stadig økende elevtallet som opprettelsen av ungdomsskolen utløste. En stor mangel på kvalifiserte lærere førte til at Lektorlaget måtte akseptere myndighetenes kriseløsninger og fravikelse av kravet om lovfestet utdanningskrav for lærere i skolen.²²²

Norsk Lektorlag og dets forgjenger hadde gjennom 1900-tallet kjempet for å styrke yrkesgruppens akademiske profil og særrettigheter som profesjon. Det utviklet seg to profesjonsstrategier. En akademisk profesjonsstrategi bygde på at medlemmene i foreningen skulle ha språklig-historisk eller matematisk-naturvitenskaplig embetseksamen. På den annen side var det en pedagogisk profesjonsstrategi med en orientering om Pedagogisk Seminar i Oslo. Den pedagogiske strategien møtte motstand blant Universitets folk da pedagogisk seminar ikke var del av Universitetet, og mange mente pedagogikk ikke kunne regnes som vitenskap. Problemet på lengre sikt var at lektorene ble splittet mellom ulike skoleslag, gymnas og middelskole og offentlige og private skoler. Bestrebelsene med å etablere lektorene som profesjon på lik linje med leger, advokater og prester førte ikke frem. Høyesterett avsto i 1952 kravet om å gi yrkestitlene rektor og lektor rettslig beskyttelse.²²³

Endringene etter 1945 i skolesektoren generelt og spesielt i den høyere skolen/gymnaset førte til at Norsk Lektorlags medlemsgrunnlag ikke lenger besto av en homogen gruppe med høyere utdanning. Ved opprettelsen av ungdomsskolen skjedde det en endring i Lektorlagets medlemsmasse da ca. 25 % av lagets medlemmer nå var representert i

²¹⁹ sst.

²²⁰ Åsmund Arup Seip (1990), *Lektorene-Profesjon, organisasjon og politikk 1890-1980*, Fagbevegelsens senter for forskning utredning og innovasjon, s. 242.

²²¹ Arup Seip (1990), s. 235.

²²² Arup Seip (1990), s. 243.

²²³ Jan Eivind Myhre (2011), *Kunnskapsbærerne 1811-2011* (Bok 8), i John Petter Collett, Edgeir Benum, Dag Gjestland og Ivar Torgersen (red.), *Universitet i Oslo 1811-2011*, Unipub, ss. 254-256.

ungdomsskolen.²²⁴ Denne tendensen vedvarte slik at andelen lektorer som var medlem av Norsk Lektorlag/NUFO i 1991 bare var 26 %.²²⁵ I første halvdel av 1980-tallet økte medlemstallet betraktelig, men fra 1988 og frem til 1990 sank medlemstallet noe. Andelen lektorer sank i hele perioden. Nestleder Anders Folkestad mente dette i hovedsak avspeilet et skolepolitisk problem ved at færre og færre tok hovedfag.²²⁶ Det at lektorer i større grad søkte arbeid utenfor skolen og uenighet i Lektorlagets skolepolitiske vurderinger, kan også forklare nedgangen i andel lektorer i Lektorlaget.

4.1.1 Kamp om lønn og arbeidstid

På starten av 1970 tallet skjøt inflasjonen fart i norsk økonomi. I løpet av to år steg konsumprisindeksen med hele 15 % og ytterligere 8 % de to påfølgende årene. Fra 1959 til 1971 hadde alle lønsmottakere hatt en jevn stigning i reallønn, sterkest blant de med lave og middels inntekter og svakere for de over gjennomsnittet. Lektorers startlønn var i 1973 på 47.140 og gikk opp til 75.720 kr i løpet av arbeidskarrieren. Lærere uten opprykk startet på 36.780 kr, og adjunkter plasserte seg mellom disse. Gjennomsnittslønnen for arbeidstakere generelt var i 1973 på 40.000 kr. I 1973 var skatteinntektene fra oljevirksomheten på ca. 500 millioner. I 1985 beløp de seg til 65 milliarder. Inflasjonen førte til krav om lønnstillegg for å bedre reallønnen.²²⁷

Norsk Lektorlag arbeidet for en bedret lønnsvekst blant de høyere lønnede i skolen og sikre en bedret kjøpekraft. I 1980 støttet landsstyret i Lektorlaget et krav om økt begynnerlønn for adjunkter og lektorer.²²⁸ Hovedsammenslutningen Akademikernes Fellesorganisasjon (AF), som Norsk Lektorlag hadde blitt medlem av i 1975, stilte nå dette som et av kravene i hovedoppgjøret. Norsk Lærerlag, som ikke var medlem i AF, hadde imidlertid gått inn for forslaget fra staten. Det kom til brudd i forhandlingen og AF tok ut blant annet nøkkelpersoner i luftfarten, oljedirektoratet og NVE i organisasjonens første streik. Staten fulgte opp med tvungen lønnsnemd som til slutt viste seg å gi lite i kroner å øre for Lektorlagets medlemmer. Misnøyen blant Lektorlagets medlemmer vedvarte og

²²⁴ Grove og Michelsen (2007), s. 195.

²²⁵ Skoleforum: nr. 2/91, ss. 40-41.

²²⁶ sst.

²²⁷ Eivind Kristiansen (1992), *Fra fornem bønn til kamp for lønn-Filologenes og Realistenes Landsforening/Norsk Lektorlag/Norsk Undervisningsforbund 1892-1992*, J.W.Cappelens Forlag AS, Oslo, ss. 265-266.

²²⁸ Kristiansen (1992), s. 268.

organisasjonene gjennomførte senere samme år en tre timers politisk streik mot statsbudsjettet.²²⁹ Lønnsvilkårene skulle imidlertid bedres de neste årene.

I perioden 1981-86 ble det flere bedringer i adjunkter og lektors lønnsvilkår. I 1983 og 1985 fikk adjunktene og lektoren en oppjustering med et lønnstrinn i startlønn og to lønnstrinn tillegg på toppen av lønnsstigen. Samtidig var etterslepet stort og de positive endringene var utilstrekkelige sammenlignet med andre endringer i økonomien, hevdet Eivind Kristiansen. Rentene og boligprisene steg kraftig slik at studielån og annen gjeld utgjorde en større belastning. Lønnsøkningen førte i praksis til liten endring av lærernes økonomiske situasjon, og det brygget nå opp til konflikt om både arbeidstid og lønnsvilkår.²³⁰

Ved lønnsoppgjøret i 1986 hadde et av forhandlingspunktene vært behovet for en ny utregning av normalarbeidstid for lærere. Samme år hadde normalarbeidstiden i offentlig sektor blitt satt ned fra 40 til 37,5 time per uke. For å få klarlagt denne siden ved oppgjøret ble det nedsatt et utvalg UFA²³¹ som skulle se nærmere på hvordan lærernes arbeidsår kunne organiseres med tanke på fordeling av tid til ulike oppgaver. Statsråd Kirsti Kolle Grøndal markerte seg ved å uttale at lærerne måtte ha et mer normalt arbeidsår om de skulle få innfridd sine lønnskrav.²³² Denne holdningen til lærernes arbeidssituasjon hadde vært tilstede i den offentlige debatten i tiåret siden R74. Trygve Hegnar skrev blant annet artikkelen *Toppgasjerte halvdagsstillinger* i tidsskriftet Kapital i 1975.²³³ For lærerorganisasjonene innebar UAF at løsningen på arbeidstidsspørsmålene og kravene om bedret lønn ble mer usikre.²³⁴ Mange lærere må nok også ha følt at dette var en kraftig undervurdering av arbeidet de la ned i sin lærergjerning.

UFA la frem sin innstilling i 1987, og NUFO samt alle de andre lærerorganisasjonene skulle nå forhandle videre. Samtidig som forhandlingen pågikk, gikk noen av NUFOs medlemmer til ulovlig streik i Oslo/Akershus, senere i Trondheim, Tromsø, Bergen, Stavanger og Kristiansand. NUFO-medlemmene fikk følge av medlemmer fra de andre lærerorganisasjonene i AF og etter hvert Norsk Lærerlag. Regjeringen på sin side uttalte at de ikke forhandlet samtidig som det pågikk ulovlig streik. Konflikten endte tilslutt med at NUFO avsluttet streiken da de fryktet at NUFO skulle bli akterutseilt i forhandlingene. Forhandlingene med staten ble tatt opp igjen 8. februar 1988, men først etter to og et halvt år i 1989 ble UAF striden endelig avklart. Streiken var viktig for medlemmenes mentalhygiene

²²⁹ Grove og Michelsen (2007), s. 249.

²³⁰ Kristiansen (1992), ss 269-270.

²³¹ Utvalget for å vurdere undervisningspersonalets fremtidig arbeidssituasjon.

²³² Grove og Michelsen (2007), s. 261.

²³³ Kristiansen (1992), s. 275.

²³⁴ Grove og Michelsen (2007), s. 261.

hevdet NUFOs hus-historiker Eivind Kristiansen, og aksjonene viste samtidig at alle lærerorganisasjonene var villig til å stå samlet og sette makt bak kravene. Den endelige avtalen med staten førte til noen økte lønnstrinn uten at det medførte noen ny arbeidstidsordning.²³⁵

På tross av lærernes kamp for bedre lønnsvilkår var den faktiske reallønnsutviklingen i denne perioden negativ. Thomas Aanensen viser i sin master oppgave *Lønnsutvikling i skoleverket 1957-2007* at det fra midten av 1970 tallet og frem til slutten av 1990 tallet var en negativ lønnsutvikling for lærerne sammenlignet med andre yrkesgrupper. Verst rammet ble lektorene som i perioden 1976-1996 hadde en nedgang i reallønnen på 19 %.²³⁶ Som en av mine informanter fortalte fra sin skole hadde en av realistene i kollegiet regnet ut at lektorene faktisk hadde gått ned et lønnstrinn hvert år i denne perioden.²³⁷

4.1.2 Faglig-pedagogisk arbeid i skyggen av lønns- og arbeidstidskamp

Siden andre verdenskrig hadde Norsk Lektorlag hatt en jevn økning i den faglig-pedagogiske virksomheten. Det ble bygget opp et organisasjonsapparat basert på de ulike fagseksjonene ledet av faglig-pedagogisk utvalg (FPU) i Oslo. Det ble arrangert et stort antall kurs innen de ulike fagseksjonene og Lektorlaget bygget etter hvert sitt eget kurssenter på Hurdalssjøen. De ulike kretsene drev også betydelig kurs- og møtevirksomhet. Innsatsen for å tilrettelegge og lede møter og kurs ute i kretsene var i stor grad basert på de tillitsvalgte frivillige innsats, men det ble også i noen grad gitt støtte fra fylkeskommunene. I sin beskrivelse av det faglig-pedagogiske arbeidet i Lektorlaget i denne perioden hevder Eivind Kristiansen at det ikke var vanskelig å rekruttere medlemmer til det faglig-pedagogiske arbeidet på kretsnivå.²³⁸

På landsmøtet i 1980 kom det til en skjerping av fagforeningsprofilen. Norsk Lektorlags formann i perioden 1977-80, Oddmund Harr, hadde tydelig dreiet lagets politikk over i en mer fagforeningsbevisst retning som hadde vist seg å vist seg å bære frukter, hevdet Skoleforum i en lederartikkel i forkant av landsmøtet i 1980. Medlemstallet hadde steget med 50 prosent. En stor del av de nye medlemmene var rekruttert fra ungdomstrinnet, og denne medlemsmassen ble nå representert med 5 av 11 medlemmer i sentralstyret. Den nye lederen

²³⁵ Grove og Michelsen (2007), s. 273.

²³⁶ Thomas Aanensen (2009), *Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket 1959-2007*, Masteroppgave i samfunnsøkonomisk analyse, Økonomisk institutt, Universitet i Oslo, s. 37.

²³⁷ Elisabeth Lønnå: i samtale, 18.09.2015.

²³⁸ Kristiansen (1992), s. 303.

Anders Frivold hadde også markert at lønns- og arbeidsforhold var det som opptok han mest, og han ønsket å videreføre en skjerpet fagforeningsprofil.²³⁹

Avgått leder, Oddmund Harr, så liten fare for at fagforeningsarbeidet skulle fordrive det faglig-pedagogiske arbeidet. Men han mente allikevel at ledelsen måtte være aktpågivende slik at organisasjonene ikke gav slipp på arbeidet med de faglige-pedagogiske spørsmålene.²⁴⁰ Avgående generalsekretær i Lektorlaget, Dagfinn Tveito, advarte mot at fagforeningsperspektivet skulle bli enerådende og fremholdt at det var den faglig-pedagogiske ærgjerrigheten, interessen og ansvarsfølelsen som var særegent for læreryrket.²⁴¹

På landsstyremøte i 1982 fremmet Per Birkeland fra Vest-Agder krets og Tor Dahle fra Troms krets et forslag om å prioritere det faglig-pedagogiske arbeidet. I forslaget het det at Lektorlaget skulle gi FPU-lederne i kretsene ressurser på linje med de andre som drev faglig arbeid på kretsplan. Landsstyret vedtok mot 6 stemmer å støtte et forslag hvor det het at landsstyret ikke kunne fatte et vedtak som i så stor grad bandt opp midler til en bestemt gruppe.²⁴²

Senere på året arrangerte Buskerud Lektorlag et kurs om hvordan man kunne styrke det faglig-pedagogiske arbeidet. Her møtte blant annet Morten Nordlie fra landsseksjonen for norsk og organisasjonssekretær i FPU Einar Lie, samt medlemmer fra Buskerud Krets. Et av temaene var at det faglig-pedagogiske arbeidet og kampen for bedret lønn ofte var to sider av samme sak. Kurset ble dokumentert med en fyldig reportasje i Skoleforum.²⁴³ Olga Dysthe, leder i Troms FPU argumenterte senere samme år i en artikkel i Skoleforum for at det faglig-pedagogiske arbeidet måtte opp-prioriteres.²⁴⁴ Hun fikk støtte fra Sør-Trøndelag krets med innlegget *Diskuter FP-spørsmål i Skoleforum* i januar 1983.²⁴⁵ På landsstyremøtet i 1983 ble det foreslått å endre organisasjonsstrukturen. Man ønsket å opprettholde et sentralt FPU-utvalg. Det var delte meninger om landsseksjonenes fremtid i organisasjonen, og landsstyret foreslo å redusere antallet landsseksjoner noe, slik at man unngikk « ... en viltvoksende flora... »²⁴⁶ På Landsmøtet samme år valgte man å følge landsstyremøtets forslag, og landsseksjonen for Historie og Samfunnsfag ble nå hetende landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag. I behandlingen av Lektorlagets regnskap for 1980-83 stilte Olga

²³⁹ Skoleforum: nr. 19/80, s. 1004.

²⁴⁰ Skoleforum: nr. 22/80, s. 1203.

²⁴¹ Skoleforum: nr. 1/80, s. 29.

²⁴² Skoleforum: nr. 5/82, s. 8-9.

²⁴³ Skoleforum: nr. 18/82, s. 18-21.

²⁴⁴ Skoleforum: nr. 21/82, s. 14.

²⁴⁵ Skoleforum: nr. 1/83, s. 44.

²⁴⁶ Skoleforum: nr. 5/83, s. 12.

Dysthe spørsmål ved om landsseksjonenes økonomi hadde blitt styrket i perioden. Formann Anders Frivold svarte at landsseksjonene hadde fått mer penger enn tidligere og en raskere bevilgningsvekst enn inflasjonen skulle tilsi, men han innrømmet allikevel at det nok var andre poster på regnskapet som hadde hatt raskere vekst.²⁴⁷

I forkant av landsstyremøtet i 1986 sendte Svein Krogvig og Finn Holden fra landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag inn et innlegg i Skoleforum med overskriften *Det faglig-pedagogiske arbeidet i NUFO*. Her argumenterte de for at FP-arbeidet måtte oppjusteres og måtte ses i sammenheng med arbeidet for bedre lønns og arbeidstidsvilkår. Den stadige utviklingen i samfunnsfagene førte til at lærerne hadde en faglig plikt til å oppdatere seg og at denne etterutdanningen måtte skje med støtte fra myndigheter og Lektorlaget.²⁴⁸ Landsmøtet senere samme år var preget av *Lønnsraseri og kampvilje*, i følge Skoleforum.²⁴⁹ Etter landsmøtet reiste Inger Zimmermann spørsmålet om lærerne og Lektorlaget egentlig var interessert i skolepolitiske spørsmål i reportasjen *Prinsippdebatten som forvant blant alle kjepphestene*. Hun mente at en av grunnene til fraværet av skolepolitiske debatt var at det sjiktet som var opptatt av disse spørsmålene ikke lenger befant seg i tillitsmannsapparatet.²⁵⁰

Foran landsmøtet i 1989 var det bred enighet blant de FP-tillitsvalgte at det faglig-pedagogiske arbeidet var underprioritert i organisasjonen. De tillitsvalgte ønsket en oppjustering av FP-arbeidet, og de mente at tida nå var inne for å gi de FP-tillitsvalgte mer ansvar for flere arbeidsoppgaver.²⁵¹ FPU-leder Marit Fredheim oppsummert i forkant av landsmøtet at landsseksjonene hadde gjort en meget god jobb til tross for dårlige arbeidsvilkår. De hadde utført et stort påvirkningsarbeid i forbindelse med stortingsmeldinger om skolepolitiske spørsmål og i forbindelse med offentlige utredninger som berørte skole, lærere og undervisning.²⁵² Allikevel ropte Olga Dysthe fra Troms Lektorlag et varsko om landsseksjonenes framtid. I innlegget *Bør NUFO legge ned landsseksjonene?* ba hun medlemmene tenke igjennom framtiden til landsseksjonen før landsmøtet.²⁵³ Sentralstyret hadde nedsatt en prosjektgruppe for utvikling av organisasjonsstrukturen i forkant av landsmøtet. Prosjektgruppen hadde konkludert med at landsseksjonene hadde en uklar organisasjonsmessig plassering, at seksjonsmedlemmene først og fremst var fagfolk og ikke

²⁴⁷ Skoleforum: nr. 17/83, s. 29.

²⁴⁸ Skoleforum: nr. 4/86, ss. 26-27.

²⁴⁹ Skoleforum: nr. 20/86, s. 1.

²⁵⁰ Skoleforum: nr. 21/86, s. 15.

²⁵¹ Skoleforum: nr. 8/89, ss. 20-21.

²⁵² Skoleforum: nr. 17/89, ss. 14-15.

²⁵³ sst.

fagforeningsfolk. Den mente også at det var lite rasjonelt å opprettholde et såpass stort system som bare ivaretok en begrenset del av organisasjonenes oppgaver. Prosjektgruppa foreslo å legge ned landsseksjonene og at FPU på ad-hoc basis kunne knytte til seg personer/grupper etter behov.²⁵⁴ På landsmøtet i 1989 var landsseksjonenes fremtid altså oppe til debatt. Vi skal nå se nærmere på arbeidet i Landseksjonen for Historie og Samfunnsfag(1976-84) og Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag(1984-89).

4.1.3 Landsseksjonen for historie og samfunnsfag 1976-1990: Innspill og påvirkning

I et svar på en henvendelse fra Island i 1980 definerte landsseksjonen for historie og samfunnsfag selv sine oppgaver.²⁵⁵ Her listet landsseksjonsmedlem Anders Frivold opp de to viktigste oppgavene: å holde seg orientert i faget og sørge for kontakt og informasjon ut til medlemmene. Videre skrev Frivold at landsseksjonen var rådgivende overfor sentralstyret og at de skaffet til veie fagstoff som kunne publiseres i medlemsbladet Skoleforum.

Ved å følge landsseksjonens årsmeldinger i denne perioden er det et lignende bilde som avtegner seg. Landseksjonen holdt seg orientert i fagene og skrev uttalelser rundt endringer i fagene, herunder læreplaner og annet. De sørget for at fagstoff kom ut til medlemmene gjennom medlemsbladet Skoleforum og gav svar på direkte henvendelser fra medlemmer. I løpet av den perioden jeg behandler hadde landsseksjon ulike medlemmer og geografisk tilknytning. De ble valgt for en landsstyreperiode av gangen, altså 3 år. Deres prioriteringer og arbeid ble naturlig nok avgjort av de skolepolitiske hendelser og nye tiltak som skjedde i perioden, men også av de interesser og den kompetansen landsseksjonen hadde.

Landsseksjonen hadde relativt nær kontakt med RVO og departementet i perioden 1976-1993. Fra starten av perioden vil jeg trekke frem landsseksjonenes uttalelse om kvinnehistorie sendt direkte til Kirke og undervisningsdepartementet(KUD) som et eksempel på dette.²⁵⁶ Her oppfordret landsseksjonens leder, Georg Matthiesen, departementet til å stimulere til en bredere kunnskapsinnhenting til skolefaget historie. Som Matthiesen hevdet hadde det skjedd en eksplosjonsartet vekst i utforskningen av fortiden, og mengden av spesialstudier ville muliggjøre ny innsikt på vitale områder i historiefaget. Dette måtte komme skolefaget til gode og Matthiesen oppfordret KUD til å involvere flere aktører i dette

²⁵⁴ Skoleforum: nr. 19/89, ss. 38-39.

²⁵⁵ Brev fra Norsk Lektorlag til Lektor Ole Lindquist, 08.10.1980.

²⁵⁶ Brev fra Landsseksjonen for Samfunnsfag og Historie til KUD(dato fremkommer ikke i dokumentet) 1977.

arbeidet og da spesielt forskningen. Denne uttalelsen kom direkte fra landsseksjonen. Det ble også sendt kopi av brevet til Stortingets kirke og undervisningskomité, RVO, Norsk Allmennvitenskapelige Forskningsråd (NAVF), de historiske institutter og de pedagogiske seminarer. Alle var altså her involvert og ble invitert til å bidra i diskusjonen. Landsseksjonen var initiativtakeren som satte lys på problemstillingen.

Den muligheten landsseksjonen hadde for å øve innflytelse i utviklingen av fagene ble vurdert som problematisk for noen aktører i det politiske miljøet. Et eksempel fra landsseksjonens leder i perioden 1979-81, Erik Sølvberg, illustrerer dette²⁵⁷. I følge Sølvberg kom det sterke reaksjoner fra formannen i kirke og undervisningskomiteen og kommende statsråd Lars Roar Langslet (Høyre) over at Sølvberg som landsseksjonens leder sendte brev direkte til statsråd Einar Førde (AP).²⁵⁸ I løpet av de neste to tiårene skulle denne muligheten til påvirkning direkte inn mot besluttende myndighet endres i stor grad.

Leser man årsmeldingene i de påfølgende årene vitner det om et aktivt faglig-pedagogisk arbeid. I perioden 1981-86 var landsseksjonen knyttet til Oslo og Akershus krets med Finn Holden som leder. I 1981 skrev seksjonen en kritikk av RVOs behandling av fagplanen i samfunnsfag II og III, og ett tilsvarende svar på kritikken.²⁵⁹ Det ble debatt mellom landsseksjonen og RVO om innholdet i fagplanene. Landsseksjonen skrev også en uttalelse om ny fagplan for samfunnskunnskap-linjefag, og om flytting av obligatorisk samfunnskunnskap, fra 3 år til 1 år i den videregående skole. I 1982 fortsatte saken om flytting av det obligatoriske faget samfunnskunnskap, og landsseksjonen sendte et nytt brev til RVO.²⁶⁰ I tillegg fikk RVO uttalelser om strukturkomiteens forslag²⁶¹ for studieretning for allmenne fag og en uttalelse om muntlig eksamen i samfunnsfag II og III. I 1985 skrev landsseksjonen uttalelser om Stortingsmelding 15: *Om Videregående Opplæring*, NUFOs prinsippprogram om den videregående skolen, mønsterplan for grunnskolen-fagplandel M85 og historiefaget i 3. klasse(Veierød-modellen).²⁶² Dette er eksempler på hvordan landsseksjonen var nært og inngående involvert i utviklingen av fagene og fagenes rolle i VGS. Landsseksjonene gav faglig funderte uttalelser med grunnlag i faglig ekspertise direkte knyttet til praksisfeltet. Dette var et tidkrevende arbeid når man tar i betraktning at informasjonsarbeidet og kursvirksomheten kom i tillegg til arbeid i vanlig lærerstilling.

²⁵⁷ Oppnevning av formann i Landsseksjonen for Historie og samfunnskunnskap, 03.02.1981.

²⁵⁸ Erik Sølvberg: i samtale, 27.10.2014.

²⁵⁹ Årsmelding 1981, Landsseksjonen for historie og samfunnskunnskap og Linjefag, som allmenne eller studiespesialiserende fag i dag.

²⁶⁰ Årsmelding 1982, Landsseksjonen for historie og samfunnskunnskap.

²⁶¹ Det som senere ble populært kalt Veierød-modellen etter utvalgets leder Tom Veierød.

²⁶² Årsrapport 1985, Landsseksjonen for historie og samfunnskunnskap.

Årsrapportene fra 1986 beskriver hvem som initierte de ulike sakene og uttalelsene som landsseksjonen hadde jobbet med.²⁶³ Av seks uttalelser var tre skrevet på landsseksjonens eget initiativ. Disse tre var: samfunnsfagenes plass i videregående skole, landsseksjonenes arbeidsvilkår og et ”testament”²⁶⁴ til neste landsseksjon om sentrale arbeidsoppgaver i framtiden. Av de resterende tre uttalelsene var en initiert av RVO. Det gjaldt en uttalelse om mediekunnskap, linjefag. NUFO ba om uttalelser om: landsseksjonsstrukturen og om innhold i ny lønnskategori: lektor med opprykk. Landsseksjonen sto altså selv for igangsettelsen av halvparten av sitt arbeid, og hadde slik en selvstendig faglig-pedagogisk rolle.

Landsseksjonen avsluttet i 1986 en tre års periode og Finn Holden skrev nå det han kalte sitt testamente hvor de viktigste arbeidsoppgavene i åra fremover ble pekt ut.²⁶⁵ Spenningen mellom fagforeningsarbeid i snevrere forstand og faglig-pedagogisk arbeid var til stede allerede i første avsnitt. «Den nåværende Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag ser den faglig-pedagogiske virksomheten som en viktig del av fagforeningsarbeidet. Det angår direkte vår arbeidsbyrde og våre arbeidsforhold.»²⁶⁶ NUFO burde videre utarbeide skolepolitiske handlingsprogram og bygge opp en kraftig og organisert motekspertise som organisasjonen kunne ha i ryggen når det skulle formuleres konkrete skolepolitiske krav, mente Holden. Landsseksjonen mente også at NUFO burde utarbeide en strategi for hvordan man skulle informere, samarbeide med og påvirke de politiske myndigheter.

I perioden 1987-90 ble landsseksjonen flyttet til Trøndelag. Det faglig-pedagogiske arbeidet fortsatte, og landsseksjonen skrev uttalelser både til RVO og til det faglig-pedagogiske utvalg i NUFO. Disse omhandlet læreplaner, timeantall og fagseminarer blant annet. Landsseksjonen fortsatte sitt arbeid på lik linje med den foregående. Her kan nevnes uttalelser om nye fagplaner i samfunnsfag og sosialkunnskap og om timetall i samfunnsfag III i Veierød modellen.²⁶⁷

4.1.4 Landsseksjonenes informasjonsarbeid

Slik landsseksjonen i historie og samfunnsfag selv slo fast i 1980, var en annen viktig oppgave å informere og holde kontakt med medlemmene. Denne kontakten var også ment å være

²⁶³ Årsrapport 1986, Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag.

²⁶⁴ Min utheving.

²⁶⁵ Sentrale Arbeidsoppgaver for Landsseksjonen for Samfunnsfag/Sosialfag for perioden 1987-90, vedlagt årsmelding for 1985.

²⁶⁶ sst.

²⁶⁷ Årsmelding for landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 1987, 1988, 1989.

gjensidig. Landsseksjonen hadde kontakt med Lektorlagets medlemmer gjennom den faglig-pedagogiske informasjonen som landseksjonen leverte til medlemsbladet Skoleforum og den kurs-, reise- og seminarvirksomheten som landsseksjonen arrangerte.

I starten av perioden var en av hovedoppgavene for landsseksjonen å levere faglig relatert materiale til medlemsbladet Skoleforum. Tidsskriftet hadde faglige vedlegg hvor hver landsseksjon presenterte sitt fagområde. Historiefagets vedlegg het *Historielæreren* og kom ut tre til fire ganger i året. Landsseksjonen hadde hovedansvaret for å produsere stoff til dette. I 1976 leverte de fagstoff til tre nummer av *Historielæreren*, i 1977 fem nummer.²⁶⁸ I 1978 endret Skoleforum formen på det faglige innholdet i tidsskriftet, og tilbudet fikk nå navnet *Fagforum*. I 1978 leverte landsseksjonen materiale til to nummer og det samme i 1979.²⁶⁹ I 1980 leverte landseksjonen bare ett bidrag til *Fagforum*.²⁷⁰ I årsmelding for 1980 beskrev landsseksjonen hvordan den store arbeidsmengden som styremedlemmene hadde i sitt daglige arbeid, gav lite overskudd til å samle og produsere stoff til Skoleforum.

I 1982 gikk *Fagforum* over fra å ha spesialnummer fra hver landsseksjons, til å ha blandet innhold i hver utgivelse. Historie og samfunnsfagsdelen besto i 1982 av mer enn 10 bidrag hvor landsseksjonen blant annet hadde et innlegg om Aschehoug og Gyldendals nye historieverk og om flytting av obligatorisk samfunnskunnskap.²⁷¹ Fagstoffet i *Fagforum* ble i løpet av 1980-tallet i større og større grad levert av andre, og landsseksjonenes bidrag ble mer sporadiske. De nye bidragsyterne var faglig engasjerte lærere fra VGS, men også andre fagpersoner. Lektorlagets medlemmer og andre ble oppfordret til å sende inn manuskripter til redaksjonen.

I perioden 1976-90 ble kursvirksomhet et vedvarende tilbud som ble tilrettelagt av landsseksjonene for organisasjonenes medlemmer. Norsk Lektorlags kurs og konferansesenteret i Hurdalen ble et episenter i denne aktiviteten. Det var tradisjon for å avholde tettpakkede sommerkurs over flere dager med representanter fra fagmiljø og forskning.²⁷² Kursene var lagt opp slik at deltakerne fikk faglig- og forskningsbasert påfyll. Men de deltok også i debatt om faglig-pedagogiske utfordringer og problemstillinger.²⁷³ I løpet av perioden gikk man etter hvert over til å ha kurs på andre tider av året. Tilgangen til Hurdalssenteret var begrenset, og kurstidspunktene måtte deles landsseksjonene imellom. En

²⁶⁸ Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1976 og 1977.

²⁶⁹ Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1978 og 1979.

²⁷⁰ Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1980.

²⁷¹ Skoleforum: nr. 5/82, ss 61-62. og Skoleforum: nr. 11/82, s. 35.

²⁷² Rapport fra samfunnsfagskurset Hurdalssjøen 31. juli til 3. august 1978, og Program fra sommerkurs.

²⁷³ Referat styremøte i Landsseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap 12.04.1983, og Referat fra styremøte Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag 18.03.1985.

sterkere fagforeningsbevissthet gjorde at kurs- og seminarvirksomheten nå skulle legges i arbeidsåret.²⁷⁴

Leder i landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag i perioden 1987-90, Olav Skevik, husker at de arbeidsoppgavene som landsseksjonen var spesielt engasjert i, var å arrangere kurset *Nye veier i historiefaget* i 1989. Landsseksjonen sto helt fritt i dette planleggingsarbeidet og brukte mye tid på å finne innfallsvinkler og form for kurset, samt å innhente foredragsholdere fra universitet, høyskole og videregående skoler. Kurset hadde, slik Skevik husker det, et hovedfokus på ny historiedidaktikk hvor mer bruk av kildestoff i undervisningen sto sentralt. Landsseksjonen innhentet foredragsholdere fra utlandet som hadde erfaring med den nye metoden.²⁷⁵

Utenlandsreiser med faglig innhold og program var også en del av landsseksjonenes informasjons- og kursopplegg. Det var tidvis eksotiske reisemål som India og Cuba, men også nærmere reisemål som Kreta og Normandie.²⁷⁶ I 1983 arrangerte landsseksjonen tur til Egypt for Lektorlagets medlemmer. Turen ble grundig dokumentert med flere artikler og reportasjer i to nummer av Skoleforum. Reportasjene behandlet faglige og didaktiske spørsmål i blant annet *Historie i klasserommet*, og samfunnsfaglige problemstillinger i *Egypt 83-Kløftene vokser*. Artikkelen *Etterutdanning?* argumenterte for viktigheten av det faglige påfyllet man fikk ved slike turer, og samlet ble påfyllet presentert til Lektorlagets medlemmer i Skoleforum.²⁷⁷ Alle artiklene var skrevet av faglig engasjerte lærere som selv betalte for reisen. De fikk også støtte fra fylkeskommunen ved at lærerne kunne få innvilget permisjon med lønn.

Finn Holden ivret sterkt for dette tilbudet. Ved sin avgang som leder i 1987 informerte han det nye styret om at han og medlemmer fra det tidligere styret gjerne ville fortsette arbeidet med å arrangere utenlandsturer på eget initiativ uten godtgjørelse hvis det nye styret bifalt dette.²⁷⁸ Holden arrangerte turer til India, Kina, Malaysia/Singapore og Øst-Europa i perioden etter 1987. Holden hadde ansvaret for å innhente dyktige fagpersoner som foredragsholdere og guider til disse turene. Deltakerne betalte selv oppholdet, og Holden og de andre arrangørene fikk kun gratis annonseplass i medlemsbladet Skoleforum som støtte fra organisasjonen. Da organisasjonen fusjonerte i 1993, fikk Holden og arrangørene ikke lenger

²⁷⁴ Kristiansen (1992), s. 306.

²⁷⁵ Olav Skevik: i samtale, 15.09.2015, og Brev til FPU v/ Ole Kristian Grimnes, fra Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 27.09.1989.

²⁷⁶ Årsmelding for Landsseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1976,1985, 1987.

²⁷⁷ Skoleforum: nr. 20/83, ss. 37-47, og Skoleforum: nr. 21/83, ss. 46-54.

²⁷⁸ Brev fra Finn Holden til Landsseksjonen i samfunnsfag/sosialfag 19.05.1988.

gratis annonseplass i det nye medlemsbladet Skolefokus, og de så seg nødt til å avslutte arbeidet med utenlandsturer.²⁷⁹

4.1.5 Fra landsseksjon til fagråd 1990-1993

På Landsmøtet i 1989 ble det vedtatt å gi sentralstyret myndighet til å oppnevne de nemnder og utvalg som de fant formålstjenlig. Landsmøtet tok altså ikke stilling til kravet som hadde vært reist i forkant av møtet om en debatt om det faglig-pedagogiske arbeidet i NUFO. De ville altså ikke slik detaljstyre hvordan det faglig-pedagogiske arbeidet skulle organiseres. Men vesentlige endringer skulle legges frem for landsstyret.²⁸⁰ I 1990 opprettet sentralstyret tre nye underutvalg. Utdanningspolitisk utvalg (UPU) avløste nå FPU. Dette var i hovedsak en navneendring, men det kan også tolkes som en vending bort fra FPU-arbeidet. Landsseksjonene skiftet nå navn til fagråd, og Fagrådet for samfunnsfag og religion var ett av i alt 10 fagråd.²⁸¹

I Utdanningsforbundets arkiv kunne jeg dessverre ikke finne noe materiale fra arbeidet i fagrådet for samfunnsfag og religion i perioden 1990-93. Følgende er basert på samtale med leder for fagrådet, Elisabeth Lønnå.²⁸² Slik Lønnå husker arbeidet i fagrådet var vurdering av undervisningskompetanse en av de oppgavene de brukte mye tid på. Hovedproblemstillingen var hvilke av de samfunnsvitenskapelige universitetsfagene som skulle kvalifisere til undervisning i samfunnsfag/samfunnskunnskap. Fagrådet var sterkt engasjert i arbeidet for å oppjustere religionsfagets timetall i VGS og slik styrke faget, og forhindre en nedskjæring i historiefaget og et kutt i timetall for eldre historie. En annen problemstilling fagrådet brukte mye tid på, i følge Lønnå, var hevingen av lønna for religionslærere. Religionslærere hadde frem til da hatt lavere lønn enn andre allmennfaglige lærere i VGS. Gjennom møter i NUFO og med riksmeklingsmannen ble lønna for religionslærere hevet med ett lønnstrinn, i følge Lønnå.

Lønnå opplevde samarbeidet med UPU som godt, og fagrådet opplevde at de hadde stort utbytte av og godt samarbeid med Skoleforum og redaktør Finn Stoveland. Fagrådet leverte blant annet flere artikler om historiefaget til Fagsidene i Skoleforum i 1992. Fagrådet arrangerte i oktober 1991 et fagkurs for historie og samfunnsfagslærere hvor 30 lærere fra hele landet deltok.²⁸³ Her ble blant annet ny læreplan i historie diskutert. Slik Lønnå husker

²⁷⁹ Finn Holden: i samtale, 24.09.2015.

²⁸⁰ Skoleforum: nr. 20/89, s. 29.

²⁸¹ Skoleforum: nr. 3/90, ss. 30-31, og Skoleforum: nr. 6/90, s. 38.

²⁸² Elisabeth Lønnå: i samtale, 17.09.2015.

²⁸³ Skoleforum: nr. 2/92, s. 84.

det, organiserte fagrådet også et seminar ved Nansenskolen på Lillehammer. Lønnå skrev også et innlegg om oppjusteringen av religionsfagets timetall i Skoleforum.²⁸⁴ I følge Lønnå var det faglig-pedagogiske innholdet i Skoleforum godt. Dette ble slik Lønnå oppfattet det betraktelig dårligere etter dannelsen av Lærerforbundet med det nye tidsskriftet Skolefokus.

4.1.6 Faglig-pedagogisk engasjement i NUFO 1993

Det faglig-pedagogiske arbeidet i Norsk Lektorlag og NUFO ble i stor grad opprettholdt i perioden fra 1976 til 1993. Samtidig kan det synes som om dette engasjementet endret seg i perioden. FPU-arbeidet og landsseksjonen havnet stadig i skyggen av et økt fokus på lønn og arbeidstid. Innad i organisasjonen var utvalgsstrukturen og landsseksjonens rolle flere ganger oppe til vurdering. Landsseksjonene ble imidlertid besluttet opprettholdt, om enn med mindre omfang og minkende ressurser. Landsseksjonenes arbeid som rådgivende organ overfor FPU/UPU og sentralstyret vedvarte også i perioden. Samtidig ble landsseksjonens rolle som leverandør av fagstoff til Skoleforum noe begrenset. De ulike landsseksjonene leverte med ulik hyppighet fagstoff til redaksjonen i Skoleforum. Landsseksjonens kurs og seminarvirksomhet fortsatte også i perioden. Samtidig opphørte utenlandsturene i 1993, da det nye medlemsbladet ikke lenger ville støtte turene med gratis annonseplass.

Norsk Lektorlags faglig-pedagogiske profil var under press. Grove og Michelsen trekker opp to forklaringer på denne utviklingen.²⁸⁵ For det første førte en endret sammensetning i medlemsmassen til økt press i fagforeningsspørsmål. Lærere i ungdomsskolen var mindre opptatt av faglig-pedagogiske spørsmål. For det andre ble lønnskampen på 1980-tallet altoverskyggende i følge Grove og Michelsen. Den kraftige nedgangen i reallønn gjorde at mye ble satt inn i arbeidet for å bedre lønnsvilkårene. Spenningen innad i organisasjonen mellom det faglig-pedagogiske arbeidet og fagforeningsprofilen skulle vise seg å vedvare i årene etter 1993.

²⁸⁴ Skoleforum: nr. 9/92, s. 74.

²⁸⁵ Grove og Michelsen (2007), s. 250.

5 Faglig-pedagogisk arbeid i Lærerforbundet/ Utdanningsforbundet 1993-2010

På 1980-tallet ble kampen for bedre lønn stadig viktigere i Norsk Lektorlag/NUFO. UAF-streiken i 1988 førte alle lærerorganisasjonene sammen i motstanden mot forslagene om bundet arbeidstid.²⁸⁶ Allerede i 1969 hadde Samnemda blitt opprettet. Det var en felles samarbeidsarena for de ulike lærerorganisasjonene. Norsk Lektorlags formann, Reidar Marmøy tok i 1972 til orde for at lærerorganisasjonene også burde opprette en felles hovedsammenslutning, uten at dette da lyktes.²⁸⁷ Opprettelsen av hovedsammenslutningen AF i 1975 hadde ført de ulike lærerorganisasjonene nærmere hverandre. På slutten av 1980-tallet mente mange at samarbeidet man hadde hatt i streiken i 1988 burde videreføres og at en samling av lærerorganisasjonene i en organisasjon ville gi større politisk slagkraft.

Samtidig så noen faren ved at organisasjonen ble for stor, og at de ulike profesjonsinteressene ville bli vanskelig å samordne i en stor sammenslutning. I Norsk Lektorlag d.e.²⁸⁸ og NUFO hadde tradisjonen for faglig-politisk arbeid i landsseksjoner og fagråd stått sterkt. I en ny organisasjon var det uvisst hvilke oppgaver som ville vektlegges. For nyvalgt leder i Lærerforbundet, Anders Folkestad, var det avgjørende at den nye organisasjonen ikke skulle sluke de andre fusjonspartnerne og bli et Stor-NUFO.²⁸⁹ Folkestad støttet seg til det han kalte en tobeinsstrategi. På den ene siden skulle fagforeningsorienteringen følges gjennom lønns og arbeidstidsstrategier. Samtidig ønsket man å gi den nye organisasjonen et felles ideologisk grunnlag gjennom å utvikle felles faglig-pedagogiske holdninger.²⁹⁰

For noen av NUFOs medlemmer ble dannelsen av Lærerforbundet i 1993 avgjørende. De brøt med organisasjonen og startet det som i 1997 skulle bli Norsk Lektorlag d.y.²⁹¹ Håvard Næss har i sin masteroppgave gjort intervjuer med pionerne i denne organisasjonen, og de trekker alle NUFOs ja til fusjonen som utslagsgivende for dannelsen av en ny organisasjon.²⁹² Ønsket om å opprettholde sin egen profesjonsidentitet som lektorer og skepsis i forhold til den stadig sterkere fagforeningsorienteringen i NUFO ble utslagsgivende

²⁸⁶ Grove og Michelsen (2007), ss. 252-260.

²⁸⁷ Knut Grove og Svein Michelsen (2014): *Lektorene*, i Rune Slagstad og Jan Messel (red.), *Profesjonshistorier*, Pax Forlag, Oslo, s. 330.

²⁸⁸ har tilføyet d.e. for å skille fra den nye organisasjonen Norsk Lektorlag d.y. som ble stiftet i 1997.

²⁸⁹ Grove og Michelsen (2007) s. 289.

²⁹⁰ Grove og Michelsen (2007) s. 292.

²⁹¹ Håvard Næss (2013), *Ingen genanse for verdighet*; Masteroppgave ved Universitetet i Nordland.

²⁹² Næss (2013), s. 105.

for å bryte ut og danne en egen organisasjon. Norsk Lektorlag d.y. har vokst og er i dag en mellomstor organisasjon med ca. 3000 medlemmer i videregående skole.²⁹³ Organisasjonen har vektlagt fag og faglig kvalitet og har i dag 16 fagutvalg som arbeider med blant annet læreplaner, metodespørsmål, eksamen og sensur.²⁹⁴

Lærerforbundet og senere Utdanningsforbundet fortsatte å være den største lærerorganisasjonen for arbeidstakere i den videregående skolen. Den har per 31.08 2015 totalt 164.688 medlemmer. Av disse er 17.465 i medlemsgruppen videregående opplæring.²⁹⁵

5.1.1 Lærerforbundet 1993-2001

For Norsk Undervisningsforbund (NUFO) var 1992 et år da man både så bakover og feiret en stolt fortid samtidig som man skuet inn i en usikker fremtid. Man feiret 100 år som organisasjon samtidig som man sto midt i en diskusjon om fusjon med tre andre lærerorganisasjoner. I løpet av 1992 ble spørsmålet om en fusjon mellom Faglærerlaget, Handelslærerlaget, Spesiellærerlaget og NUFO debattert i NUFOs lokallag. Her ble det gjort vedtak som skulle ligge til grunn for landsmøtets beslutning. Det var ulike oppfatninger ute i organisasjonen. Fylkeslaget i Oppland vedtok høsten 1992 å stemme imot en fusjon. Med hele 47 mot 11 stemmer var dette et tydelig mandat. I debatten i Oppland argumenterte kretsleder Leif Børresen mot en fusjon. Han så på fusjonsprosessen som toppstyrt og mente at NUFO hadde fått for liten representasjon og innflytelse i styringsgruppen som arbeidet med overgangen. Han mente også at den nye lærerorganisasjonen ville få for liten innflytelse i AF. Nestleder i Oppland NUFO Per Joar Mediås argumenterte på sin side for en fusjon da han mente fremtidens skole ville gi nye utfordringer for organisasjonene. Desentraliseringen av oppgaver til kommunalt og fylkesnivå gjorde at skoleslagene ble knyttet tettere sammen, og derfor ble det viktig for organisasjonen å møte disse utfordringene ved også å slå seg sammen.²⁹⁶

I Østfold fylkeslag ivret man derimot for en fusjon. Med 45 mot 7 stemmer vedtok fylkesstyret å stemme ja til fusjonen etter tilnærmet ingen debatt. Nestleder Arne Brovold mente at organisasjonen hadde mest å tape på å bli stående på sidelinjen i skoleutviklingen. Noen ganger var det ikke kvaliteten i spesialiserte krav, men kjøttvekta som telte mest, hevdet Brovold. Det var tydelig ulike holdninger i organisasjonen om den videre fremtid.²⁹⁷

²⁹³ Norsk Lektorlags nettportal: <http://www.norsklektorlag.no/organisasjon/category118.html> , 06.09.2015.

²⁹⁴ Norsk Lektorlags nettportal: <http://www.norsklektorlag.no/fagutvalg/category162.html> , 06.09.2015

²⁹⁵ Kirsti Renate Sommerdal: svar på henvendelse, 08.09.2015.

²⁹⁶ Skoleforum: nr. 9/92, ss. 36-38.

²⁹⁷ Skoleforum: nr. 9/92, s. 38.

På landsmøtet i 1992 vedtok NUFO å si ja til en fusjon, og Lærerforbundet ble opprettet 1. august 1993.²⁹⁸ Landsmøtet var også sterkt preget av debatten om Reform 94 som lå ute til høring i denne perioden. I tillegg fikk landsmøtet besøk av statsråd Gudmund Hernes. I sin hilsmningstale til landsmøtet gikk Hernes til direkte angrep på nestleder i NUFO, Anders Folkestad, og redaktør i Skoleforum Finn Stoveland.²⁹⁹ Hernes mente beskyldninger fra Folkestad og Stoveland om bløff og dobbeltspill fra departementet i forhandlingene om arbeidstid førte til et uholdbart debattklima. Hernes mente at partene hadde et felles ansvar for at den offentlige debatten ikke skulle tabloidiseres og vulgariseres, og anklaget NUFO for å hisse til krig. Hernes selv bidro paradoksalt nok til å øke konfliktnivået ved å angripe NUFOs ledelse i en hilsmningstale til landsmøtet, uten at disse hadde tilsvarende rett. Hernes hadde som vist i kapittel tre et ønske om å begrense den korporative kanalens innflytelse. I følge Hernes selv sloss han ikke med lærerne, men med organisasjonene.³⁰⁰ Dette kom nå tydelig til uttrykk. Talen førte naturlig nok til sterke reaksjoner fra Folkestad og landsmøtedelegatene.

Ved fusjonen i 1993 skiftet også medlemsbladet navn til Skolefokus og endret også profil. Tidsskriftet hadde ikke lenger fast fagstoff i form av faste temaspalter.³⁰¹ Dette endret kontakten mellom fagrådet og medlemmene, og kursvirksomheten ble nå den eneste formelle kontakten fagrådet hadde med organisasjonens medlemmer. Som tidligere nevnt ville Skolefokus heller ikke støtte fagrådets utenlandsreiser med gratis annonseplass.

5.1.2 De nye fagrådene

Opprettelsen av Lærerforbundet var en sammenslåing av organisasjoner med ulik praksis og ulike tradisjoner i faglig-pedagogisk arbeid. Faglærerlaget, Handelslærerlaget og Spesiallærerlaget hadde ikke et bredt nettverk for faglig-pedagogisk arbeid i sine organisasjoner. Organisasjonsarbeidet var basert på ulønnet aktivitet, og kontrasten til de titalls heltidsansatte i NUFO var stor. I NUFO hadde man faglig-pedagogiske utvalg på regionalt nivå i tillegg til fagrådene. Det var også svært ulikt syn både på hva som var organisasjonens viktigste oppgaver og hva det faglig-pedagogiske arbeidet skulle bestå i.³⁰²

²⁹⁸ Skoleforum: nr. 18/92 og Anders Folkestads, lederartikkel i Skolefokus: nr. 1/93.

²⁹⁹ Skoleforum: nr. 18/92, ss. 15-24.

³⁰⁰ Volekmar (2004), s. 202.

³⁰¹ Skolefokus: nr. 1/93.

³⁰² Notat til utdanningspolitisk avdeling i Lærerforbundet fra Kristin Sannes, 04.11.1993.

Retningslinjer for fagrådene ble vedtatt som en del av den nye organisasjonens vedtekter 24. juni 1993.³⁰³ Fagrådenes rolle ble definert gjennom seks punkter. 1) Rådene skulle oppnevnes av sentralstyret og konstituere seg selv. Rådene skulle være rådgivende for sentralstyret, faglig-pedagogisk utvalg og fagfora på fylkesplan. 2) Fagrådene skulle sikre faglig kompetanse innenfor de opplæringsområdene som Lærerforbundets medlemmer arbeidet innenfor. Her var både kontakten med arbeidsliv og samfunnsliv nevnt i tillegg til fagdidaktiske spørsmål knyttet til undervisning på ulike utdanningsnivå. 3) Fagrådmedlemmenes skulle ha faglig kompetanse og utvise lojalitet overfor Lærerforbundets politikk og prioriteringer både når det gjaldt utdanning, lønn og arbeidsvilkår. 4) Fagrådenes økonomiske ramme skulle fastsettes av sentralstyret.

Tilslutt kom to punkter som omhandlet fagrådenes arbeidsoppgaver. 5) Fagrådene skulle behandle de sakene som ble forelagt dem av sentralstyret, faglig-pedagogisk utvalg og fagforaene i fylkeslagene. 6) Fagrådene kunne selv ta initiativ innenfor sitt område til saker som de mente Lærerforbundet burde arbeide med. Initiativ kunne tas overfor sentralstyret og utdanningspolitisk avdeling(UPA). Helt til slutt i dokumentet, uten at det var et eget nummerert punkt, ble det fremhevet at det i behandling av enkelte saker ville være naturlig å innhente synspunkter fra nyopprettede fagfora ute i kretsene.

Fagrådene hadde altså et bredt mandat. De skulle i hovedsak forholde seg til sentralstyret og UPA, men de skulle også til en hver tid holde seg oppdatert med fagforaene og motta eventuelle innspill fra disse. Dette ville kunne sikre kontakt med grasrota og den faglige kompetansen ute i skolen. Allikevel ble det i et internt notat fra Kristin Sannes fremhevet at man ikke ønsket fagråd som opererte på egen hånd.³⁰⁴ En litt vagere formulering ble nedfelt i retningslinjene hvor lojalitet ble definert som å «... se arbeidet sitt i sammenheng med Lærerforbundets politikk og prioriteringer både når det gjelder utdannings- og lønns- og arbeidsvilkår.»³⁰⁵

Sentralstyret vedtok i januar 1994 at fagrådene også skulle utarbeide årsmeldinger og holde løpende kontakt med fagfora på fylkesnivå samt bidra til at det ble skapt kontakt mellom de ulike fagfora.³⁰⁶ Dette virket som en ganske krevende oppgave. I tillegg til disse oppgavene skulle man holde kontakt med 19 fylkeslag og legge til rette for at disse hadde kontakt seg imellom. Fagrådet skulle også behandle de sakene de ble tilsendt og ta egne

³⁰³ Retningslinjer for fagpolitiske råd i Lærerforbundet, 24.06.1993.

³⁰⁴ Notat til utdanningspolitisk avdeling i Lærerforbundet fra Kristin Sannes, 04.11.1993.

³⁰⁵ sst.

³⁰⁶ SST(Sentralstyret): saks nr. 022/94, 13.01.1994.

initiativ. Dette ville bli i tillegg til arbeidet man allerede hadde i sitt virke som lærer. Fagrådsarbeidet krevde altså et sterkt engasjement.

Da fagrådene skulle opprettes, sendte først fylkeslagene inn forslag til hvilke fagråd de ønsket i fylket. Dette var basert på hvilke fagmiljø som sto sterkt i fylket og hvem som eventuelt kunne ønske å påta seg oppgaven.³⁰⁷ Forslagene inneholdt en liste over hvilke fagråd og hvilke medlemmer i fylkene som var aktuelle. Sentralstyret fordelte deretter fagrådene blant fylkene, ett til to fagråd per fylke.³⁰⁸ De ulike fylkene hadde et bredt skoletilbud, og at fagmiljøene i fylket hadde tilknytning til alle de 21 fagrådenes arbeidsområde. Derfor ønsket man å etablere fagfora for de ulike fagmiljøene i hvert fylke. De skulle fungere som en forankring for forbundets fagmiljø ute i fylkene, et møtested for faglig diskusjon.

5.1.3 Fagfora: en illusjon?

I fusjonsdokumentet lå det et pålegg for fylkesstyrene om å ivareta det faglig-pedagogiske arbeidet gjennom opprettelse av fagfora. Del 3 pkt. 3.5. i fusjonsdokumentet sa: «... for å ivareta det faglige behovet til pedagogisk personale, og for å videreføre det arbeidet som drives i fag, skal styret opprette ulike fagfora etter behov.»³⁰⁹ Fagforaene skulle være åpne for alle medlemmer med relevant faglig bakgrunn. Fagforaene skulle fungere som en høringsinstans for fagrådene samtidig som de skulle være et talerør for faglig engasjerte lærere i det enkelte fylket. Slik sett skulle fagforaene være et lokalt initiativ og være fylkeslagenes ansvar. Kristin Sannes skrev i sitt notat til sentralstyret at hun var usikker på hvor realistisk det var at fylkeslagene kunne klare å følge opp de føringene som ble lagt i fusjonsdokumentet.³¹⁰ Sannes kalte fagfora-strukturen pretensios. Hun så det som et hovedproblem at formuleringen om at fagforaene skulle være åpne for alle medlemmer ville føre til en uoverkommelig oppgave for fagforaenes fylkesledere. Etter Sannes tolking ville dette innebære at forane måtte holde kontakt med alle fagmiljøene og skolene i fylket. Ellers ville formuleringene i fusjonsdokumentet fremstå bare som honnørord og papirforordninger for å bruke Sannes ord. Men hun fremholdt også at arbeidet i fagforaene ville være viktig for medlemmenes følelse av kontakt med organisasjonen og at det var viktig for den sentrale ledelse at fagforaene ikke bare ble brukt som en høringsinstans. Hun vektla her

³⁰⁷ Brev fra Lærerforbundet i Oppland til sekretariatet, *Oppnevning av fagråd for samfunnsfag*, 28.06.93

³⁰⁸ SST sak nr. 157/93, 30.09.1993.

³⁰⁹ Notat til utdanningspolitisk avdeling i Lærerforbundet fra Kristin Sannes, 04.11.1993.

³¹⁰ sst.

gjensidigheten i kommunikasjonslinjen og kontaktpunktene. Det var avgjørende at faglig engasjerte lærere hadde kontakt inn i organisasjonen.

Notatet fra Sannes inneholdt mange tanker om hvordan arbeidet med fagforaene kunne ta form ute i fylkene. Men det viktigste hun tok opp var kanskje den gjennomgående splittelsen i det grunnleggende synet på faglig-pedagogisk virksomhet i Lærerforbundet. I sitt notat til sentralstyret gjorde hun oppmerksom på at holdningene til arbeidet i fagforaene og det faglig-pedagogiske arbeid var svært delte:

En rekke av våre medlemmer hevder med tyngde at dette(faglig-pedagogisk arbeid) ikke hører hjemme i en fagorganisasjon hvis fremste oppgave må være å bedre/sikre medlemmenes lønns og arbeidsvilkår. Samtidig hevdes det fra motsatt ytterkant at det nettopp er denne delen av organisasjonenes virksomhet som er den mest meningsfylte.³¹¹

Sannes fortsatte med at det ville være viktig for Lærerforbundet å balansere disse hensynene samtidig som de måtte følge løftet i fusjonsdokumentet om å opprette fagråd. Slik var det snakk om en indre spenning rundt den faglig-pedagogiske virksomheten helt fra starten.

Etter 2 års funksjonstid, høsten 1995, gjennomførte Lærerforbundet en full gjennomgang av strukturen i den nystartede organisasjonen. Fagrådernes funksjonstid utløp dette halvåret slik at det var naturlig med en gjennomgang av fagrådstrukturen. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse blant fagrådene hvor 14 av de 21 rådene ga tilbakemelding.³¹² Når det gjaldt strukturgjennomgangen, var ett av funnene at tillitsvalgte på alle nivåer kjente lite til det arbeidet som ble gjort i fagrådene. Det ble konkludert med at kontakten fra fagrådene gikk hovedsakelig til sentralt nivå via utdanningspolitisk avdeling. En annen konklusjon var at fagrådene hadde for få oppgaver, at mandatet var for lite forpliktende og at det var manglende ressurser til fagrådernes disposisjon.³¹³ Rapporten viste også at noen av fagrådene hadde spilt en viktig rolle i behandlingen av Reform 94 og læreplanene innenfor denne, og at dette burde fortsette i fremtiden. Som et resultat av gjennomgangen ble det vedtatt å endre retningslinjene slik at ansvaret med å holde kontakt med alle fagforaene nå ikke lenger skulle ligge hos fagrådene.³¹⁴ Noe av arbeidsbyrden var nå fjernet fra fagrådene, men fagforaene var nå overlatt til seg selv i den grad de eksisterte.

³¹¹ sst.

³¹² SST sak nr. 006/96. 15.12.1996.

³¹³ SST sak nr. 131/95, dato fremkommer ikke av dokumentet.

³¹⁴ Utvalg for faglig-pedagogiske spørsmål sak nr. 47/96, 07.05.1996.

Rapporten viste at kun 79 av de 555 fagrådsmedlemmene som ble spurt mente fagforaene gjorde en god jobb.³¹⁵ 90 % svarte at de sjelden eller aldri hadde deltatt på et fagforumsmøte innen sitt fagområde. Rapporten slo fast at i en hektisk omstilling og oppstartsfase hadde opprettelsen av fagfora hatt lav prioritet ute i fylkeslagene. En annen årsak til manglende fagfora-aktivitet var mangelen på ressurser. For noen fagråd var det midlertidig et problem å finne oppgaver å jobbe med. Det hadde i tillegg vært liten respons fra medlemmene når fagforaene inviterte til kurs. Og Lærerforbundet sentralt hadde ikke tatt initiativ til å aktivisere fylkeslag eller lokallag for å få satt i gang fagfora-arbeid.

Det kan synes som om det var fire ulike forhold som kan forklare hvorfor arbeidet med det faglig-pedagogiske arbeidet og fagfora gikk så tregt: a) For det første var det ulik kultur for faglig-pedagogisk arbeid i de fusjonerte organisasjonene. I NUFO kjente man til denne formen for faglig-pedagogisk arbeid og hvordan det fungerte. I de andre fusjonerte organisasjonene var praksis en annen. b) Videre ble det satt av lite ressurser for å stimulere til dette arbeidet. Det er lett å glemme at det var fulltidsansatte lærere som brukte av sin fritid for å delta i utvikling i sine fag. c) En viktig faktor er også viljen i sentralstyret til å prioritere det faglig-pedagogiske arbeidet. d) Organisasjonsfusjonen og fagrådsstrukturen ble også til i en periode da mange lærere opplevde mindre vilje til dialog og medbestemmelse hos skolemyndighetene. Når lærere opplevde at bidrag i liten grad ble tatt hensyn til i lærerorganisasjonene eller hos sentral myndighet, la nok dette en demper på aktiviteten og engasjementet i organisasjonen

5.1.4 Fagrådsinitiativ for tidsskrift: Sentralt avslag!

Arbeidet med å etablere fagfora fremsto som et problem for Lærerforbundet. Man hadde allerede fra starten erkjent at det ville være urealistisk å se for seg levende fagfora som favnet alle fagmiljøene i et fylke. Det er grunn til å tro at viljen til å realisere prosjektet med fagråd etter hvert var nokså halvhjertet på sentralt hold. Et eksempel på hvordan forslag fra grasrota ble møtt av organisasjonsledelsen finnes i behandlingen av et forslag til sentralstyret fra fagrådet for samfunnsfag. Fagrådet ved Dagne Lund, sendte den 20. februar 1995 inn en søknad til Lærerforbundet med spørsmål om støtte til etableringen av et tidsskrift/fagblad.³¹⁶

Fagrådet ønsket å starte en faggruppe og et tidsskrift for samfunnsfag/samfunnskunnskapslærere i allmennfaglig studieretning/videregående skole. Faggruppen/tidsskriftet var ikke ment å være en konkurrerende forening, men et supplement

³¹⁵ sst.

³¹⁶ Brev fra fagråd for samfunnsfag v/Dagne Lund, 20.2.1995.

til organisasjonen. Bakgrunnen for initiativet var en samfunnsfagskonferanse som ble arrangert på Hafjell i Oppland i februar 1995. Forslaget ble lagt frem og fikk en bred tilslutning blant de ca. 75 samfunnsfagslærerne fra hele landet som deltok. Faggruppens hovedoppgave skulle være å arrangere regelmessige regionale kurssamlinger og å utgi et tidsskrift/fagblad. Mulige tema for faggruppens arbeid ble listet opp: deltakelse i fagplanutvikling, bidra til å skape bedre eksamensoppgaver, utvikle kildeoppgaver (åpen bok/selvstendig arbeid), formidle erfaringer mellom skolene, formidle erfaringer fra andre lands samfunnskunnskaps-undervisning, debatt om lærebøker/læremidler.

Flere av disse punktene lå tett opptil den målsetningen man hadde om hvordan fagforaene skulle fungere på fylkesnivå. Men dette forslaget gikk også videre, her var det både en regional og en internasjonal horisont. Initiativet gikk inn for å skape en møteplass for diskusjon og mulighet til påvirkning for engasjerte fagfolk. Det kom tydelig frem i søknaden at oppstarten av prosjektet ville være tidkrevende og føre med seg mye ekstraarbeid og utgifter. Fagrådet så seg derfor nødt til å søke om et etableringstilskudd på 25.000 kr. De søkte Kirke, undervisning og forskningsdepartementet (KUF) om det samme, slik at en total kostnadsramme ville være på 50.000 kr. Fagrådet regnet med at tidsskriftet ville bli selvfinansierende med tiden, og derfor var dette kun snakk om engangsbeløp.

Lærerforbundet svarte fagrådet ved Dagne Lund 5. april i form av et avslag.³¹⁷ Det korte svaret opplyst om at søknaden var behandlet i sentralstyrets arbeidsutvalg og ikke innvilget, men at Lærerforbundet sentralt eventuelt ville kunne bidra med hjelp til forsendelse. I behandlingen av saken i arbeidsutvalget skrev organisasjonssekretær Einar Lid et notat.³¹⁸ Lid argumenterte med at det i Lærerforbundets korte historie ikke hadde vært tradisjon for å gi økonomisk støtte til faglige foreninger eller grupperinger og at det i de fire fusjonsorganisasjonene hadde vært brukt lite midler på dette. Lid så likevel på initiativet som positivt og at det neppe ville komme i konflikt med Lærerforbundets virksomhet. Likevel fryktet Lid de økonomiske konsekvensene. Han mente de økonomiske sidene ved prosjektet ikke var godt nok gjennomtenkt og at søknadssummen var relativt stor. Det var mer enn det arbeidsutvalget kunne bevilge, og det ville være andre fagområder som slike tiltak ville være aktuelt for. Lid mente også at det var svært lite sannsynlig at KUF ville gå inn med økonomiske bidrag. Nå viste det seg at her tok Einar Lid feil.

Fagrådet for samfunnsfag v/Dagne Lund ga ikke opp arbeidet med fagtidsskriftet. I et nytt brev til Lærerforbundet datert 20 mai fornyet de søknaden etter at KUF hadde gitt tilsagn

³¹⁷ Brev fra Lærerforbundet til fagråd for samfunnsfag v/Dagne Lund, 05.04.1995.

³¹⁸ SST sak nr. 74/95, 08.03.1995.

om 25.000 kr til prosjektet.³¹⁹ I den oppdaterte søknaden fra fagrådet ble det fremhevet at det var et stort behov for en utveksling /samtale om faglige og pedagogiske emner og problemstillinger. Søknaden gav også uttrykk for håp om at Lærerforbundet så verdien i at en slik faglig-pedagogisk debatt skjedde innen fagforeningen. Fagrådet opplevde det som en merkelig situasjon at det som de på mange måter betraktet som en motpart, departementet, var villig til å støtte prosjektet, men ikke Lærerforbundet.

Lund trakk frem at mange følte et sterkt behov for å påvirke utviklingen av det faglige-pedagogiske arbeidet i skolen. Mange lærere ønsket å være delaktige i utviklingen av fagene og skolen med bakgrunn i sin faglig-pedagogiske kompetanse og erfaring, hevdet Lund. Hun trakk også frem at fagpedagoger hadde kritisert lærerorganisasjonene for kun å protestere på endringer uten å kunne bidra med konstruktive eller alternative forslag. Her lå det implisitt at et godt fagmiljø i organisasjonen kunne fungere som en viktig støtte for organisasjonens ledelse. Lund trakk også frem de store forskjellene når det gjaldt fagråd i Norden. I Danmark hadde fagrådet for samfunnsfag ved gymnaset et budsjett på 200.000 kr per år. Lund var kritisk til at Lærerforbundet var passivt i arbeidet med faglig-pedagogiske spørsmål, og at det vendte tommelen ned for et relativt lite initiativ. Hun oppfordret organisasjonen til å arbeide for en tydeligere utvikling av det faglig-pedagogiske arbeidet og mente at dette burde få en større rolle i organisasjonens arbeid.

Lærerforbundet svarte først at behandlingen av saken måtte utsettes på grunn av andre saker som måtte prioriteres i forkant av landsmøtet.³²⁰ Saken kom opp til behandling i sentralstyret 23. august.³²¹ I saksfremstillingen kom det frem at initiativet fra fagrådet ble sett på som positivt, men at det ikke var budsjetttrammer til å imøtekomme søknaden. Det var skepsis til å bevilge penger til prosjektet da det ville kunne skape presedens for andre fagområder og derfor få budsjettmessige konsekvenser som de ikke ville ha oversikt over. I behandlingen og diskusjonen i sentralstyret kom det frem at utgivelsen av et fagblad ville kunne være en støtte i det faglig-pedagogiske arbeidet, og at det tidligere hadde vært yttret ønske om lignende tidsskrift.³²² Andre fagområder hadde lignende tidsskrift. Det ble likevel påpekt at det ville være en stor fare for at tidsskriftet ville kunne bli en konkurrent til medlemsbladet Skolefokus i annonsemarkedet. Sentralstyret konkluderte med at det ikke kunne innvilge søknaden om etableringsstøtte til tidsskriftet, men fagrådet ble invitert til å

³¹⁹ Brev fra fagråd for samfunnsfag v/Dagne Lund 20.5.1995.

³²⁰ Brev til fagråd for samfunnsfag v/Dagne Lund, 06.06.95.

³²¹ SST sak nr. 267/95, saksfremstilling og referat, 23.08.1995.

³²² sst.

drøfte forutsetningene for et prøveprosjekt med tanke på et tverrfaglig faglig-pedagogisk tidsskrift.

Som en avslutning på saken sendte fagrådet ved Dagne Lund i desember 1995 ut et brev til alle deltakerne på samfunnskunnskapsseminaret på Hafjellkonferansen.³²³ Dette var å regne som en beklagelse overfor seminardeltakerne over skjebnen til faggruppen/tidsskriftet. Hun uttrykte stor skuffelse over at Læreforbundet ikke ville støtte prosjektet og at sittende fagråd ikke kunne påta seg videre arbeid med prosjektet med de små midlene som var stilt til rådighet. Lund mente i midlertidig at det var fritt frem for fremtidige fagråd eller ildsjeler å følge opp arbeidet videre.

Forsøket på å etablere et faglig-pedagogisk nettverk strandet altså her. Initiativet kom fra fagrådet med støtte av de ca. 75 samfunnsfaglærere som deltok på seminaret i Hafjell 1995. I behandlingen av saken ble det lagt liten vekt på at en slik faggruppe lignet veldig på det som var vedtaksført i fusjonsdokumentet, nemlig fagforaene. Når man i tillegg legger til grunn strukturgjennomgangen og hvor dårlig ordningen med fagfora faktisk fungerte, er det påfallende at sentralstyret ikke så tidsskriftet som et kjærkommet initiativ. Sentralstyret syntes ikke i stor nok grad å legge vekt på verdien av et godt faglig-pedagogisk miljø med grasrotaktivitet i organisasjonen.

5.1.5 Fagrådet for samfunnsfag 1993-2001

Fagrådet for samfunnsfag ble i 1993 tildelt Oppland Fylkeslag.³²⁴ I perioden 1993-95 hadde fagrådet 6 medlemmer fra tre skoler i Oppland Fylke. Medlemmene hadde alle solid utdanningsbakgrunn, hvorav tre med hovedfag, henholdsvis historie, norsk og sosiologi og gjennomsnittlig godt over 10 års erfaring fra skoleverket, noen av medlemmene hadde 25 års fartstid i skolen.³²⁵

Av årsmeldingen for 1994 kunne man se at fagrådet hadde hatt et aktivt år.³²⁶ Sentralt var planleggingen av en samfunnsfagskonferanse som skulle finne sted i 1995 og leder i fagrådet var medlem av arrangementskomiteen. I tillegg samarbeidet fagrådet med Nansenskolen på Lillehammer om et kurs. I fagplanarbeidet var fagrådet også svært aktivt. Det skrev høringsutkast om nye læreplaner for grunnskolen i samfunnslære og geografi(allmenn fag). Det skrev uttalelser om etterutdanningsbehovet i samfunnslære og

³²³ Brev *Til deltakere på samfunnsfagskonferansen på Hafjell 13. og 14. Februar 1995*, fra fagråd for samfunnsfag, 6.12.1995.

³²⁴ SST sak nr. 157/93, 30.09.1993.

³²⁵ Brev til Læreforbundet fra Oppland fylkeslag, 10.11.1993.

³²⁶ Årsmelding for fagrådet for samfunnsfag 1994, 23.01.1995

geografi og tok initiativ overfor KUF om behovet for å avklare forholdet mellom fagplanene i samfunnslære og samfunnskunnskap VK1³²⁷ etter at samfunnslære ble lagt VK1. Med Reform 94 ble det en uheldig konsekvens at noen elever ville kunne oppleve å ha det obligatoriske faget samfunnslære samme år som de tok påbygningsfaget samfunnskunnskap som var et mer krevende og dyptgående fag. Resultatet av fagrådets initiativ overfor KUF var at det ble gjort tilpasninger i metodisk veiledning for samfunnslære. Videre var fagrådet representert både ved Euroclio³²⁸-konferansen 11-13. Mars 1994 og ved Nobelinstituttets kurs 4-6. April 1994. Med andre ord utførte rådet et omfattende arbeid.

I årsmeldingen for 1995 var flere av prosjektene fra 1994 videreført eller gjennomført.³²⁹ Dette gjaldt kurs- og konferansevirksomhet. Fagrådet skrev uttalelser om L97(grunnskolereformen) og fagplaner knyttet til denne samt høringsuttalelse for metodisk veiledning for samfunnslære og uttalelse om muntlig eksamen for privatister. Fagrådet i samfunnsfag ble værende i Oppland frem til 2002 da Utdanningsforbundet ble dannet. Det var jevnt over aktivt når man ser på årsmeldingene i perioden. De arrangerte kurs og seminarer og leverte uttalelser om læreplaner og etterutdanning for lærere.

5.1.6 Utdanningsforbundet

Sommeren 2001 ble det avholdt ekstraordinære landsmøter i Lærerforbundet og i Norsk Lærerlag.³³⁰ Her ble det vedtatt en fusjon av de to organisasjonene. Utdanningsforbundet ble formelt stiftet 2. oktober 2001. Selve fusjonen hadde stor støtte blant landsmøtedelegatene i Lærerforbundet, hele 150 av 161 delegater stemte for. Det var imidlertid stor debatt rundt forslaget om å gi medlemmene mulighet til å stifte egne lokallag for videregående skole.³³¹ Sentralstyremedlem Per Aahlin ivret for å gi lokallagene denne muligheten. Han mente det ville styrke den videregående skolen i den nye organisasjonen. Terje Kristiansen fra sentralstyret oppfordret også landsmøtet til å støtte forslaget, men flertallet ønsket ikke dette. Det ble argumentert for at man i en ny organisasjon måtte stå sammen og ikke gjete sin egen selvråderett og sin lille seksjon. Som i 1993 var det en debatt om det særegne i hvert skoleslag og om å bli hørt i en større organisasjon. Hovedargumentet for en fusjon var den økte gjennomslagskraften man ønsket å oppnå. Et åpent spørsmål var hvilke saker som skulle

³²⁷ Reform 94s tre skoleår i VGS besto av grunnskurs, VK1 og VK2. VK1 ble altså andre året i et VGS løp.

³²⁸ European Association of History Education: <http://www.euroclio.eu/new/index.php>. 02.12.2014.

³²⁹ Årsmelding for fagrådet for samfunnsfag 1995.

³³⁰ Utdanningsforbundets nettportal: <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Om-forbundet/Organisasjon/Historikk/>, 20.10.2015.

³³¹ Skolefokus: nr 11/2001, ss. 10-12.

være viktig for organisasjonen i fremtiden. Var de faglig-pedagogiske sakene fortsatt en vesentlig oppgave?

Når det gjaldt det faglig-pedagogiske arbeidet ble det i Utdanningsforbundets vedtekter bestemt at det skulle etableres fagråd. Sentralstyret fikk i oppgave å oppnevne inntil 25 fagråd. Fagrådene skulle sikre faglig bredde og sikre organisasjonen faglig kompetanse på de områdene der medlemmene arbeidet. Vedtektene fastslo videre at fagrådene skulle uttale seg om de sakene de fikk seg forelagt og holde seg løpende orientert om utviklingen innenfor sitt fagfelt.³³²

Fagråd for samfunnsfag ble videreført. Slik det tidligere hadde vært tradisjon for i Lærerforbundet, sendte fylkeslagene inn forslag til fagområder og medlemmer i disse. Forslagene ble behandlet sentralt og vedtatt i sentralstyret. Det ble lagt særlig vekt på geografisk spredning.³³³ Fagrådet for samfunnsfag i Lærerforbundet i perioden 1999-2001 hadde hatt sitt tilholdssted i Oppland. I Utdanningsforbundet ble rådet lagt til Vestfold. I tillegg til fagråd for samfunnsfag, ble også fagrådene for norsk og realfag oppnevnt av arbeidsutvalget i Utdanningsforbundet.³³⁴ I oppnevningen sto det at det hadde vært vanskelig for fylkeslaget å finne villige personer, men for å få igangsatt arbeidet oppnevnte man i første omgang 4 personer. Man kunne senere supplere med flere medlemmer. De fire som ble oppnevnt var Mette Schjerven, Mette Åkvik, Egil Andresen og Rune Henningsen. Henningsen og Andresen hadde fortid i Lærerforbundet og var ansatt på Nøtterøy videregående skole, mens Schjerven og Åkvik kom fra Lærerlaget og arbeidet i ungdomsskolen.³³⁵ Hugo Rode Berntsen fungerte som fylkestillitsvalgt holde kontakten med fagrådet.³³⁶

5.1.7 Starten på slutten for fagrådet

Det har vært vanskelig å fremskaffe skriftlige kilder for den siste perioden i fagrådets historie. Hos Utdanningsforbundet kunne de ikke finne noen dokumenter om fagrådets arbeid i perioden 2002-2007. Jeg tok utgangspunkt i et oppnevningbrev og gikk i gang med å kontakte medlemmene i fagrådet for å få mer informasjon. Både Skjerven og Rode Berntsen

³³² SST, saksframlegg, arkivreferanse 200200268-3, 07.02.2002

³³³ sst.

³³⁴ SST sak nr. 63/09, Arbeidsutvalget, saksframlegg, arkivreferanse 200200268-73.

³³⁵ Mette Krog(tidligere Schjerven): i samtale, 03.12.14.

³³⁶ Hugo Rode Berntsen: i samtale, 4.12.2014.

viste til at Egil Andresen og Rune Henningsen var de mest sentrale i arbeidet i fagrådet. Arnesen har dessverre gått bort, og Rune Henningsen ble derfor min sentrale kilde.³³⁷

For Henningsen var arbeidet i fagrådet nedslående og lite produktivt. For det første var det fra starten av vanskelig for fagrådet å få klarhet i hva de skulle gjøre og hvordan deres arbeid skulle brukes. Henningsen fortalte at fagrådet deltok på seminarer annet hvert år hvor sekretariatet og utdanningspolitisk avdeling var representert. Her tok han opp spørsmålet om hva som var fagrådets oppgaver, men det kom aldri til noen avklaring, ifølge Henningsen. Det var også helt urealistisk at fagrådet skulle holde kontakt med fagmiljø rundt om i landet med den lille godtgjørelsen de fikk i form av frikjøp på arbeidsplassen, mente Henningsen. Henningsen opplevde at det var lite engasjementet i fagrådet. De hadde vansker med å forstå hvilken funksjon de skulle ha. De opplevde at fagrådene eksisterte på papiret, men at det ikke var noe ønske eller tanke om å gjennomføre prosjektet fra sentralt hold.

Hugo Rode Berntsen hevdet at fagrådet hadde vært svært aktive i arbeidet med læreplanen i nyere i historie i kunnskapsløftet.³³⁸ Dette var ifølge Henningsen feil. Han kunne ikke huske at fagrådet ble kontaktet om dette fra Utdanningsforbundet. Om de hadde blitt det, var de nå blitt så oppgitt over arbeidet i fagrådet at de ikke forholdt seg til en eventuell forespørsel. Henningsen ble som privatperson engasjert av Eksamenssekretariatet, forløperen til Utdanningsdirektoratet, i arbeidet med ny læreplan i nyere historie. Han hadde skrevet lærebok i historie og var en synlig og kjent fagperson. Henningsen var involvert i den siste gjennomgangen og kontrollen av læreplanen etter høringer og innspill.

Henningsen trakk frem to positive opplevelser fra sitt fagpolitiske arbeid. For det første fikk han muligheten til å representere fagrådet i Euroclio.³³⁹ Dette gav stort faglig påfyll og han opplevde det som svært inspirerende å få diskutere faglige problemstillinger med historielærere fra andre europeiske land. Dette har vært en hjelp og et tilskudd til Henningsens arbeid som historielærer, i følge han selv. For det andre trakk Henningsen frem det faglig-pedagogiske arbeidet i Vestfold Fylkeslag. Henningsen og Andresen laget kursopplegg som de la frem for samfunnsfaglærere rundt om i fylket. Dette fikk de svært gode tilbakemeldinger på. Det var et selvstendig initiativ fra Henningsen og Arnesen som ikke hadde direkte tilknytning til arbeidet i fagrådet.

Det viktigste problemet med arbeidet i fagrådene var mangelen på godtgjøring, i følge Henningsen. De ble tillagt altfor ambisiøse arbeidsoppgaver, og det ble stilt forventninger

³³⁷ Rune Henningsen: i samtale, 15.12.14.

³³⁸ Hugo Rode Berntsen: i samtale, 4.12.2014.

³³⁹ European Association of History Education: <http://www.euroclio.eu/new/index.php>, 02.12.2014.

som det var urealistisk å leve opp til. Manglende godtgjørelse bidro til å knekke engasjementet og interessen. Henningsen tok opp problemet på en av de nevnte fellessamlingene og foreslo at det ble satt av penger til frikjøp fra arbeidet ved skolen. Henningsen opplevde at dette ble sett på som et utidig spørsmål. Henningsen illustrerte videre problemene knyttet til godtgjørelsen med følgende eksempel.

Henningsen og Andresen hadde fått gode tilbakemeldinger på kursopplegg de hadde hatt i Vestfold. Dette kom Utdanningsforbundet sentralt for øre og en person som var ansatt på heltid for å lage nettopp slike kursopplegg, kontaktet Henningsen med spørsmål om å få overta kursopplegget. Dette ble for Henningsen dråpen som fikk begeret til å renne over, eller snarere den siste dråpen av engasjement som rant ut i vasken. Henningsen og Arnesen opplevde det som vanskelig å levere kursopplegg som var utarbeidet på frivillig basis til en heltidsansatt som hadde nettopp kursing som hovedoppgave.

Samlet sett var arbeidet i fagrådet en lite positiv opplevelse for Henningsen. Engasjementet for arbeidet dalte, og i perioder lurte Henningsen på om han fagrådet var i funksjon. Han kunne ikke huske om han eller noen av de andre i fagrådet svarte på spørreundersøkelsen om fagrådets arbeid i 2006/07 eller om de var engasjert i den siste perioden. Arbeidet i fagrådet for samfunnsfag døde i følge Henningsen sakte hen på 2000-tallet. Manglende godtgjørelse og manglende avklaring av arbeidsoppgaver var hovedgrunnen til at medlemmene i fagrådet pakket engasjementet sitt pent ned i veska og gikk tilbake til klasserommet.

5.1.8 Et spørsmål om kontroll? Første steg mot nedleggelse

Etter nye år med endring og reform i videregående skole og med innføringen av Kunnskapsløftet på trappene kom det endringer i organiseringen av fagrådene i utdanningsforbundet. På landsmøtet i 2006 besluttet man at fagrådene ikke lenger skulle vedtektsfestes men oppnevnes av sentralstyret etter behov.³⁴⁰ Det ble lagt vekt på å erstatte rådene med mer fleksible løsninger. Det skulle være opp til sentralstyret å beslutte hvilken løsning som til enhver tid ville fungere best.

Sentralstyret besluttet allikevel å videreføre ordningen med fagråd men i noe endret form. I stedet for fagråd med forankring i ett fylke opprettet man fagråd på tvers av fylkesgrensene som skulle dekke hele opplæringsløpet, fra barnehage til lærerutdanningen.³⁴¹

³⁴⁰ SST, landsmøte sak LM 7.2. Kultur for utvikling: strategi for eit sterkare forbund, 2006.

³⁴¹ Brev fra Utdanningsforbundet til fylkeslagene, 12.12.2007 og SST sak nr 63/07, Arbeidsutvalget, saksframlegg, arkivreferanse 200200268-73.

Dette fulgte opp styringssignalene i Kunnskapsløftet om å se hele utdanningsløpet under ett. Tilknytning til et fagmiljø ved bestemte skoler eller i et distrikt ble nå brutt. Det kom også til endringer i retningslinjene for fagrådene i perioden 2007-09. Fagrådene skulle være rådgivende for sentralstyret og sekretariatet. De skulle ha faglig kompetanse og bistå sentralstyret og sekretariatet i aktuelle saker innenfor sitt eget område. Formuleringen om at fagrådene sto fritt til å selv ta initiativ til saker som Utdanningsforbundet skulle jobbe med, var nå fjernet fra retningslinjene. Kommunikasjonen om det faglig-pedagogiske arbeidet virket nå å være mer enveis.

Fagrådet hadde en lang tradisjon for å ta eget initiativ og ha en selvstendig rolle med bakgrunn i sin faglige kompetanse. Dette skjedde da uten sentralledelsens initiativ eller involvering og var basert på tilliten til fagkompetansen som var i fagrådet. Slik tradisjonen hadde vært fra 1970-tallet, kunne fagrådene levere sine uttalelser til råd og senere departement. Departementet og sentral myndighet tok i stadig mindre grad hensyn til innspillene fra fagrådene under Hernes statsrådsperiode. Men kontakten på faglig-pedagogisk plan opphørte ikke fullstendig. Dette fremgår av eksemplet fra 1995 hvor man endret den metodiske veiledningen etter uttalelse fra fagrådet.³⁴² Med Utdanningsforbundets endring av fagrådernes retningslinjer var det nå lagt en stor begrensning på fagrådernes autonomi. Fagrådernes arbeid skulle i større grad styres fra sentralt holdt. Hvordan kom man frem til at dette var den beste løsningen?

I mars 2007 var spørsmålet om fagrådernes stilling oppe til behandling i sentralstyret i flere omganger. Her diskuterte man både sammensetning og struktur.³⁴³ Med sammensetning så man for seg tre ulike alternativer: a) faste fagråd som tidligere, b) en fagperson eller ressursperson per fag, eller c) å kutte ut faste fagråd og erstatte de med epost-nettverk med flere fagpersoner. Hvis et av de to siste ble valgt ville det være naturlig at man for å holde kontakt med fagmiljøene arrangerte årlige samlinger med utvalgte medlemmer for å diskutere utvikling i fagene. Utdanningspolitisk avdeling anbefalte at man valgte alternativet med epost-nettverk. Nå viste det seg at sentralstyret bestemte seg for ikke å følge forslaget fra UPA.

I nevnte saksframlegg forfattet av Astrid Kristin Moen Sund var det en grundig evaluering av fagrådernes arbeid siden Utdanningsforbundets oppstart i 2002.³⁴⁴ Utdanningspolitisk avdeling mente at det var stor forskjell på fagrådene etter hvor godt de hadde fungert. Noen hadde levert fyldige uttalelser i læreplanhøringene, mens andre ikke

³⁴² se side 77 i denne oppgaven.

³⁴³ SST, saksframlegg, arkivreferanse 06/00324-4, 8.3.2007.

³⁴⁴ sst.

hadde levert noe. Noen hadde dokumentert studiereiser og leverte årsrapporter. Andre fagråd hadde ikke gitt noen tilbakemelding. Moen Sund understreket imidlertid at samlet sett hadde fagrådene vært aktive i arbeidet med høringene av læreplanene i Kunnskapsløftet og at uten deres innspill ville ikke Utdanningsforbundet klart å levere høringer på det nivået de hadde gjort. Dette var en erkjennelse av at kompetansen som lå ute i skolen var vesentlig for organisasjonen.

I arbeidet med kartleggingen av fagrådene gjennomførte sekretariatet en spørreundersøkelse blant fagrådene og kontaktpersonene om hvordan de hadde opplevd sitt arbeid. Til sammen 18 av de 22 fagrådene kom med tilbakemelding, og ca. 50 % av medlemmene i disse gruppene svarte på undersøkelsen. Her svarte 75% at de mente ordningen med fagråd var hensiktsmessig. De fleste svarte at arbeidet med Kunnskapsløftet og læreplaner innenfor dette hadde vært den mest sentrale arbeidsoppgaven.

Når det gjaldt kommunikasjonen med sentral ledelse var det en mer blandet tilbakemelding. Noen opplevde at de ikke hadde blitt ”hørt”³⁴⁵ i læreplanhøringene og følte seg oversett og lite verdsatt. Det var en utbredt oppfatning om at fagrådene var oppnevnt for å være rådgivende overfor sentralstyret, og man ønsket et mer forpliktende ansvarsforhold når det gjaldt utformingen av politikken innenfor eget fagfelt. I spørreundersøkelsen svarte mange av fagrådsmedlemmene at de ønsket nærer kontakt med sentralstyret og den politiske ledelsen. Med ett unntak hadde ingen av respondentene hatt kontakt med ledelsen i organisasjonen. De ønsket at det skulle etableres faste rutiner for samarbeid med den politiske ledelsen slik at fagrådene kunne bli mer brukt og hørt i faglige og politiske spørsmål og slik sikres innflytelsen i beslutninger.³⁴⁶ Det tydelige signalet fra den faglig-pedagogiske grasrota i organisasjonen kom klart frem i svaret fra en av respondentene: «... hvis man ikke hører på fagrådene, hvem bestemmer?...».³⁴⁷

Utdanningspolitisk avdeling hadde en annen oppfatning av situasjonen og var opptatt av å sikre kontroll over hvordan Utdanningsforbundets politiske profil ble representert i fagrådene. Moen Sund fremholdt at det var uklart hvilke retningslinjer som lå til grunn for hvordan fagrådene representerte Utdanningsforbundet. Moen Sund mente at det ikke var noen garanti for at det var Utdanningsforbundets vedtatte politikk som ble formidlet gjennom fagrådene. Derfor var det viktig å rydde opp i denne praksisen. Det ble ikke presentert noen

³⁴⁵ klammer brukt i saksfremstilling.

³⁴⁶ SST, saksframlegg, arkivreferanse 06/00324-4, 8.3.2007.

³⁴⁷ sst.

eksempler på denne problemstillingen, men det var snakk om en mulig fare, i følge utdanningspolitisk avdeling.³⁴⁸

Medlemmene i fagrådene ønsket altså tettere kontakt med politisk ledelse og mer innflytelse i fagpolitiske beslutninger og høringer, mens utdanningspolitisk avdeling på sin side ønsket sterkere kontroll over den fagpolitiske virksomheten. Det kan synes som om UPAs forslag om å oppløse fagrådene og erstatte dem med epostnettverk var et ledd i en strategi for å opprette sterkere kontroll over fagrådenes faglig-pedagogiske arbeid. UPA opplevde også at noen av fagrådenes arbeid ikke var tilfredsstillende.

Da 2007 gikk mot slutten og brev gikk ut til fylkeslagene, hadde sentralstyret ikke fulgt Utdanningspolitisk avdelings anbefaling om epostnettverk, men opprettholdt fagrådene. Men de var betydelig vingeklippet. Fagrådene hadde ikke lenger et lokalt nettverk og fagmiljø man kunne samles i. På 1990-tallet hadde de ofte vært knyttet til en skole eller et mindre antall skoler. Nå skulle sammensetningen gå på tvers av fylkesgrensene. I tillegg til dette hadde man nå latt fagrådene dekke hele utdanningsløpet og dermed skapt problemer for faglig konsentrasjon. Videre var fagrådene forhindret fra å ta eget initiativ. Retningslinjene påla nå fagrådene kun å svare på henvendelser fra sentralstyret og sekretariatet.

5.1.9 Ad-hoc: Fagrådene legges ned

Det foreløpig siste kapitlet i historien om fagrådene ble avsluttet i 2009. På landsmøtet i november samme år ble følgende vedtatt: «Sentralstyret oppnevner fagfora³⁴⁹ etter behov. Fagforaene skal uttale seg om saker de får seg forelagt og holde seg løpende orientert om utviklingen innen sitt fagfelt.»³⁵⁰ Fagrådene ble nedlagt som selvstendige råd og alt videre faglig-pedagogisk arbeid skulle være ad-hoc basert. Det vil si at det var sekretariatet og sentralstyret som besluttet om det var behov for å involvere fagråd. Landsmøtet ønsket å opprettholde kontakt ute i organisasjonen gjennom andre kommunikasjonskanaler og nettverk og ikke gjennom faste organer. Hvordan landsmøtet mente dette skulle foregå i praksis, sto det lite om. Den åpne og forpliktende kommunikasjonen med fagmiljøet i organisasjonen ble her brutt, mens organisasjonens sentrale organer fikk en sterkere kontroll over det faglig-pedagogiske arbeidet i organisasjonen slik UPA hadde gått inn for i 2007.

³⁴⁸ SST.

³⁴⁹ Fagrådene hadde nå skiftet navn til fagfora etter endringen i struktur som ble vedtatt av sentralstyret i 2007. Dette hadde ikke noe med fagforaene slik de var beskrevet på 1990-tallet å gjøre. Jeg vil fortsette å benevne de som fagråd for ikke å skape forvirring.

³⁵⁰ SST, saksframlegg, arkivreferanse 06/00324-47, 10.12.2009.

Saksbehandler Rune Baklien laget i 2012 en fyldig gjennomgang av fagrådenes arbeid i perioden 2007-09. Denne ble lagt frem for sentralstyret og viste noen av de utfordringene sekretariatet hadde opplevde som betydelige.³⁵¹ For det første var spørsmålet om godtgjøring av fagrådsarbeid vanskelig. Mange opplevde at det var vanskelig å påta seg vervet når arbeidsgiver måtte betale vikarutgifter i forbindelse med møter. Noen medlemmer hadde hatt konflikter med arbeidsgiver om dette og hadde vurdert å trekke seg fordi arbeidsgiver ikke ville innvilge permisjon. Andre igjen syntes det ikke var belønning god nok å påvirke i utdanningspolitikken. Nå var det usikkert i hvilken grad fagrådene etter strukturendringen i 2007 hadde noen mulighet til i særlig grad å påvirke i utdanningspolitiske spørsmål. Denne muligheten var i hvert fall blitt betydelig mindre.

Etter endringen av arbeidsmåten og den geografiske representasjon av utvalgsmedlemmer i 2007 var det flere av medlemmene som gav uttrykk for at arbeidet i fagrådene ble mer krevende. I et stort og gjennomgående fag som samfunnsfag ble det svært vanskelig for lærere i barnehage og i den videregående skolen å oppleve at man hadde felles utfordringer. Som Rune Baklien skrev, «... de har ikke noe å snakke sammen om, og (...) har ulikt språk.»³⁵² I samtale med Torbjørn Ryssevik³⁵³ og Astrid Moen Sund, begge engasjert i UPA og i arbeidet med fagrådene i perioden, ble den endrede sammensetningen av rådene fremhevet som en av hovedgrunnene til at fagrådene fungerte dårligere.³⁵⁴ Torbjørn Ryssevik mente at den nye sammensetningen med representanter fra barnehage til voksenliv drastisk endret kvaliteten på det materiale utdanningspolitisk avdeling fikk tilbake fra fagrådene i perioden fra 2007-09.³⁵⁵ Man fikk kun generelle betraktninger og fagrådene evnet i mindre grad å gi det kunnskapsgrunnlaget som ble etterspurt sentralt, hevdet Ryssevik.

Engasjementet i fagrådene endret seg også i denne perioden. Moen Sund begynte å jobbe i Utdanningsforbundet i 2004 og jobbet tett på fagrådene i perioden frem mot 2009. Moen Sund sier hun engasjerte seg sterkt i prosjektet.³⁵⁶ Fagrådene fikk godt med økonomiske midler fra utdanningsforbundet slik at de kunne arrangere utenlandsturer(seminarer), foredrag og seminar. Moen Sund opplevde at oppmøtet generelt var dårlig og at det ble dårligere i løpet av perioden. Moen Sund etterspurte også rapporter fra

³⁵¹ sst.

³⁵² sst.

³⁵³ Startet som fylkeslaget i Norsk Lektorlag sammen med Arild Thorbjørnsen og Anders Folkestad, har over 40 års erfaring fra arbeid i lærerorganisasjonen, og har arbeidet i det siste med det fag-politiske arbeidet i Utdanningsforbundet.

³⁵⁴ Torbjørn Ryssevik: i samtale 26.09.2014 og Astrid Kristin Moen Sund: i samtale 26.09.2014.

³⁵⁵ sst.

³⁵⁶ sst.

fagrådene på de tilbudene de deltok på. Kvaliteten på disse ble også dårligere hvis de i det hele tatt ble levert. Moen Sund hadde forsøkt å bære prosjektet, men deltakelsen var så dårlig at det ble vanskelig å forsvare det sentralt i Utdanningsforbundet. Rune Baklien skrev også i sin redegjørelse at det var et problem at enkeltmedlemmer ikke svarte på epost hverken fra fagrådsmedlemmer eller sekretariatet og at de ikke gav beskjed om at de hadde trukket seg eller byttet epostadresse. Moen Sund opplevde at fagrådene ble tunge å drifte. Liten deltakelse gjorde det vanskelig å holde entusiasmen oppe. Etter den siste læreplanen i Kunnskapsløftet ebbet engasjementet ut. Moen Sund understreket at fagrådene hadde fungert bedre i yrkesfagene.

I følge Moen Sund og Ryssevik, som fortsatt er engasjert i det faglig-pedagogiske arbeidet i Utdanningsforbundet, er fagrådene ikke fullstendig døde. Sekretariatet holder kontakt med tidligere fagrådsmedlemmer og utvalgte kontakter fra fagrådene. Dette skjer da etter et ad-hoc prinsipp.

5.1.10 Endret mulighet for faglig-pedagogisk engasjement

Endringene i fagrådene fra tidlig på 1990-tallet var store. Engasjerte fagråd hadde da ambisjon om å representere fagfellesskapet i organisasjonen og fungere som et korrektiv til politikkutforming fra departementet når det gjaldt utformingen av læreplaner og faginnholdet i skolen. Gradvis ble fagrådene fratatt muligheten til faglig-pedagogisk påvirkning i organisasjonen, gjennom endring av vedtekter og retningslinjer. De endte opp som en splittet gruppe, fjernt fra politisk ledelse. Fagrådet i samfunnsfag ba i 1994 om støtte til å bygge et faglig nettverk i organisasjonen. De fikk nei. Fagrådene ba i 2007 om å bli tettere knyttet til politisk ledelse for å bli hørt og få mer faglig-pedagogisk innflytelse. De ble foreslått nedlagt, og nedleggelsen ble gjennomført to år senere. Den faglig engasjerte læreren har i dag ikke et forum for selvstendig faglig-pedagogisk debatt innad i organisasjonen. Den sentrale ledelsen er ikke interessert i å skape et forpliktende organisert forhold til den kompetansen som finnes ute i skolen.

Folkestads visjon om en tobeinsstrategi har altså vist seg vanskelig å gjennomføre. Utdanningsforbundet valgte å lande på det ene beinet, kamp for bedre lønn og arbeidsforhold. Det faglig politiske engasjementet blant lærerne ute i skolen var der fra starten i 1993. Frykten i Lærerforbundet for å ende opp som et Stor-NUFO gjorde at man ikke støttet og stimulerte det engasjementet som fantes. Senere førte en sentralisering i organisasjonen og et ønske om kontroll over det faglig-pedagogiske arbeidet til at fagrådenes arbeidsrom ble

reduisert. Tilslutt falt hele grunnlaget for deres virksomhet bort. Et for bredt ansvarsområde og en for ulik fagbakgrunn blant fagrådets medlemmer gjorde det vanskelig å levere faglig-pedagogisk arbeid som kunne være til nytte for organisasjonen. Den ulike sammensetningen i fagrådene førte også til at medlemmene fikk lite selvstendig utbytte av arbeidet. Det har gjennomgående vært uenighet mellom fagrådene og sentral ledelse om godtgjørelsen av arbeidet, og ressursene til fagrådet har vært opplevd som utilstrekkelige av fagrådets medlemmer.

Samlet sett kan nedleggelsen av fagrådene sees som et speilbilde av de styringsendringene som ble gjennomført av Gudmund Hernes på 1990-tallet. Som ved nedleggelsen av rådssystemet og lærerrådene, ble det faglig-pedagogiske ansvaret og initiativet sentralisert til et høyere organisasjonsnivå. Kontakten med den faglig-engasjerte grasrota i organisasjonen ble mer eller mindre brutt. På samme måte som Hernes argumenterte med at kontakten med skoleverket skulle opprettholdes igjennom ad-hoc utvalg på 1990-tallet, argumenterte nå Utdanningsforbundet med at sentralstyret skulle vurdere i hvilken grad man trengte fagråd til enhver tid. Hernes arbeid for å begrense den korporative kanals innflytelse på 1990-tallet provoserte naturlig nok lærerne og Lærerforbundet/NUFO. Paradoksalt nok innførte Utdanningsforbundet en lignende omstrukturering ikke mer en 15 år senere og brøt dermed kontakten med den ressursen som de faglig-pedagogisk engasjerte medlemmene representerte. Det er tegn som tyder på at ledelsens kontakt med grasrota i organisasjonen er svekket også i andre spørsmål enn de faglig-pedagogiske.

Våren 2014 gikk Utdanningsforbundets leder Ragnhild Lied ut og anbefalte tilbudet fra KS i forhandlingen om ny arbeidstidsordning. De andre lærerorganisasjonene Norsk Lektorlag d.y. MFO og Skolenes Landsforbund kunne ikke anbefale forslaget fra KS til sine medlemmer og brøt forhandlingene. I en uravstemning i Utdanningsforbundet juni 2014 stemte 73 % av medlemmene imot ledelsens forslag. Ledelsen i Utdanningsforbundet snudde etter dette og gikk til streik sammen med de andre organisasjonene.³⁵⁷ En senere undersøkelse har vist at hele 96 % av organisasjonenes medlemmer var uenig i ledelsens håndtering av konflikten.³⁵⁸ Det kan synes som om ledelsen har fått svekket kontakt med og forståelse av medlemmenes oppfatning også i saker som gjelder lønn og arbeidstidsspørsmål.

³⁵⁷ Per Anders Madsen (2014), *Tillitskrise i Skole-Norge*, Aftenposten 26.06.2014.

³⁵⁸ Jo Røed Skårderud (2014), *Krever tøffere krav*, Klassekampen 30.10.2015.

Del 3: Lokal medbestemmelse

6 Skoleutvalg og lærerråd ved skolen 1976-94

Etterkrigstidens skole-Norge var epoken for demokratisk dannelse. Noen av skolens viktigste oppgaver de tre første tiårene etter krigen var å formidle de demokratiske ideene, kristen tro og moral og vitenskapelig tenkemåte og metode.³⁵⁹ Begreper som fri kritisk tekning og medbestemmelse ble viktige i partiprogrammene. I den offentlige debatten og skoledebatten på 1960- og 1970-tallet ble etter hvert de teoretiske begrepene om skoledemokrati og elevdemokrati flittig brukt.³⁶⁰ Særlig foran valgene i 1969 og 1973 lød kravet om at alle parter også ved den enkelte skole skulle få reell medbestemmelsesrett.³⁶¹ Alle involverte i skolen lærere, foreldre og elever skulle gis større makt, innflytelse, medbestemmelse og ansvar i styringen av den enkelte skole.³⁶²

Sammenslåing av skoleslagene i den videregående skolen skapte nye utfordringer. Forsøks- og utviklingsarbeidet i norsk skole hadde foregått siden opprettelsen av Forsøksrådet for skoleverket i 1954. Det nyopprettede Rådet for videregående opplæring(RVO) søkte nå sammen med Forsøksrådet å hjelpe skolene å tilpasse seg de nye reformene. Skoleutviklingen skulle foregå på skolenes egne premisser og være en gradvis utvikling, med høy grad av medbestemmelse. Dette var en prosess som var avhengig av skolenes ønske og vilje til å delta.

Perioden frem til 1990-tallet var preget av lærerkollegier som deltok i driften og utviklingen av den enkelte skole. Lærernes medbestemmelse og deltakelse var forankret i lærerrådets plenumsmøter hvor alle lærere ved skolen kunne delta. Skolene ble styrt av skoleutvalget som var bredt representert med representanter fra skolen, elever og skoleeier. Saksgangen og beslutningsprosessen ved den enkelte skole kunne være omstendelig og langsom, men et godt fungerende lærerkollegium kunne også behandle og diskutere saker i imponerende raskt tempo. En forutsetning for at reformene og de store endringene i skolen skulle lykkes var en sterk forankring i de ulike gruppene ved den enkelte skolen.

³⁵⁹ Telhaug og Mediås (2003), s. 228.

³⁶⁰ Telhaug og Mediås (2003), s. 229.

³⁶¹ Alfred Oftedal Telhaug, Per Eivind Kjøl, Alf Inge Wallum, Rolf Th. Tønnessen, Nina Volckmar (1999), *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000-En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer*, 1. utgave, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo, s. 85.

³⁶² Telhaug og Mediås (2003) s. 250.

6.1.1 Skoleutvalg

Loven om videregående opplæring, vedtatt 4. juni 1974, la rammene for et nytt organ i skolens ledelsesstruktur som involverte både lærere, elever og skoleeiere på en ny måte.³⁶³ I § 27 het det at ved hver skole skulle det være et skoleutvalg bestående syv medlemmer, to valgt av fylkesskolestyret, to av lærerrådene, to av elevrådene og en av det øvrige personalet.³⁶⁴ Rektor skulle delta på møtene men hadde ikke stemmerett, og møteordningen skulle følge den som var definert for fylkesskolestyrene.³⁶⁵

Skoleutvalget skulle styre skolen innenfor de rammene som var definert i loven og etter fylkesskolestyrets bestemmelser.³⁶⁶ Videre skulle skoleutvalget også være et rådgivende organ underlagt fylkesskolestyret. I den daglige driften skulle skoleutvalget etter forslag fra rektor og uttalelser fra blant andre lærerrådet vedta følgende: skolens reglement, hvilke valgfag skolen skulle tilby, ordning av undervisningen og undervisningstiden og skolens budsjett.³⁶⁷ Skoleutvalget skulle også uttale seg i saker som gjaldt avvik og endringer i gjeldende bestemmelser om fagtilbudet ved skolen og planer om ombygging og nybygg. En annen av skoleutvalgets oppgaver var for hvert år å fastsette undervisningstiden som ble tilbudt ved skolen. Vedtak om dette skjedde på bakgrunn av det rammetimetallet som skolen ble tildelt av departementet hvert skole år. I utlysning og tilsettingssaker leverte skoleutvalget en innstilling til fylkesskolestyret som vedtok ansettelse. Avvik fra bestemmelser gitt av departementet om fagkretsen og tilbudet ved skolen måtte godkjennes av fylkesskolestyret med uttalelse fra skoleutvalget.³⁶⁸

6.1.2 Lærerråd

Skoleutvalget var en ny konstruksjon i skolen. Lærerrådet derimot hadde en lang historie i norsk skole. Innføringen av *Lov om offentlige skoler for den den høiere allmenndannelse*³⁶⁹ i 1869 ble starten på en samlet skole for høiere allmenndannelse, senere gymnas og i 1974 videregående skole.³⁷⁰ I loven fra 1869 var læreres medbestemmelse på lokalt plan eksplisitt fremhevet. I paragraf 44 het det at hver skole skulle ha et skoleråd bestående av rektor og de

³⁶³ Besl. O. Nr. 51(1973/74): på grunnlag av Ot. Prp. nr. 18 (1973-74), og Innst. O. nr 28 (1973-74):

³⁶⁴ Besl. O. Nr. 30 (1973-74): s. 5.

³⁶⁵ Besl. O. Nr. 30 (1973-74): s. 4.

³⁶⁶ Regler om skoleutvalgets gjøremål: Kirke og undervisningsdepartementet, vedtatt 18.08.1978. Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

³⁶⁷ sst.

³⁶⁸ Besl. O. Nr. 30 (1973-74): s. 1.

³⁶⁹ O. No. 4(1868-1869).

³⁷⁰ Telhaug og Mediås (2003), s. 69.

faste lærerne.³⁷¹ Skolerådet skulle ha møte hver måned eller oftere hvis rektor fant dette nødvendig. Videre het det at skolerådet skulle befatte seg med elevenes oppflytning (progresjon oppover klassetrinnene), bortvisning, vurdering av elevene og eksamen.³⁷² I Stortingsbehandlingen av loven ble det presisert at den endelige beslutningen var rektors.³⁷³ Skolerådet skulle også høres i enhver sak som gjaldt opptak av elever til skolen, hvilke lærebøker som ble innført ved skolen og forandringer i undervisningsplan og disiplinære bestemmelser.³⁷⁴ Skolerådet skulle også høres i saker om fordelingen av undervisningsfag og fordelingen av lønn. Det var også lagt inn en bestemmelse som påla skolerådet å rådslå i saker som gjaldt skolens reglement eller saker hvor rektor ba om det. Lærerne ble gjennom skolerådet slik vurdert som en ressurs som rektor dels kunne og dels skulle benytte seg av.

Ordningen med skoleråd og dets oppgaver ble videreført i *Lov om høiere Almenskoler* i 1896³⁷⁵, og ved revidering av samme lov i 1935³⁷⁶. I 1964 ble *Lov om realskoler og gymnaser*³⁷⁷ innført. Denne loven la til rette for et 3-årig gymnas som baserte seg på etableringen av den 9-årige grunnskolen, eller fullført realskoleeksamen. Den indre organiseringen av gymnaset fikk også en gjennomgang, og ordningen med skoleråd var nå omdøpt til lærerråd³⁷⁸. I paragrafen som behandlet lærerråd het det at alle i undervisningspersonalet med fast stilling hadde rett til å møte i lærerråd sammen med rektor. Videre retningslinjer for lærerråd skulle fastsettes av departementet³⁷⁹.

Det var altså en 100-årig historie og tradisjon for medbestemmelse og direkte deltakelse i beslutningene lokalt ved den høyere skole/gymnas som ble videreført med loven om videregående opplæring i 1974. Ved hver skole skulle det være lærerråd bestående av rektor og alle lærere med minst halv stilling.³⁸⁰ Som for skoleutvalg skulle møteordningen følge den som var definert for fylkesskolestyrene, og lærerrådene valgte selv formann og nestformann for ett skoleår av gangen. I forskriftene som fulgte loven ble lærerrådet definert som et faglig og rådgivende organ.³⁸¹ Lærerrådet skulle gi sin tilrådning i en lang rekke saker.

³⁷¹ O. No. 4(1868-1869): Om offentlig skoler for den høiere almendannelse, § 44, Innstillingen ble gitt 23. Juni 1868. Innstillingen ble behandlet og bifalt 2. November 1968 uten endringer i paragrafene det refereres til her.

³⁷² O. No. 4(1868-1869): s. 29.

³⁷³ Indst. og Besl. O. No. 73(1868-1869): s. 180.

³⁷⁴ O. No. 4(1868-1869): s. 29.

³⁷⁵ Besl. O. No. 95(1896): s. 277.

³⁷⁶ Besl. O. No. 75(1935): ss. 1-2.

³⁷⁷ Ot. prp. no. 1(1963-64).

³⁷⁸ Navne endringen kan ses i sammenheng med innføringen av obligatorisk lærerråd ved hver enkelt skole i grunnskolen, folkeskoleloven 1959, se Telhaug og Mediås: s. 199.

³⁷⁹ Besl. O. nr. 137(1964): s. 193.

³⁸⁰ Besl. O. nr. 30(1973-74): s. 5.

³⁸¹ Regler for hovedlærere: Kirke og undervisningsdepartementet, juni 1977. Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

Skolens reglement, ordningen med undervisningstid, hvilket studietilbud skolen hadde, hvilke lærebøker skolen skulle bruke, fagfordeling og oppnevning av klassestyrere, inntak av elever etter skoleårets begynnelse, overføring av elever, budsjett for skolen, planer om ombygging og nybygg og andre saker hvor skoleutvalg eller skolemyndighet ba om uttalelser.³⁸² Avvik i fastlagt fagkrets krevde også en uttalelse fra lærerrådet ved berørte skole før en godkjenning fra departementet og et samtykke fra fylkesskolestyret kunne gis.³⁸³ Det var slik sett en tydelig involvering av lærerkollegiet i styringen av skolen. Lærerrådets virke skulle dokumenteres gjennom møtereferater, og disse skulle sendes skoleutvalget. Dersom det var uenighet mellom skoleutvalget og lærerrådet i saker, eller dersom lærerrådet ikke var enstemmig skulle lærerrådets uttalelse følge saken videre. På denne måten var lærerkollegiets innspill og uttalelser sikret en plass i behandlingen av saker som angikk skolen og lærerne.

6.1.3 Hovedlærer

Med loven om videregående opplæring i 1974 fikk departementet i oppgave å fastsette hvilke undervisningsstillinger og pedagogiske stillinger det skulle være i den videregående skolen.³⁸⁴ Departementet utarbeidet etter hvert en forskrift for en stilling som hovedlærer. Hovedlæreren skulle være til hjelp i det faglig og pedagogiske arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.³⁸⁵ Hovedlæreren skulle fremme faglig-pedagogisk samarbeide mellom lærerne ved å arrangere fagseksjonsmøter, konferanser og andre tiltak, samordne undervisningen, påse at gjeldende bestemmelser ble fulgt og opprettholde kontakt med yrkeslivet gjennom yrkesutvalg. I tillegg skulle hovedlæreren i sammen med lærerne føre tilsyn med læremidler og annet utstyr. I samarbeid med de enkelte lærerne skulle hovedlærerne sørge for at det ble utarbeidet oppgaver til felles interne prøver.³⁸⁶ Hovedlæreren samarbeidet tett med de enkelte lærerne og hadde først og fremst en oppgave som tilrettelegger og pådriver. Hovedlæreren skulle velges blant lærerkollegiets medlemmer, og stillingen var ment å kunne gå på rundgang. Slik var hovedlæreren en *primus inter pares*, den fremste blant likemenn.

³⁸² sst.

³⁸³ Besl. O. nr. 30(1973-74); s. 1.

³⁸⁴ Ot. Prp. nr. 18 (1973-74); s. 79.

³⁸⁵ Regler for hovedlærere: Kirke og undervisningsdepartementet, juni 1977. Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

³⁸⁶ sst.

6.1.4 Organisasjonsutvikling (OU)

Lov om videregående opplæring fra 1974 skapte en helt ny situasjon for skolen. Skolene skulle nå vektlegge oppgaver som likeverdig utdanning for alle og tilpasset undervisning. Undervisning etter rammeplaner gav større valgfrihet for eleven og elevgruppene, og større pedagogisk frihet, men også større ansvar for lærerne. En annen viktig side ved reformen var utvidet demokrati og medbestemmelse for alle grupper som arbeidet i skolen. Dette skapte behov for en tettere oppfølging av skolens miljø og den enkeltes arbeidssituasjon.

I løpet av 1976/77 utarbeidet RVO og Forsøksrådet(FR) en rammeplan for grunnkurs i skoleledelse. Målgruppen var både representanter fra administrasjonen og lærere.³⁸⁷ Erfaringen fra gjennomførte kurs viste et stort behov for konkret oppfølging av de enkelte skolene. Med denne bakgrunn startet RVO og FR *Organisasjonsutvikling i videregående skole* i 1981 i Østlandsregionen.³⁸⁸ Prosjektet ble ledet av en sentral rådsgruppe med medlemmer fra RVO og FR³⁸⁹ som hadde kontakt med fylkesskolestyrene. Konsulenter på fylkesnivå hadde kontakt med skolene som deltok i prosjektene. Ved hver enkelt skole ble det oppnevnt en styringsgruppe med representanter fra administrasjonen og lærerne, men styringsgruppene sto ellers fritt med hensyn til sammensetning.³⁹⁰ Det var en forutsetning at rektor deltok i styringsgruppen fra oppstarten av.

Erfaringene i 1985 hadde vist at sammensetningen av styringsgruppene var løst ulikt ved de 11 skolene som deltok i prosjektet. Fellestrekkene var at lærerne ved alle skoler hadde hatt flere representanter i styringsgruppene og at rektor hadde deltatt. Mange skoler hadde involvert representanter fra andre tilsatte ved skolen, og noen hadde elevrepresentanter med fra starten av. I tillegg ble det i hvert fylke avholdt årlige informasjonsmøter med representanter fra lærer- og elevorganisasjonene samt flere skolepolitiske aktører.

Kjell Caspersen og Terje Ogden oppsummerte noen foreløpige erfaringer og resultater fra prosjektet og et lignende prosjekt i Hordaland i Videregående Opplæring i 1985.³⁹¹ Erfaringene viste at det var flere viktige forutsetninger for at prosjektene skulle lykkes. Et flertall ved skolen måtte være interessert i å delta. Rektor måtte innta en positiv og medvirkende holdning, og det måtte være enighet om grunnleggende mål for skolens virksomhet. Samtidig som det var viktig med ekstern veiledning og økonomisk støtte, var det avgjørende med entusiasme og frivillig arbeid i planleggingen, gjennomføringen og

³⁸⁷ Videregående Opplæring: nr. 2/3 1985, s. 4.

³⁸⁸ sst.

³⁸⁹ Frem til Forsøksrådets nedleggelse 31.12 1984, da RVO overtok ansvaret for prosjektet.

³⁹⁰ Videregående Opplæring: nr. 2/3 1985, s. 7.

³⁹¹ Videregående Opplæring: nr. 2/3 1985, ss. 9-16.

evalueringen av de ulike tiltakene som skolen startet. Arbeidet i styringsgruppene kunne ikke honoreres etter timesats, men RVO sørget for frivikar ved samlinger. En god dose entusiasme var altså nødvendig.

Erfaringene viste at mye av arbeidet i starten var konsentrert om drøfting, diskusjon og bevisstgjøring av skolens miljø. Caspersen og Ogden så det som naturlig at skoleutvikling i starten ville beskjeftige seg mye med mellommenneskelige forhold i skolesamfunnet, men at det etter en stund ville være naturlig å fokusere sterkere på undervisningssituasjonen og utvikling av miljøet i klasserommet.³⁹² Lærerne deltok i utviklingen gjennom godkjenning i lærerråd og gjennom representasjon i styringsgruppene. Et hovedpoeng for Ogden og Caspersen var at organisasjonsutvikling kunne føre til en mer effektiv administrasjon og at dette ville gi mer tid til pedagogiske spørsmål. De så i OU kimen til en innovasjons- og utviklingsstrategi for den videregående skolen som enda ikke hadde funnet sin endelige form. Sentralt i dette arbeidet sto behovet for gradvis å endre normer og strukturer i skolen på grunnlag av den nye situasjonen R74 hadde skapt. Men avgjørende her var at endringene skulle skje gradvis og sist men kanskje viktigst at skolen selv skulle formulere selve målene for endringen.³⁹³ En slik prosessorientering ville være en relativt tidkrevende strategi og føre til kompromisser mellom kortsiktige og langsiktige mål. Men initiativtakerne så det som helt avgjørende at flest mulig i skolesamfunnet ble involvert i arbeidet: lærere, elever, andre ansatte, og også andre mulige grupperinger. Ved A- og B-VGS var lærerrådene og skoleutvalgene aktive, og de deltok også i prosjektet om organisasjonsutvikling.³⁹⁴

6.1.5 Medbestemmelse etter intensjonen?

Skolene jeg har valgt å se på har helt ulik historie og sammensetning. Det vil derfor være interessant å se om de ulike skoleorganene fungerte etter intensjonen i R74. Av de to skolene vil jeg hevde at det mest aktive råds- og utvalgsarbeidet foregikk ved A-VGS. Dette kan ha sin naturlige forklaring ved at det ved innføringen av R74 var tradisjon for arbeid i lærerråd ved skolen. Når skolen videreførte det allmennfaglige studietilbudet, førte det til en vedvarende profesjonsbevissthet i lærerkollegiet. Nyvinningen skoleutvalg ble dermed et naturlig tilskudd til et allerede godt fungerende skoledemokrati. Arbeidet i lærerrådet var særdeles aktivt ved A-VGS, og lærerrådet behandlet og diskuterte en lang rekke saker. Dette var saker av lokal karakter og med bakgrunn i oppgaver nedfelt i lover og forskrifter som

³⁹² Videregående Opplæring: nr. 2/3 1985, s. 9.

³⁹³ Videregående Opplæring: nr. 2/3 1985, s. 10.

³⁹⁴ Lærerrådsmøte A-VGS, 11.05.1988, Lærerrådsmøte B-VGS, 12.06.1991.

rammetimetall(undervisningstilbud), budsjett og utbyggingsplaner. Samtidig behandlet lærerrådet også saker av nasjonal karakter, høringsuttalelser til forslag fra RVO, utviklingsarbeid, både sentralt og lokalt initiert som vist i del 1 av oppgaven.

Ved B-VGS var skolen og skoleorganene helt nye og et nytt lærerkollegium skulle settes sammen. Allikevel fungerte både skoleutvalg og lærerråd i oppstarten etter intensjonen i R74. Mange av arbeidsoppgavene ble etter hvert overført fra lærerråd til hovedlæremøte som dermed ble et viktigere organ ved skolen, i følge en av lærerne.³⁹⁵ Lærerrådet fortsatte allikevel aktivt sitt virke ved B-VGS og hadde en viktig integrerende rolle fagmiljøene imellom. Skoleutvalgene ved begge skolene sikret lærerne medvirkning i den daglige driften av skolen.

6.1.6 A-VGS

A-VGS³⁹⁶ har en ca. 150 år lang historie. Skolen var tidligere gymnas og beholdt allmennfaglig studieretning etter R 74. Skolen har hatt en lang tradisjon som kunnskapsbærer i distriktet og har i dag ca. 600 elever og ca. 90 lærere. Nylige omorganiseringer gjør at skolen nå er en sammenslått videregående skole som utgjør en avdeling i en større administrativ enhet. Skolen har beholdt hoveddelen av studiespesialiserende/allmennfaglige tilbudet i den nye sammenslåtte skolen og er fortsatt lokalisert som en egen enhet, og lærerkollegiet har fremstått som en relativt ensartet gruppe i den perioden jeg har sett på.

6.1.7 Lærerrådets arbeidsform

OECDs ekspertvurdering av Norsk utdanningspolitikk fra 1989 slo fast at det var behov for orden i den interne organiseringen av den enkelte skole.³⁹⁷ Stortingsmelding nr. 37(1990-91) slo videre fast at det trengtes en opprydning i rektors rolle.³⁹⁸ Det var tydelige signaler og kritiske bemerkninger om de styringsorganene som eksisterte i skolen. I et intervju med to ulike informanter med lang fartstid i skolen og skoleadministrasjonen ble lærerrådet beskrevet som bakstreversk og lite relevant eller effektivt i styringen av skolen.³⁹⁹ En gikk så langt som å sammenligne lærerrådet med et sterkt politisert fugleberg hvor den som skrek høyest fikk mest gjennomslag, og hvor mye gikk ut på blokkere forsøk på endring.⁴⁰⁰

³⁹⁵ Lærer ved B-VGS: samtale 10.05.2015.

³⁹⁶ Fylkeskommune A, hjemmeside for A-VGS, 01.06.2015.

³⁹⁷ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: s. 155.

³⁹⁸ St meld. nr. 37(1990-91): s. 27.

³⁹⁹ Arild Thorbjørnsen: i samtale, 07.10.2014.

⁴⁰⁰ Rådgiver ved Fylkeskommune B: i samtale 25.03.2015.

I allmøte- og forsamlingsvirksomhet vil det alltid finnes slike potensielle utfordringer, som går hånd i hånd med allmøtets demokratiske kvaliteter. En kan se for seg at allmøtet kan preges av mangel på effektivitet da det potensielt er mange som vil si sin mening. I fastlåste diskusjoner kan grupper i allmøtet eller allmøtet selv trenere eller blokkere saksgang og beslutning. I de situasjoner der allmøtet fungerer dårlig og prosessene blir langstrakte, kan allmøtet også bli en tidstyv som stjeler tid fra lærergjernen. Allmøtet er også en arena som noen behersker bedre enn andre. Lærerrådene ved skolene bar med seg slike potensielle utfordringer, og vi skal nå se nærmere på hvordan lærerrådet ved A-VGS fungerte.

I faste saker for hvert skoleår, som for eksempel skoleruta og skoleårets kalender, ble forslag sendt ut til lærerne på forhånd og saken behandlet i plenum, med innstilling om ulike forslag til endring. Behandlingen foregikk som en sak på ett møte, som oftest en midttime. Hvis det var uenighet om ulike alternativer og lærerrådet ønsket det, kunne saken utsettes. Møtereferatene viser at skoleruta som oftest ble behandlet på ett møte.⁴⁰¹

I vanskeligere saker hvor det krevdes skriftlige uttalelser fra lærerrådet, var saksgangen noe annerledes. Dette var ofte saker fra sentralt eller fylkeskommunalt nivå hvor lærerrådet hadde mulighet til og ønske om å komme med høringsuttalelser. I andre tilfeller var det aktuelle saker i nærområdet, som for eksempel regionale endringer, kulturarrangementer eller lignende relevante saker for skolen hvor lærerrådet ønsket å uttale seg. I slike mer komplekse saker reagerte lærerrådet vanligvis på følgende måte: Saken eller sakskomplekset ble presentert ved ett lærerråd. Man tok da opp til vurdering om saken trengte utredning eller om den kunne behandles av lærerrådet i plenum. I de tilfeller man ønsket en utredning ble det oppnevnt en komite, vanligvis på 2-3 lærere, som fikk i oppdrag å lage utkast til en uttalelse. Videre fremdriftsplan ble bestemt slik at komiteen fikk en tidsfrist til å legge frem forslag i lærerråd. I reformiveren på 1990-tallet, med de ekstremt korte høringsfristene, er det interessant å se hvor saklig og effektivt lærerrådet reagerte og utformet høringsuttalelser, som vist i del 1.

Når komiteen hadde klar et forslag til uttalelse ble dette lagt frem til behandling i lærerrådet. Her kunne den vedtas enstemmig. Det kunne komme endringer eller tilføyelser, og avgitt stemmer for og imot eller blanke stemmer. Flertallet i lærerrådet avgjorde. Tillitsverv og arbeid i komiteer og lærerråd gikk på rundgang. I de årene jeg har sett på, er det hele tiden rullering i komitearbeidet, slik at det var en stor andel av lærerkollegiet som deltok i arbeidet. Dette var ulønnet ekstraarbeid, men det opplevdes tydeligvis som

⁴⁰¹ Lærerrådsmøte A-VGS, 30.01.1985.

meningsfylt for lærerne ved skolen, i og med den brede oppslutningen. Engasjementet er tydelig å lese ut av kildematerialet.⁴⁰²

I mange saker tok lærerrådet selv initiativ til å komme med uttalelser og innspill. I perioden jeg har sett på, ble det arrangert et stort kulturarrangement i regionen som ville få store ringvirkninger for skolen, lærerne, elevene og foresatte. Her tok lærerrådet selv initiativ til å sette ned en komite for å se på hvordan skolen best mulig kunne dra nytte av arrangementet.⁴⁰³ Komiteen skulle registrere de muligheter for utvikling og ombygging ved skolen som kulturarrangementet kunne innby til. Lærerrådet reagerte her altså selvstendig og proaktivt og kom med innspill og forslag til hvordan skolen kunne dra nytte av et eksternt arrangement.

Lærerrådets hyppige møtefrekvens og brede behandling av saker gjorde at det kunne oppstå friksjon. Som en av informantene fremhever «...kunne det gå ei kule varmt under debattene i lærerrådet...»⁴⁰⁴ og det var ikke alltid slik at det var enstemmighet. I behandlingen av en for lærerrådet ordinær sak som skoleruta for 1986/87, stemte lærerkollegiet ulikt om plassering av feriene, om høstferien skulle ha hel uke eller delt uke, eller om det skulle være en lang eller kort juleferie.⁴⁰⁵ På samme møte ble det behandlet et forslag om å delegere behandlingen av skoleruta til fylkesskolestyret. Dette gikk et enstemmig lærerråd imot. Det var altså ikke slik at kollegiet var splittet om hvorvidt det var de som skulle behandle skoleruta. Eksempelet viser de potensielle problemene med langtekkelig saksbehandling og trenering som kunne forekomme med lærerrådets allmøteform. Samtidig var allmøtet den arenaen for meningsbrytning og diskusjon som gav mulighet for innspill og tilbakemelding til ledelsen. Kildematerialet fra A-VGS sett under ett gir ikke et bilde av et dårlig fungerende lærerråd, heller det motsatte. Det var tidvis meningsbrytning om viktige saker i den perioden jeg har sett på, men lærerrådet fulgte møte- og saksgangsordningen internt, og godtok at deres innspill, forslag og uttalelser ikke ble tatt til følge.

6.1.8 Nybygg: En grundig behandling

I den perioden jeg har undersøkt var det store utbygninger og endringer ved A-VGS (1978-80, og 1990-92). I begge utbyggingsperiodene deltok lærerrådet aktivt og kom med gode

⁴⁰² Noen eksempler på lærerrådsmøter ved A-VGS med stort engasjement i behandling av viktige saker: 13.11.1978, 13.03.1979, 21.08.1979, 18.01.1980, 17.11.1983, 11.05.1988, 12.05.1989, 16.10.1992, 14.05.1992.

⁴⁰³ Lærerrådsmøte A-VGS, 15.06.1989.

⁴⁰⁴ Svar på spørreundersøkelse NN, A-VGS, 17.04.2015.

⁴⁰⁵ Lærerrådsmøte A-VGS, 30.01.1985.

pedagogisk funderte innspill etter debatt og diskusjon i lærerkollegiet. Ved ombyggingen i 1990-92, ble en fløy av skolen pusset opp. Lærerrådet var tidlig inne i prosessen. Allerede i 1984 behandlet lærerrådet en uttalelse om utbygging ved skolen.⁴⁰⁶ Dette var en fyldig vurdering av det lærerrådet så som de viktigste behovene for skolen ved en ombygging. Her var flere konstruktive og gode løsningsforslag. Blant annet foreslo de å lage en kantine med skillevegger som gjorde det mulig å bruke den som storklasserom. Dette kunne også bidra til å redusere utgiftene til avvikling av eksamener og heldagsprøver. Videre ble det foreslått en løsning av språklaboratoriet med deling av rommet slik at en gruppe kunne arbeide i laboratoriet mens en annen gruppe arbeidet selvstendig med andre oppgaver i samme rom. Alle romendringene ble diskutert i uttalelsen.

Det var altså ikke slik at uttalelsen fra lærerrådet var en smørbrøddliste over det de ønsket seg mest. Det var et helhetlig forslag til hvordan romfordelingen i et nybygg kunne være, med de konsekvenser forslagene ville få for andre funksjoner ved skolen. Lærerrådet viste seg her som en ressurs. Saken var blitt behandlet og diskutert i plenum, og slik hadde alle lærerne mulighet til sammen å komme frem til en helhetlig og god plan for utbyggingen av skolen.

6.1.9 Organisasjonsutvikling ved A-VGS

Lærerrådet ved A-VGS søkte om støtte til prosjektet om organisasjonsutvikling (OU) ved skolen i 1988.⁴⁰⁷ Det ble avholdt et orienteringsmøte hvor en rektor fra regionen som hadde deltatt i prosjektet siden 1982 kom for å redegjøre for prosjektet og sine erfaringer.

Lærerrådet kom med spørsmål og innspill og diskuterte hvordan prosjektet kunne settes ut i gang.⁴⁰⁸ Sentrale spørsmål var hvilke hovedmål prosjektet skulle ha. Den eksterne rektoren redegjorde for to av satsningsområdene ved sin skole: arbeidet med nytt skolereglement og arbeidet med undervisningsmetoder. Det ble her fremhevet at det var vanskelig å drive OU-arbeid uten å komme inn på det pedagogiske arbeidet ved skolen. Bedre samarbeid mellom lærere og konsentrasjon av undervisningen i enkelte fag i perioder, kalt ploging, ble løftet frem som resultater av arbeidet ved projektskolen.⁴⁰⁹ Lærerorganisering og skolering i møteledelse og diskusjonsteknikk ble også holdt frem som viktige resultater og arbeidsområder ved skolen. Den eksterne rektoren anbefalte sterkt at A-VGS ble med i

⁴⁰⁶ Uttalelse fra lærerrådet sendt fylkesskolesjefen Fylkeskommune A, 01.02.1984.

⁴⁰⁷ Lærerrådsmøte A-VGS, 28.09.1988.

⁴⁰⁸ Lærerrådsmøte A-VGS, 11.05.1988.

⁴⁰⁹ sst.

prosjektet. I diskusjonen som fulgte ble det understreket at et seminar ville være en god arena for oppstart av arbeidet og at det var viktig for lærerkollegiet å utnytte de ressursene som allerede lå i lærerkollegiet.⁴¹⁰

I løpet av høsten 1988 ble det avholdt et to dagers personalseminar hvor hovedtemaet var arbeidet med OU. Det ble nedsatt en styringsgruppe som kom med forslag til prioriteringer for arbeidet. Lærerrådet fikk uttale seg om forslagene og fastsatte hvilke emner som skulle prioriteres på neste OU-dag.⁴¹¹ Det ble foreslått fire arbeidsområder. 1.) Drøfting av de pågående strukturforsøkene i VGS populært kalt Veierød-modellen: nye fagtilbud og utvidelse av de gamle, opprettelse av lærerteam, vurdering av undervisningsopplegg. 2.) Skolemiljøet: hvordan innhente mer informasjon om elevenes ønsker, høflighet ved skolen, forholdet mellom rengjøringspersonalet og lærerkollegiet, og fellesarrangementer ved skolen. 3.) Faglig-pedagogisk debatt og samarbeid: presentasjonsteknikker og stemmebruk, hvordan lære av hverandre, tverrfaglig samarbeid og prosjektundervisning. 4.) Enkeltprosjekter: presentasjon av nøkkelpersoner ved skolen, heldagsopplegg om klassestyrerfunksjonen, tverrfaglig temauke hvert år. Lærerrådet la opp til et bredt arbeidsområde. Kollegiet skulle diskutere både arbeidsmiljø, samarbeid i lærerkollegiet og faglig-pedagogiske spørsmål. Lærerrådet vedtok imidlertid i første omgang å behandle klassestyrerfunksjonen, høflighet ved skolen og forholdet til rengjøringspersonalet.⁴¹²

Et år senere fortsatte OU-arbeidet. Lærerrådet vedtok en utviklingsplan for 1990 hvor man delte opp i fire hovedmål: 1) Hvordan gi et best mulig undervisningstilbud for elevene, 2) Best mulig ressursutnyttelse, 3) Samarbeid og miljø, 4) Studiemotivering.⁴¹³ Som delmål under punkt 3 var det spesifisert et ønske om bedre samarbeid mellom lærerne ved å legge til rette for en ekstra midttime. Større innflytelse over egen arbeidssituasjon ble også nevnt som et eget delmål. Etter drøfting i lærerrådet ble punkt 4 utvidet til å inneholde delmålet *Ansvar for egen læring* med underteksten *veiledning i rasjonelle arbeidsmåter i skolefaget(studieteknikk)*.⁴¹⁴ Det ble foreslått å ha studieteknikk som et eget fag.

Oppslutningen om OU-arbeidet virker å ha vært god med flere innspill og grundige og fyldige planer. Lærerrådet ønsket å fortsette arbeidet og søkte om midler for 1990-91. Lærerrådet hadde selv initiert og søkt om å ta del i prosjektet og utarbeidet en plan for prosjektet. Ønsket om å legge til rette for et best mulig tilbud for elevene var det sentrale.

⁴¹⁰ sst.

⁴¹¹ Lærerrådsmøte A-VGS, 28.09.1988.

⁴¹² sst.

⁴¹³ Lærerrådsmøte A-VGS, 30.10.1989.

⁴¹⁴ sst.

Samarbeid mellom lærerne sto sentralt i den faglig-pedagogiske debatten. Samarbeid om undervisning og deling av erfaringer var sentrale virkemidler som man ønsket mer tid til. Lærerrådet var også opptatt av hvordan man best mulig kunne utnytte lærerressursene som var til rådighet. Temaene var formulert og diskutert frem av kollegiet og hele ideen med prosjektet var at det skulle ha bred forankring ved skolen og være på skolens egne premisser.⁴¹⁵ Sammenlignet med de erfaringene som var gjort av Caspersen og Ogden i 1985 hadde A-VGS kommet langt. OU-arbeidet var godt integrert i det faglig-pedagogiske arbeidet ved skolen og omfattet ikke kun det sosiale arbeidsmiljøet.

6.1.10 Skoleutvalget ved A-VGS

Skoleutvalget ved A-VGS fungerte mer som et beslutnings- og styringsorgan og møtepunkt mellom skolens representanter og fylkeskommunen/skoleeier enn som en diskusjonsarena. I de fleste saker som ble behandlet var det uttalelser fra et driftig lærerråd som representerte lærernes stemme. Det kan synes som om skoleutvalget bifalt rektors og lærerrådets innspill, forslag og uttalelser og at det foregikk lite diskusjon og meningsbrytning i dette fora.⁴¹⁶ Som oftest ble rektors forslag til budsjett bifalt uten innsigelser fra medlemmene i skoleutvalget. Det fantes imidlertid unntak. I 1990 var det lærerrådets forslag til budsjett som ble vedtatt av skoleutvalget.⁴¹⁷ De sakene som skulle opp til behandling i skoleutvalget var som oftest ferdig utredet og behandlet av rektor og lærerråd før de ble forelagt skoleutvalget.

En årsak til at det foregikk lite diskusjon i skoleutvalget kan ha vært den sterke stillingen lærerrådet hadde ved skolen. A-VGS hadde en lang historie og tradisjon for lærermedvirkning gjennom lærerråd. I tillegg hadde lærerrådet hyppige møter, effektiv behandling og tydelige uttalelser. Rektors forslag til for eksempel budsjett var allerede lagt frem for lærerrådet med de innspill og tilbakemeldinger lærerrådet ønsket å komme med. Lærerrådets holdning ville altså være avklart før behandlingen i skoleutvalget. Skoleutvalget hadde også en langt lavere møtefrekvens. Lærerrådet møttes opptil flere ganger i måneden. Skoleutvalget møttes halvårlig eller etter behov.

Arbeidet i skoleutvalget var ikke alltid harmonisk, og forholdet til skoleeier, fylkesskolestyret, kunne være konfliktfylt. Skoleutvalget og lærerrådet tapte blant annet saken om navneendring i 1982.⁴¹⁸ Etter R74 ble det dannet nye skoler, og gamle skoler fikk

⁴¹⁵ Videregående Opplæring: nr. 2/3 1985, s. 10.

⁴¹⁶ Eksempler på skoleutvalgsmøter hvor rektor bifaller og bruker lærerrådets innspill og uttalelser: 18.11.1982, 27.11.1985, 13.02.1986, 29.10.1987, 23.05.1990.

⁴¹⁷ Skoleutvalgsmøte A-VGS, 23.05.1990, Lærerrådsmøte A-VGS, 23.05.1990.

⁴¹⁸ Skoleutvalgsmøte A-VGS, 29.03.1982.

nytt fagtilbud. Dette gjorde det naturlig å endre navn, og innføre det nye navnet, videregående. For mer tradisjonsrike skoler som A-VGS var det ikke noe krav om å bytte navn. Allikevel ble det foreslått av fylkesskolestyret å bytte navn fra gymnas til VGS. Skoleutvalget og lærerrådet argumenterte med at gymnasnavnet var godt innarbeidet i distriktet. Det var også en mer presis betegnelse enn videregående da skolen fortsatt hadde allmennfag/studieforberedende skoletilbud. Skoleutvalget og lærerrådet tapte saken selv om begges uttalelser gikk tydelige imot navnebytte.⁴¹⁹ I perioden jeg har behandlet var skoleutvalget og lærerrådet generelt skeptiske til forslag om økning i elevtall og klassetall eller forslag om nye studietilbud og oppsplitting av det tradisjonelt allmennfaglige tilbudet.⁴²⁰ Disse uttalelsene ble i liten grad tatt hensyn til av skoleeier. Utviklingen i skolestrukturen ved A-VGS de siste 40 årene har på mange måter vært på tross av lærerrådets anbefalinger.

6.1.11B-VGS

B-VGS ble bygget i 1984-85.⁴²¹ Den hadde ved oppstart 6 ulike utdanningstilbud,⁴²² i dag har den kun bygg og anlegg og studieforberedende skoletilbud.⁴²³ Det er i dag ca. 450 elever og ca. 120 ansatte. B-VGS var en typisk ny kombinert videregående skole etter idealene om en felles videregående opplæring i Reform 74. Lærerkollegiet var nytt og hadde ikke den lange organisasjonstradisjonen som ved A-VGS. Det er derfor interessant å se hvordan de ulike skoleorganene fungerte i oppstarten og i de første årene. Styringsorganene ved skolen fungerte noe annerledes enn ved A-VGS, både fordi skolen var helt ny og fordi den hadde en bred sammensetning av studietilbud. Det skulle etter hvert vise seg at hovedlærermøtet trolig fikk en viktigere funksjon enn lærerrådet ved B-VGS, men uten at lærerrådet mistet sin betydning.⁴²⁴

En sentral oppgave for lærerrådene var å uttale seg om hvordan rammetimetallet ved skolen skulle disponeres. Lærerrådet ved B-VGS var fra starten av svært delaktig og uttalte seg ofte og tydelig. I 1986 ble rammetimene diskutert i lærerråd.⁴²⁵ Rektor la frem sitt forslag til fordeling. Hovedproblemstilling på møtet var hvordan man skulle unngå å kutte i tilbudet til elever som var tatt inn på særskilt grunnlag og samtidig opprettholde det ordinære tilbudet. Etter innspill fra lærerrådet ble det foreslått å kutte en time til kontaktlærerne og dermed

⁴¹⁹ sst.

⁴²⁰ Skoleutvalgsmøter A-VGS: 18.11.1982, 24.11.1982, 29.10.1989.

⁴²¹ B-VGS 25 år: jubileumspamflett, 2010.

⁴²² Lærerrådsmøte B-VGS, 21.09.1986.

⁴²³ Fylkeskommune Bs nettside, 18.05. 2015.

⁴²⁴ Lærer ved B-VGS: samtale 10.05.2015.

⁴²⁵ Lærerrådsmøte B-VGS, 29.10.1986.

frigjøre tid slik at rammetimetallet ble fulgt. Forslaget ble tatt imot av rektor og løste et problem for ledelsen. Dette bar mer preg av en midlertidig løsning på noe lærerrådet så som et større problem. I 1987 sendte lærerrådet et brev til inntakskontoret v/fylkesskolesjefen om graverende tilfeller av utilstrekkelig ressurstildeling i forbindelse med inntak av elever på særskilt grunnlag.⁴²⁶ Det var slik sett et aktivt lærerråd ved B-VGS fra skolens oppstart.

Utdanningstilbudet ved skolen og hvordan fylkesskolestyret planla dette var ofte oppe til debatt i lærerrådet og munnet noen ganger ut i en uttalelse fra lærerrådet sendt til fylkesskolesjefen. I 1986 sendte lærerrådet en uttalelse om forslaget til nedleggelse av studietilbud ved skolen.⁴²⁷ Forslaget gikk ut på å kun tilby det aktuelle studietilbudet med noen års mellomrom. Lærerrådet stilte seg uforstående til hvorfor denne beslutning ble tatt. Lærerrådet ba innstendig om at tilbudet fortsatte.

6.1.12 Lærerrådet viker

I februar 1991 uttrykte rektor i et brev til lærerrådet at det var tvilsomt hvilken verdi det hadde å behandle forslag til skolens budsjett i lærerråd.⁴²⁸ Grunnen var at rammene for budsjettet var lagt av fylkesskolestyret og at det var få omdisponeringer som var mulig å gjennomføre i lærerråd. Den 11. september samme år ble det diskutert hvilken rolle lærerrådet skulle ha i tiden fremover.⁴²⁹ Allerede i 1988 ble disse strukturelle utfordringene tatt opp til diskusjon. Det ble da avgjort at lærerrådets leder skulle være fast deltaker på hovedlærermøtet.⁴³⁰ Man mente at hovedlærermøtet behandlet og omtalte saker som ofte hørte hjemme i lærerråd, og dette tiltaket ble innført for å sikre kontinuitet og kontakt. Det brede skoletilbudet og sammensetningen ved B-VGS resulterte i flere fagseksjoner og fagmiljø som var representert i hovedlærermøtet. Dette førte til at hovedlærermøtet i noen saker ble en mer aktuell arena for diskusjon og medbestemmelse enn lærerrådet. For å ta konsekvensene av denne problemstillingen ble lærerrådets leder sikret representasjon i hovedlærermøtet.

Det kunne synes som om lærerrådet ved B-VGS hadde delvis utspilt sin rolle. I 1991 ble det diskutert hva man ville med lærerrådet i fremtiden i og med at mye av arbeidet var trukket over til tillitsmannsnivå og blant hovedlærerne i seksjonen.⁴³¹ Året etter var det også

⁴²⁶ Lærerrådsmøte B-VGS, 18.06.1987.

⁴²⁷ Lærerrådsmøte B-VGS, 29.10.1986.

⁴²⁸ Brev fra rektor ved B-VGS, 28.02.1991.

⁴²⁹ Lærerrådsmøte B-VGS, 11.09.1991.

⁴³⁰ Hovedlærermøte B-VGS, 20.10.1988.

⁴³¹ Lærerrådsmøte B-VGS, 11.09.1991.

store problemer med å få valgt et nytt styre da det var vanskelig å skaffe villige kandidater.⁴³² Den sittende leder anså det som sin ”plikt”(sic) å sitte videre dersom det ikke var mulig å skaffe en etterfølger. Ny ledelse ble tilslutt valgt, og lærerrådet eksisterte frem til 1994/95. Når jeg i dag kontakter den pliktoppfyllende lærerrådslederen fra 1992, understreker han at lærerrådet tross alt hadde en avgjørende rolle i medbestemmelse og deltakelse for lærerne i skoledemokratiet.⁴³³

Denne læreren ble ansatt på skolen i 1990, men hadde allerede da hatt lengre fartstid ved andre skoler. For han var den viktigste endringen i lærerrollen de siste 30 årene overføringen av innflytelse fra lærerråd til tillitmannsorganisasjonene.⁴³⁴ Selv om lærerrådet ved B-VGS ikke var like konsolidert som ved A-VGS, hadde det en avgjørende rolle. Lærerrådet ved B-VGS gav lærerne uttalelsesrett og mulighet til å delta. Det kunne komme til opphetede diskusjoner, men lærerrådet var også eneste arenaen hvor man kunne oppnå gjensidig respekt og forståelse fagmiljøene i mellom i en nystartet kombinert skole. Når denne læreren ble konfrontert med funn som tydet på at lærerrådet allerede hadde utspilt sin rolle før lovendringene i 1993/94, kunne han ikke si seg enig i dette. Lærerrådet ved B-VGS hadde hatt en svært viktig funksjon og rolle i lærerens medbestemmelse, i følge læreren. Samtidig var det en viktig møteplass og debattarena for de ulike fagmiljøene og fagseksjonene.

Som ved A-VGS hadde skoleutvalget en mindre viktig rolle i lærernes medbestemmelse ved skolen. Lærerrådet og etterhvert hovedlærermøtet og dernest de ulike fagseksjonene utformet i praksis lærernes medbestemmelse ved B-VGS. Skoleutvalget gav i hovedsak sin tilslutning til vedtak gjort i hovedlærermøtet⁴³⁵ og i lærerråd.⁴³⁶ Hyppigheten i møtevirksomhet var lik den ved A-VGS, og det var liten grad av dissens. Det vil si at skoleutvalget stilte seg bak lærerrådet eller hovedlærermøtets uttalelser i de fleste saker. En sak skilte seg imidlertid ut. I 1992 behandlet skoleutvalget rektors forslag til undervisningstilbudet for 1993/94.⁴³⁷ På forhånd hadde rektor bedt om at saken ikke skulle behandles i lærerråd, men at skriftlige merknader kunne legges i en perm til gjennomlesning. Da saken skulle behandles i skoleutvalget, fikk en av lærerrepresentantenes tilleggsforslag støtte i skoleutvalget som et tillegg til rektors opprinnelige forslag. Skoleutvalgets lærerrepresentanter spilte her en viktig rolle da saken ikke hadde blitt tillatt behandlet i

⁴³² Lærerrådsmøte B-VGS 24.10.1992.

⁴³³ Lærer ved B-VGS: samtale 10.05.2015.

⁴³⁴ sst.

⁴³⁵ Skoleutvalgsmøte B-VGS, 28.10.1986.

⁴³⁶ Skoleutvalgsmøte B-VGS, 18.09.1987.

⁴³⁷ Skoleutvalgsmøte B-VGS, 14.09.1992.

lærerråd. Lærerrepresentasjon var derfor viktig og skoleeiers representant stemte for lærernes forslag. Dette forsøket på å omgå behandling i lærerråd kan ses som starten på de nye ideene om ledelse i skolen som skulle få betydelig innpass i skolen i årene som fulgte.

6.1.13 Oppsummering

I dette kapitlet har vi besøkt to skoler med ulik historie og bakgrunn. Felles for dem var imidlertid at lærernes medbestemmelse var tilstede om enn noe ulikt ved begge skolene. Lærerrådet samlet lærerkollegiet og hadde en lang rekke områder hvor det kunne og skulle engasjere seg. I mine funn var det ikke uvanlig at lærerrådene kunne ha ukentlige møter. I lærerråd ble det valgt komiteer som utredet saker, forberedte uttalelser som ble behandlet og stemt over i lærerråd. Listen over saker hvor lærerrådet kunne og skulle engasjere seg var lang. Ved A-VGS rakk lærerrådet både å utrede, uttale seg og diskutere en lang rekke saker. Kollegiet var engasjert og rullerte på oppgavene med å utrede, sette seg inn i sakskompleks og utarbeide uttalelser. Ved den nystartede B-VGS utfylte lærerrådet også en annen viktig funksjon. Som min informant hevdet var lærerrådet viktig som en møteplass og debattarena for de ulike fagseksjonene. De første årene fungerte lærerrådet også på lik linje som ved A-VGS med behandling av for eksempel skoletilbud og skolerute.

Skoleutvalget fungerte i større grad som et kontrollorgan og møtepunkt for de ulike deltakerne i skolen, elevene, lærerne og fylkeskommunen. I og med at to av dets representanter som oftest var medlemmer i fylkesskolestyret eller på annen måte kom utenfra skolen, var møtefrekvensen lavere enn i lærerrådet. Sakene som ble behandlet støttet seg som oftest på utredninger og uttalelser klargjort i forkant og skoleutvalget kunne slik beslutte utfra et utvalg av uttalelser. Skolens budsjett var utarbeidet av rektor og som oftest behandlet i lærerråd innen det kom til skoleutvalget. Andre saker som f.eks. utbygging/nybygging ved skolene var også behandlet i lærerrådet først, og skoleutvalget kunne velge å støtte seg på dets uttalelser, noe de ofte gjorde. Denne kulturen førte til at det etter hvert ble fremført kritikk mot at lærerne hadde for stor makt over skolen. Noen kunne oppfatte det slik at lærerrådet definerte det som ble vedtatt i skoleutvalget. Skoleutvalget sto allikevel fritt til å stemme ned, endre på og komme med egne uttalelser i saker det var uenighet om. Dette forekom også. Skoleutvalget var også det formelle organet som sto ansvarlig for den årlige driften av skolen.

Ordningen med skoledemokrati og medbestemmelse har i ettertid blitt kritisert som omstendelig og tidkrevende og lammende for dynamisk endringsarbeid. Det er allikevel

imponerende å se hvor effektivt og samtidig grundig og demokratisk lærerrådet maktet å behandle saker de ble forelagt. Det viktigste funnet er imidlertid at lærere hadde reell mulighet til innflytelse og medbestemmelse, og at lærerkollegiet møttes i plenumsmøte for debatt, diskusjon og stillingstagende i ulike saker. Ordningen vil naturlig nok ha fungert ulikt ved ulike skoler, og et velfungerende lærerråd forutsatte et aktivt og engasjert lærerkollegium. Ved de to skolene jeg har behandlet er det fascinerende å se hvor levende et slikt lokaldemokrati faktisk kunne være. Det var til dels harde diskusjoner, motforslag og jevne voteringer, ikke ulikt det man etterstreber som et ideal i et demokratisk samfunn. Denne meningsbrytningen gikk også opp til skoleeier i form av uttalelser om endringsforslag eller i form av innspill på eget initiativ fra lærerrådet. Lærernes deltakelse kunne dermed fungere som et korrektiv og et tilskudd i utviklingen av skolen. I et langtidsperspektiv er en slik pluralisme og forankring nødvendigvis ikke så lite effektiv som det har blitt hevdet.

7 Lokal medbestemmelse 1994-2010

Moderniseringen av offentlig forvaltning og innføringen av et nytt inntektssystem for kommunene førte også til endring i skolestruktur og administrasjon på lokalt plan. I løpet av 1990-tallet kom det til store endringer og man avsluttet en praksis med lange historiske tradisjoner. Ansvar for lærernes medbestemmelse ble overført til lærerorganisasjonene gjennom avtalen om medbestemmelse for undervisningspersonale i skoleverket. Det innebar en overgang fra plenumsmøter hvor alle deltok til en representativ modell hvor flere organisasjoner deltok med sine tillitsvalgte og etter hvert også utviklet ulike holdninger i sentrale spørsmål. Lærerstanden har både blitt mindre ensartet og samtidig representert gjennom ulike organisasjoner.

Hoveddrivkraften i denne utviklingen var ønsket om en mer effektiv organisering av offentlig sektor og bedre utnyttelsen av ressursene som ble fordelt til skolesektoren. Dette skulle skje gjennom en desentralisering av ansvar til fylkeskommunalt nivå. Den utstrakte medbestemmelsen som rådene og utvalgene på lokalt plan representerte, kom under press. Skolens indre demokrati ble vurdert som uoversiktlig, og behovet for å sikre statlig kontroll over skolefeltet ble ansett som viktig. Dette skulle skje gjennom å styrke skoleeiers styringsrett.

7.1.1 Ledelse som masteridè

Skoleutvikling og lokalt reformarbeid ble en stadig viktigere del av skolehverdagen med utdannings- og læreplanreformene på 1970-tallet.⁴³⁸ Som vist i kapittel 6 ble skoleutviklingen (OU) på lokalt plan en måte å involvere lærerne i de utfordringene som den nye videregående skolen bød på. En slik lokal og bred forankring ble etter hvert tillagt mindre vekt og måtte vike plass til fordel for ideen om mer makt og styringsrett til skoleleder. I 2014 utgav en gruppe norske skoleforskere boken *Reformideer i norsk skole*.⁴³⁹ Her introduserte de begrepet masteridè som for å beskrive de idestrømningene som: «...i en periode har fått særlig sterk legitimitet og stor utbredelse, som gir retning til lokale definisjoner av problemer og

⁴³⁸ Kjell Arne Røvik (2014), *Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet* (kap. 1), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo, s. 21

⁴³⁹ *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering* (red Røvik, Eilertsen og Furu), Cappelen Damm As, Oslo 2014.

løsninger i svært mange organisasjoner på tvers av nasjoner og sektorer og som har stor reformutløsende kraft.».⁴⁴⁰

En masteride⁴⁴¹ har fire kjennetegn: 1) *Utbredelse*: en veldig spredningskraft, over hele verden og i alle typer organisasjoner. 2) *Selvbegrunnende ideer*: beslutningstakere trenger vanligvis ikke å argumentere særlig sterkt for masterideen som grunnlag for reform. 3) *Reformutløsende ideer*: at ideene ofte har en problemutløsende side, den er både en lyskaster på et problem og løsningen på det samme. 4) *Eklektiske ideer*: en masteride er fleksibel og har karakter av å være en slags filosofi med en normative undertone. Røvik m fl. definerer *ledelse* sammen med *kvalitet*, *accountability*, og *evidensbasert praksis* som fire sentrale masterideer innen utdanningsfeltet.⁴⁴²

Ledelse som masteride har sirkulert siden begynnelsen av forrige århundre men har hatt særlig gjennomslagskraft siden slutten av 1970-tallet.⁴⁴³ Det grunnleggende er her tanken om at ledere må ha en særlig kompetanse innen ledelse og ikke nødvendigvis tilhøre en profesjonsgruppe i fagfeltet. Moderniseringsprosjektet innenfor offentlig sektor som startet på midten av 1980-tallet bidro til økt oppmerksomhet om lederfunksjonene.⁴⁴⁴ Reformarbeidet i offentlig sektor var i stor grad rettet mot kommune og fylkeskommuner, og nye styringsstrategier og ideer om ledelse ble lagt frem som løsninger og strategier i fornyelsen av offentlig sektor. Et hovedelement var ideen om at kostnadseffektivitet skulle supplere de tradisjonelle hensynene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet og slik skape mer velferd.⁴⁴⁵ Dette skulle skje gjennom en bedre organisering og styring av offentlig forvaltning og gjennom en økt markedsretting. Disse to ideene kunne være mer eller mindre forenelige med den tradisjonelle forvaltningskulturen. Statsviter Tom Christensen med flere hevder at ledelse og styringselementer fikk større gjennomslag enn markedsorienteringen ved moderniseringen av offentlig forvaltning i Norge.⁴⁴⁶

7.1.2 Omveltning av det indre demokrati

⁴⁴⁰ Røvik (2014), s. 32.

⁴⁴¹ Kjell Arne Røvik og Hilde M. Pettersen (2014), *Masterideer* (kap 2), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo, ss. 54-55.

⁴⁴² Røvik og Pettersen (2014), ss. 60-69.

⁴⁴³ Røvik og Pettersen (2014), s. 62.

⁴⁴⁴ Jorunn Møller (2014), *Ledelse som masteride i norsk skole sett i et internasjonalt perspektiv* (kap. 5) i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo, s. 151.

⁴⁴⁵ Tom Christensen, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002), *Forvaltning og Politikk*, 3. Utgave 2010, Universitetsforlaget, Oslo, s 217.

⁴⁴⁶ sst.

OECDs rapporter ble et svært viktig grunnlag og premiss for strukturendringene som kom på 1990-tallet. Det gjaldt også for styringen og organiseringen ved den enkelte skole. Rapporten hevdet at det var stor bekymring blant annet hos arbeidsgivere for at standarden i den videregående skolen var for lav.⁴⁴⁷ Det faktum at noen var bekymret burde være nok til at skolene, lokale myndigheter og departementet foretok seg noe, og ekspertgruppen foreslo: «For det første må skolens ledelse styrkes ved en bedre definisjon av rektors rolle, og man må få skolene til å komme fram til mer effektiv praktisering av det sterkt utvidede ansvaret som er pålagt dem...».⁴⁴⁸ OECDs ekspertutvalg så det som helt avgjørende at skolen fikk orden på sin interne organisering slik at den «... fullt ut kan spille en profesjonell rolle på vegne av sine klienter...»⁴⁴⁹ Gjennom en større desentralisering av ansvar kunne regionale og lokale myndigheter gå inn i en tydeligere lederrolle. Det ble fremhevet at den frihet skolen ble tildelt gjennom delegering av oppgaver, riktignok alltid måtte være gjenstand for tilsyn og evaluering fra de valgte representanter. Statskonsult hevdet i sin gjennomgang av skolesektoren at deltakelsen fra sakkyndige og interesserepresentanter var sterkt forankret i den lokale undervisningsadministrasjonen. Rapporten trakk frem at lærerrådet og skoleutvalget og organisasjonene hadde lovfestet rett som styringsorgan, mens rektors rolle i mindre grad var lovfestet og fremhevet i styringsordningen. Rapporten konkluderte med at en omorganisering av administrasjonsordningen i skolesektoren i større grad burde vektlegge styring og ledelse.⁴⁵⁰

Innspillene fra OECD og Statskonsult ble fulgt opp i St. meld. nr. 37(1990-91), og det kom signaler om endringer på skolenivå. Skolelederne, som var den nye betegnelsen på rektor, måtte få en viktigere rolle enn tidligere.⁴⁵¹ Ifølge meldingen var det svakheter ved styringsordningen ved den enkelte skole. Det var en uklar blanding av rådgivende organ, samarbeidsorgan, profesjonsstyring, beslutningsorgan og arbeidsgiverstyring.⁴⁵² Derfor anbefalte departementet en endring av styringsmodellen for å oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressursene, bedre styring av virksomheten lokalt og en mer brukervennlig organisasjon. En modell gav skoleleder en klar arbeidsgiverrolle med betydelig frihet til å organisere virksomheten innenfor egen institusjon.⁴⁵³ Det ble imidlertid fremhevet at en for

⁴⁴⁷ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: s. 123.

⁴⁴⁸ sst.

⁴⁴⁹ OECD-Vurdering av Norsk Utdanningspolitikk: s. 155.

⁴⁵⁰ Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet, ss. 32-33.

⁴⁵¹ St. meld. nr. 37(1990-91): s. 27.

⁴⁵² St. meld. nr. 37(1990-91): s. 35.

⁴⁵³ sst.

tydelig rendyrkning av en slik modell ville være i strid med demokratisk tenkning fra berørte parter, det vil si lokalmiljøet og brukerne.

Når det gjaldt lærerne og personalet ved skolene skulle deres medbestemmelse ivaretas gjennom medbestemmelsesavtalen, og annet lovverk i følge Stortingsmeldingen. Hovedavtalen for undervisningspersonale i kommunale og fylkeskommunale skoler trådte i kraft i 1985 og skulle sikre lærerne medbestemmelse i skolen gjennom tillitsmannsapparatet.⁴⁵⁴ Hovedpunktene i avtalen gav organisasjonenes representanter til enhver tid rett til innsyn i alle dokumenter som hadde betydning i aktuelle saker. Videre skulle representantene i samråd med rektor drøfte saker som gjaldt omdisponering av undervisningspersonalet og endringer i timeplaner. Avtalen gjaldt både forhold ved den enkelte skole og i fylkesskolestyret. Medbestemmelsesavtale og tillitsmannsorganisasjonene ble slik til en viss grad en konkurrent til lærerrådet i det lokale skoledemokratiet. Medbestemmelsesavtalen var i mindre grad forpliktende og definerte ikke det faglig-pedagogiske arbeidet i særlig grad. Lærerrådets funksjon som faglig-pedagogisk fellesskap og arena for lærerne ble heller ikke diskutert i Stortingsmelding nr. 37. Der het det at skolene eventuelt kunne beholde lærerråd som samarbeidsforum for faglige drøftinger.⁴⁵⁵ Men regjeringens og Stortingskomiteens ønske om bedret styring av skolen innebar ikke å sikre slike samarbeidsfora for faglige drøftinger på skolene.

Skolelederens formelle arbeidsgiverrolle skulle også bevisstgjøres og styrkes. Det ble ansett som et problem at rektor i betydelig grad hadde vært ansett mer som en lærer med tilleggfunksjoner enn som en arbeidsgiverrepresentant for de overordnede myndigheter. Det var en klar forutsetning at det nå måtte komme en klar grenseoppgang mellom rektor som arbeidsgiverrepresentant på den ene siden og de ulike arbeidstakerrepresentantene på den andre siden. Fylkeskommunen hadde arbeidsgiveransvaret og i utgangspunktet ansvaret for lederopplæringen, men departementet så det som en sentral oppgave å være ansvarlig for de nasjonale kunnskapsmålene, og målene for ferdighet og holdninger. Opplæringen av rektorer som et sentralt virkemiddel for departementet.⁴⁵⁶

7.1.3 En ny kommunelov endrer skoledemokratiet

Stortingsmelding nr. 37 (1990-91) la grunnlaget for et politisk flertall for en strukturreform i utdanningssektoren uten at de faktiske strukturendringene på alle nivå var gjennomgått i

⁴⁵⁴ Skoleforum: 1985, eget bilag om og med hovedavtalen

⁴⁵⁵ sst.

⁴⁵⁶ St meld. nr. 37(1990-91): s. 27.

detalj. Meldingen foreslo ingen konkrete endringer på skolenivå, men den varslet at flere forhold ved skolesystemet var tenkt endret. Det var slik en slags fullmakt uten at de faktiske endringene var blitt behandlet.⁴⁵⁷ Med revideringen av kommuneloven kom forslag til endringer i særlover tilknyttet kommuneloven.⁴⁵⁸ Felles for endringene var en desentralisering av beslutningsmyndighet til kommune og fylkeskommunalt nivå.⁴⁵⁹ Den eksisterende kommuneloven ble vurdert som umoderne og lite tilpasset den sterkt økende saksmengde og den nye kompleksiteten i saker. Revideringen av kommuneloven fikk også konsekvenser for lov om videregående opplæring og den lovfestede retten til lærerråd og skoleutvalg. Bestemmelsene grep inn i hverandre og prinsippet om desentralisering av myndighet til fylkeskommunalt nivå kom i konflikt med sentralgitte lovfestede rettigheter, som for eksempel lærerråd.

Sentrale forslag i proposisjonen var bortfall av kravet om fylkesskolestyre, fylkesskolesjef og endring i kravet om styringsorgan på skolenivå.⁴⁶⁰ Når det gjaldt fylkesskolestyret, kom endringen fordi et eget styringsorgan på fylkesnivå kom i konflikt med fylkestinget som var den egentlige skoleeier og som derfor måtte ha myndighet over skolen.⁴⁶¹ Fylkeskommunen skulle selv stå fritt til å organisere utdanningsforvaltningen og slik bestemme om man ønsket å ansette fylkesskolesjef eller ordne forvaltningen på annet vis. Når det gjaldt skoleutvalget, mente regjeringen at det burde opprettes et nytt organ på skolenivå. Organet skulle få sin myndighet fra fylkestinget og være underlagt fylkeskommunen. Elever og lærere skulle være representert men skulle ikke ha flertall alene. Regjeringen foreslo å oppheve loven om skoleutvalg og i steden lovfeste et organ ved hver skole som hadde sin funksjon og myndighet innenfor de rammer fylkestinget fastsatte.⁴⁶² Etter behandlingen i Stortingskomiteen ble navnet skoleutvalg og skoleleders møterett allikevel opprettholdt. Komiteen ønsket videre å opprettholde og lovfeste elevenes deltakelse ved to representanter i utvalget av pedagogiske hensyn. Lærere og ansatte skulle være representert men ikke med et bestemt antall medlemmer. Lærernes medbestemmelse mente man var sikret gjennom annet regelverk, blant annet gjennom arbeidsmiljøloven og avtalen om medbestemmelse.⁴⁶³ Skoleutvalget kunne uttale seg i alle saker som gjaldt skolen, men de hadde nå kun en rådgivende rolle. Skoleutvalget var gått fra å ha ansvaret for driften av

⁴⁵⁷ Klausen(1993).

⁴⁵⁸ Ot. Prp. nr. 59 (1992-93).

⁴⁵⁹ Innst. O. nr. 95(1991-92): s. 3.

⁴⁶⁰ Ot.prp.nr. 59(1992-93): ss. 51-56.

⁴⁶¹ Ot.prp.nr. 59(1992-93): s. 52.

⁴⁶² Ot.prp.nr. 59(1992-93): s. 53.

⁴⁶³ Ot.prp.nr. 59(1992-93): s. 56.

skolen til å bli et rådgivende organ på siden av skoleadministrasjonen. Fylkestinget instruerte og vedtok om det skulle etableres et skoleutvalg. Loven sa også at departementet kunne gi nærmere regler om skoleutvalgets gjøremål.⁴⁶⁴

For lærerrådet var lovendringen avsluttende og endelig. Den lovfestede retten til å ha lærerråd ved hver skole ble opphevet.⁴⁶⁵ I proposisjonen het det at «...de ansattes medvirkning/medbestemmelse er ivaretatt gjennom bestemmelser i avtaleverket, arbeidsmiljøloven og kommuneloven.»⁴⁶⁶ Videre skulle spørsmålet om å opprette faglige forum avgjøres lokalt. Med dette var en 125 år lang historie og tradisjon for medbestemmelse og deltakelse fra lærerkollegiet avsluttet med et pennestrøk. Statens eller skoleeiers ansvar for å legge til rette for og sikre et fora hvor lærerkollegiet kunne delta i driften av skolen og hvor faglig-pedagogiske spørsmål kunne diskuteres i plenum, var nå avsluttet.

Som de fleste andre reformene på 1990-tallet foregikk prosessen i et lynraskt tempo. Høringsutkastet forelå 15. desember 1992 med frist 1. februar 1993. Lovforslaget forelå 2. april, siste arbeidsdag før påske, og lærerorganisasjonene mottok ikke lovforslaget før etter påske, 13. april.⁴⁶⁷ Innstillingen fra kommunal og miljøvernkomiteen ble lagt frem 28. mai og beslutningen ble gjort i Odelstinget 4. juni 1993.⁴⁶⁸ I løpet av mindre enn 6 måneder var lovendringen fremlagt, sendt på høring, Stortingsbehandlet og vedtatt.

I Stortingskomiteens behandling sluttet alle seg til målsettingen for endringene i loven med unntak av medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti(SV). Representanten fra SV mente det var tungtveiende grunner for å opprettholde et folkevalgt organ for tunge og omfattende sektorer som skole og helse.⁴⁶⁹ SVs representanter ønsket å opprettholde fylkesskolestyret og så dermed ingen grunn til å endre lovgivningen for skoleutvalget.⁴⁷⁰ Lærerrådet ble ikke forsvart av noen av representanten i komiteen. Endringene i skoleutvalgets sammensetning og myndighet ble altså bifalt av et stort flertall i Stortinget. Organisasjonene kom også med flere innspill til Stortingsmeldingen.

Norsk Undervisningsforbund(NUFO) hadde sammen med de andre organisasjonene stilt seg generelt kritisk til lovendringen og hevdet at særskilte skolepolitiske organ burde være lovfesta.⁴⁷¹ Krav om skolefaglig kompetanse for de ansatte i fylket var også et

⁴⁶⁴ Besl. O.nr 145 (1992-93): s. 6.

⁴⁶⁵ Besl. O.nr 145 (1992-93): s. 6.

⁴⁶⁶ Ot.prp.nr. 59(1992-93): s. 53.

⁴⁶⁷ Skoleforum nr. 9/1993: s. 13.

⁴⁶⁸ Besl. O. Nr. 145(1992-93); *Jfr Innstill. O. Nr 135(1992-93)*, 4 juni 1993.

⁴⁶⁹ Innst. O. nr. 135 (1992-93): s. 4.

⁴⁷⁰ Innst. O. nr. 135 (1992-93): s. 10.

⁴⁷¹ Ot.prp.nr. 59(1992-93): s. 47.

kjernepunkt for NUFO. Lærerorganisasjonenes representanter burde også sikres representasjon i skoleutvalget.⁴⁷² Lærerrådet ble derimot ikke forsvart av NUFO. NUFO hadde siden etableringen av medbestemmelsesavtalen for undervisningspersonale i skoleverket i økende grad vært skeptiske til lærerrådets rolle i skoledemokratiet og så det som en konkurrent til de lærerorganisasjonene. I 1989 ba landsstyret i NUFO sentralstyret i NUFO jobbe for at lærerrådet ikke skulle behandle saker som de mente hørte hjemme i fagforeningen, blant annet inntak av elever utover maksimumsgrensen.⁴⁷³ I 1990 hevdet sentralstyret at det i VGS var på tide med en revisjon av lærerrådet hvor dets oppgaver ble nøyere presisert.⁴⁷⁴ Det er interessant å merke seg at nedleggelsen av lærerrådet skjedde samtidig som det var sterkt press på og minkende engasjement rundt det faglig-pedagogiske arbeidet i NUFO, som vist i del 2.

De politiske aktørene i skolepolitikken så tydeligvis ikke veriden ved lærerrådet som et plenumsforum som kunne stimulere til faglig utvikling i skolen. I medlemsbladet *Skoleforum* svarte departementsråd Trond Fevolden på vegne av statsråd Hernes på spørsmål om lovendringen. Det ble blant stilt spørsmål om lærerne ville få en mer usikker representasjon i skoleutvalget.⁴⁷⁵ Fevolden svarte at lærerorganisasjonene aldri hadde hatt representasjon i skoleutvalget. Det var det lærerrådet som hadde hatt. Det er interessant at Fevolden trakk frem dette da departementet som øverste skolemyndighet da vedtok å legge ned lærerrådet. Han hevdet videre at lærerorganisasjonene hadde representasjon som tidligere vist gjennom annet lovverk. Den faglig-pedagogiske rollen lærerrådet hadde hatt som forum for innspill i utviklingen av skolen ble ikke diskutert av Fevolden. Det nasjonale læremiddelsenteret skulle utvikle faglig-pedagogisk hjelpemateriale av allmenn karakter og være et service organ for utdanningssystemet. Det var imidlertid departementet som hadde styringsretten over den faglig-pedagogiske skoleutviklingen gjennom blant annet læreplanutviklingen. I Stortingsmelding nr. 37 het det at andre synspunkter fra brukere eller yrkesutøvere skulle innhentes gjennom ad-hoc utvalg.⁴⁷⁶ Det er slik vanskelig å se at regjeringen eller Stortinget la til rette for eller stimulerte til faglig-pedagogiske fora på skolenivå i den nye lovgivningen.

⁴⁷² Ot.prp.nr. 59(1992-93): s. 54.

⁴⁷³ Skoleforum: nr. 19/89, s. 12.

⁴⁷⁴ Skoleforum: nr. 14/90: s. 42.

⁴⁷⁵ Skoleforum: nr. 9/93: ss. 12-14.

⁴⁷⁶ St meld. nr. 37(1990-91): s. 7.

7.1.4 Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet og Kristin Clemets statsrådsperiode markerte ingen bedring i lærernes medbestemmelse ved skolene, snarere en forverring. For Clemet sto brukerne, elevene og foreldrene, tydeligere frem som aktører det var viktig å involvere i utviklingen av skolen og gi representasjon.⁴⁷⁷ *Kultur for læring* foreslo å erstatte bestemmelsene i opplæringsloven om samarbeidsutvalg, foreldreråd og skoleutvalg med en desentralisert ordning der det var opp til skoleeier og skolen selv å bestemme den ordningen som passet best for den enkelte skole.⁴⁷⁸ I behandlingen i Stortinget ble det besluttet å beholde ordningen med utvalg.⁴⁷⁹ Men skoleutvalget fortsatte å være et organ uten reell innflytelse. Det hadde kun uttalelsesrett.

Forutsetningen for god skoleutvikling var gode lokale løsninger. Dette ansvaret lå hos skoleleder og skoleeier. Statsråden hadde et ønske om å ytterligere styrke skoleleder og skoleeiers styringsrett. *Kultur for læring* hevdet videre at et av de momentene som hemmet god kultur for læring i skolen var føyelige ledere.⁴⁸⁰ Stortingsmeldingen foreslo at grunnlaget for en bedret skoleledelse lå i skoleledernes økte handlingsrom i styringen av skolen. Et sentralt moment her var overføringen av forhandlingsansvaret om lærernes arbeidstid fra staten til Kommunenes Sentralforbund. Det skulle gi skolelederne større fleksibilitet, styrke skoleleders styringsrett og slik gi en bedre kvalitet i opplæringen. Når det gjaldt skolelederne hadde skoleeier ansvar for opplæringen av sine ledere. De sentrale utdanningsmyndighetene skulle legge til rette gjennom sentralt initierte etterutdanningsprogram for skoleledere.⁴⁸¹

Desentralisering av ansvar ble ytterligere utvidet på 2000-tallet. Staten skulle sette mål og bidra til gode rammebetingelser, men selve ansvaret ble desentralisert til skoleeier og den enkelte lærer og skoleleder. Man skulle mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar.⁴⁸² Metoden for å oppnå dette var underordnet. Det ble opp til den enkelte lærer og skoleleder.⁴⁸³ Ledelse som masteridè ble båret videre og forsterket i Kristin Clemets statsrådsperiode. Clemet presset på for å fristille skolelederen fra det kravet om pedagogisk kompetanse som lå i opplæringsloven. Clemet hevdet at rektorrollen med årene hadde blitt en lederstilling på lik linje med andre lederstillinger i det offentlige.⁴⁸⁴

⁴⁷⁷ Innst. S. nr. 268 (2003-2004): s. 44.

⁴⁷⁸ St. meld. nr. 30 (2003-04): s. 114.

⁴⁷⁹ Innst. S. nr. 268 (2003-2004): s. 44.

⁴⁸⁰ St. meld. nr. 30 (2003-04): s. 27.

⁴⁸¹ St. meld. nr. 30 (2003-04): ss. 99-100.

⁴⁸² Alfred Oftedal Telhaug (2005), *Kunnskapsløftet-Ny eller gammel skole*, J.W.Cappelens Forlag a.s., Oslo, s. 68.

⁴⁸³ sst.

⁴⁸⁴ Telhaug (2005), s. 77.

Hovedargumentet var at alle skolene i grunnsopplæringen var så vidt ulike i størrelse og sammensetning at et felles krav om pedagogisk kompetanse slo uheldig ut. Skoleeier kjente skolene best og de utfordringene ledelsen ville møte.⁴⁸⁵ Regjeringen modererte kravet noe etter å ha fått motbør i høringsrunden. De fleste fylkeskommunene som hadde uttalt seg var positive til forslaget. Flertallet av kommunene som hadde uttalt seg var imot å fjerne kompetansekravet. Av fylkesmennene som hadde uttalt seg, var flertallet negative til forslaget. Læringssenteret var skeptisk til forslaget, men foreslo en overgangsordning med økt satsning på etterutdanning i skoleledelse. Utdanningsforbundet gikk sterkt imot forslaget og uttalte at pedagogisk ledelse måtte være det sentrale i lederoppgaven i skolen.⁴⁸⁶ Det endelige vedtaket fastslo at det fortsatt skulle være krav til pedagogisk kompetanse, men kravet om å ha samme pedagogiske kompetanse som i undervisningsstilling ble opphevet.⁴⁸⁷ Man tok dermed enda et skritt bort fra en rektor blant likemenn i retning av en administrativ bedriftsleder uten felles utdannings- eller erfaringsgrunnlag med lærerne. Den nye skolelederen hadde også større styringsrett og makt enn 10 år tidligere.

7.1.5 B-VGS

For B-VGS førte R94 til endringer i skoletilbudet.⁴⁸⁸ Skolen hadde hatt et bredt tilbud i grunnkurs yrkesfag, med R94 ble disse kraftig kuttet ned samt at handel og kontorlag og kombinerte allmennfag ble kuttet ut. Dette førte til at skolen fikk en større andel allmennfag. Som et resultat av de nye styringssignalene og den endrede lovgivningen på 1990-tallet kom det også til endring i organisasjonsstrukturen. Lærerrådet ble lagt ned i 1994. Fra Fylkeskommune B het det at lærerrådet ble nedlagt som lovpålagt organ og at organiseringen av skolens informasjons- og drøftingsbehov måtte ivaretas på en annen måte slik den enkelte skole fant det formålstjenlig.⁴⁸⁹

Skoleutvalget ble videreført men i en helt annen form enn tidligere.⁴⁹⁰ Et tydelig styringssignal i loven var at skoleeier skulle ha kontrollen i skoleutvalget. Elevene var sikret representasjon igjennom et lovfestet rett til to elevrepresentanter i skoleutvalget. Argumentet om at man ikke kunne ha sentralgitte lover og pålegg når ansvaret skulle påligge fylkeskommunen i henhold til ny kommunelov, gjaldt altså ikke elevenes representasjon. I

⁴⁸⁵ Ot. prp. nr. 67(2002-2003): s. 22.

⁴⁸⁶ Ot. prp. nr. 67(2002-2003): s. 23.

⁴⁸⁷ Ot. prp. nr. 67(2002-2003): s. 24.

⁴⁸⁸ B-VGS, 25 års jubileumspamflett, 2010.

⁴⁸⁹ *Skolens styringsorgan*: Fylkeskommune B.

⁴⁹⁰ *Instruks for skoleutvalget*, Fylkeskommune B.

Fylkeskommune B fulgte man denne anbefalingen og la opp til en sammensetning der to politikere ble valgt av fylkesutdanningsutvalget og to elevrepresentanter var sikret deltakelse i skoleutvalget. I tillegg kunne det velges en representant fra pedagogisk personale og en fra det øvrige personalet.⁴⁹¹ Lærerne fikk altså en redusert representasjon. Men kanskje mer avgjørende enn sammensetningen var at skoleutvalget fikk en rent rådgivende funksjon. Fylkeskommunen måtte selv delegere myndighet til skoleutvalgene hvis de ønsket dette. Mens Skoleutvalget tidligere hadde avgjørende myndighet i viktige spørsmål for skolens drift, skulle det nå fungere som et utvalg som skoleeier henvendte seg til ved behov.

Mot slutten av 1990-tallet kom også endringer i ledelsesstruktur ved skolen. Det nye nå var fordeling av mer ledelse- og administrasjonsoppgaver på de nyopprettede avdelingslederstillingene.⁴⁹² Hovedlæreren hadde tidligere lagt til rette for pedagogiske arbeidsforhold og samordnet arbeidet lærerne imellom. Den nye avdelingslederen fikk nå i tillegg mange av de oppgavene lærerrådet tidligere hadde uttalt seg om og besluttet i samråd med rektor.⁴⁹³ Avdelingsleder skulle samordne undervisning, prosjektarbeid, prøver og ekskursjoner og fremme forslag til faget og timefordeling for avdelingen. Avdelingslederen hadde ansvar for at relevant informasjon fra ledelse, skoleeier og sentral myndighet tilfløt seksjonen. Videre fikk avdelingsleder ansvaret for å følge opp evalueringen av avdelingen og sikre intern kontroll av avdelingens virksomhet.⁴⁹⁴

Ledelsen ved B-VGS består i dag av rektor, assisterende rektor og avdelingsledere.⁴⁹⁵ Under dem igjen finner man seksjonsledere. De ansattes medbestemmelse er sikret gjennom *samarbeidsutvalg*.⁴⁹⁶ Møtene i samarbeidsutvalget kan foregå på fylkesnivå, med fylkesutdanningssjefen og på den enkelte skole. Her møtes representantene for de ulike organisasjonene. I dag vil organisasjonene med representasjonsrett ved skolen være Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag d.y., Skolenes Landsforbund og Musikernes Fellesorganisasjon, forutsatt at den har organiserte medlemmer ved skolen. Skoleleder ved B-VGS svarer bekreftende på at lærerne kan medvirke gjennom sine tillitsvalgte gjennom samarbeidsutvalget.⁴⁹⁷ Av saker som har betydning for den faglige-pedagogiske virksomheten ved skolen nevner han, tidsrammene for skoledagen, hvordan man følger opp

⁴⁹¹ *Skolens styringsorgan*, Fylkeskommune B.

⁴⁹² Brev fra Fylkeskommune B til B-VGS, 02.03.1998

⁴⁹³ sst, om avdelingsleders oppgaver.

⁴⁹⁴ sst.

⁴⁹⁵ Fylkeskommune B hjemmeside for B-VGS, 20.05.2015.

⁴⁹⁶ Jeg har valgt å anonymisere dette begrepet da det er særegne navn ved både B-VGS og A-VGS som vil gjøre det mulig å identifisere fylkeskommunen og skolen. Med samarbeidsutvalg mener jeg det fora på skole/fylkesnivå hvor skoleledelsen/skoleeier møter fagforeningsrepresentanter for å behandle skolens drift.

⁴⁹⁷ Svar på spørreundersøkelse: skoleleder ved B-VGS, 28.05.2015.

elever i forhold til vurdering, gjennomgang av undersøkelser for hvordan de kan bli bedre og ulike målinger og undersøkelser som ses i sammenheng med de tiltak og ressurser skolen tildeles. Fellesmøter er ifølge rektor tonet ned. Det meste av diskusjon foregår nå enten i fagforening, fagseksjoner eller klassemøter.

Hvordan opplever så lærerne sin medbestemmelse. Ved B-VGS var det vanskelig å finne og få svar fra lærere som hadde jobbet ved skolen over lengre tid og som i dag ikke er i ledelsen. Jeg fikk imidlertid svar på spørreundersøkelsen fra tre lærere som hadde vært tilknyttet skolen i løpet av de siste 30 årene og i dag enten jobbet i ledelsen eller var ansatt ved andre skoler i fylket. I tillegg fikk jeg et intervju med en lærer som hadde vært ansatt ved skolen siden 1990 og hadde vært engasjert både som leder av lærerrådet, tillitsvalgt for en fagforening både på skolenivå og på fylkesnivå. Han har også engasjert seg faglig-pedagogisk både i kontakt med forskningsmiljøer ved et universitet og med utviklingen av fagplaner.⁴⁹⁸

Denne læreren vurderer nedleggelsen av lærerrådet og overføringen av lærerens medbestemmelse til fagforeningene som den meste sentrale endringen i lærernes medbestemmelse de siste 30 årene. Sentrale konsekvenser av en sterkere hierarkisk styring i skolesektoren er et stadig sterkere lojalitetskrav til lærere og en endret skolelederrolle. Rektors rolle har endret seg fra å være en «...primus-inter pares... til å være et lydig ja menneske.»⁴⁹⁹ Skoleleder svarer nå til skoleeier og er i mindre grad enn tidligere knyttet til lærerkollegiet. På grunn av rektors økte styringsrett er lærernes mulighet til innspill hele tiden avhengig av rektors bifall. Læreren ved B-VGS opplever at de har hatt et stort sett godt samarbeid med de skolelederne som har fungert de siste 30 årene og at det ikke har vært så tydelig bruk av styringsretten som ved andre skoler i Fylkeskommune B. Det er allikevel slik at lærernes eneste mulighet for innspill er i samarbeidsutvalget.

Samarbeidsutvalgene preges av to problemer i følge læreren. Det ene er at de ulike organisasjonene ikke evner å gå i takt i flere saker. De har fokusert på ulike saksområder og har ikke hatt felles holdning i flere saker, slik læreren oppfatter det. På fylkesnivå er det et problem at noen av organisasjonene har mange medlemmer i fylkesadministrasjonen og slik kan havne i en habilitetskonflikt i enkelte saker. Det andre problemet er kravet om lojalitet til skoleeier. Ut fra sin erfaring fra arbeidet i samarbeidsutvalg ved skolen og på fylkesnivå opplever læreren kravet om lojalitet har vært tydelig, "...de har vært relativt strikse på det her

⁴⁹⁸ Lærer ved B-VGS: samtale, 10.05.2015.

⁴⁹⁹ sst.

at vi må rette oss totalt etter politikernes ønsker.”⁵⁰⁰ Det kan her synes som at skoleeier i mindre grad enn før er interessert i å lytte til de kritiske spørsmål lærere har og slik utnytte den ressursen læreren representerer.

Et siste hovedmoment i den endrede arbeidshverdagen for læreren ved B-VGS er bortfallet av plenumsmøter. Disse har i dag fått en annen karakteren sammenlignet med lærerrådet:

*«...det hender jo at folk fra fylkeskommunen og administrasjonen kommer for å redegjøre for ditt og datt, og når man da begynner å stille oppfølgende spørsmål, og delvis kler av dem og viser deres inkompetanse, så blir man avfeid med tidsfaktoren...».*⁵⁰¹

Læreren opplever at der det tidligere var snakk om kommunikasjon mellom lærerne og administrasjon/skoleeier, er det nå kun snakk om informasjon ovenfra og ned. Skoleeier har altså ikke tid i et effektivisert system å høre de innspill som kommer fra lærerne. Mange lærere vil nok også spørre seg om det er et ønske om å lytte til dem. Denne lærerens uttalelser vitner om en stor endring i innflytelsen lærerne har over utviklingen av den enkelte skole. Det vitner også om en tynnslett tillit til den faglige kompetansen skoleeier skal ha i det systemet som Reform 94 og Kunnskapsløftet la opp til.

7.1.6 A-VGS

Ved A-VGS ble lærerrådet også nedlagt i 1994. Lærerne ved A-VGS ønsket imidlertid å fortsette arbeidet og besluttet å opprette et uformelt samtaleforum som de kalte *personalforum*.⁵⁰² Denne mappen var imidlertid veldig tynn i arkivet og det er få tegn til at dette forumet eksisterte lenge eller fungerte spesielt godt. Ingen av lærerne fra A-VGS som har svart på spørreskjemaene har trukket frem personalforumets arbeid. Skoleutvalget fikk en lignende skjebne som ved B-VGS og er i dag ikke et fungerende organ ved skolen. A-VGS har også gjennomgått en endring i ledelsesstruktur de siste 20 årene og har i dag et system med avdelingsledere.⁵⁰³ Det lokalt forankrede OU-arbeidet ble avsluttet på 1990-tallet. Arbeidet med skoleutvikling er i dag lagt til fylkeskommunen og slik underlagt den samme ledelsen og organisasjonsstrukturen som er beskrevet ovenfor.⁵⁰⁴ Skoleutvikling er nå et ansvar for skoleeier, og lærernes påvirkningsmulighet skjer kun igjennom *samarbeidsutvalg*.

⁵⁰⁰ sst.

⁵⁰¹ sst.

⁵⁰² Lærerrådsmøte A-VGS, 07.04.1994.

⁵⁰³ Fylkeskommune A, hjemmeside for A-VGS, 01.06.2015.

⁵⁰⁴ Fylkeskommune A, nettportal, avdelinger og organisasjonskart, 01.06.2015.

A-VGS har altså i dag i likhet med B-VGS et *samarbeidsutvalg*⁵⁰⁵ hvor tillitsvalgte møter ledelsen for å bli informert og diskutere saker som gjelder budsjett, tilsetninger, omstruktureringer og arbeidstid.⁵⁰⁶ På spørsmål om faglig-pedagogiske spørsmål diskuteres på disse møtene, svarer rektor bekreftende, men at det skjer mest indirekte i form av diskusjoner rundt økonomiske prioriteringer og arbeidstidsordninger. På spørsmål om det avholdes fellesmøter og hvilken betydning disse har, svarer skoleleder at fellesmøtene ikke har noen betydning som en arena for utvikling. De brukes i dag i liten grad og er bare til å for å informere de ansatte, hevder skoleleder.⁵⁰⁷ *Samarbeidsutvalget* er derfor hovedorganet hvor lærerne kan engasjere seg i utviklingen av skolen.

Alle lærerne som har svart på min spørreundersøkelse stiller seg tvilende til i hvilken grad de får gjennomslag i samarbeidsutvalget, og hvor stort engasjement det er for dette arbeidet. En svarer at hun opplever at realistene har engasjert seg ganske godt gjennom fagforeningen Tekna og mener at de følger ganske godt med på hvilke saker som er oppe til behandling.⁵⁰⁸ Hun er imidlertid usikker på i hvilken grad de får gjennomslag i behandlingen av saker i samarbeidsutvalget. En annen skriver at hun opplevde at engasjementet for fagforeningsarbeidet var mye tydeligere på 1990-tallet enn i dag.⁵⁰⁹ Hun opplever at lærerne stort sett følger med i etterkant ved å lese referatene fra samarbeidsutvalget. I kontroversielle saker blir sakene tatt opp i fagforeningen i forkant. Hun opplever også at lærerne får lite gjennomslag i de sakene som er kontroversielle og at rektor her benytter sin styringsrett, som for eksempel i saker som gjelder arbeidstidsavtalen.

En annen lærer opplever aktiviteten i fagforeningen som ganske laber.⁵¹⁰ Han beskriver en maktesløshet overfor rektor og kanskje mest skoleeier. Etter denne lærerens oppfatning har rektor ingen selvstendig rolle lenger. Han har kun blitt en marionett for skoleeier. Læreren opplever at kollegiet i liten grad følger med på de sakene som behandles i samarbeidsutvalget.

Av de fem lærerne jeg henvendte meg til ved A-VGS, svarte tre på spørreundersøkelsen. Alle var enige om at man i løpet av de siste 30 årene hadde fått mindre medbestemmelse ved skolen og at de i dagens situasjon har tilnærmet ingen innflytelse i skolens utvikling. På spørsmål om hva som er den største endringen i lærernes medbestemmelse og deltakelse de siste 30 årene svarte en av lærerne:

⁵⁰⁵ Det faktisk organet har et annet navn ved A-VGS.

⁵⁰⁶ Svar på spørreundersøkelse fra skoleleder ved A-VGS, 13.05.2015.

⁵⁰⁷ sst.

⁵⁰⁸ Svar på spørreundersøkelse NN, A-VGS, 06.05.2015.

⁵⁰⁹ Svar på spørreundersøkelse NN, A-VGS, 27.04.2015.

⁵¹⁰ Svar på spørreundersøkelse NN, A-VGS, 17.04.2015.

At deltakelsen og medbestemmelsen er blitt borte. Det er ingen arenaer for deltakelse for den menige lærer, den eneste arenaen der saker blir drøftet, er samarbeidsutvalget⁵¹¹ der tillitsvalgte deltar. De har drøftingsrett, ikke vedtaksrett. Rektor har styringsrett. Før ble saker drøftet i lærerråd og lærerne hadde representanter i Skoleutvalget. Disse hadde muligheter for å påvirke beslutninger. Sagt med litt store bokstaver: det har blitt mye mindre demokratisk.⁵¹²

Læreren fortsetter med at i den grad de blir bedt om å si sin mening bærer det preg av å være en liksomprosess. Skoleleder bruker sin styringsrett i de beslutninger som tas, og i den grad lærerne blir spurt, er det kun en liten del av problemsstillingen som blir presentert hevder læreren. Læreren beskriver videre forholdet til skoleleder og skoleeier som anstrengt. På planleggingsdager eller møter hvor ulike saker behandles i gruppearbeid, opplever læreren at problemstillingene er svært avgrenset og at skoleeier gir uttrykk for at det er kun utvalgte problemstillinger som kan diskuteres.⁵¹³ En lærer svarer om de viktigste endringene de siste 30 årene:

«Medbestemmelsen er blitt mye mindre. Avgjørelser blir tatt av ledelsen eller av ledelsen etter møte med tillitsvalgte. Dermed blir deltagelsen i skolens utvikling svært liten. De fleste lærerne føler seg som tilskuere nærmest uten mulighet eller håp om å få jobbe for det de mener er den beste skolen for elevene.»⁵¹⁴

En annen lærer svarer:

«At vi lærere ikke lenger har noe forum for å luften synspunkter og diskutere ideer og tiltak ved skolen. Det er meget sjelden det blir innkalt til allmøter og tiden er som oftest på forhånd oppfylt med informasjon fra ledelsen slik at det ikke skal bli tid til diskusjon – har man mistanke om.»⁵¹⁵

Lærere som har levd og arbeidet igjennom de strukturendringene som har foregått de siste 25 årene ser helt åpenbart store endringer i sin arbeidssituasjon. Det er mye som tyder på at de har opplevd en reduksjon i medbestemmelse og engasjement for skoleutvikling.

7.1.7 Oppsummering

I løpet av kortere tid enn en arbeidskarriere har ledelsesstrukturen og styringen av den videregående skolen blitt tydelig endret. En over 125-år lang historie for deltakelse og medbestemmelse i skolen ble delvis fjernet eller kraftig endret i reformiveren på 1990-tallet.

⁵¹¹ Navn endret.

⁵¹² Svar på spørreundersøkelse, NN, A-VGS, 27.04.2015.

⁵¹³ sst.

⁵¹⁴ Svar på spørreundersøkelse, NN, A-VGS, 06.05.2015.

⁵¹⁵ Svar på spørreundersøkelse, NN, A-VGS, 17.04.2015.

Lærerne mistet en arena for drøfting og debatt i lærerråd og representasjonsrett i ett av skolens styrende organ, skoleutvalget. I dag har lærerne kun kontakt med og påvirkning av fagforeningens representanter som igjen deltar i *samarbeidsorgan*.⁵¹⁶ Lærerne er slik i mye mindre grad enn tidligere involvert i skolens drift og har fått redusert sin medbestemmelse i skolens utvikling. I samarbeidsorganet representeres lærerne nå av organisasjoner med ulikt hovedsyn og ulike holdninger til skolen både på sentralt og lokalt nivå. Dette gjør at lærernes stemme ved den enkelte skole er fragmentert i ulike klubbmøter og vedtak som de ulike lærerorganisasjonene gjør. Ved nedleggelsen av lærerrådet mistet lærerne en arena som virket profesjonsdefinerende ved den enkelte skolen. Skoleutvalget mistet sin betydning ved endringen av funksjon og myndighet.

Organisasjonsutviklingen som tidligere hadde sin forankring i det indre skoledemokratiet er i dag fylkeskommunenes og skoleeierens oppgave. I dag initieres skoleutvikling av skoleeier og UDIR, og implementeres videre av skoleeier, skoleleder og avdelingsledere. Tidligere kunne organisasjonsutviklingen ha sitt utspring i lærerkollegiet, og prosjektene skulle ha best mulig lokal forankring på skolene. I dagens hierarkiske styringsmodell er implementering av modeller utarbeidet sentralt eller hentet fra internasjonale aktører et særtrekk. Med denne modellen mister man den ressursen lærerne kunne vært ved å delta med sine innspill og ideer. Utviklingen har gått fra en tradisjon hvor rektor var den fremste blant likemenn til en profesjonelt orientert leder med resultatansvar tydelig definert av skoleeier. Lærerne som kollegium har i denne utviklingen blitt stående på sidelinjen og tar i mindre grad del i utviklingen av skolen enn tidligere. I et ledelsesperspektiv har skolen forlatt en relativ flat struktur med hovedlærere valgt av kolleger. Den enkelte hovedlærer representerte kollegene i sin seksjon og skulle fungere både som inspirator og tilrettelegger. I dag har avdelingslederen overtatt noen av de oppgavene lærerrådet og hovedlæreren tidligere hadde og representerer slik en mer hierarkisk organisasjonsstruktur. Økt vekt på målstyring gjør at avdelingslederne også er ansvarlige sammen med skolens ledelse for å følge opp skolens resultater. Drivkraften i denne utviklingen har vært et ønske om å effektivisere utdanningsadministrasjonen og legge til rette for bedre ressursutnyttelse. Ønsket om å styrke skoleeiers styringsrett og skape myndige skoleledere har overskygget behovet for ideutvikling og forankring blant de ansatte i utviklingen av VGS. Kvalitetene ved en bred forankring og deltakelse fra en størst mulig del

⁵¹⁶ Med samarbeidsutvalg mener jeg det fora på skole/fylkesnivå hvor skoleledelsen/skoleeier møter fagforeningsrepresentanter for å behandle skolens drift.

av yrkesutøverne kan ikke sies å ha vært tilrettelagt for eller vektlagt i utdanningsreformene de siste 30 årene.

Del 4: Avslutning

8 Avslutning

Jeg har i oppgaven prøvd å beskrive en utvikling innenfor utdanningspolitikken med økt konsentrasjon av makt til departement, direktorat, skoleeier og skoleleder og en lignende sentralisering innad i den dominerende fagforeningen. Lærernes kontakt med sentral myndighet og deltakelse i den sentrale utviklingen av skolen er blitt sterkt begrenset. Lærere i skolen er i dag i liten grad delaktig i den kunnskapsinnhenting og utviklingen som foregår i Utdanningsdirektoratet og i fylkeskommunen. Bredden i det faglig-pedagogiske engasjementet og forankringen i lærerorganisasjonen er sterkt endret. På lokalt plan, ved den enkelte skole, er lærerne også i mindre grad enn tidligere delaktige i utviklingen. De ulike lærerorganisasjonene skal i dag ivareta lærernes interesser gjennom medbestemmelsesavtalen. Det plenumsforumet lærerrådet representerte er erstattet med informasjonsmøter fra skoleledelsen hvor det i mindre grad legges opp til innspill fra og dialog med lærerne. De arenaene lærerne hadde for å delta i den store samtalen om skolens utvikling har forvitret.

8.1.1 Fra Maktutredning til KUD: Barnet ut med badevannet

Den første Maktutredningen under ledelse av Gudmund Hernes behandlet den korporative statens tendens til *segmentering*. Det oppstod *jerntriangler* bestående av det aktuelle departement, den tilsvarende Stortingskomiteen og organiserte interessegrupper. Hernes var opptatt av å begrense de organiserte interessegruppens innflytelse. Snevre særinteresser skulle vike for allmenne interesser og en helhetlig politikk. Sterke profesjoner skulle vingeklippes fordi de under dekke av å representere allmenne hensyn kunne fremme egne interesser. Dette sterkt kritiske synet på organiserte grupper kunne åpenbart få negative konsekvenser for mange yrkesgrupper. Politisk deltakelse fra interesserte og engasjerte yrkesutøvere kunne bli oppfattet kun som uttrykk for egeninteresser. Når yrkesutøvernes innlegg fikk mindre vekt, ble samtidig rommet for en fri og kvalifisert debatt også begrenset.

Maktutredningens hovedbudskap ble videreført i Hernes utdanningspolitikk.

Organisasjonskanalen fikk begrenset betydning gjennom reformene på 1990-tallet, og en sterkere sentral styring av utdanningspolitikken ble innført. I tråd med Maktutredningens konklusjoner skulle dette forhindre for mye makt på få hender, demokratisere utdanningssektoren og sikre hele befolkningens interesser. Paradoksalt nok kan det se ut som om barnet ble kastet ut med badevannet. Det er usikkert om Hernes tanke om å demokratisere offentlig forvaltning gjennom å begrense den korporative kanalen og bryte opp segmenter og

jerntriangler har ført til at det er flere som deltar i selve skoleutviklingen. I den videregående skolen kan det synes som om lærernes deltakelse i debatten om skoleutvikling har blitt sterkt begrenset sammenlignet med tidligere.

8.1.2 Ledelse, styringsevne, og styringsrett

I løpet av 1980-tallet tiltok kritikk av en voksende offentlig sektor og behovet for modernisering ble stadig mer uttalt. Den økonomiske nedturen på slutten av tiåret førte også til et økt behov for offentlig innsparing. For å møte disse nye utfordringene ble effektivisering og modernisering av offentlig forvaltning viktige tiltak. Dette skulle oppnås gjennom økt vekt på ledelse og styringsrett på de ulike forvaltningsnivå. Slik skulle man sikre en best mulig ressursutnyttelse. Ideer hentet fra såkalt New Public Management ble stadig mer sentrale, med hierarkisk struktur og ledelse på arbeidsplassen, virksomhetsplanlegging, og måling av resultat som sentrale elementer. Sterk statlig styring og kontroll ble oppfattet som avgjørende for å sikre effektiviseringen og for å sørge for oversikt over ressursutnyttelsen og måloppnåelsen på alle nivå. Styrking av styringsretten på det enkelte nivå var her ett viktig virkemiddel. Det sentrale idegrunnlaget for denne utviklingen kom fra internasjonale aktører med OECD som den viktigste. Helt avgjørende innenfor denne utviklingen var også måling av elevenes resultatoppnåelse som gav en tallfestet vurdering av utbyttet av de ressursene som ble brukt i skolesektoren. I dag har slike målinger blitt et viktig element i norsk skole.

8.1.3 PISA/OECD

OECD har stått helt sentralt i utviklingen av den videregående skolen de siste 30 årene. Organisasjonen la fra slutten av 1980-tallet premissene for endringene gjennom sin områdegjennomgang av norsk skolesektor. Anbefalingene fra OECD ble tatt med i utformingen av den nye strukturen i VGS mens innspillene fra rådene og aktørene i skolen ble overhørt. I dag er utviklingen av VGS nært tilknyttet OECD. UDIR er nært involvert i organisasjonen og utviklingen av nye ideer i UDIR foregår nå i stor grad i internasjonale fora. Målinger av elevers resultatoppnåelse ligger til grunn for mye av dagens skoleutvikling. De mye debatterte PISA-testene framstår som mål på hvor godt eller dårlig det norske skolesystemet fungerer. Både blant ledende politikere, byråkrater og fagpedagoger trekkes resultatene fra testene inn som sentrale mål på hvilke tiltak som skal settes inn og hva som skal være nye satsningsområder for videre skoleutvikling.

8.1.4 Et nytt jerntriangel?

Mens den første Maktutredningen kartla segmenter og jerntriangler med sterk representasjon av profesjoner og organiserte interessegrupper, kan vi nå se konturene av nye triangler. I utdanningssektoren er det åpenbart at sentrale politikere, byråkrater og enkelte pedagogiske forskningsmiljøer utgjør et slikt triangel som langt på vei gir retningen for mulige reformprosesser.

Forskere: Utvalgte pedagogiske forskningsmiljøer er i dag sterkt involvert i utarbeidelsen av premissgrunnlaget for skoleutviklingen. På oppdrag fra UDIR innhenter og analyserer forskningsmiljøene kunnskapsgrunnlaget for den videregående skolen. Forskningsmiljøene leverer også egen uavhengig forskning og innhenter internasjonal forskning. Når reformer og ulike tiltak skal evalueres, er det de samme forskningsmiljøene som får oppdraget med evaluering. Forskningsmiljøene er også i økende grad avhengig av UDIR og de internasjonale aktørene for å få tildelt midler til sin virksomhet og sine prosjekter.

De pedagogiske forskningsmiljøene har i dag overtatt definisjonsmakten i debatten om den faktiske situasjonen i den videregående skolen. Dette står i kontrast til hvordan yrkesutøverne tidligere deltok i faglig-pedagogisk debatt om utforming av skolen gjennom gjensidig kontakt med RVO og faglig-politisk engasjement i lærerorganisasjonene. Yrkesutøvere og fagmiljø ved skolene bidro tidligere i det offentlige ordsiftet med sine erfaringer med lokale forsøk, men også med erfaringer fra andre lands skolesystem. Forskningsmiljøene ved ILS i Oslo, NIFU i Trondheim og Lesesenteret i Stavanger har i dag en sterk posisjon som pedagogisk ekspertise. Det er trolig færre yrkesutøverne som deltar i den offentlige debatten. Noen deltakere får stor medieoppmerksomhet og kan bli omtalt som *guru`er* eller *superlærere*. Men det er et spørsmål om hvorvidt de faktisk får gjennomslag for sine ideer. En hoveddrivkraft bak forskningsmiljøenes høye status er det økte behovet for kunnskapsgrunnlag og datainnhenting som den økte vekten på målstyring har medført. Det politiske ønsket om et bedre faktagrunnlag om tilstanden i skolen har ført til en sterk økning i målinger, og forskningsmiljøene har stått parat til å påta seg disse oppgavene. Samtidig har det politiske miljøet i stor grad vektlagt forskningsmiljøenes kunnskapsinnhenting som premiss i skoleutviklingen og i mindre grad ønsket å lytte til yrkesutøverne.

Byråkrater: Utdanningsdirektoratet har i dag vel 300 ansatte som arbeider med et bredt spekter av arbeidsoppgaver knyttet til skoleutvikling. UDIRs virksomhet har i stor grad blitt internasjonal gjennom nær kontakt med OECD og andre internasjonale læringssystemer. Det er i stor grad internasjonale aktører som OECD og EU som legger rammene for UDIRs skoleutvikling. De ansatte i UDIR er ansvarlig for oversettelsen og overføringen av reformideer hentet fra utlandet. Nedleggelsen av rådssystemet førte en hel del av den faglig-pedagogiske ekspertisen inn under sterkere politisk kontroll i et nytt og stort departement. I 2004 gikk mange av disse ekspertene over i UDIR. I disse omstillingene ble det i liten grad diskutert hvordan man skulle legge til rette for en gjensidig kontakt med fagmiljøene i skolen. I dag er de innadrettede og nasjonale læringssystemene i UDIR i stor grad preget av en hierarkisk struktur hvor implementering av reformideer er det mest sentrale. En oppstrømslogikk med innspill og ideer fra yrkesutøvere til UDIR forekommer i liten grad og er ikke formalisert.

I løpet av de siste 30 årene har det blitt bygget opp et skolefaglig miljø på fylkesnivå som følge av skoleeiers økte ansvar og oppgaver. Disse fagpersonene har som oppgave å legge til rette for at skoleeier kan sørge for sitt resultatansvar. Fagmiljøene på fylkesnivå er engasjert i skoleutvikling ved å utarbeide egne forslag til skoleutvikling for skoleeier. Som mine undersøkelser kan tyde på virker det som om skoleeier og fagmiljøene i fylkeskommunen har en hierarkisk struktur som i liten grad involverer yrkesutøverne i skoleutviklingen.

Politikere: Strukturendringen og reformene de siste 25 årene har hatt bred støtte blant de politiske partiene. Det har i liten grad vært debattert hvordan yrkesutøvere skal ha medbestemmelse i utformingen av skolen. Det har derimot vært enighet om økt vekt på bedre skoleledelse. Idealet om en bred forankring og medbestemmelse i prosessene er forlatt til fordel for økt vekt på effektiv styring av sektoren. Samtidig hevdet Maktutredningen fra 2003 at det har vært en forskyvning av makt fra de folkevalgte til den utøvende makt og det kan synes som om utdanningspolitikken i mindre grad enn tidligere bestemmes i Stortinget. Store reformer har vært preget av sterke statsråder som Gudmund Hernes og Kristin Clemet. Samtidig bestemmes utdanningspolitikken i dag også på grunnlag av resultatene ved fylkestingsvalg. Fagmiljøene i fylkeskommunene har blitt bygget ut i takt med fylkeskommunenes økte ansvar og oppgaver i den faglig-pedagogiske utvikling. Skoleeiers styringsrett har gitt politikere i fylkestinget en større innflytelse over utvikling av skolen. Det

er imidlertid mer usikkert om denne endringen har ført til økt debatt om utviklingen av skolen på fylkesplan.

I det nye styringstriangelet i utdanningssektoren, kan det synes som det har dannet seg et *øvre kretsløp* hvor visjonen og kursen for utviklingen av den videregående skolen utarbeides. Her er representantene fra forskningen, byråkratiet og politikken representert. Ideene og det faglig-pedagogiske grunnlaget som utvikles i det nye styringstriangelet og sendes så videre nedover i en hierarkisk struktur til fylkeskommunen, skolen og lærerne. Det er da i hovedsak snakk om implementering av og i liten grad dialog om reformideene. Det øvre kretsløpet har i liten grad kontakt med lærerne i skolen og det *nedre kretsløpet* hvor ideene om utviklingen av skolen skal settes ut i livet. Her er representanter fra fylkeskommunen, skoleledelse og noen lærere representert. I den grad det er kontakt mellom kretsløpene er den tilfeldig og ikke formalisert.

8.1.5 Medvirkning og medbestemmelse: Elever og lærere

Det er et påfallende paradoks at politikere, byråkrater og fagpedagoger understreker betydningen av å involvere elevene i beslutningsprosesser, både for å skape motivasjon og engasjement, men også for å få til bedre løsninger. Da er det nærmest oppsiktsvekkende at det tilsvarende perspektivet er skjøvet i bakgrunnen når det gjelder medvirkning fra de ansatte i skolen. Spesielt påfallende blir dette når en tar i betraktning at mange av disse ansatte har en utdanning fullt på høyde med mange av forskerne og byråkratene i utdanningssektoren. I Stortingsmelding nr. 33 fra 1991-92 var et av målene for den videregående skolen å gi elevene større muligheter for aktiv deltakelse i utdanningssystemets styringsorganer og i læringsprosessen.⁵¹⁷ Ved nedleggelse av lærerrådet hevdet Stortingsmeldingen at det var viktige å lovfeste elevenes deltakelse i skolens styrende organer for slik å bidra til engasjement om og medbestemmelse/innflytelse over egen opplæringssituasjon.⁵¹⁸ Det er paradoksalt at lærere skal legge til rette for elevenes aktive deltakelse i skoleutviklingen mens de selv i mindre grad enn tidligere har muligheten til å delta i den samme utviklingen.

⁵¹⁷ St.meld. nr. 33(1991-92): s. 23.

⁵¹⁸ Ot. prp. nr. 59 (1992-93): s. 52.

Etterord

Kunnskapsbedrifter: Google, sunnmøringen- og skolen

I moderniseringen av offentlig forvaltning som har foregått siden slutten av 1980-tallet har inspirasjonen og ideene ofte vært hentet fra privat næringsliv. Hvordan er så de nye styringstrendene i moderne og innovative kunnskapsbedrifter? I løpet av de siste 20 årene har Google etablert seg som et verdensomspennende og ledende firma innen it-bransjen. Googles suksessmodell har på mange måter revolusjonert oppfatningen av ledelse og styring i organisasjoner.⁵¹⁹ Sentralt i Googles styringsfilosofi er tett kontakt mellom de ansatte og ledelsen i organisasjonen. I Google arrangeres det ukentlige debattforum hvor alle i organisasjonen kan diskutere de 20 mest stilte spørsmålene innad i organisasjonen. De ansatte oppfordres til enhver tid å stille spørsmål til ledelsen gjennom ulike kommunikasjonsplattformer eller direkte per epost til ledere på alle nivå. Ledelsen sender jevnlig ut spørreundersøkelser til medarbeiderne med spørsmål om hvordan bedriften kan løse sine mest sentrale spørsmål. Ledere i Google blir jevnlig vurdert av sine medarbeidere og undersøkelsene brukes i organisasjonen for å bedre ledelseskulturen. Ledere som får dårlige tilbakemeldinger følges opp, og i løpet av kort tid har de forbedret sine resultater i 75 % av tilfellene.⁵²⁰ Sentralt for Googles forretningsmodell er i størst mulig grad å benytte seg av de ansattes ressurser i utviklingen av selskapet.

Kjersti Kleven, styreleder i Kleven-konsernet og Norsk Industri, hevder hun kjenner seg igjen i mange av ideene i Googles styringsmodell og finner klare likhetstrekk i den bedriftskulturen hun kjenner fra Nord-Vestlandet. Kleven mener at sentrale momenter i den sunnmørske bedriftskulturen er lite hierarki, kort vei fra toppledelse til folk på gulvet og åpenhet for nye ideer. Kleven ser det som avgjørende å verne om bedriftskulturen på Nord-Vestlandet og advarer mot misforstått profesjonalisering hvor den fordelene man har hatt faller bort.⁵²¹

Den styringsmodellen som gradvis har blitt innført i skolesektoren de siste 30 årene, har trolig virket begrensende for lærernes engasjement i utviklingen av den videregående skolen. De nye styringsmodellene i næringslivet har flere paralleller til de idealene og organisasjonsmodellene som var godt etablerte og hadde en lang tradisjon i norsk skolesektor før 1990. Mye taler for at en kunnskapsbedrift som skolen kan vinne på å etablere systemer

⁵¹⁹ **Bernhard Giraud (2009):** The Google Way-How One Company is Revolutionizing Management As We Know It, No Starch Press Inc

⁵²⁰ <http://www.entrepreneurial-insights.com/google-way-motivating-employees/>, 05.10.15

⁵²¹ <https://www.nett.no/Nettno/Overskriftene/Googlemodellen-er-nordvestlandsk>, 05.10.15

som gir grunnlag for større medvirkning og medbestemmelse. Kunnskapsbedrifter er trolig avhengig av åpenhet og tillit, dialog og en kultur for innspill og ideer fra de som jobber ”på golvet”. Det kan styrke lærernes motivasjon for arbeidet og identifikasjon med skolen. En endring av skolekulturen i en slik retning kan også styrke lærernes engasjement og deltakelse i utviklingen av skolen.

Litteraturliste

- Aanensen, Thomas (2009):** *Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket 1959-2007*, Masteroppgave i samfunnsøkonomisk analyse, Økonomisk institutt, Universitet i Oslo.
- Aasen, Petter, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottersen, Tine S. Prøitz og Frøyd Hertzberg (2012):** *Kunnskapsløftet som styringsreform- et løft eller et løfte?* *Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Universitetet i Oslo.
- Blichfeldt, Jan Frode, Trine Deichman-Sørensen og Torunn Lauvdal (1998):** *Mot et nytt kunnskapsregime?- Evaluering av Reform 94-Organisering og samarbeid-Sluttrapport*, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Christensen Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002):** *Forvaltning og Politikk*, 3. Utgave 2010, Universitetsforlaget, Oslo.
- Figved, Paul Brynjulf (1991):** *Videregående skole i Norge-Fra lærd skole og omvandrende geseller til én skole for all ungdom*, RVO, Oslo.
- Frøstrup, Anders (2015):** *Åpent brev til Isaksen*, Klassekampen, 06.10.2015.
- Giraud, Bernhard (2009):** *The Google Way-How One Company is Revolutionizing Management As We Know It*, No Starch Press Inch.
- Glesaaen, Marianne (2015):** *La lærerne få gjøre skolen bedre*, Aftenposten 12.10.2015.
- Grove, Knut og Svein Michelsen (2005):** *Lærarforbundet-mangfold og fellesskap-Historia om Lærarforbundet og organisasjonane som danna forbundet*, Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.
- Grove, Knut og Svein Michelsen (2014):** *Lektorene*, i Rune Slagstad og Jan Messel (red.), *Profesjonshistorier*, Pax Forlag, Oslo.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009):** *Sentraladministrasjonens Historie etter 1945; Den Nye staten? Tiden etter 1980(Bind 2)*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Oslo.
- Haaland, Arild (1966):** *Gymnaset under hammeren*, Pax Forlag, Oslo.
- Hambro, Carl (1966):** *Er gymnasiaster mennesker?*, Pax Forlag, Oslo.
- Helsvig, Kim Gunnar (2014):** *1814-2014 Kunnskapsdepartementets Historie*, *Kunnskapsdepartementet*, Oslo.
- Hernes, Gudmund (1986):** *Kan man ha ambisjoner i Norge*, Dagbladet, 31.12.1986.
- Hodne, Bjarne, Knut Kjeldstadli og Gøran Rosander(red.) (1981),** *I Muntlige kilder: Om bruken av intervjuer I etnologi, folkeminnevitenskap og historie;*, Universitetsforlaget.

- Klausen, Jan Erling (1994):** *Prosess og Struktur: Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen 1988-93*, Hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Kjeldstadli, Knut (1991),** *Fortida er ikke hva den engang var*; Universitetsforlaget, Oslo.
- Kristiansen, Eivind (1992):** *Fra fornem bønn til kamp for lønn-Filologenes og Realistenes Landsforening/Norsk Lektorlag/Norsk Undervisningsforbund 1892-1992*, J.W.Cappelens Forlag AS, Oslo.
- Kristiansen, Eli (1996):** *Innordning av fagkyndighet; Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen først på nittitallet*, Institutt for statsvitenskap, Statsvitenskap-Offentlig politikk og administrasjon V-1996, Universitetet i Oslo.
- Lauvdal, Torunn (1993):** *Pedagogikk, Politikk og Byråkrati- Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltningen på grunnskoleområdet 1969-1991*, Avhandling for graden dr. Polit, Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Trondheim 1993.
- Madsen, Per Anders (2014):** *Tillitskrise i Skole-Norge*, Aftenposten 26.06.2014
- Myhre, Jan Eivind (2011):** *Kunnskapsbærerne 1811-2011*(Bok 8), i John Petter Collett, Edgeir Benum, Dag Gjestland og Ivar Torgersen (red.), *Universitet i Oslo 1811-2011*, Unipub.
- Møller, Jorunn (2014):** *Ledelse som masteride i norsk skole sett i et internasjonalt perspektiv* (kap. 5) i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo.
- Næss, Håward (2013):** *Ingen genanse for verdighet*; Masteroppgave ved Universitetet i Nordland.
- Norsk Lektorlags Gymnasutvalg (1962):** *Gymnaset i Søkelyset*, J.W.Cappelens Forlag, Oslo.
- Norsk Lektorlags Gymnasutvalg (1964):** *Gymnaset i Søkelyset II Miljø-Fag-Metode*, J.W.Cappelens Forlag, Oslo.
- Røvik, Kjell Arne (2014):** *Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet* (kap. 1), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo.
- Røvik, Kjell Arne og Hilde M. Pettersen (2014):** *Masterideer* (kap 2), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo.

Røvik , Kjell Arne og Tor Vidar Eilertsen, Torbjørn Lund (2014): *"Hvor har de det fra, og hva gjør de med det?" Utdanningsdirektoratet som innhenter, oversette og iverksetter av reformideer*(kap. 3), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo.

Seip, Åsmund Arup (1990): *Lektorene-Profesjon, organisasjon og politikk 1890-1980*, Fagbevegelsens senter for forskning utredning og innovasjon.

Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionalisering*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke A/S, Bergen.

Sirevåg, Tønnes (1988): *Utsyn over norsk høgre skole-Frå lærde skolar til lov om videregående opplæring*, Universitetsforlaget, Oslo.

Sjøberg, Svein (2014): *Pisafisering av Norsk Skole- En suksesshistorie fra OECD* (kap 7), i Røvik, Eilertsen og Furu (red.), *Reformideer i norsk skole-spredning, oversettelse og implementering*, Cappelen Damm As, Oslo.

Slagstad, Rune (2001): *De nasjonale strateger*, Pax Forlag A/S, Oslo.

Slagstad, Rune (2006): *Kunnskapens hus*, Pax Forlag AS, Oslo.

Skarpenes, Ove (2007): *Kunnskapens legitimering- Fag og læreplaner i videregående skole*, Abstrakt Forlag As, Oslo.

Skårderud, Jo Røed (2015): *Krever tøffere krav*, Klassekampen 30.10.2015.

Telhaug, Alfred Oftedal (2005): *Kunnskapsløftet - Ny eller gammel reform*, 6. Opplag 2009, J.W. Cappelens Forlag AS, Oslo.

Telhaug, Alfred Oftedal (1975): *Vår nye videregående skole-Oversikt over og kommentarer til reformarbeidet*, Lærerstudentenes Forlag A/S, Oslo.

Telhaug, Alfred Oftedal (2005): *Kunnskpsløftet-Ny eller gammel skole*, J.W.Cappelens Forlag a.s., Oslo.

Telhaug, Alfred Oftedal og Tora Korsvold (1989): *Fra eksamenskommisjoner til politiske råd*, Taphir forlag, Oslo.

Telhaug, Alfred Oftedal og Odd Asbjørn Mediås (2003): *Grunnskolen som nasjonsbygger-Fra statspietisme til nyliberalisme*, Abstrakt forlag AS, Oslo.

Telhaug, Alfred Oftedal, Per Eivind Kjøl, Alf Inge Wallum, Rolf Th. Tønnessen, Nina Volckmar (1999): *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000-En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer*, 1. utgave, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.

Thommessen, Olemic (2014): *Hva betyr Grunnloven for deg?*, Aftenposten 16.02.2014.

Trippestad, Tom Are (2009): *Kommandohumanisme-En kritisk analyse av Gudmund Hernes`retorikk, sosiale ingeniørkunst og utdanningspolitikk*, Avhandling for graden philosophiae doctor(Phd), Universitetet i Bergen.

Volckmar, Nina (2004), *Fra Solidarisk Samværskultur til Kunnskapssolidaritet-Det sosialdemokratiske skoleprosjektet fra Sivertsen til Hernes*, Dr. Polit-avhandling, Pedagogisk institutt, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU Trondheim.

Nettsteder:

Entrepreneurial Insights: <http://www.entrepreneurial-insights.com/google-way-motivating-employees/>, 05.10.15.

Euroclios hjemmeside: <http://www.euroclio.eu/new/index.php>, 27.01.2015.

European Association of History Education: <http://www.euroclio.eu/new/index.php>
02.12.2014.

Institutt for lærerutdanning og skoleforsknings(ILS) informasjonsside:

<http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekt-sider/pisa/om-pisa/>, 12.10.2015.

Norsk Lektorlag d.y: <http://www.norsklektorlag.no/organisasjon/category118.html>,
06.09.15.

Norsk Lektorlag d.y: <http://www.norsklektorlag.no/fagutvalg/category162.html>, 06.09.15.

Nett.no: <https://www.nett.no/Nettno/Overskriftene/Googlemodellen-er-nordvestlandsk>,
05.10.15.

Regjeringens internettportal:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utdanningsdirektoratet_opprettet/id252013/,
17.08.2015.

Svarbrev fra Statsråden til grupper og enkeltpersoner: Utdannings og
forskningsdepartementet, 16.05.03. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/svarbrev-fra-clemet-om-skolepolitikken-m/id91003/>, 06.11.2015.

Utdanningsforbundets hjemmeside: <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Om-forbundet/Organisasjon/Historikk/>, 20.10.2015

Utdanningsdirektoratets nettverksportal: <http://www.udir.no/Stottemeny/Om-direktoratet/Kontaktinformasjon/> 25.10.2015.

Utdanningsdirektoratet nettveksportal: Læreplan generell del:

<http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Generell-del-av-lareplanen/Innleiing/>,

26.08.2015.

Lover/Offentlige dokumenter:

Besl. O. No. 95 (1896), j fr. Indstil. O. VII, Beslutning til Lov om høiere Almenskoler, 17-23. 1896.

Besl. O. No. 75 (1935), j fr. Indstil. O. Nr. 60 og nr. 4, Beslutning til Lov om høiere Almenskoler, 1935.

Besl. O. Nr. 135 (1964), j fr. Indstil. O. Nr. 77, Om realskoler og gymnas, 29. mai 1964.

Besl. O. nr. 51(1973-74); Jfr. Besl. L. nr. 50, 4. juni 1974.

Besl. O. nr. 30 (1973-74); Jfr. Innst. O. nr. 28, 20. mai 1974.

Besl. O. nr 145(1992-93); Jfr. Innst. O. nr. 135, 4 juni 1993.

Indst. Og Besl. O. No. 73 (1868-1869), Indstilling fra Kirkekomiteen NO. 2, 2. november 1868.

Innst. O. nr. 28(1973-74); Tilråkning frå kyrkje- og undervisningsnemda om lov om gymnaset, 2. Mai 1974.

Innst. S. nr. 186 (1990-91); Innstilling fra Kirke- og undervisningskomiteen om organisering og styring i utdanningssektoren, 5. Juni 1991.

Innst. O. nr. 95(1991-92); Innstilling fra kommunal og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner(kommuneloven), 16. juni 1992.

Innst. S. nr. 185(1991-92); Innstilling fra kirke og undervisningskomiteen om organisering av utdaningsadministrasjonen m.m., 3. Juni 1992.

Innst. O. nr. 135(1992-93); Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov, Oslo 28. Mai 1993.

Innst. S. nr. 268(2003-2004); Innstilling til Stortinget fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 11 juni 2004

St.meld. nr. 33(1991-92): Kunnskap og kyndighet-Om visse sider ved videregående opplæring, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 13. mars 1992.

NOU 1988:22, Med viten og vilje: innstilling fra Universitets- og høyskoleutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 22. juli 1987 : avgitt til Kultur- og vitenskapsdepartementet 9. september 1988.

NOU 2002:10: *Førsteklasses fra første klasse-Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*, Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 14. juni 2002.

NOU 2003:16, *I første rekke-Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*, Avgitt til Utdannings- og Forskningsdepartementet, 5. Juni 2003.

St. meld. nr. 44(1974-75): *Om videregående opplæring*, Tilrådning fra Kirke- og undervisningsdepartementet, 7. Februar 1975.

St. Meld. nr. 37(1990-1991): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*, Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 12. april 1991.

St. Prp. nr. 75(1991-92): *Om omorganisering av utdanningsadministrasjonen m.m.*, 3. april. 1992.

St. meld. nr. 30(2003-04): *Kultur for læring*, Utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 2. April 2004.

St. Meld. nr. 33(1991-92): *Kunnskap og kyndighet-Om visse sider ved videregående opplæring*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 13.03.1992.

OECD-Vurdering av norsk utdanningspolitikk: *Norsk rapport til OECD; Ekspertvurdering av OECD*, Kirke og Undervisningsdepartementet, Aschehoug 1989.

O. No. 4 (1868-1869): *Om offentlige Skoler for den høiere Almendannelse*, indstilling af 23. Juni 1868.

Ot. prp. No. 1(1963-64): *Om realskole og Gymnas*, 21. Juni 1963.

Ot prp. nr 18(1973-74): *Om lov om gymnaset*, 14 desember 1973.

Ot. Prp. nr. 59(1992-93): *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*, Kommunal og arbeidsdepartementet, Oslo 2. April 1993.

Ot. Prp. nr. 67(2002-2003): *Om lov om endring i lov 17. Juni 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående opplæring(opplæringslova), Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa*, 11 april 2003.

Rådet for videregående opplærings arkiv-Riksarkivet:

Brev fra KUD til RVO: Struktur og sammensetning av utvalg i RVO, 13.7.1984, Serie Aa *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

Brev fra RVO til KUD om publikasjonsvirksomhet: 9.5.1978, Serie Dc, L0166:*Saksarkiv 1978-86, 008.5 RVOs tidsskrift*, Riksarkivet.

Brev Fra RVO til KUD med notat om RVO-tidsskrift: 11.10.1976, Serie Dc, L0166:*Saksarkiv 1978-86, 008.5 RVOs tidsskrift* , Riksarkivet.

Brev fra RVO til Oppegård VGS: 6.3.1991. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

Brev til RVO fra Ski VGS: 11.9.1986. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

Brev til RVO fra Eidsvoll VGS: 11.9.1986. Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

Høringsuttalelse fra RVO: Områdegjennomgang av den Statlige Undervisningsadministrasjonen+Statskonsultsrapport 1989: saksdokument 31/89, møte RVO 2/89-7 mars 1989, Serie Aa Møtebøker med sakspapirer, L0872, Riksarkivet.

Orientering om fagplanrutiner: møte RVO 21/89, (dato kommer ikke frem i dokumentet)Serie Dd *Fagplaner generelt*, L0166, Riksarkivet.

Retningslinjer for desentralisert fagplanarbeid: vedtatt av RVO september 1982, Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0628, Riksarkivet.

Regler for hovedlærere: Kirke og undervisningsdepartementet, juni 1977. Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

Regler for ordning med lærerråd og klasselærerråd: 18.08 1978. Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

Regler om skoleutvalgets gjøremål: Kirke og undervisningsdepartementet, vedtatt 18.08.1978. Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

Regler for utvalgssekretærer: sak RVO 100/84,(dato kommer ikke frem i dokumentet) Serie Ab *Møtebøker diverse utvalg*, L0630, Riksarkivet.

Statskonsult-Områdegjennomgang av den Statlige Undervisningsadministrasjonen; vedlegg til saksdokument 31/89, møte RVO 2/89, Seria Aa Møtebøker med sakpapirer, L0872, Riksarkivet.

A-VGS(som nevnt i innledning er dette og B-VGS arkivmaterialet anonymisert)

Brev fra fylkeskommune A til A-VGS; 24.09.1992.

Brev fra KUF til fylkene: 26.01.1993.

Lærerrådsmøte A-VGS, 13.11.1978.

Lærerrådsmøte A-VGS, 13.03.1979.

Lærerrådsmøte A-VGS, 21.08.1979.

Lærerrådsmøte A-VGS, 18.01.1980.

Lærerrådsmøte A-VGS, 17.11.1983.
Lærerrådsmøte A-VGS, 30.01.1985.
Lærerrådsmøte A-VGS, 11.05.1988.
Lærerrådsmøte A-VGS, 28.09.1988.
Lærerrådsmøte A-VGS, 12.05.1989.
Lærerrådsmøte A-VGS, 15.06.1989.
Lærerrådsmøte A-VGS, 30.10.1989.
Lærerrådsmøte A-VGS, 23.05.1990.
Lærerrådsmøte A-VGS, 14.05.1992.
Lærerrådsmøte A-VGS; 14.10.1992.
Lærerrådsmøte A-VGS, 16.10.1992.
Lærerrådsmøte A-VGS, 04.02.1992.
Lærerrådsmøte A-VGS, 07.04.1994.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 29.03.1982.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 18.11.1982.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 24.11.1982.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 27.11.1985.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 13.02.1986.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 29.10.1987.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 29.10.1989.
Skoleutvalgsmøte A-VGS, 23.05.1990.
Uttalelse fra lærerrådet ved A-VGS sendt fylkesskolesjefen, 01.02.1984.
Fylkeskommune A, hjemmeside for A-VGS, 01.06.2015.
Fylkeskommune A, nettportal, avdelinger og organisasjonskart, 01.06.2015.

B-VGS/Fylkeskommune B

Brev fra rektor ved B-VGS, 28.02.1991.
Brev fra Fylkeskommune B til B-VGS, 02.03.1998.
Lærerrådsmøte B-VGS, 21.09.1986.
Lærerrådsmøte B-VGS, 29.10.1986.
Lærerrådsmøte B-VGS, 18.06.1987.
Lærerrådsmøte B-VGS, 12.06.1991.
Lærerrådsmøte B-VGS, 11.09.1991.

Lærerrådsmøte B-VGS, 24.10.1992.

Hovedlærermøte B-VGS, 20.10.1988.

Skoleutvalgsmøte B-VGS, 28.10.1986.

Skoleutvalgsmøte B-VGS, 18.09.1987.

Skoleutvalgsmøte B-VGS, 14.09.1992.

Instruks for skoleutvalg, vedtak i utdanningsutvalget, Fylkeskommune B, 10.01.1996.

Skolens styringsorgan; ”Styringsgruppa”(sic) oppnevnt av fylkesutdanningssjefen med mandat å drøfte styringsorgan i videregående skoler i Troms, Fylkeskommune B, 21.03.1995.

B-VGS 25 år: jubileumspamflett, 2010.

Fylkeskommunes Bs hjemmeside for B-VGS, 18.05.2015.

Strategiplan for Fylkeskommune B.

Norsk Lektorlag d.e.

(alt arkivmateriale for Norsk Lektorlag/Norsk Undervisningsforbund er å finne hos Utdanningsforbundet. Egne mapper for landsseksjonene/fagrådene etter periode)

Brev/korrespondanse:

Brev fra Landsseksjonen for Samfunnsfag og Historie til KUD, (dato fremkommer ikke i dokumentet)1977.

Brev fra Norsk Lektorlag til Lektor Ole Lindquist, Island. 8.10.1980.

Brev fra Finn Holden til Landseksjonen i samfunnsfag/sosialfag, 19.05.1988.

Brev til FPU v Ole Kristian Grimnes, fra Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 27.09.1989.

Årsmeldinger:

Årsmelding 1981, Landseksjonen for historie og samfunnskunnskap, 12.02.1982.

Årsmelding 1982, Landseksjonen for historie og samfunnskunnskap, 17.12.1982.

Årsrapport 1985, Landseksjonen for historie og samfunnskunnskap, 27.02.1986

Årsrapport 1986, Landseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 1987.

Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1976 og 1977.

Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1978 og 1979.

Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1980.

Årsmelding for Landseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 1976,1985, 1987.

Årsmelding for Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 1987, 1988, 1989.

Rapporter/Referater/Program

Rapport fra samfunnsfagskurset Hurdalssjøen 31. juli til 3.8.1978, 14.08.1978.
Program fra sommerkurs, journal nr. 2707/80, 12.06.1980.
Oppnevning av formann i Landseksjonen for historie og Samfunnsfag, 03.02.1981.
Referat styremøte i Landsseksjonen for Historie og Samfunnskunnskap, 12.04.1983.
Referat fra styremøte Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 18.03.1985.
Referat fra møte i Landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag, 13.02.1989.
Sentrale Arbeidsoppgaver for Landsseksjoen for Samfunnsfag/Sosialfag for perioden 1987-90. Vedlagt årsmelding for 1985.

Lærerforbundet

Sentralstyret(SST)
SST sak nr. 157/93, 30.09.1993.
SST sak nr. 022/94, 13.01.1994.
SST sak nr. 74/95, 08.03.1995.
SST sak nr 131/95, dato fremkommer ikke av dokumentet
SST sak nr. 267/95, saksfremstilling og referat, 23.08.1995.
SST sak nr. 006/96, 15.12.1995.
Utvalg for faglig-pedagogiske spørsmål sak nr. 47/96, 07.05.1996.
Brev fra Lærerforbundet i Oppland til sekretariatet, *Oppnevning av fagråd for samfunnsfag*, 28.06.1993.
Brev til Lærerforbundet fra Oppland Fylkeslag, 10.11.1993.
Brev fra Fagråd for samfunnsfag v/ Dagne Lund til sekretariatet, 20.02.1995.
Brev fra Lærerforbundet til Fagråd for samfunnsfag v/Dagne Lund, 05.04.1995.
Brev fra Fagråd for samfunnsfag v/ Dagne Lund til sekretariatet, 20.05.1995.
Brev fra Fagråd for samfunnsfag v/ Dagne Lund, 06.06.1995.
Brev *Til deltakerne på samfunnsfagskonferansen på Hafjell 13. og 14. Februar 1995* fra Fagråd for samfunnsfag, 6.12.1995.
Retningslinjer for fagpolitiske råd i Lærerforbundet, 24.06.1993.
Notat til utdanningspolitisk avdeling i Lærerforbundet fra Kristin Sannes. 04.11.1993.
Årsmelding for Fagråd for samfunnsfag 1994, arkivført 23.01.1995.
Årsmelding for Fagråd for samfunnsfag 1995, arkivført 07.03.1995.

Utdanningsforbundet

Sentralstyret(SST)

SST, saksframlegg, arkivreferanse 200200268-3, 07.02.2002.

SST, landsmøte sak LM7.2. Kultur og struktur for utvikling: strategi for eit sterkare forbund, 2006.

SST, saksframlegg, arkivreferanse 06/00324-4, 08.03.2007.

SST, saksframlegg, arkivreferanse 06/00324-47, 10.12.2009.

SST sak nr. 63/09, Arbeidsutvalget, saksframlegg, arkivreferanse 200200268-73.

Brev fra Utdanningsforbundet til fylkeslagene, 12.12.2007.

Aviser/Tidsskrift:

Dagbladet; 27. oktober 1986, s 10-11.

Skoleforum

(Skoleforum er tilgjengelig hos Universitetsbiblioteket, ved Universitetet i Oslo)

Skoleforum: nr. 1/80.

Skoleforum: nr. 19/80.

Skoleforum: nr. 22/80.

Skoleforum: nr. 5/82.

Skoleforum: nr. 11/82.

Skoleforum: nr. 18/82.

Skoleforum: nr. 21/82.

Skoleforum: nr. 1/83.

Skoleforum: nr. 5/83.

Skoleforum: nr. 17/83.

Skoleforum: nr. 20/83.

Skoleforum: nr. 21/83.

Skoleforum: 1985: eget bilag med hovedavtalen for undervisningspersonale i fylkeskommunale skoler.

Skoleforum: nr. 4/86.

Skoleforum: nr. 20/86.

Skoleforum: nr. 21/86.

Skoleforum: nr. 8/89.

Skoleforum: nr. 17/89.
Skoleforum: nr. 19/89.
Skoleforum: nr. 20/89.
Skoleforum: nr. 3/90.
Skoleforum: nr. 6/90.
Skoleforum: nr. 9/90.
Skoleforum: nr. 14/90.
Skoleforum: nr. 20/90.
Skoleforum: nr. 2/91.
Skoleforum: nr. 2/92.
Skoleforum: nr. 9/92.
Skoleforum: nr. 16/92.
Skoleforum: nr. 18/92.
Skoleforum: nr. 1/93(hele nummeret og spesielt lederartikkel av Anders Folkestad).

Skolefokus(Tidsskrift for Lærerforbundet)

Skolefokus: nr. 1/93.
Skolefokus: nr. 11/01.

Videregående Opplæring

(Videregående Opplæring er tilgjengelig hos Nasjonalbiblioteket)

Videregående Opplæring: nr. 1/77.
Videregående Opplæring: nr. 2/78.
Videregående Opplæring: nr. 3/79.
Videregående Opplæring: nr. 4/79.
Videregående Opplæring: nr. 4/80.
Videregående Opplæring: nr. 3/82.
Videregående Opplæring: nr. 6/83.
Videregående Opplæring: nr. 2/3/85.
Videregående Opplæring: nr. 2/86.
Videregående Opplæring: nr. 2/89.

Samtaler/spørreundersøkelser/forespørsler

Berntsen, Hugo Rode: medlem av fagrådet for samfunnsfag/Utdanningsforbundet 2002-, Fylkeslaget i Vestfold, samtale 4.12.2014.

Christiansen, John Christian: Rådgiver ved Avdelingen for læreplanutvikling-UDIR, svar på henvendelse 11.04.2014.

Henningsen, Rune: : medlem av fagrådet for samfunnsfag/Utdanningsforbundet 2002-, Fylkeslaget i Vestfold , samtale 15.12.2014.

Holden, Finn: leder i landsseksjonen for historie og samfunnsfag, og landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag 1981-86, samtale 24.09.2015.

Krogh, Mette:(tidl. Schjærven): Fagrådet for samfunnsfag/Utdanningsforbundet 2002-, Fylkeslaget i Vestfold, samtale 03.12.2014.

Lærer ved B-VGS: har lang fartstid fra skoleverket, ansatt ved B-VGS siden 1990, har vært engasjert i organisasjonsarbeid, både ved skolen og på fylkesnivå, har hatt kontakt med nasjonale forskningsmiljø om faglig-pedagogisk utvikling, samtale 10.05.2015.

Lønnå, Elisabeth: leder i fagrådet for samfunnsfag og religion 1990-93, samtale 17.09.2015.

Moen Sund, Astrid Kristin: Arbeidet i kirke og undervisningsdepartementet på 1990-tallet ansatt i Utdanningsforbundet fra 2004, engasjert i arbeidet med fagrådene, samtale 26.09.2014.

Nordlie, Morten: lang fartstid i skoleverket som lærer, fagkonsulent i RVO, ansatt i departementet i en årrekke, 01.10.2014.

Rysevik, Torbjørn: lang fartstid i fagforeningen, fra 1980-tallet til i dag, i dag ansatt i Utdanningsforbundet, samtale 26.09.2014.

Rådgiver: ved utdanningsavdelingen i Fylkeskommune B, samtale 25.03.2015.

Sommerdal, Kirsti Renate: rådgiver i seksjon for medlemsservice, Utdanningsforbundet, svar på henvendelse 08.09.2015.

Skevik, Olav: leder i landsseksjonen for samfunnsfag/sosialfag 1987-90, samtale 15.09.2015.

Sølvberg, Erik: medlem i landseksjonen for Historie og Samfunnsfag 1976-81, har også blant annet vært lærebokforfatter, medlem av læreplangrupper, samtale 27.10.2014.

Thorbjørnsen, Arild: lang fartstid fra skoleverket som lærer, rektor, fagkonsulent i RVO, ansatt i departementet, både under R94 og Kunnskapsløftet 7.10.2014.

A-VGS:

Svar på spørreundersøkelse lærer, A-VGS, 17.04.2015.

Svar på spørreundersøkelse lærer, A-VGS, 27.04.2015.

Svar på spørreundersøkelse lærer, A-VGS, 06.05.2013.

Svar på spørreundersøkelse fra skoleleder ved A-VGS, 13.05.2015.

B-VGS:

Svar på spørreundersøkelse: skoleleder ved B-VGS, 28.05.2015.

Svar på spørreundersøkelse lærer, B-VGS, 17.04.2015.

Svar på spørreundersøkelse lærer, B-VGS, 22.04.2015.

Svar på spørreundersøkelse lærer, B-VGS, 29.04.2015.

Vedlegg / Appendiks

Spørsmål til informanter

Om medbestemmelse ved din skole:

1. Hvor lenge har du vært ansatt i skolen og kan du gi en kort beskrivelse av din arbeidskarriere i videregående skole?
2. Har du vært engasjert i lærerråd/skoleutvalg/ eller tillitsmanns/fagforeningsarbeid i din tid ved skolen?
3. Hvordan opplevde du dette arbeidet? (oppfølgingsspørsmål etter hvilken erfaring du har)
 - a) Er det noen saker du oppfattet som viktige som ble behandlet i skoleutvalgene/lærerrådet?
 - b) Kan du beskrive din opplevelse av arbeidsformen/samarbeidsklimaet mellom skoleledelse/skoleutvalg/lærerråd
 - c) I hvilken grad og hvordan opplevde du at lærerrådet og representantene i skoleutvalget hadde medbestemmelse i beslutninger tatt ved skolen?
4. Hva vil du si er den største endringen i deltakelsen og medbestemmelsen for lærere i VGS de siste 30 årene?
5. Hvordan opplever du samarbeidsklimaet mellom skoleleder og lærerne på skolen i dag? Og i hvilken grad opplever du at lærerne/lærerkollegiet har medbestemmelse i beslutninger tatt av skoleleder?
6.
 - a) Vil du si at skoleleder/skoleeier er lydhør for eventuelle innspill fra lærerkollegiet? Og i hvilken form kan lærerkollegiet komme med slike innspill?
 - b) Skjer det, eventuelt hvor ofte, at lærerkollegiet i plenum er samlet for å diskutere og eventuelt ta stilling til saker ved skolen?
 - c) I de tilfeller hvor et flertall av lærerkollegiet er uenig med skoleleder/skoleeier, opplever du at lærerkollegiets innspill blir tatt hensyn til?
7. Hvordan vil du beskrive aktiviteten, deltakelsen og engasjement i fagforeningen og klubben ved din skole, nå i forhold til tidligere?
8. Om tillitsmannsutvalget(TMU)/eller lignende:
 - a) I hvilken grad opplever du at lærerne ved din skole følger med på hvilke saker som er oppe i TMU?
 - b) Hvor mye gjennomslag vil du si at lærerne får i saker som behandles i TMU?
 - c)

Om kontakt med sentral myndighet:

1. Gi en kort beskrivelse av din utdanningsbakgrunn og dine undervisningsfag ved skolen?
2. Var du eller noen av dine kolleger i kontakt med RVO(Rådet for videregående opplæring)? Hvordan opplevde du/dere denne kontakten?
3. I hvilken grad opplevde du å ha nytte av bladet Videregående Opplæring?
4. Hadde du eller noen av dine kolleger kontakt med landseksjonen/fagrådene i organisasjonene/fagforeningene?
5. Per 2015: Hva gjør du og hvem kontakter du hvis du opplever at det er mangler og svakheter i læreplan og eksamensordning? Og opplever du å få tilfredsstillende svar?
6. I hvilken grad tror du lærere ved skolen din opplever at eventuelle innspill/tilbakemeldinger de kommer med i faglig/pedagogiske spørsmål blir tatt med videre i utformingen av skolepolitikk?
7. Har du inntrykk av at det er blitt lettere eller vanskeligere for lærere å kunne bidra til utviklingen av fag (metoder og innhold) og eksamen i dag i forhold til tidligere?
Etter din erfaring, hvilke måter for påvirkning har lærerne hatt før og har i dag?

Spørsmål til skolelederne:

1. Hvordan er organiseringen av ansattes medvirkning på skolen i dag?
2. Hvilke saker behandles i TU (tillitsmannsutvalget, el lignende)?
3. Blir det diskutert spørsmål i TU som har betydning for den faglig-pedagogiske virksomheten på skolen? Hvis ja, nevnt eksempler.
4. Avholdes det møter med samlet lærerpersonalet? Kommer det innspill og tilbakemeldinger som har betydning for skolens videre arbeid på disse møtene? Hvis ja, gi eksempler på slike tilbakemeldinger/innspill?

Spørsmål til Fylkeskommunene:

Hvilken kontakt har dere med lærere/skolen i dag?

Hvordan arter denne kontakten seg?

Hvordan foregår informasjonsarbeidet ut mot lærere/skolene?