



OsloMet - storbyuniversitetet

Einar Ove Standal

Frå Hernes til Clemet – frå plan til marknad? Ein analyse av Reform 94/Reform 97 og Kunnskapsløftet

Masteroppgåve i Styring og leiing

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitskap, Oslo 2020

Tittelen på oppgåva er inspirert av Erik Sølvsberg si bok: *Frå Hernes til Cemet – frå plan til marknad? Kvar går den vidaregåande skulen. Bergen: Fagbokforlaget (2005)*

Innhold

Forord.....	5
1. Innleiing.....	6
1.1 Tema for oppgåva.....	6
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Grunngeving for val av tema for oppgåva.....	6
1.3 Konteksten for oppgåva.....	7
1.4 Avgrensing.....	8
1.5 Klargjering av omgrep.....	9
1.6 Teori.....	10
1.7 Empiri og metode.....	10
1.9 Oppgåva sin struktur.....	11
2. Bakgrunn.....	12
2.1 Organisering og styring av opplæringa.....	12
2.2 Maktfordeling i opplæringa og aktørane si rolle.....	16
2.3 Kvalitet i opplæringa og synet på einskapsskulen.....	18
3. Teori.....	24
3.1 Teoretisk rammeverk.....	24
3.1.1 Reformteori.....	24
3.1.2 Organisasjonsteori.....	29
3.2 Intrumentelt perspektiv.....	30
3.2.1 Kontekst.....	32
3.2.2 Utforming.....	32
3.2.3 Forankring.....	33
3.3. Kulturelt perspektiv.....	33
3.3.1 Kontekst.....	35
3.3.2 Utforming.....	35
3.3.3 Forankring.....	35
3.4 Myteperspektiv.....	36
3.4.1 Kontekst.....	37
3.4.2 Utforming.....	37
3.4.3 Forankring.....	38
3.5 Oppsummering.....	40
4. Metode.....	41
4.1 Case.....	41
4.2 Design.....	41

4.3 Kjelder og litteratur	42
4.4 Kjeldekritikk	43
5. Empiri og analyse	44
5.1 Innleiing	44
5.2 Reformene i eit instrumentelt perspektiv	46
5.2.1 <i>Kontekst</i>	46
5.2.2 <i>Utforming</i>	54
5.2.3 <i>Forankring</i>	61
5.3 Reformene eit kulturelt perspektiv	62
5.3.1 <i>Kontekst</i>	62
5.3.2 <i>Utforming</i>	64
5.3.3 <i>Forankring</i>	67
5.4 Reformene i eit myteperspektiv	72
5.4.1 <i>Kontekst</i>	72
5.4.2 <i>Utforming</i>	74
5.4.3 <i>Forankring</i>	76
6. Skuleutviklinga etter Hernes og Clemet	78
7. Oppsummering og konklusjon	82
8. Kjelder og litteratur	84

Forord

Inspirasjonen til oppgåva er utvikla over tid etter å ha opplevd norsk skule frå innsida før, under og etter Gudmund Hernes og Kristin Clemet. Eg har gjennom mi yrkeskarriere opplevd 15 ulike statsrådar for skule og utdanning, men ingen som har vore så spennande og omstridde, så provoserande og fascinerande som Hernes og Clemet.

Takk til arbeidsgjevaren min, Utdanningsforbundet, for å ha lagt godt til rette for gjennomføring av oppgåva. Ekstra takk til Aashild og Milena for raus og generøs støtte. Takk også til Kristin S.

Takk til gode kollegaer for spennande faglege diskusjonar.

Takk til tilsette ved Nasjonalbiblioteket for råd og rettleiing.

Takk til rettleiar Guri Rosén for gode råd og kloke tilbakemeldingar.

Tusen takk til Runa, Eirik og Miriam for oppmuntring og tolmod. Utan dykk hadde det knapt blitt ei oppgåve.

Fredrikstad, mai 2020

Einar Ove Standal

1. Innleiing

1.1 Tema for oppgåva

Tema for denne oppgåva er gjennomføringa av reformene i norsk grunnopplæring,¹ – Reform 94/Reform 97 og Kunnskapsløftet – i perioden frå 1990 til 2005. I denne perioden vart heile utdanningssystemet frå barnehage til høgre utdanning, inkludert forskingsarbeidet og den statlege utdanningsadministrasjonen, reformert i eit omfang og i ei breidde som ein ikkje hadde sett sidan dei omfattande endringane av utdanningssystemet i attreisingsperioden etter andre verdskrig. Under Gudmund Hernes som kyrkje-, utdannings- og forskingsminister 1990-1995 og Kristin Clemet som utdannings- og forskingsminister frå 2001 til 2005 opplevde utdanningssystemet både strukturreformer og styringsreformer, innhaldsreformer og personalreformer. Denne oppgåva analyserer reformene og organiseringa av sektoren primært med søkjelys på grunngjeving og struktur, styring og organisering.

1.2 Problemstilling

Problemstillinga i oppgåva er: *Kva kjenneteiknar reform- og organisasjonstenkinga under Gudmund Hernes og Kristin Clemet som statsrådar for skule og utdanning?*

For å forstå og forklare reformene nyttar oppgåva reformteori og tek samstundes utgangspunkt i tre teoretiske perspektiv på organisasjonar, eit instrumentelt perspektiv, eit kulturelt perspektiv og eit myteperspektiv.

1.3 Grunngjeving for val av tema for oppgåva

Skulen vert rekna som den viktigaste arenaer for fellesskap i samfunnet og som ein grunnpilar i det norske velferdssamfunnet. Diskusjonar om innhald i og utforming av skulen ber i seg vurderingar av kva for verdiar og prinsipp vi ønskjer å byggje samfunnet på. Slike diskusjonar har hatt og har framleis stor offentleg interesse. Vi har alle, som elevar, føresette, tilsette eller samfunnsengasjerte medborgarar eit nært forhold til skulen.

Utdanningsreformene i perioden var omfattande og famna både djupare og breiare enn dei fleste andre utdanningsreformer i Noreg. Sjølv om reformene fekk brei tilslutning i Stortinget, utløyste dei uvanleg stor debatt både i og utanfor utdanningssystemet. Reformene skapte mange diskusjonar og om kva som vart oppfatta som høg kvalitet og god utdanning, og spenningar mellom nasjonal og lokal styring, mellom fagleg og politisk styring, mellom politikk og administrasjon og mellom oppleving av myndiggjering og de-profesjonalisering

¹ Grunnopplæringa er ei nemning som omfattar grunnskulen (1-10) og vidaregåande opplæring (11-13). Alle ungdommar i Noreg har hatt ein lovfesta rett til 13 års opplæring sidan 1994.

av tilsette i skulen.

Det er gjort ei rekkje studiar av reformarbeidet til Gudmund Hernes og Kristin Clemet, både kvar for seg og i samanheng, men ingen har så langt gjennomført ei brei komparativ analyse av reformene på bakgrunn av eit instrumentelt og eit institusjonelt perspektiv.

1.3 Konteksten for oppgåva

I dei første etterkrigsåra, både omtalt som ettpartistaten (Seip 1963) og arbeidarpartistaten (Slagstad 1998), hadde Arbeidarpartiet det skulepolitiske hegemoniet i Noreg. Med markerte statsrådar i kyrkje- og undervisningsdepartementet som Birger Bergersen (1953-60) og Helge Sivertsen² (1960-1965) tok partiet initiativet til omfattande reformer i skulen og høgre utdanning³.

Gjennom omfattande forsøk med 9-årig grunnskule i regi av *Forsøksrådet for skoleverket* (frå 1954) og *Grunnskolerådet* (frå 1961), fekk vi Lov om grunnskolen i 1969 og ein 9-årig obligatorisk grunnskule som ein felles einskapsskule for alle, til erstatning for folkeskulen, framhaldskulen og realskulen.

Skulekomiteen av 1965 (Steen-komiteen)⁴ fekk i oppgåve å vurdere behovet for opplæring og utdanning for aldersgruppa 16-19 år i lys av utviklinga i arbeids- og samfunnsliv. Komiteen skulle også presentere ein plan for utviklinga av eit skulesystem som gav aldersgruppa like moglegheiter for utdanning og personlegdomsvekst. Komiteen la fram tre innstillingar frå 1967 til 1970 der den argumenterte for ei samordning og større grad av likestilling mellom utdanningsvegane. Komiteen la vekt på at allmennfaglege og yrkesfaglege linjer skulle samordnast under eitt skulesystem: vidaregåande opplæring. Komiteen sitt arbeid leia fram til Lov om vidaregåande opplæring som vart innført frå 1976. *Rådet for vidaregåande opplæring* (RVO) vart etablert i 1975.

Utover på 1960-og 70-talet kunne ein også sjå konturane av eit stemningsskifte bort frå den sterke og sentralistiske staten i retning av meir vekt på desentralisering og lokale løysingar, også innanfor skuleverket. I 1965 måtte Arbeidarpartiet gje frå seg regjeringmakta etter å ha dominert norsk politikk nærast samanhengande i 20 år. Partiet kom på nytt i

² Helge Sivertsen var i tillegg statssekretær i departementet 1947-1956, skuledirektør i Oslo og Akershus 1956-1960 og 1965-1970, skulesjef i Oslo 1971-1981.

³ Omgrepet *høgre utdanning* vart første gong offisielt nytta i *St. meld nr. 66 (1972-1973) Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning*.

⁴ Komiteen vart leia av Reiulf Steen. Han var nestleiar i Arbeidarpartiet 1965-1975 og leiar 1975-1981. Han var stortingsrepresentant 1977-1992 og mellom anna leiar av kyrkje- og undervisningskomiteen på Stortinget.

regjeringsposisjon i ein kort periode i 1971-72, og hadde statsministeren frå 1973 (Oddvar Nordli og Gro Harlem Brundtland) i ei mindretalsregjering fram til Kåre Willoch vart statsminister i ei rein Høgreregjering i 1981 og i ei utvida koalisjonsregjering frå 1983 til 1986.

Saman med oljekrise og økonomiske nedgangstider på 1970-talet og på siste del av 1980-talet vart det langt på veg tverrpolitisk semje om at offentleg sektor måtte forbetrast gjennom fornying og effektivisering. Vurderinga var at ein burde forenkle forvaltninga, sikre meir tenlege styringsordningar, delegere fleire oppgåver og sørge for betre kostnadskontroll og høgare kvalitet (Helsvig 2017:152). Styringsidear som målstyring og New Public Management (NPM) fekk nedslag i norsk offentleg sektor. Dette stemningsskiftet skulle få klare konsekvensar også for organiseringa og styringa av utdanningssektoren. Desse problemstillingane vart relevante gjennom heile Hernes si statsrådstid og også i funksjonsperioden til dei etterfølgjande statsrådene Reidar Sandal (A), Jon Lilletun (KrF) og Trond Giske (A), men vart i enda større grad adresserte under Kristin Clemet og statsrådskollega Victor D. Norman frå 2001. I tillegg skulle lærarane sin arbeidstidsavtale bli eit gjennomgåande stridstema under både Hernes og Clemet.

1.4 Avgrensing

I perioden som vert analysert, 1990-2005 vart grunnskulen ved Reform 97 reformert gjennom innføring av 10-årig grunnskule med skulestart for 6-åringane. Vi så reformer i vidaregåande opplæring gjennom Reform 94 som innebar reduksjon av talet på grunnskurs frå over 100 til i første omgang 13, og alle ungdommar fekk rett til treårig vidaregåande opplæring.

Høgskulesektoren vart restrukturert frå 98 statlege høgskular til 26 gjennom høgskulereforma i det nye Norgesnett. Den statlege utdanningsadministrasjonen vart omorganisert gjennom nedlegging av skuledirektørembeta og oppretting av statlege utdanningskontor i kvart fylke. Fleire av dei sakkunnige råde vart avvikla og fem ulike forskingsråd vart samla i Norges forskingsråd. Vi såg også ein overgang frå Nasjonalt læremiddelsenter via Læringscenteret til Utdanningsdirektoratet frå 2004.

Oppgåva er likevel tematisk avgrensa til reformene i grunnopplæringa gjennom Reform 97 og Reform 94 for grunnskulen og vidaregåande skule og gjennom Kunnskapsløftet som omfatta begge skuleslaga. Oppgåva kunne ha omfatta heile utdanningssektoren, men for å kunne gå i djupna av reformene er oppgåva avgrensa til skuleverket. Oppgåva freistar likevel å sjå på heilskapen i reformarbeidet ved å syne til døme frå dei andre delane av utdanningssektoren og for å illustrere dei overordna perspektiva for reformene. Gudmund Hernes har sjølv omtalt

reformene i sin periode som «90-tallsreformene»⁵ og i delar av oppgåva vert Reform 94 og Reform 97 omtalt og drøfta som éi felles reform.

Vurderinga av dei opplevde utfordringane i sektoren, også i eit større samfunnsperspektiv, og den vidare utforminga og konstruksjonen av reformarbeidet, er hovudfokuset i oppgåva. Det er altså meir konteksten (utfordringsbildet, problemforståinga og grunngevinga), utforminga (konstruksjonen) og forankringa (involveringa) av reformene som vert analysert, særleg i eit styringsperspektiv. I mindre grad omhandlar oppgåva det konkrete innhaldet i reformene, utforminga av nye læreplanar og verknadene og effektane av reformene. Denne avgrensinga baserer seg på ein hypotese om at den spesifikke konteksten, utforminga og forankringa av reformene i denne perioden skil seg klart frå reformene før og etter. Avgrensinga legg også til grunn ein hypotese om at statsrådene Hernes og Clemet gjennom klare intensjonar og høgt tempo i større grad enn vanleg sette sitt personleg stempel på reformene.

1.5 Klargjering av omgrep

Oppgåva vil i stor grad sentrere rundt omgrepa *reform, styring og organisasjon*.

Reform vert i oppgåva definert som «aktive og bevisste forsøk frå politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjonar, eller gjeldende «policy» på et politikkområde» (Christensen m.fl. 2015:152). Denne definisjonen er langt på veg den same som Pollitt og Bouckaert legg til grunn, «Reformer i offentleg sektor er medvitne endringar av strukturar og prosessar i offentlege organisasjonar med formål om å få dei til å prestere betre (mi omsetjing) (Pollitt og Bouckaert 2011:2).

Styring vert i oppgåva definert som «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutningar og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter. Et lederskap planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer som det ønsker å realisere» (Christensen m.fl. 2015:123). Røvik definerer styring på ein liknande måte, som «sentralisert og direktivlignende påvirkning utøvd direkte gjennom formelle strukturar og formaliserte styringssystemer» (Røvik 2015:33).

Organisasjon vil i denne oppgåva omfatte grunnopplæringa i Noreg. Det inneber at oppgåva fokuserer på administrative og særleg politiske styresmakter på nasjonalt nivå. I tillegg vil omgrepet i nokon grad inkludere ein analyse av korleis andre aktørar innanfor og utanfor grunnopplæringa inngår i reformene, blant andre embetsverket, lærarorganisasjonar, faglege og pedagogiske forskingsmiljø, sakkunnige råd og den regionale statlege

⁵ Gudmund Hernes nytta dette omgrepet første gong i ein tale til landsmøtet i Norsk lærarlag 14. oktober 1991.

utdanningsadministrasjonen.

1.6 Teori

Oppgåva byggjer på reformteori om kven som initierer reformer, korleis reformer vert grunngeve og strukturert og korleis reformer vert påverka av indre og ytre krefter. Oppgåva har primært ei organisasjonsteoretisk tilnærming der det vert teke utgangspunkt i status for grunnskulen og vidaregåande opplæring ved inngangen til 1990-åra og ved regjeringsskiftet i 2001.

Oppgåva har såleis eit reformteoretisk bakteppe basert på Pollitt og Bouckaert (2011) sitt rammeverk for analyse av offentlege styringsreformer. Det teoretiske rammeverket byggjer på at avgjerder om reformer i offentlig sektor vanlegvis vert fatta av eliten; nasjonale, politiske styresmakter, men at desse avgjerdene vert påverka av tre andre hovudkrefter; sosioøkonomiske krefter, det politiske systemet og det administrative systemet.

Den organisasjonsteoretiske tilnærminga i oppgåva byggjer på dei tre nemnde perspektiva på organisasjonar og organisasjonsutvikling; eit instrumentelt perspektiv, eit kulturelt perspektiv og eit myteperspektiv (Christensen m. fl. 2015). Med utgangspunkt i teorigrunnlaget vil analysen drøfte om reformprosessane er konstruerte som reiskap eller verktøy for statsråden og departementet, og om strukturane avgrensar handlingsval eller skapar kapasitet for å realisere spesifikke mål eller verdiar. Analysen tek også sikte på å avklare om reformarbeidet byggjer på ein innarbeidd organisasjonskultur og på institusjonelle verdiar og normer som kan ha sjølvstendig påverknad på avgjerdsprossane, og på kva som vert vurdert som passande. Den teoretiske ramma famnar også vurderingar av mytar og førestillingar, oppskrifter og motar frå omgjevnadane til sjølve reformarbeidet.

1.7 Empiri og metode

Oppgåva baserer seg på tekstanalyse der kjeldetilfanget er omfattande. Primærkjeldene er samtidige tekstar i form av formelle politiske dokument som proposisjonar og meldingar for Stortinget, men også rundskriv og ymse rapportar. Kjeldene er også debattar i Stortinget referert i Stortingsforhandlingane, talar, innlegg og intervju med dei to statsrådene og andre sentrale aktørar.

I tillegg byggjer oppgåva på svært mange sekundærkjelder, litteratur i form av kommentarar, analysar og ytringar basert på observasjonar og uttrykt i doktorgradsavhandlingar,

masteroppgåver, bøker, tidsskrift og dagspresse.

1.9 Oppgåva sin struktur

Kapittel 2 Bakgrunn tek sikte på å vise kva for kontekst reformene vart gjennomført i, kva som var oppspelet til reformene, kva som var dei dei politiske, faglege og ideologiske posisjonane inn mot reformene. Teorien som vert nytta i oppgåva vert presentert i *Kapittel 3 Teori*. Her vert reformene vurdert ut frå reformteori og organisasjonsteori og analysert i lys av tre ulike perspektiv, eit instrumentelt perspektiv og eit institusjonelt perspektiv som inneheld eit kulturelt perspektiv og eit myteperspektiv. Kapittelet inneheld ni hypotesar eller forventningar til funn i empirien. Målet her er å operasjonalisere, å tolke og forstå organisasjonstenkinga og grunngevinga og innretninga på reformene best mogleg ved hjelp av desse perspektiva. *Kapittel 4 Metode* presenterer dokumentanalyse i eit kvalitativt design som den grunnleggjande metodiske tilnærminga for oppgåva. Kapittelet synleggjer moglege utfordringar knytt til bruk av primær- og sekundærkjelder, til normative og kognitive tekstar, til samtidige tekstar og til tekstar produsert i ettertid av statsrådene sjølve og av andre aktørar. Tekstane vert vurdert ut frå om dei er truverdige, relevante, gyldige og pålitelege. *Kapittel 5 Empiri og Analyse* er ei samla framstilling av empiri og analyse i oppgåva. Kapittelet er såleis både ei deskriptiv framstilling av og ei drøfting av dei grepa som vart tatt og dei konstruksjonane som vart innført for å gjennomføre reformene i grunnopplæringa. Kapittelet drøftar i kva grad hypotesane eller forventningane i kapittel 3 er innfridde. Empirien vert analysert i lys av det teoretiske rammeverket der siktemålet er å gje ei god og innsiktsfull forståing av grunnlaget for reformene, den valde arkitekturen og samhandlinga mellom ymse aktørar i prosessen fram mot innføring av reformene. I *Kapittel 6 Oppsummering og konklusjon* vil eg presentere kva for tendensar eller konklusjonar det er mogleg å trekkje ut frå empiri og analyse, om særtrekk og samanfall i dei to reformene og om dei har hatt relevans og overføringsverdi for andre samtidige og etterfølgjande reformer i skuleverket. *Kjelder og litteratur* er ei oversikt over dei dokumenta og tekstane som er nytta i oppgåva, som direkte referanse eller som bakgrunnsstoff for tematikken i oppgåva.

2. Bakgrunn

Som det går fram av kapittel 1 er tema for denne oppgåva reformene i grunnopplæringa frå 1990 til 2005. For å forstå oppspelet og konteksten til desse reformene og utgangspunktet for Gudmund Hernes og seinare Kristin Clemet sine grunngjevingar, grep og strategiske val, peikar dette kapittelet på nokre lange linjer i diskusjonen om skulen si utvikling i etterkrigstida. Kapittelet tek sikte på å ramme inn reformene og samstundes vise at sentrale sider av reformarbeidet hadde ei forhistorie, delvis som skulepolitiske stridstema med spenningar som framleis er aktuelle. Slike sentrale tema var til dømes:

- Organisering og styring av opplæringa
- Maktfordeling i opplæringa og aktørane si rolle
- Kvalitet i opplæringa og synet på einskapsskulen

2.1 Organisering og styring av opplæringa

Arbeidarpartiet har i store delar av etterkrigstida forsvart sterk statleg styring og eigarskap på mange samfunnsområde. I følgje skulehistorikaren Alfred Oftedal Telhaug var det sosialdemokratiske regimet i åra etter andre verdskrigen «nasjonsbyggingens storhetstid» (Telhaug 2005c:22) og «en dirigerende, detaljregulerende og kontrollerende stat» (Ibid. s. 24) ble dynamoen i etterkrigsåras store skulereformer. Der Arbeidarpartiet argumenterte for felles, nasjonale løysingar tok dei borgarlege partia til orde for meir fristilling og forenkling, delegering og desentralisering. Der Arbeidarpartiet argumenterte for ein samlande einskapsskule, tok dei borgarlege partia til orde for einskildeleven si personlege utfalding. Dette var dei dominerande politiske posisjonane til langt ut på 1960-talet. Den borgarlege regjeringa til Per Borten (Sp) (1965-1971) som avløyste 20 år med Arbeidarpartistyre, og dei sterke straumane frå den politiske uroa i 1968, førte til at sosialdemokratiet kom i eit krysspress mellom høgresida og ei politisk venstreside med til dels anarkistiske tendensar. Frå begge hald vart det argumentert for nedbygging av den sentralistiske staten og for meir fristilling, delegering og lokale løysingar. Gjennom 1970- og 1980-talet såg ein difor klare tendensar til større lokalt handlingsrom i offentleg sektor og i skuleverket, til dømes uttrykt i mykje lokalt fastsett innhald i mønsterplanane for grunnskulen av 1974 (M74) og 1987 (M87) og i læreplanen for vidaregåande opplæring i 1976.

Den styringsoptimismen som hadde prega særleg sosialdemokratiet i tida etter krigen fekk ein ytterlegare knekk av oljekrisa i 1973 og økonomiske nedgangstider med renteauke og arbeidsløyse på 1970-talet og slutten på 1980-talet. Med Kåre Willoch si Høgre-regjering i

1981 vart arbeidet med liberalisering og deregulering intensivert. Det var eit klart ønske om å redusere omfanget av statsmakta og å styrke den lokale forvaltninga gjennom auka kommunal handlefridom og meir lokal avgjerdsrett. Eit døme på dette var «Program for modernisering av statlig forvaltning». Den sterke staten vart tidvis oppfatta meir som problemet enn som løysinga, både nasjonalt og internasjonalt, «In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem» (Ronald Reagan i innsettingstalen 20.01.1981). Margareth Thatcher argumenterte litt på same måte med utsegna om «There is no such thing as society» (Intervju med Womans's Own 1987). Med det peika ho på at ein kvar har ansvar for sitt eige liv og kan ikkje kome springande til staten for å få hjelp.

Etter fire år med Kåre Willoch i regjering og etter ny borgarleg valsiger ved stortingsvalet i 1985, skjedde det ei klar reorientering i Arbeidarpartiet, blant anna uttrykt i «Aksjon frihet» eller «frihetskampanjen» som den seinare kom til å heite og «Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen». No skulle einskildmennesket stå i sentrum, og Arbeidarpartiet som historisk hadde sett fridom frå sosial naud og undertrykking som eit fellesskapsprosjekt, sette no i større grad valfridom og individet si frigjering i forsetet. Gro Harlem Brundtland uttrykte behovet for fornying gjennom vektlegging av einskildmennesket på landsstyremøtet i Arbeiderpartiet 4. oktober 1985: «Vi skal ikke lukke øynene for at den sterke utbyggingen av offentlig sektor også kan ha skapt en følelse av maktesløshet og frihetsberøvelse. Virkemidler kan ha overlevd seg selv. Byråkratiet kan ha vokst mer enn nødvendig» (Tjernshaugen 2006:5).

I langtidsprogrammet til regjeringa Brundtland i 1986 vart utdanninga sin funksjon for økonomisk vekst synleggjort. «Økt innsats i utdanning og forskning er en nødvendig investering for å skape vekst i norsk næringsliv» (NTB Tekst 13.05.1986). På landsmøtet til partiet i 1987 uttalte statsminister og partleiar Gro Harlem Brundtland at situasjonen «krever pågangsmot og vilje til radikale endringer. Vi må tørre å slakte noen kuer» (Brundtland 1987:18) og no «skal vi bringe konkurransen inn i den offentlige sektor» (Ibid. s. 21). Nestleiar Einar Førde følgde opp med at «Vi må kvitte oss med skuldingane om at vi er marknadsfiendtlige» (Førde 1987:74). Utdanningssystemet som føresetnad for nasjonen si konkurransekraft, som hadde vore ein underliggjande ide i lang tid, vart no permant etablert som ein tverrpolitisk premiss. I memoarane sine ser Gro Harlem Brundtland attende til tilstanden i norsk skule på 1980-talet. Skulen «har et generelt kvalitetsproblem knyttet til at den produserer få elever i toppskiktet» og at det skuldast at «produktiviteten i grunnskolen er lav». (Brundtland 1998:432). I eit større bilde var det difor heilt nødvendig å leggje «større

vekt på valgfrihet og en brukerorientert og serviceinnstilt offentlig sektor» (Ibid.). Dette var nye tonar frå Arbeidarpartiet ved inngangen til 1990-talet. «Så påtagelig er den retoriske oppjusteringen av kunnskapsformidlingen fra 1985 til 1989 at en kan fristes til å tale om et paradigmeskifte i norsk utdanningspolitisk diskusjon» (Telhaug m.fl. 1999:145).

Styringsutfordringane i offentleg sektor førte til eit ønske om overgang frå statleg regelstyring til overordna målstyring. Mål- og resultatstyring skulle no liggje til grunn for all organisering og styring av offentleg sektor i Norge. Mål- og resultatstyring inneber at overordna mål vert fastsette sentralt og at måla vert formulert nedover til utøvande nivå med stor grad av fridom for korleis ein vil organisere organisasjonen for å nå måla. Styringsordninga inneber vidare innføring av kontroll-, tilsyns- og rapporteringsordningar for å klargjere om måla er oppfylte. Mål- og resultatstyring vart introdusert som styringsprinsipp i utdanningssektoren gjennom den første meldinga Gudmund Hernes presenterte som statsråd, *St. meld. nr. 37 (1990-1991) Om organisering og styring av utdanningssektoren*.

Eit offentleg utval (Hermansen-utvalet) argumenterte i si innstilling *NOU 1989:5 En bedre organisert stat* for at det var eit stort potensial for betre organisering og sterkare styring av offentleg sektor i Noreg. Utvalet meinte mål- og resultatstyringa burde bli meir aktiv med resultatoppfølging, resultatrevisjon og med vekt på effektivitet, fleksibilitet, fornying og omstillingsevne. Dermed, meinte utvalet, «tvinger kravet om fornyelse, omstilling, og strukturell tilpassing seg fram med full styrke også for offentlig sektor» (Ibid. s. 12) og «at det er muligheter for betydelige forbedringer i staten når det gjelder mer systematisk målstyring og resultatoppfølging» (Ibid s. 17).

Statskonsult⁶ presenterte i 1989 på oppdrag frå kyrkje- og undervisningsdepartementet ein rapport om organiseringa og styringa av utdanningssektoren. Botskapa frå Statskonsult var klar; det er behov for sterkare styring i utdanningspolitikken, sterkare administrativ samordning og færre eksterne sentrale kontaktpunkt utanfor departementet (Statskonsult 1989). Oppmodinga til styresmaktene var å opprette eit undervisningsdirektorat og å avvikle dei sakkunnige råda som i følgje Statskonsult, fungerte som konkurrerande undervisningspolitiske organ overfor departementet. Oppgåver som må utførast på nasjonalt nivå bør leggjast direkte inn i departementet, men alle andre oppgåver bør delegerast eller

⁶ Statskonsult (Direktoratet for forvaltningsutvikling) vart oppretta i 1986 som ei vidareføring av Statens rasjonaliseringsdirektorat frå 1948. Statskonsult sine oppgåver var å gi råd, bistand og medverke til evaluering retta mot modernisering og omstilling av offentleg sektor. Seinare vart Statskonsult ein del av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), og frå 1. januar 2020 ein del av det nye Digitaliseringsdirektoratet.

desentraliserast. Ideen var å delegere det ein kunne og sentralisere det ein måtte. Statskonsult meinte vidare at svake samordningsmekanismer gav departementet dårleg grunnlag for heilskapleg styring og at den sterke desentraliseringa av oppgåver og mynde utanfor ramma av mål- og resultatstyring, innebar ei svekka sentral styring. Statskonsult si overordna vurdering var at departementet «har mer preg av et forvaltningsorgan enn av å styre utdanningspolitikken» (Ibid. s. 10).

OECD konkluderte i si vurdering av norsk utdanning i 1989 med at styringsmodellen var desentralisert og uoversiktleg og at det politiske nivået hadde liten kontroll over utforminga av norsk utdanningspolitikk. OECD stilte det lett retoriske spørsmålet: «Er de sentrale myndigheter sikre på at de har beholdt tilstrekkelig innflytelse på utforminga av politikken med det ærgjerrige framstøtet for desentralisering?» (OECD 1989:165). OECD meinte at det norske systemet var ineffektivt og hadde vesentlege manglar som styringssystem, og organisasjonen argumenterte for at dei sakkunnige råda vart avvikla. OECD konkluderte også med at kunnskapen om utdanninga og resultatane av innsatsen var mangelfull og at Noreg burde innføre eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (Ibid s. 168).

I den første etterkrigstida var oppbygginga av sakkunnige råd eit av dei sterkaste verkemidla for Arbeidarpartiet på skule- og utdanningsområdet. Målsetjinga var at råda skulle initiere og gjennomføre forsøk som grunnlag for permanente og felles sameinte ordningar. *Forsøksrådet for skoleverket* vart etablert i 1954 og ei rekkje andre råd for ulike skuleslag, til dømes *Grunnskolerådet*, *Rådet for videregående opplæring* og *Lærerutdanningsrådet*, vart oppretta dei påfølgjande åra. Den politiske leiinga i undervisningsdepartementet gav frå starten av dei sakkunnige råda stor makt til å initiere og påverke den politiske utviklinga på sine respektive område. Gjennom denne prosessen kom departementet på 1970- og 1980-talet langt på veg til å fungere som «et overarbeidet sekretariat for de initiativrike og politisk drivende sakkyndige rådene» (Helsvig 2017:110). Råda fekk i praksis full kontroll i kvart sitt skuleslag og lojaliteten til råda gjekk ikkje lenger oppover til departementet, den politiske leiinga og deira mål, som i den klassiske sosialdemokratiske perioden. No gjekk lojaliteten utover mot sektoren, mot lærarorganisasjonane og profesjonane. «Det var selve antitesen til prinsippene i «Den nye staten» som var under oppseiling med den nye mål- og resultatstyringen» (Helsvig 2017:173).

Gudmund Hernes vart i 1987 oppnemnt som leiar at eit utval som skulle gjennomgå organiseringa og styringa av høgre utdanning. I innstillinga presenterte Hernes det etter kvart velkjente utfordringsbildet: «Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får

«nok kompetanse ut av befolkningens talent» (NOU 1988:28:7). Men budskapet er optimistisk, seier Hernes, «Det som ønskes, er innen rekkevidde», men dei oppgåvene landet står overfor kan ikkje løysast med bitvise forbetringar. «Situasjonen må møtes ved en grunnleggende reorientering under et samlende perspektiv. En slik forståelse er et startsted for forandring, for en politikk som kan føres med viten og vilje» (Ibid.).

Før ho vart utdannings- og forskningsminister hadde Kristin Clemet vore personleg sekretær for statsminister Kåre Willoch under høgrebølga på 1980-talet. Ho var også arbeids- og administrasjonsminister i Jan P. Syse si regjering først på 1990-talet. Som ny utdannings- og forskningsminister kom ho rett frå stilling som viseadministrerende direktør i NHO. Med denne ballasten og med si utdanning frå Norges Handelshøyskole var ho ei sterk røyst for kraftig omorganisering av offentleg sektor. Med Kristin Clemet fekk departementet for skule og utdanning den aller første siviløkonomen som statsråd. Ho forstod seg difor også på mennesket som «homo economicus», noko som skulle kome til å setje preg på statsrådstida hennar.

På bakgrunn av politiske signal, nasjonale og internasjonale utgreiingar og rapportar, var det etablert eit klart trykk i retning av endringar i organisering og styring av offentleg sektor, inkludert skule og utdanning då Gudmund Hernes vart statsråd i 1990. Diskusjonen om organisering og styring heldt fram som eit sentralt tema gjennom heile 1990-talet og var også ein klar premiss for regjeringa Bondevik II med Kristin Clemet som utdannings- og forskningsminister frå 2001. Samstundes skulle Hernes og Clemet ta ulike vegar når det dreidde seg om sentral versus lokal styring, oppgåve- og ansvarsfordeling og graden av lokal avgjerdsrett.

2.2 Maktfordeling i opplæringa og aktørane si rolle

Helge Sivertsen sin ambisjon som statsråd hadde vore at «skolereformene skulle være basis for en grunnleggende sosial og politisk reform av det norske samfunnet» (Helsvig 2017:103). Sivertsen vart som statsråd «bannerfører for en bred allianse som omfattet sosialdemokratiet, lærerne med deres organisasjoner og betydelige deler av den pedagogiske forskningen» (Telhaug 1997b:33) og i etterkrigstida utvikla det seg ein «jerntriangel» (Ibid.) mellom medlemmane av KUF-komiteen på Stortinget der fleirtalet var lærarar, embetsverket der lærarar også var tungt representert og leiinga i lærarorganisasjonane. I tillegg bygde Birger Bergersen og Helge Sivertsen opp eit stort apparat av sakkunnige råd. Forsøksrådet for

skoleverket skulle vere eit ekspertorgan som hadde som oppgåve å drive forsøksverksemd slik at styresmaktene kunne byggje sine skulepolitiske avgjerder på forskning. Rådet skulle likevel i stor grad fungere de-politiserande ved at det løfta skulepolitikken ut av det politiske sentrum (Helgøy 1999:9).

Etter kvart vart fleire andre sakkunnige råd etablert. På det meste eksisterte det om lag 20 slike råd. Råda fekk etter kvart store sekretariat med eigne tidsskrift og publikasjonar og var departementet overlegen med omsyn til personale og fagkompetanse (Helsvig 2017:159). Råda spelte ei viktig rolle i den sentrale leiinga av skoleverket og gav lærarprofesjonen og den pedagogiske fagprofesjonen stort rom for å markere seg og setje ut i livet sitt syn på arbeidet i skulen. Frå slutten av 1960-talet hadde den norske progressive og elevsentrerte pedagogikken lagt premissane for den norske utdanningstenkinga (Telhaug m.fl. 1999:355).

Utover i 1970-åra vart det etter kvart aukande misnøye med den sterke stillinga til nokre av dei mange sakkunnige råda, der profesjonen stod sterkt, og som i mange samanhengar opererte på utsida av politisk parlamentarisk kontroll (Helsvig 2017:173). Den politiske slagsida i den sakkunnige ekspertisen som departementet støtta seg på, vart stadig tydelegare og råda byrja å leve sine eigne liv «og vendte seg mot sin skaper, departementet selv» (Helsvig 2017:159).

Då regjeringa til Kåre Willoch kom til makta etter stortingsvalet i 1981 og avløyste Gro Harlem Brundtland si første regjering, var den utanom-departementale rådsstrukturen noko av det første dei gjekk laus på. Forsøksrådet for skoleverket, sjølv «kronjuvelen i den sosialdemokratiske skoleadministrasjonen» (Ibid. s. 149) og kanskje det viktigaste skulepolitiske instrumentet for Arbeidarpartiet i det store reformarbeidet fram til 1970-åra, fekk kraftige kutt i både aktivitetsnivå og ansvarsområde så snart Høgre kom til makta. Den nye kyrkje- og undervisningsministeren, Tore Austad (H)⁷, hadde kort tid før regjeringsskiftet gått til kraftig angrep på Forsøksrådet. Han meinte rådet fungerte som «eksekutivorgan for radikal skulepolitikk» utan «fnugg av tillit» og det som kom derifrå vart sett på med «den dypeste mistro» (Austad 1981:59). Forsøksrådet vart vedteke nedlagd med verknad frå 1984, og oppgåvene overførte til Grunnskolerådet. Men «de andre rådene felte ingen tårer da Forsøksrådet ble nedlagt» (Kvist 1999:33)⁸.

⁷ Tore Austad var kyrkje- og undervisningsminister under Kåre Willoch 1981-1983.

⁸ Per Kvist var rådsleiar i Forsøksrådet frå 1976 til nedlegginga i 1984. Han var skuledirektør i Troms 1967-1972, i Hordaland 1972-1992 og utdanningsdirektør i Hordaland 1992-1997.

Mot slutten av 1970-talet var dei store skulereformene i sosialdemokratiet sin regi i hovudsak gjennomførte. Sjølv med vekslende fleirtal på Stortinget og ulike regjeringskonstellasjonar, vart det ikkje tatt store og nye strukturelle grep for utdanningssektoren i 1970- og 1980-åra etter etableringa av ein felles vidaregåande skule. Det var stort sett ein periode med konsolidering av status, samstundes som det opna seg nye diskusjonar om til dømes einskapsskulen og kvaliteten på opplæringa i sentrale fag.

Dei siste åra fram mot Hernes si regjeringstid vart prega av årlege streikar i skuleverket, både lovlege og ulovlege der tema både var løn, men i stadig sterkare grad organiseringa av skulen og lærarane si arbeidstid. Særleg vart leseplikta, talet på undervisningsøkter saman med elevane, og kor mykje lærarane skulle vere til stades på arbeidsplassen for å utføre for- og etterarbeid til undervisninga, eit stridstema. Dei fleste konfliktane enda i arbeidsretten eller med tvungen lønsnemnd – der staten stort sett fekk medhald. «Ansvarsfulle lærere som aldri hadde drømt om å bryte norsk lov, sto på gatene i Oslo og samlet økonomisk støtte til ulovlige streiker» Hagemann (1992:323). Temperaturen var høg på begge sider. Partisekretær i Arbeidarpartiet, Torbjørn Jagland, påstod at lærarane fremja egne gruppeinteresser og «viste fullstendig mangel på samfunnsolidaritet» (Jagland 1987). Sentralbanksjef Hermod Skånland omtalte lærarane sine lønskrav som «hinsides all virkelighet» (Skånland 1987) medan Staten sin personaldirektør, Nils R. Mugaas, følgde opp og skulda lærarane for «lærevegning» i ein tale på kartellkonferansen på Gol (Mugaas 1987).

Både Hernes og Clemet skulle som statsrådar vise seg å vere opne på at dei ville redusere påverknaden frå den korporative kanalen og dei ville gjere store endringar i arbeidsavtalane til lærarane som dei omtalte som «en jungel» (Hernes 2001:105) og komplisert, «nesten som jordbruksavtalen (Clemet 2002f). Samstundes arbeidde dei for at departementet sjølv skulle ha det overordna faglege og politiske ansvaret for sektoren der embetsverket i større grad skulle fungere som eit sekretariat for den politiske leiinga.

2.3 Kvalitet i opplæringa og synet på einskapsskulen

Då Gudmund Hernes i oktober 1990 fekk spørsmål frå Gro Harlem Brundtland om han ville bli utdanningsminister i den nye Arbeidarpartiregjeringa, var svaret ja viss han fekk «legge hovedvekten på å heve kvaliteten i norsk utdanning» (Hernes 2001:102).

Med denne inngangen løfta Gudmund Hernes fram det kanskje mest sentrale temaet i skuledebatten i etterkrigstida; kva er god kvalitet i utdanninga? Stridstemaet har følgt klare partipolitiske skiljelinjer heilt fram til i dag, eksponert i påstandar om vedvarande nivåsenking

i skulen frå den politiske høgresida og delar av dagspressa og erklæringar frå venstresida, profesjonen og delar av den fagleg-pedagogiske ekspertisen om at norsk skule hadde høg standard. Grovt sett har diskusjonen tendert rundt ordparet ein stad å vere/ein stad å lære der det på den eine sida har vore argumentert for at skulen har mange gode kvalitetar knytt til sosiale og kulturelle dimensjonar ved opplæringa mellom anna uttrykt gjennom skulen sin føremålsparagraf. På den andre sida har det vore peika på kvalitetssenking, låge forventningar til elevane og svakt utbyte av opplæringa i dei sentrale skulefaga, ikkje minst sett i lys av ressursinnsatsen.

Frå andre verdskrig til langt ut på 1960-talet hadde Arbeidarpartiet i stor grad det nasjonale hegemoniet i skulepolitikken, både som definisjonsskapar, premissleverandør og som arkitekt for forsøk og omfattande reformer i skulen. I denne perioden var difor den progressive, sosialdemokratiske dominansen i skulepolitikken så stor at kvalitetskritikken hadde lite gjennomslag. Bjartmar Gjerde⁹ kunne difor i 1975 som kyrkje- og undervisningsminister for Arbeidarpartiet gje uttrykk for at norsk skule var i verdstoppen, rett nok med eit atterhald: «De fleste skolereformer er gjennomført mot lærernes synspunkter. Det er derfor vi har det beste skoleverk i verden» (Gjerde 1975). I det same intervjuet la han til at «Alt for lenge har vi prioritert de skoleflinke».

Denne oppfatninga av norsk sjølvforståing på skuleområdet vart stadfesta i eit tilbakeblikk frå Kjell Eide, toppembetsmann i undervisningsdepartementet og sentral aktør i OECD-systemet i ei årrekke: «På en måte følte vi oss som pionerland som hadde mer å gi enn å lære» (Telhaug 2005a:157). Høgre sin mest profilerte utdanningspolitikar på 1970- og 80-talet, Lars Roar Langslet¹⁰, kom på si side med eit hjartesukk i 1977: «Hver gang noen antyder at det kanskje går den gale veien med det faglige nivå, utløser det sterke affekter hos forsvarerne av den etablerte skulepolitikk» (Langslet 1977:63).

Einar Førde¹¹, kyrkje- og undervisningsminister i overgangen frå 1970- til 80-talet meinte at Norge har «generelt ein god skole. Internasjonalt sett er det kanskje ein framifrå skole. Og det er den beste skolen vi nokon gong har hatt i Noreg» (Førde 1981:149). Førde argumenterte vidare i samsvar den sosialdemokratiske forståinga for at «Fleire kunnskapsprøvar og fleire karakterar er overmåte elendige svar på dei utfordringane» vi står overfor (Ibid. s.157).

⁹ Bjartmar Gjerde var kyrkje- og undervisningsminister for Arbeidarpartiet i to periodar på 1970-talet: 1971-1972 (Trygve Bratteli) og 1973-1976 (Oddvar Nordli).

¹⁰ Lars Roar Langslet var kultur- og vitskapsminister i regjeringa til Kåre Willoch 1981-1986.

¹¹ Einar Førde var kyrkje- og undervisningsminister 1979-1981 under Oddvar Nordli og Gro Harlem Brundtland.

Tore Austad meinte på si side at radikale skulepolitikarar og reformpedagogar i 60- og 70-år argumenterte for at skulen si hovudoppgåve var av sosial art. «Denne sosiale tilpassing var langt viktigere enn det tradisjonelle mål for skolegangen: kunnskapstilegnelsen» der «begreper som «kunnskaper», «faglig nivå» og «kvalitet» har blitt rene tabuord i radikalt pedagogisk vokabular». (Austad 1981:7). Kvaliteten i skulen var eit sentralt politisk tema før Hernes vart statsråd, men som vi skal sjå levde debatten vidare både før, under og etter Clemet si statsråd tid.

Synet på kvalitet i opplæringa vart klart kopla til synet på einskapsskulen. Den grunnleggjande ideen i einskapsskulen frå sosialdemokratiet si side var å inkludere stadig *fleire* i utdanningspolitikken og å gje stadig fleire *meir* utdanning. Fellesskapet skulle vere ramma om all opplæring, og det skulle vere innanfor fellesskapet at den einskilde elev skulle få kome til sin rett. Trua var stor på verdien av utdanning for alle og på at skulen skulle vere felles og den same for alle. (Haug 2005:56).

Den norske einskapsskulen vart primært og i første hand skapt gjennom den felles 9-årige grunnskulen. Dei i hovudsak separate skuleslaga gymnas og yrkesskular, vart gjennom arbeidet i Steen-komiteen omgjort til felles vidaregåande skular med ei eiga skulelov som ei vidareføring og ei utviding av Arbeidarpartiet sin ide om einskapsskule. Departementet tok også initiativ til ein gjennomgang av utdanninga på universitets- og høgskulenivå. Ottosen-komiteen (1965-1970) la grunnlaget for moderne masseutdanning gjennom oppretting av distriktshøgskular, seinare regionale høgskular, også som ei realisering av Arbeidarpartiet sine idear om einskapsskule, stadig *meir* utdanning til stadig *fleire*. Den same tenkinga låg bak ønsket om å integrere og inkludere elevar med funksjonshemming i den ordinære skulen då dei statlege spesialskulane vart avvikla i 1992. Nokre av desse skulane vart vidareførte som spesialpedagogiske kompetansesenter som del av eit statleg spesialpedagogisk støttesystemet, Statped.

Einskapsskulen og 9-årig grunnskule vart i Arbeidarpartiet oppfatta som «det viktigaste sosiale ingeniørprosjekt i nyare tid» (Førde 1981:7) og «et av de stolteste byggverkene reist av den norske arbeiderbevegelsen» (Giske 2014:4). Reiulf Steen skal i 1965 ha kommentert skiljet mellom inkludering og fagleg differensiering med at «Differensiering etter evner er det samme som apartheid» (Hustad.2007).

Kåre Willoch framfører i ei av sine memoarbøker at Arbeidarpartiet ville omforme skulen til «et slags vernet voksested for spirene til et alternativt samfunn: alt som minnet om

konkurransen og krav til enkeltelever skulle dempes mest mulig» (Willoch 1990:128).

Høgresida oppfatta einskapsskulen langt på veg som ein sosialistisk likskapsskule der den stadige ekspansjonen av ideologien bak einskapsskulen hadde «løpt fullstendig løpsk» (Austad 1981:22). Einskapsskulen vart av mange på høgresida i politikken oppfatta som uniformerande og som både einsrettingsskule og «monopolskole» (Wara 1988:69)¹².

Så seint som i 1998 kom usemja i synet på einskapsskulen tydeleg til uttrykk. I KUF-komiteen si handsaming av framlegg til ny opplæringslov, Innst. O. nr. 70 (1997-98):7, definerte Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet einskapsskulen på denne måten: «Enhetsskolen tar sikte på å favne alle grupper. Den legger vekt på felles tradisjoner og verdier, kunnskaper og referanserammer, ferdigheter og holdninger. Det skal være en grunnleggende likhet i de ressursene som settes inn. Den enkelte elev skal få en tilpasset opplæring i alderstrinn og utviklingsnivå». Høgre sine medlemmar av komiteen meinte på si side at bruken av omgrepet einskapsskule var «unyansert» og at dei «ser det som særdeles lite meningsfylt i det hele tatt å snakke om «enhetsskolen» (Innst. O. nr. 70 (1997-98):7). Carl I. Hagen og Framstegpartiet har vore ein konsekvent motstandar av einskapsskulen som dei meiner har spilt fallitt, og at mange elevar har tapt på denne «ansvarsløse eksperimenteringen med norsk skole» (Hagen 2004:24).

Gudmund Hernes var på ingen måte ein ukjent aktør då han vart statsråd i 1990. Han hadde allereie i fleire år vore ein sær sars produktiv forskar ikkje berre innanfor sitt eige fagfelt, sosiologien, «den kanskje mest innflytelsesrike samfunnsforskeren i Norge» (Eriksen 1994:32). Han leia mellom anna levekårsundersøkinga (NOU 1976:46) og den store maktutgreiinga på 1970- og 80-talet (NOU 1982:3). Nyttårsaften 1986 stilte han det retoriske spørsmålet «Kan man ha ambisjoner i Norge?» (Hernes 1986). I kronikken i Dagbladet hevda han med utgangspunkt i sitt opphald ved Harvard University med sine talrike nobelprisvinnarar, at norske utdanningsinstitusjonar, og spesifikt Universitetet i Oslo som det største, var middelmådig og at mangelen på kvalitet ikkje skuldast for små løyvingar, men mangel på innsats og ambisjonar. I kronikken utfordra han universitetsmiljøa ved å stille spørsmålet «Hva kunne vi lære om vi snudde kikkerten mot Harvard?» Kronikken utløyste ein omfattande og til dels polemisk avisdebatt med sterke retoriske verkemiddel, ikkje minst mellom Hernes sjølv og rektor ved Universitetet i Oslo, Inge Lønning, som argumenterte for at både eigen institusjon og andre norske lærestadar i universitets- og høgskulesektoren hadde

¹² Tor Mikkel Wara representerte Framstegpartiet i Oslo skolestyre på gjeldande tidspunkt.

høg standard . Etter eit tjuetal kronikkar våren 1987, avslutta Hernes avisdebatten i mai 1987, og i dobbelt-kronikken «Farvel universitetsdebatt» heldt han fast ved kritikken av norsk høgare utdanning og slo fast, nærast som ein sensor eller overdommar at: «Dagens opplegg veies og finnes for lett. Fremtidens behov krevjer organisatorisk og faglig fornyelse» (Hernes 1987b).

Kort tid etter at denne kronikken stod på trykk vart han oppmoda av kultur- og vitskapsminister Hallvard Bakke (Ap) om å leie eit utgreiingsarbeid av universitets- og høgskulesystemet. På tvers av den sosialdemokratiske rørsle sine nøkkelord som likskap og trivsel valde han dei borgarlege verdiomgrepa *viten* og *vilje* som tittel på utgreiinga, som han sjølv skreiv 70-80 % av (Bertelsen 2013:269). I utgreiinga var budskapet klar: «Utfordringa for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikkje får nok kompetanse ut av befolkningens talent». (NOU 1988:28:7).

Hernes følgde opp kronikken i Dagbladet med ein ny kraftsalve retta mot dårleg kvalitet i skulen. I kommentaren «Dessert med bakrus-fare» (Hernes 1987c) presenterte han sine ønske og forventningar til den norske skulen: Meir trening, meir struktur, meir standardisering, meir arbeidsdisiplin, meir fagleg konsentrasjon, meir krav til innsats frå elevane.

Utfordringa for heile det politiske miljøet var likevel heilt fram til 1990-åra at ein eigentleg ikkje visste. Ein hadde ikkje noko god dokumentasjon for den reelle kvaliteten i opplæringa. Denne situasjonen vart underbygd av vurderinga frå OECD og var langt på veg bakgrunnen for at OECD rådde Noreg til å utvikle eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (OECD 1989:167-168). Sjølv om Gudmund Hernes nytta store bokstavar då han omtalte kvaliteten i skule og utdanning i overgangen frå 1980- til 1990-åra, var kunnskapssystemet nokså spinkelt. Usemja om kvalitetsomgrepet og om tilstanden i utdanningssystemet vart mykje påstand mot påstand om kor god opplæringa eigentleg var.

Gudmund Hernes skulle komme til å fronte eit kunnskapssyn som stod i klar motstrid til det tradisjonelle sosialdemokratiske synet på kvalitet i utdanninga. Her var det lite som kom til å skilje Hernes og Clemet. Det same var tilfellet i synet på lærarprofesjonen som aktør i utviklinga av skulen. I forståinga av skulen sitt samfunnsoppdrag, i synet på einskapsskulen og private skular, og på organiseringa av sektoren skulle dei to statsrådene stadfeste at på desse områda var det klare skilnader mellom dei og også mellom vurderingane til dei to partia dei representerte i regjering.

Etter regjeringsskiftet i 2005 kom det fleire stortingsmeldingar som dels tok sikte på å vidareføre Kunnskapsløftet, dels å justere eller reversere delar av reforma. I tillegg var fleire norske forskingsmiljø gjennom ti ulike prosjekt i perioden 2006-2012 involvert i ei omfattande evaluering av ymse sider av Kunnskapsløftet. Med Høgre i regjeringsposisjon frå 2013 vart det tatt initiativ til ei fornying av Kunnskapsløftet med planlagd innføring i 2020. Oppgåva tek sikte på i kortform å sjå etter kva for spor ein kan finne frå reformene under Hernes og Clemet i tida etter 2005.

3. Teori

3.1 Teoretisk rammeverk

Oppgåva byggjer både på reformteori, om korleis reformer vert initiert, konstruert, og forankra, og organisasjonsteori, om stabilitet og endring, om normer og verdiar og om mytar og oppskrifter.

Det samla teorigrunnlaget vert nytta til å undersøke reform- og organisasjonstenkinga i grunnopplæringa 1990-2005 for å kjenneteikne og forstå prosessane mest mogleg og best mogleg. I ein stor offentleg sektor med eit komplekst utdanningssystem vil éin reformteori eller éin enkeltstående organisasjonsteori ikkje fullt ut kunne fange opp mangfaldet og variasjonsbreidda som faktisk eksisterer. Målet med oppgåva er ikkje å prøve ut kva for teori som har størst forklaringskraft på organisasjonstenkinga eller å måle reformene opp mot reformteoriar, men å sikre at problemstillinga vert analysert ut frå eit så breitt teoretisk grunnlag som mogleg.

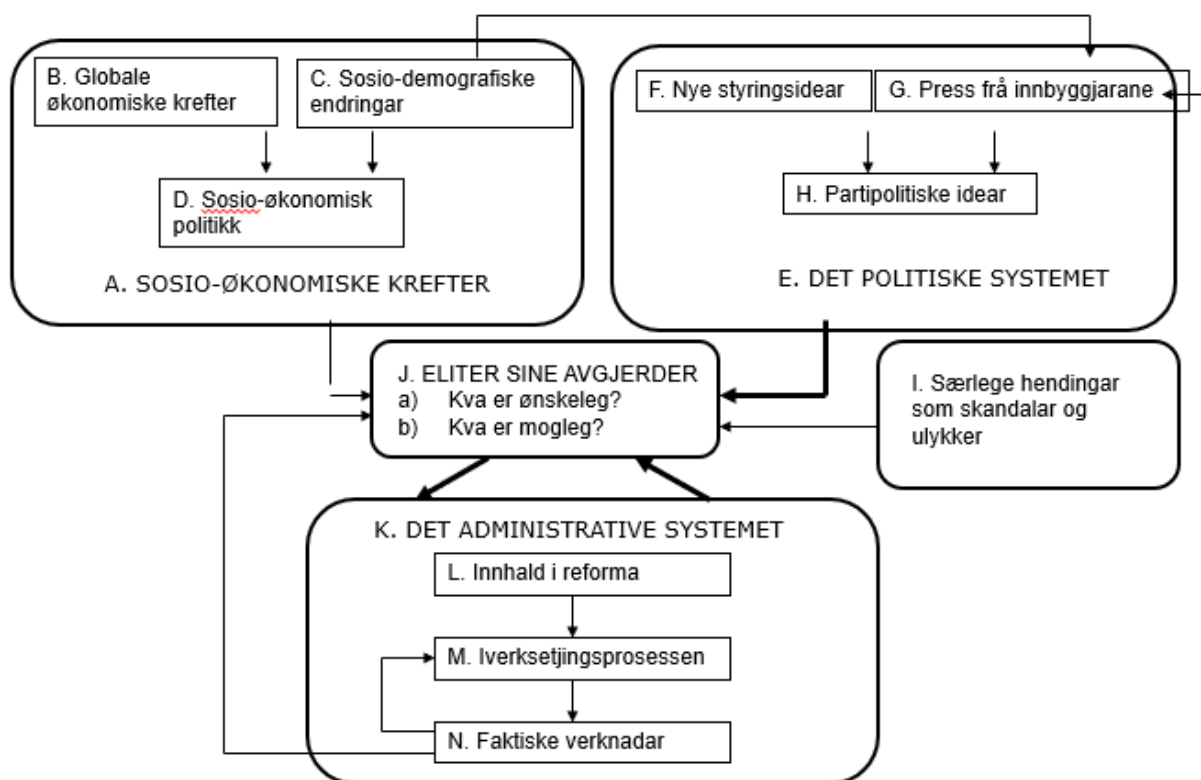
3.1.1 Reformteori

Det reformteoretiske bakteppet er basert på Pollitt og Bouckaert sitt rammeverk for analyse av offentlege styringsreformer. Dei presenterer ein modell (Pollitt og Bouckaert 2011:31-46), jf. figur 1 s. 25, for å vise tilkomsten til og utviklinga av reformidear i offentleg sektor.

Pollitt og Bouckaert syner til at få reformer sjeldan kjem nedafrå og at kjernen i nesten alle reformer i offentleg sektor er «top down»-reformer og knytt til avgjerder som vert fatta av «eliten», nasjonale, politiske styresmakter, i lys av kva som vert vurdert som ønskjeleg eller mogleg. Reformar oppstår likevel ikkje i eit vakuum, og eliten vil ofte vere tungt påverka av andre nasjonale og internasjonale aktørar og idear både med omsyn til grunngeving, utforming og val av verkemiddel. Pollitt og Bouckaert strekar under at det kan vere lang veg frå kva som er ønskjeleg til det som er mogleg i gjeldande kontekst. Dei illustrerer dette ved å syne til Rolling Stones-låta «You can't always get what you want». Krefter som påverkar eliten sine val kan vere kortvarige svingingar, men vil ofte vere meir strukturelle og både rotfesta og vedvarande. Modellen strukturerer tre sentrale grupperingar av påverknadskrefter rundt eliten. Desse hovudkreftene er sosio-økonomiske krefter (A), det politiske systemet (E) og det administrative systemet (K). «It's from the interplay between these principal elements that management changes emerge» (Ibid. s. 34).

Dei sosio-økonomiske kreftene vert utgjort av globale økonomiske krefter (B), av sosio-

Rammeverk over styringsreformer



Figur 1: Rammeverk over styringsreformer. Etter Pollitt og Bouckaert 2011:33

demografiske endringer (C), og av sosio-økonomisk politikk (D).

Globale økonomiske krefter (B) inkluderer påverknad frå globalisering og internasjonal penge- og valutapolitikk. Det er «no longer possible for a government to sustain for very long a level of public spending that global money markets deem to be imprudent» (Ibid. s. 35).

Som vi skal sjå gjekk sosio-demografiske forhold (C) inn i grunngevinga for begge reformene knytt til at skulen ikkje motverka reproduksjon av sosial ulikheit. Ofte vil sosio-demografiske endringer vere knytt til uro for velferdsstaten si berekraft. Slik uro «provide powerful incentives for politicians and civil servants to look for ways of easing the strain of the system» (Ibid. s. 37). Dei nemnte kreftene vert reflekterte i sosio-økonomisk politikk (D). I norsk kontekst handla det blant anna om påstanden om at resultatene i skulen ikkje stod i forhold til ressursinnsatsen. Desse kreftene kan også handle om behov for omfordeling eller for justeringar av sosiale ytingar, eller for auka pensjonsalder. Dette kan vere nasjonale avgjerder, men er ofte «of particular interest as a *supranational* initiative» (Ibid.).

Det politiske systemet vert utgjort av nye styringsidear (F), press frå borgarane i vid forstand, inkludert påverknad frå presse og media (G) og partipolitiske idear (H).

Pollitt og Bouckaert peikar på at spreining av leiings- og styringsidéar (F) var ei av dei internasjonale vekstnæringane på 1980- og 90-talet i regi av OECD og Verdsbanken. Desse ideane har hatt varierende nedslag i ulike land, men «generic management ideas have been prominent on the face of public sector reforms» (Ibid s. 38).

Reformer i offentleg sektor har sjeldan sitt utspring i press frå innbyggjarane (G). Politikarar er likevel nokså vare for kva som røyrrer seg i den røysteføre delen av folket. Sjølv om press frå borgarane sjeldan åleine utløyser offentlege styringsreformer, «there can be circumstances in which they constitute an important background influence» (Ibid s. 39). Partipolitiske idear (H) om styring av offentleg sektor er ofte ideologibaserte og dei handlar gjerne om struktur, prosess og resultat, sjeldnare om verdiar. Ideane har ein tendens til å spegle generelle styringsidear om kva som er moderne og moterett eller til å artikulere tendensar i folket. Slike idear synest også å få eit oppsving i samband med val der foket si røysting kan påverke den vidare lagnaden til reformidear. «Party-political ideas are sometimes internally generated and derived from a specifically political agenda» (...) “from popular movements among the electorate or from the worlds of business or academia” (Ibid s. 40).

Det administrative systemet vert utgjort av innhaldet i reforma (L), iverksetjingsprosessen (M) og resultatata av reforma (N).

Innhaldet av ei reform (L) vil vanlegvis liggje i skjeringpunktet mellom det ønskjelege og det moglege. Reforminnhaldet vil ofte bli tungt marknadsført av initiativtakarane til reforma og «such packages frequently display a considerable rhetorical dimension, playing harmonies on the styles and ideas of the moment» (Ibid. s. 43), men innhaldet kan liggje langt unna dei opphavelige intensjonane.

Iverksetjingsprosessen av reformer (M) kan variere mykje og vil ofte vere komplekse med mange aktørar. Gjennomføringa er sjeldan lineær, «If such reforms are to be effective it sees they will often have to take the whole of a network as their “unit of analysis”, rather than just a single organization» (Ibid. s. 44-45).

Vegen frå reforminitiativ til faktiske verknader av reformer (N) kan vere lang og komplisert og vere avhengig av samspelet av krefter under vegs og der retorikk og realitet kan vere vanskeleg å skilje frå kvarandre. «Ultimately “the final reality” *cannot* be wholly separated out, because it is so thoroughly impregnated with the competing discourses through which it is constituted» (Ibid s. 45).

Modellen opererer også med ein kategori av særlege hendingar som kan vere ein vesentleg bidragsfaktor i politikkkutforming og avgjerdsprosessar. Denne kategorien «represents the

effect of chance events such as scandals, natural or man-made disasters, accidents, and unpredictable tragedies such as shootings or epidemics” (Ibid. s. 40-41). Reformutløysande døme frå norsk kontekst kan vere terroren i juli 2011, NAV-skandalen hausten 2019, korona-epidemien våren 2020, eller frå utdanningssektoren: «PISA-sjokket» i 2001 som innebar ein «flying start» for den politiske leiinga i Utdannings- og forskingsdepartementet og som gav støytten til Kunnskapsløftet (Bergesen 2006:42).

Modellen tek sikte på å forklare kvifor reformer oppstår og korleis dei utviklar seg. Den skildrar reformprosessen som mangefasettert og justerbar på mange stadium. Den lekamleggjer samanhengar mellom påverknad frå bakgrunnsfaktorar som sosio-økonomisk og politisk press, idear som er i omløp og trekk frå det administrative systemet i organisasjonar. Modellen identifiserer både press *for* reformer og motstand *mot* reformer og den gir utilsikta og alvorlege hendingar ei rolle i reformprosessar. Pollitt og Bouckaert meiner at det er styrken til og samspelet innan og mellom dei ulike kategoriane som avgjer lagnaden til reformer. Dei er samstundes opne om at slike modellar berre eit stykke på veg kan forklare variasjonsbreidda i reformer både nasjonalt og internasjonalt, for som dei seier, “In short the process is usually messy rather than neat” (Ibid. s. 45).

Christensen (2008:13-14) opererer også med eit finmaska nett av forklaringar på reformer. Dei kan oppfattast som *nødvendige* basert på eit slags deterministisk prinsipp om at det ikkje finst alternativ eller det er anerkjent avstand mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur der endringar tvingar seg fram. Reformar kan bli nødvendige ut frå sterkt press frå dei institusjonelle omgjevnadane basert på mytar og symbol som vert tatt for gitt. Reformar kan også ta form av markerte kursendringar for å støtte og tilpasse seg kulturelle tradisjonar, eller dei kan vere starten på ein heilt ny kulturell sti.

Ein annan grunn til reformer kan vere at dei utgjer ein *moglegheit* for politiske og administrative leiarar til å realisere offentlege mål gjennom medviten organisasjonsutforming. Slike reformer har gjerne form av organisatoriske etableringar, oppdelingar eller samanslåingar regissert av leiarar ut frå ei forventet innsikt i organisasjonsutforming, og den formelle strukturen vert då eit medvite instrument for leiinga. Ei tredje forklaring er at reform eller reorganisering kan vere ein opplevd *trussel*. Den kan skuldast ein tilstivna formell struktur der nokre interesser er tatt i vare og andre ikkje, eller det kan vere at kulturell eller institusjonell motstand kan stoppe eller modifisere reformer. Framlegg om reformer kan ha låg kulturell kompatibilitet viss dei står fram som ein trussel mot etablerte, institusjonelle normer og verdiar (Selznick 1957). Trusselvurdering kan også vere knytt til motstand grunna i

vurdering av institusjonelle og individuelle kostnader, at utbyttet ikkje vil stå i forhold til innsatsen, eller som ein generell motstand eller ei uvisse til potensielle endringar. Ei fjerde form kan vere reformer som inneber *fortolking og meiningsdanning* (March og Olsen 1989). Leiarar vil her kunne bruke symbol og mytar for å markere særlege organisatoriske løysingar. Gjennom desse mytane og symbola fortolkar leiarane korleis organisasjonsmedlemmane skal sjå på både omgjevnadane, som kan vere både motiverande og provoserande. Her vil leiarane ha kontroll på symbolbruken og kan bruke den instrumentelt. Den siste forklaringa til Christensen er at reform og reorganisering kan brukast som *påkopling* av andre avgjerdsprosessar og løysingar som ein ønskjer å påverke. Fordelen med slik påkopling er at fleire problem potensielt kan løysast samstundes, ulempa at politisk-administrativ styring kan bli svekka og uønskte løysningar bli vald. Slike trekk, skildra i «garbage can»-teorien (Ibid.), kan også medføre at endringsprosessar vert vilkårlege og lite føreseielege. Oppgåva tek sikte på å dra vekslar på alle desse forklaringane inn i dei tre organisasjonsteoretiske perspektiva som oppgåva byggjer på.

Reformer er ikkje statiske. Dei vert som Pollitt og Bouckaert peikar på, vanlegvis forhandla om, justert og reformulert av aktørar på ymse område. Prosessen frå reformintensjon til praksisendring kan såleis vere både lang og komplisert. I tillegg kan reformer gjennomførast gradvis eller stegvis og ha konkrete verknader på kort og mykje lengre sikt. Sjølv om ei reform sine intensjonar vanlegvis inneber ei tydeleg retning, vert arkitekturen på og iverksetjinga av reformer påverka av ymse aktørar si tilslutning til reforma, av skiftande politiske fortolkingar og av einskildhendingar. Ei reform si berekraft er såleis avhengig av korleis aktørane eller kreftene på ulike vis spelar saman (Fullan 2000, Hargreaves & Goodson 2006, Ballangrud 2012:18, Karseth, Møller og Aasen 2013a:13). Nokre element i ei reform kan få nedslag som kan skape endring og fornying, medan andre forhold ved reforma finn lite gjenklang. I ein studie og ei samanlikning av kvalitetsforma, politireforma og Kunnskapsløftet har Jan Moren peika på at reformer i offentleg sektor er vanskelege å gjennomføre, at dei sjeldan held det dei lovar og at det er lite samsvar mellom intensjonar og faktiske resultat (Moren 2011:179). Internasjonal reformforskning syner at «large scale» utdanningsreformer som til dømes 90-talsreformene og Kunnskapsløftet ofte møter problem når dei skal setjast i verk (Elmore 1996, Fullan 2001, Aasen m.fl. 2012:42). Sagt med Larry Cuban, «...schools change reforms as much as reforms change schools» (Cuban 1998:455). Greve strekar såleis under at det ikkje finst noko «reformpolitisk nirvana» (Greve 2012:25). Radin brukar metaforen om Sisyfos og peikar på at reformer er ein evig kamp, og at ideen om klare og

eintydige resultat og effektar (output og outcome) av reformer, er ein illusjon (Radin 2012). Ho peikar som Pollitt og Bouckaert på at reformer alltid vil vere bunde til politiske tolkingar og potensielle interessemotsetnader, og at reformutviklinga vil variere med styrken til dei politiske aktørane i reformprosessane. Oppgåva tek sikte på å bruke dette teorigrunnlaget i analysen for å vurdere om utforming og forankring av reformarbeidet var fremjande eller hemmande faktorar for å realisere intensjonane med 90-talsreformene og Kunnskapsløftet.

3.1.2 Organisasjonsteori

Det teoretiske rammeverket for oppgåva byggjer på ulike perspektiv på organisasjonsstruktur, organisasjonskultur og organisasjonsutvikling. Eit viktig skilje i organisasjonsteorien går mellom instrumentell teori og institusjonell teori, mellom å forstå organisasjon som leiarstyrt med søkjelys på struktur og å forstå organisasjon primært som styrt av normer og verdier eller symbol og mytar. Christensen m.fl. (2015) opererer med ei slikt skilje og opererer med tre kategoriar av perspektiv; eit instrumentelt perspektiv og to institusjonelle; eit kulturelt perspektiv og eit myteperspektiv. Analysen i oppgåva vil saman med reformteori vere basert på desse tre perspektiva.

I oppgåva vert to variantar av instrumentell teori nytta i analysen, ein hierarkisk variant og ein forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten ligg nær opp til Max Weber sin klassiske byråkrati-teori (Weber 1990) som legg til grunn at medarbeidarar handlar lojalt og føremålsrasjonelt når ein leiar gjer endringar i mål eller struktur i ein organisasjon. Ei reform vil i denne teorien vere ein leiarstyrt, føremålsrasjonell, lineær og effektiv prosess som fører til reell endring. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet baserer seg på at det vil vere ei breidde i vurderinga av kva for mål og kva slags struktur som er ønskjeleg og mest tenleg for ein organisasjon. Ein premiss for forhandlingsvarianten er at organisasjonar er samansette av ulike interesser og mål som vil tvinge fram kompromiss og konfliktløysing gjennom forhandlingar der ein er avhengig av kvarandre for å nå overordna målsetjingar. Å opne for slik deltaking og for forhandlingar vil samstundes redusere moglegheita for hierarkisk styring.

Innanfor institusjonell teori vil eit kulturperspektiv ta utgangspunkt i at handlingane i organisasjonen er styrt av medarbeidarane sine normer, verdier og kulturar. Ei reform vil i dette perspektivet gjerne bli «omsett», eventuelt avvist, ut frå kva som vert opplevd som kulturelt passande. Myteperspektivet inneber at organisasjonar vert utsett for press frå omgivingane om å vere til dømes effektive og moderne for å kunne oppnå legitimitet.

Fordi perspektiva er breie og overordna er dei i oppgåva søkt operasjonalisert gjennom tre faktorarar; kontekst, utforming og forankring inspirert av reformteorien til Pollitt og Bouckaert; sosio-økonomiske krefter, det politiske systemet og det administrative systemet.

Reformene sin *kontekst*: Kva var bakgrunnen og grunngevinga for reformene og korleis vart behovet for reform av organisasjonen definert?

Reformene si *utforming*: Kva kjenneteiknar måla og tiltaka for reformene? Mål og tiltak kan vurderast i lys av den eksisterande formelle strukturen i organisasjonen, av kulturelle og ideologiske overtydingar, og av internasjonale trendar, og av forskning om kva som «verkar» og «ikkje verkar».

Reformene si *forankring*: Kva for verkemiddel vart tatt i bruk for å forankre reformene på ymse nivå internt i organisasjonen og i organisasjonen sine omgjevnadar?

Ambisjonen er at perspektiva og faktorane kan forenkle og klargjere kompleksiteten i dei ulike reformtilnærmingane og at tredelinga av perspektiv kan få fram både det spesifikke og såleis også dei sentrale skilnadane i dei ulike tilnærmingane. Kvifor og korleis reformer oppstår og kva dei inneber av endring i organisasjonar er sentral innsikt både i reformteori og organisasjonsteori.

3.2 Instrumentelt perspektiv

Reformer vert vanlegvis lanserte for å redusere ein avstand eller opplevd avstand mellom måla for organisasjonen og dagens realitetar i organisasjonen. Ei reform vil då kunne skaffe fram eit sett av tiltak som er meint å redusere denne avstanden. Leiinga i organisasjonen vil då kartleggje kva for mål og midlar i organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen som vil vere ønskjelege og mest tenlege og effektive for å redusere avstanden mellom visjon og verkelegheit. I den hierarkiske varianten av perspektivet vil organisasjonsstrukturen inkludere ein krins av disiplinerte medarbeidarar som stiller seg til rådvelde for leiinga, gjerne over tid, og som såleis fungerer som sosiale instrument. Ein slik organisasjon har ei formalisert arbeidsdeling, vertikal spesialisering, og ein normativ struktur med over- og underordning mellom ulike vertikale nivå, vertikal samordning, gjerne uttrykt i organisasjonskart, ansvarsfordeling og stillingsspesifikasjon. Med ein slik organisasjonsstruktur, med kommandolinjer frå topp til botn, vil autoriteten vere knytt til formell posisjon. Ein overordna vil då kunne instruere ein underordna for å sikre raske og effektive endringar. Makta til å initiere og utforme reformer vil liggje hos leiinga saman med ei forventning om at dei som

skal innføre reforma handlar lojalt og føremålsrasjonelt og i samsvar med reforma sine intensjonar, som ein konsekvenslogikk.

I forhandlingsvarianten av dette perspektivet har ikkje leiaren den same autoritative posisjonen. Her vil interessehevding, kompromiss og forhandlingar mellom aktørar med motstridande mål og interesser vere sentralt for å finne gode og sameinte løysingar. Hovudresonnementet i dette perspektivet er kontroll og rasjonell kalkulasjon der politisk og administrativ leiing i ein offentleg organisasjon er homogen, og der det vert lagt vekt på kontroll av avgjerdsprosessar og rasjonell organisasjonsutforming (Egeberg 1984, Christensen 2008).

Leiarar har både det formelle ansvaret for reformer i det offentlege og tilgang på ei rekkje verkemiddel som kan fremje kontroll og klar organisasjonstenking. Kontroll er både knytt til *aktiviseringsprosessen*, kontrollen over deltakarane si aktivisering, medan organisasjonstenkinga er knytt til *defineringsprosessen*, tilgangen av problem og løysingar som kan knytast til ulike moglegheiter for å ta avgjerd (March og Olsen 1976, Christensen 2008). Leiarar har i utgangspunktet potensielt fleire samverkande måtar å organisere systematisk merksemd rundt aktivisering og definering. Dei kan delta sjølve, noko som aukar kontroll-moglegheitene og viss dei har, eller meiner å ha, særleg kompetanse på reformer og gjennomføring av endringsprosessar, kan det potensielt styrke kontrollaspektet (Egeberg 1989). Leiarar kan på ulike måtar kontrollere eller påverke dei aktørane som deltar i reformprosessane ved å gje andre aktørar klare føringar i form av formelle rammer og stramme mandat, eller å rutinisere ei reform ved å gje ansvar til personar eller einingar med reformekspertise. Leiarar kan også nytte ei medviten og strategisk styring av tidsfaktoren ved ei reform (March og Olsen 1976, Christensen 2008:15).

Det instrumentelle perspektivet representerer ei form for utviklingsoptimisme med sterk tru på at reformer let seg gjennomføre, der organisasjonen er eit instrument eller verktøy som leiaren kan bruke og der organisasjonskulturen, kulturelle normer og verdiar, er noko som kan formast og eventuelt manipulerast av ein sterk leiar for å oppnå målsetjingane for reforma. Dette vil i nokon grad kunne verke på kort sikt, men i mindre grad på lengre sikt. Den kulturelle identiteten vil under ein sterk leiar eller for ein periode kunne la seg endre eller utvide som ved å dra i ein gummistrikk, men kulturen vil finne attende til si opphavelege form når presset eller leiaren er borte. Då vil også dei reelle endringane av reforma bli truga.

3.2.1 Kontekst

Dersom ein legg det instrumentelle perspektivet til grunn for å forstå konteksten for reformene, vil den sitjande politiske leiinga sine vurderingar av utfordringsbilde og mål for grunnopplæringa vere knytt til kalkulerde og rasjonelle vurderingar av kva som er ønskjeleg og mogleg. Slike vurderingar kan, som vi har sett, byggje på politiske eller ideologiske ambisjonar og målsetjingar, på forskning og dokumentasjon eller på mytar og oppskrifter. I ein hierarkisk variant vil ein sterk og tydeleg leiar kunne presse gjennom si løysing på dei opplevde utfordringane. I ein forhandlingsvariant vil val av løysing i større grad vere basert på felles og sameinte vurderingar av kva som er passande.

Med nye politiske mål kan det oppstå større avstand mellom dagens situasjon og framtidige ambisjonar. Hernes vart statsråd i ei regjering for Arbeidarpartiet etter at regjeringa til Jan P. Syse (H) braut saman etter intern usemje om tilslutning til EU. Clemet vart statsråd etter den borgarlege sigeren ved stortingsvalet i 2001. Med nye maktkonstellasjonar følgjer ofte nye politiske agendaer. Begge regjeringane var mindretalsregjeringar, rett nok med eit relativt avklart parlamentarisk grunnlag. Ein skulle då kunne forvente statsrådar som manøvrerte varsamt for å sikre politisk fleirtal bak komande framlegg.

Hypotesen i oppgåva er likevel, i samsvar med det instrumentelle perspektivet, at grunngevinga var meir politisk eller ideologisk enn fagleg fundert, og at statsrådene sette eit klart personleg stempel på reformene.

Forventning 1

Reformene vart i stor grad initierte og grunngevingne av statsrådene personleg.

3.2.2 Utforming

I dette perspektivet vert organisasjonen gjerne oppfatta som ein reiskap eller eit verktøy som leiinga kan bruke for å nå eigne eller sameinte mål for organisasjonen. I den hierarkiske varianten kan dette leie til vertikal einvegskommunikasjon der leiarane kan oppfattast som analytiske og oppgåve- og målorienterte, men også som eigenrådige eller autoritære. I dette perspektivet vil politisk leiarskap medvite kunne forsøke å designe eller utforme, og nærast forsøke å «vedta» ein ny organisasjonskultur som støttar opp under leiinga si formelle hierarkiske styring. I ein hierarkisk variant vil tydelege mål vere nødvendige for å sikre formålsrasjonell innføring. I ein forhandlingsvariant vil semje i organisasjonen om arbeidsformer og arbeidsmåtar kunne vere viktigare enn ei tydeleg målformulering.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med det instrumentelle perspektivet, er at begge reformene

var utprega toppstyrte, breitt strukturerte, stramt styrt og gjennomført i høgt tempo direkte frå statsrådskontora.

Forventning 2
Politisk leiing i departementet hadde ei toppstyrt, analytisk og rasjonell tilnærming til reformene.

3.2.3 Forankring

Reformer kan møte på motstand blant aktørar i og utanfor organisasjonen. Endring av organisasjonsstruktur, organisasjonskultur og organiseringa av reformarbeid vil kunne vere resultat både av stram hierarkisk styring og av kjøpslåing og kompromiss. I ein hierarkisk variant vil omsynet til rask og effektiv gjennomføring kunne innebere svekka involvering og forankring. I ein forhandlingsvariant vil utfallet av reformer ta meir tid og bli fastlagd gjennom forhold som fleire aktørar har innverknad på. Organisasjonsleiinga må då inngå i koalisjonar med andre aktørar for å kunne ivareta måla og interessene sine.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med det instrumentelle perspektivet, er at reformene i liten grad var involverande overfor og forankra hos dei aktørane som i neste omgang skulle setje i verk reformene.

Forventning 3
Organiseringa av reformene vart i liten grad forankra hos dei aktørane som hadde hovudansvaret for å gjennomføre reformene.

3.3. Kulturelt perspektiv

Der det instrumentelle perspektivet byggjer på strukturar, posisjonar og formelle reglar, legg kulturperspektivet vekt på interne og uformelle normer, verdiar og identitetar som gradvis og over tid veks fram gjennom menneskeleg interaksjon i organisasjonen, og som har innverknad på korleis organisasjonen møter indre og ytre press. Der organisasjonskultur i det instrumentelle perspektivet vil være noko organisasjonen *har* og som står til disposisjon for leiinga, vil kulturperspektivet leggje vekt på at organisasjonskultur er noko organisasjonen *er*. I eit kulturelt perspektiv vil ein leggje vekt på betydninga av tradisjonar og uformelle strukturar, normer og verdiar på institusjons- og aktørnivå. I dette perspektivet vil søkjelyset liggje på korleis og i kva grad organisasjonane og deira aktørar stør, ignorerer eller trenerer ulike reformidear.

I eit kulturelt perspektiv vil uformelle normer og verdiar vere relativt sett viktigare for kva organisasjonsmedlemmar tenkjer og gjer enn formelle normer. I følgje Selznick (1957)

utviklar offentlege organisasjonar, gjennom gjensidig tilpassing til indre og ytre press, institusjonelle trekk som gir eit distinkt og unikt preg med omsyn til sosiale normer og verdiar. Dei blir institusjonaliserte organisasjonar eller institusjonar med eigen institusjonell intelligens.

Institusjonelle prosessar vert sett på som naturlege utviklingsprosessar som ikkje er planlagde og som utviklar seg gradvis over tid. Institusjonelle normer og verdiar inneber generelt ei form for motvekt mot raske, instrumentelle endringar. Når ein leiar i ein offentlig organisasjon ønskjer å fremje ei reform, vert det ut frå det kulturelle perspektivet viktig kva for samsvar det er mellom reforma sine institusjonelle normer og verdiar, og dei kulturelle verdiane og normene som eksisterer i organisasjonen (Brunsson og Olsen 1993). Med høg kompatibilitet vil ei reform lettare bli forankra og sett i verk, medan låg kompatibilitet ofte medfører at ei reform vert modifisert eller avvist.

Ein organisasjon sin historiske kontekst og politiske og institusjonelle val skaper mønster eller institusjonelle spor som påverkar korleis ein organisasjon vil møte krav eller ønske om reformer i organisasjonen. Organisasjonen utviklar ei stivhengigheit. Felles for bruken av stivhengigheit er forståinga av at tidlegare avgjerder og handlemønster i organisasjonen utgjer ei form for spor som har ein tendens til å reprodusere seg sjølv (Pierson 2000, Sarigil 2015, Bentzen 2015:104). Stivhengigheit er såleis ein tendens til å handle på ein bestemt måte som er bunde til dei historiske vala som tidlegare er treffe i organisasjonen. Difor vert stivhengigheit også ofte knytt til ein viss rigiditet eller konservatisme som kan bidra til å forklare kvifor nye tiltak ofte er vanskeleg å innføre og forankre, sjølv når fleire involverte støttar opp om endringa (Sarigil 2015:251-252).

Sarigil gir fleire forklaringar på kvifor og korleis stivhengigheit oppstår. Han peikar blant anna på ei *utilitaristisk* forklaring. Stivhengigheit er her resultatet av kalkulasjon der konsekvensane av å bli verande i sporet vurderast som meir fordelaktige enn å skifte spor eller velje ein ny sti fordi nye spor vil ha vesentlege transaksjonskostnader. Stivhengigheit kan også tilskrivast ei *normativ* forklaring. Stivhengigheit oppstår då i organisasjonar ikkje så mykje på grunnlag av kva som vert vurdert som nyttig, men meir ut frå kva som vert opplevd som sosialt passende (March og Olsen 1989) og kan forklarast sosialt og praktisk kalkulerande. Sarigil gir også ei tredje forklaring, *vanen si makt*. Etablerte handlingsmønster er innarbeidd i ein grad der dei fungerer umedvite og ureflektert og utan at dei baserer seg på verken utilitaristiske eller normative val. Ein stor del av organisasjonen sine handlingar går føre seg utan særleg refleksiv ettertanke. Slike habituelle mønster gjer det mogleg å

automatisere åtfærd, noko som bidreg til kontinuitet, men samstundes krev stor innsats å endre praksis. (Sarigil 2015, Bentzen 2015:105).

3.3.1 Kontekst

Konteksten innanfor det kulturelle perspektivet vil dreie seg om ei reform har ei grunngeving og ei målsetjing som er i samsvar med normer, verdiar og kulturelle trekk i organisasjonen, eller om ei reform vil verke utfordrande på det som oppfattast som passande i organisasjonen. Hypotesen i oppgåva, i samsvar med det kulturelle perspektivet, er at reformene bygde på den etablerte organisasjonsstrukturen og den innarbeidde organisasjonskulturen.

Forventning 4

Reformene vart introduserte i samsvar med den innarbeidde kulturen i organisasjonen.

3.3.2 Utforming

Organisasjonsutvikling vil i det kulturelle perspektivet vere meir i form av «bottom up» og organisasjonskulturen vil meir vekse fram over tid og vere i mindre grad konstruert av ytre press. Implisitt i dette perspektivet ligg ei vurdering av at medlemmane av organisasjonen ikkje nødvendigvis vil handle formålsrasjonelt og med utgangspunkt i initiativtakarane sine forventningar, slik det instrumentelle perspektivet har som føresetnad. Verknadene av logikken om det passande og stiavhengigheit i organisasjonen vil avhenge av kva som vert vurdert som passande i den gitte situasjonen og kva som kjenneteiknar stien i organisasjonen.

Reformer vert utøvd i skjeringpunktet mellom ei lokal verkelegheit prega av både ytre omstende og ei indre forståing av korleis verkelegheita heng saman. Denne referanseramman set vilkår for korleis reformer vert forstått og operasjonalisert.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med det kulturelle perspektivet, er at reformene vart utforma i samsvar med organisasjonen sine normer og verdiar.

Forventning 5

Reformene innebar arbeidsformer, arbeidsdeling og fordeling av makt og påverknadskraft i samsvar med eksisterande normer og verdiar.

3.3.3 Forankring

Ei reform vil i dette perspektivet ha størst sjanse for å lukkast etter intensjonen viss ho byggjer på verdigrunnlaget til dei som skal gjennomføre endringane. «Reformer som ikke er kompatible med den etablerte organisasjonskulturen, vil bli frastøtt, ikke gjennomført eller modifisert» (Christensen m. fl. 2015:168). Dei interne kreftene i retning av robuste og stabile

krefter vil vere viktigare enn skiftande politiske signal og koplinga mellom reformdoktrinane og dei faktiske endringane vil vere nokså lause.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med det kulturelle perspektivet, er at reformene involverte medlemmane i organisasjonen.

Forventning 6

Reformene vart forankra i normene og verdiane til sentrale aktørar i organisasjonen.

3.4 Myteperspektiv

Vår tid er prega av stor tilgang på normer, oppskrifter og idear, her kalla mytar, som offentlege organisasjonar vert oppmoda om å ta i bruk, til dømes korleis organisasjonar bør konstruerast, korleis verksemdar bør leiast og styrast og korleis kjerneoppgåvene bør utførast (Røvik og Pettersen 2014:54). Offentlege organisasjonar opererer innanfor omgjevningar der dei vert konfronterte med slike mytar for korleis organisasjonar bør utformast og fungere. Offentlege organisasjonar vil vere delvis avhengige av ekstern legitimitet og vert difor påverka av modernitetsnormer og krav til effektivitet og kvalitet. Offentlege organisasjonar er difor lydhøyre for normer og verdiar i omgjevnadane og vil gjerne stå fram som kvalitetsfokuserte, legitime, moderne, effektive og konkurransedyktige. Slike mytar vil difor kunne ha innverknad både på organisasjonsstruktur og påverke organisasjonskultur og oppgåveløysing ved at dei vert spreidde, fortolka, adoptert og transformert til ny praksis og institusjonalisering.

Dei mest sentrale mytane som har fått stort innslag i norsk offentlege sektor dei siste tiåra har vore internasjonale trendar som har vore systematisk spreidde av internasjonale konsulent- og revisjonsselskap og organisasjonar som OECD, EU, WTO, Verdsbanken og Det internasjonale pengefondet (Sahlin-Andersson 2001). Døme på norske aktørar som utviklar, sertifiserer og fremjar slike mytar er tidlegare Statskonsult, KS, NHO, og i skulesektoren sidan 2004, særleg Utdanningsdirektoratet.

Innhaldet i mytane er gjerne kytt til idear om kvalitet, leiing/styring, koordinering, effektivitet og service. Røvik og Pettersen peikar på at nokre mytar kan ha kraft i seg til å vere reformutløysande. Nokre mytar, idear og oppskrifter, er så kraftfulle at dei kan kallast masteridear. Ein masteride vert her definert som «en idé som i en periode har fått særlig stor legitimitet og utbredelse, og som samtidig gir legitimitet og virker utløysende for lokale reformer i organisasjoner på tvers av sektorer og nasjoner» (Røvik og Pettersen 2014:54).

Dei peikar på fire tidstypiske masteridear: kvalitet, leiing, accoutability og evidensbasert praksis. I følgje Røvik og Pettersen har masteridear fem typiske felles kjenneteikn: Dei har stor utbreiing, uklart opphav, dei er sjølvforklarande, reformutløysande og eklektiske. Slike mytar eller masteridear vil kunne bli spreidde raskt i offentlege organisasjonar dersom dei vert oppfatta som effektive og moderne og viss dei representerer anerkjente former og prinsipp for organisasjonar. Mytane kan innebere eit nærast uimotståeleg press mot offentleg sektor der ein ikkje har noko anna val enn å importere dei. Samstundes vert det peika på at innhaldet i ein myte kan vere relativt laust, uklart og diskutabelt (Christensen 2008:63). Mytane kan adopterast i stor grad viss leiaren støttar verdiane i myten, men dei kan også bli liggjande på overflata i ein offentleg organisasjon, som ei form for «utstillingsvindaug», som skal gi inntrykk av ein moderne organisasjon, medan realitetane internt i organisasjonen i liten grad vert endra. Hierarkisk styring kan bli understøtta av mytar ved at ein leiar kan medverke til å skape, sertifisere og omsetje eller importere ein myte, mytar som i neste omgang kan bli tatt for gitt og bli dominerande i organisasjonen.

3.4.1 Kontekst

Myteperspektivet vart i aukande grad ein referanse for omstillingsarbeidet i Noreg frå 1980-talet, særleg ved å overføre styringsidear frå privat næringsliv til offentleg sektor. Slike mytar i den norske konteksten var særleg knytt til ideen om New Public Managemet (NPM), mål- og resultatstyring, organisering, effektivitet og kvalitet. Rundt tusenårsskiftet vart i tillegg fristilling, privatisering og brukartilfredsheit sentrale vurderingspunkt.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med myteperspektivet, er at reformene henta si grunngeving i eksterne mytar.

Forventning 7

Reformbehovet vart legitimert ut frå nasjonale eller internasjonale mytar eller oppskrifter.

3.4.2 Utforming

Mytar frå institusjonelle omgjevnadar er ikkje statiske, dei er mangfaldige, gjerne skiftande og til dels inkonsistente oppskrifter for struktur, prosedyrar og rutinar i offentlege organisasjonar. Nokre mytar finn raskt godt jordsmonn i offentlege organisasjonar, andre vert imiterte som utstillingsvindaug, men utan at dei slår ut i organisatorisk praksis og inneber strukturelle verknader. Andre igjen kan som i virusteorien innebere «språksmitte» (Christensen m.fl 2015:93) der organisasjonar vert «resultateiningar» og der menneske vert «biomasse» (Klyve og Severud 2013:39). Atter andre vert fråstøytte ved at dei vekkjer

motreaksjonar og vert oppfatta som upassande og uakseptable i ein norsk kontekst med til dels felles verdiar og tradisjonar i norske offentlege organisasjonar. Mytar kan såleis vere døme på både masteridear og døgnfluger.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med myteperspektivet, er at reformene vart utforma i samsvar med dei tidstypiske mytane og oppskriftene.

Forventning 8

Reformene fanga opp mytar knytt til behov for omstilling, mål- og resultatstyring og NPM-inspirerte oppskrifter.

3.4.3 Forankring

Organisasjonsmytar og -oppskrifter kan ha både ei praktisk og ei vitskapeleg forankring. Dette kallar Røvik (1998:119) for sosial autorisering. Ei slik forankring kan byggje på at organisasjonsmytar er nytta av verdsette leiarar eller organisasjonar. Sjølv om mytar ikkje kan syne til god fagleg eller forskingsbasert forankring, kan dei byggje på gode erfaringar eller suksesshistorier som inneber at mytane vert oppfatta som gode og moderne løysingar i omgjevnadane til organisasjonen. Effektane av slike reformer basert på mytar vil samstundes kunne vere meir strukturendringar som står fram som ein ferniss eller som eit glansbilde utan reelle endringar i oppgåver og arbeidsmåtar. Organisasjonar vil kunne få legitimitet ved å gi inntrykk av at strukturen og prosedyrane deira er i samsvar med oppfatningar av kva som er rasjonelt, rimeleg og moderne. Slike mytebaserte reformer kan vere ein strategi for offentlege organisasjonar som må ivareta komplekse og motsetnadsfylte behov og interesser. Dei inneber då i følgje Brunsson (2016) eit organisert hykleri, som opnar for at organisasjonar kan kommunisere i ei retning, avgjere i ei anna og handle i ei tredje retning. Dette kan gi ein slags dobbeltheit mellom tale og handling der organisasjonen etablerer ein fleksibel ytre identitet som eksisterer langt på veg uavhengig av den indre identiteten til organisasjonen.

Hypotesen i oppgåva, i samsvar med myteperspektivet, er at reformene vart forankra og legitimerte i organisasjonen sine normer og verdiar.

Forventning 9

Mytane som vart adopterte var compatible med normer og verdiar i organisasjonen.

Oppsummering av forventningar til analysen og det empiriske arbeidet

Basert på reformteori og organisasjonsteori er det definert ni forventningar til analysen og det empiriske arbeidet. Forventningane er dels konkurrerande, dels komplementære for å kunne auke forståinga av organisasjonstenkinga i reformene.

Organisasjonsteori	Kategori	Forventning
Det instrumentelle perspektivet	Kontekst	<i>Forventning 1</i> <i>Reformene vart i stor grad initierte og grunnngjevne av statsrådene personleg.</i>
	Utforming	<i>Forventning 2</i> <i>Politisk leiing i departementet hadde ei toppstyrt, analytisk og rasjonell tilnærming til reformene.</i>
	Forankring	<i>Forventning 3</i> <i>Organiseringa av reformene vart i liten grad forankra hos dei aktørane som hadde hovudansvaret for å gjennomføre reformene.</i>
Kulturperspektivet	Kontekst	<i>Forventning 4</i> <i>Reformene vart introduserte i samsvar med den innarbeidde kulturen i organisasjonen.</i>
	Utforming	<i>Forventning 5</i> <i>Reformene innebar arbeidsformer, arbeidsdeling og fordeling av makt og påverknadskraft i samsvar med eksisterande normer og verdier.</i>
	Forankring	<i>Forventning 6</i> <i>Reformene vart forankra i normene og verdiane til sentrale aktørar i organisasjonen.</i>
Myteperspektivet	Kontekst	<i>Forventning 7</i> <i>Reformbehovet vart legitimert ut frå nasjonale eller internasjonale mytar eller oppskrifter.</i>
	Utforming	<i>Forventning 8</i> <i>Reformene fanga opp mytar knytt til omstilling, mål- og resultatstyring og NPM-inspirerte mytar.</i>
	Forankring	<i>Forventning 9</i> <i>Mytane som vart adopterte, var kompatible med og forankra i normer og verdier i organisasjonen.</i>

Figur 2: Oppsummering av forventningar

3.5 Oppsummering

Dei tre perspektiva oppfattast gjerne som idealtypar som står i motsetnad til kvarandre. Samstundes kan perspektiva vere delvis komplementære. Særleg vil dette kunne gjelde det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Dei tre perspektiva representerer på mange vis ulike briller som vi kan studere reformprosessar og organisasjonsverksemd gjennom. Men det vi ser gjennom brillene kan gjerne vere trekk frå meir enn eit perspektiv. Samstundes er ikkje organisasjonar eintydige, men komplekse og samansette, og aktørane i organisasjonar er ikkje eindimensjonale. Dei vil normalt handle ut frå ulike logikkar der det er mange omsyn som aktørane må ta. Oppgåva tek difor sikte på å analysere det til tider komplekse samspelet mellom reformteoriar, instrumentelle rammer, kulturelle verdiar og myteprega symbol.

4. Metode

4.1 Case

Oppgåva er ein komparativ og historisk case-studie av to reformkompleks i norsk grunnopplæring. I ein slik studie der den eine casen delvis byggjer på den andre, kan ein tenkje seg å finne både fellestrekk og skilnader, både dei same og ulike forklaringsfaktorar (Bukve 2016:121-122, Andersen 1997:61). Ein vil også kunne danne seg eit bilde av organisasjonstenkinga bak reformene og påverknadsforholdet mellom ulike faktorar (Hellevik 2002:99).

Bakgrunnen for val av Reform 94/Reform 97 og Kunnskapsløftet som case for oppgåva er at desse reformene kvar på sin måte innebar er dei største og mest omfattande endringane i utdanningssystemet i Noreg på fleire tiår. Begge reformene innebar endringar både i styring og struktur av skulen, og i forlenginga også av innhaldet i opplæringa. Reformene fekk også klare konsekvensar for arbeidsvilkåra for dei tilsette i skuleverket. Reformene innebar kontinuitet og fornying i høve til eksisterande rammer for skulen, men var samstundes både samanfallande og ulike på vesentlege punkt.

Det kunne ha vore relevant å analysere heile utdanningssektoren samla over tid og såleis ha følgd den vidare utviklinga fram til dagens utdanningssystem. Det kunne skapt enda større forståing for og innsikt i politiske, organisatoriske og faglege utviklingstrekk i lagnaden til reformene under Hernes og Clemet. Ei slik tidslinje kunne ha lagt grunnlag for å vurdere den vidare historia til sektoren, både i lys av generelle utviklingstrekk og spesifikke reformrelasjonar. Oppgåva er likevel ut frå omfanget av ein slik tematikk avgrensa til reformene i grunnopplæringa (grunnskulen og vidaregåande opplæring), Reform 97/Reform 94 og Kunnskapsløftet. Oppgåva vil likevel ta nokre sideblikk til reformene i den statlege utdanningsadministrasjonen, i forskning og i høgare utdanning for å få best mogleg oversikt over og innsikt i omfanget av og tenkinga bak reformene. Bakgrunnskapittelet tok sikte på å ramme inn konteksten for desse reformene i etterkant av omfattande reformer frå slutten av 1950-talet til starten på 1970-talet.

Oppgåva vil avslutningsvis trekke linjene vidare fram mot vår tid gjennom den formelle iverksetjinga av Kunnskapsløftet frå 2006 med SV i leiinga av Kunnskapsdepartementet i åtte år, og med Høgre på nytt som ansvarleg for fornyinga av Kunnskapsløftet frå 2013.

4.2 Design

Oppgåva har eit design der formålet ikkje er teoriprøvande eller teoriutviklande, men i staden

å bruke teoriar og faglege omgrep som ramme for å forstå og gi meining til dei reformene som er tema for oppgåva (Bukve 2016:88). Ambisjonen er då ikkje å utvikle nye omgrep og teoriar, men å ta i bruk dei teoriane som best hjelper til å tolke data, og å setje dei inn i ein samanheng (Bukve 2016:88, Andersen 1997:68-69). Ein kan skilje mellom to hovudstrategiar for å gjennomføre teoretisk analyser. Den eine byggjer på strukturerte rammer der ein samlar inn og analyserer data med utgangspunkt i på førehand spesifiserte teoriar. Slike prosjekt kallast gjerne for *teoriinformerte* prosjekt. Dei let seg informere av teori og er eksplisitte på det teoretiske grunnlaget heit frå utforminga av prosjektet. Den andre strategien er meir empirinær strategi der ein startar med datainnsamlinga og der ein på grunnlag av denne innsamlinga avgjer kva for sett av omgrep og teoriar som gir best forståing og tolking av data. Denne tilnærminga omtalast som *tolkande rekonstruksjon* (Bukve 2016:88).

Tolking handlar også om å rekonstruere meining. Dersom ein skal forstå kva som skjer i grupper, organisasjonar og samfunn, må vi også forstå kva for meining sosiale aktørar legg i det dei seier og det dei gjer. Slik forståing krev at ein tolkar den einskilde handlinga eller utsegna i lys av den konteksten dei vert sette fram i. Tolkande rekonstruksjon krev såleis ein hermeneutisk eller diskursanalytisk forskingslogikk (Bukve 2016:130). Logikken i denne oppgåva vil vere ei kontekstualisert tolking der einskildhendingar og -utsegn vert sett i vekslende samanheng og der analysefokuset også er formålet bak hendinga eller ytringa, og situasjonen og konteksten dei er ein del av.

4.3 Kjelder og litteratur

Det potensielle tilfanget av kjelder og litteratur til oppgåva er omfattande. Det dreier seg om både primærkjelder og sekundære kjelder. Primærkjeldene er samtidige tekstar frå dei politiske styresmaktene, som meldingar og proposisjonar til Stortinget, og drøftingane om desse referert i Stortingsforhandlingane. Det er også meir uformelle tekstar som rundskriv, ymse rapportar, talar, innlegg og intervju med dei sentrale partane i reformene i ulike samanhengar i ulike fora. Dei mest sentrale sekundærkjeldene er delvis samtidige, men i stor grad også utvikla i ettertid. Det dreier seg om vurderingar og kommentarar til ymse delar av reformene i samtid, som tidsskriftartiklar, innlegg og polemikk i aviser og omfattande evalueringar av reformene. Det finst også omfattande faglitteratur knytt til desse reformene, særleg til 90-talsreformene.

Reformene var omfattande og komplekse der ulike aktørar var dels støttande, dels kritiske og dels avvisande til innhaldet i og strukturen og framdrifta på prosessane. Reformene var initierte og gjennomført av regjeringar utan fleirtal på Stortinget, men likevel med eit relativt

avklart parlamentarisk grunnlag. Partane, både dei politiske i posisjon og opposisjon, og andre sentrale aktørar i dei næraste omgjevnadane, kan tenkjast å ha hatt ulike agendaar i si oppleving og framstilling av reformene.

4.4 Kjeldekritikk

Tilfanget av kjelder og litteratur til oppgåva er omfattande og komplekst og i mange sjangrar. Kjelder og litteratur er aldri «nøytrale». Utvalet av kjelder og litteratur er difor gjort på grunnlag av kriterium som relevans og truverd, og om tekstane er representative, pålitelege og gyldige for analysen i oppgåva. Spørsmål som er stilt i vurderinga av kjeldene er til dømes: Kven er dei strategiske aktørane? Kven har skapt tekstane? Kva for agenda kan tekstskaparane tenkje seg å ha? Har dei eigeninteresse i framstillinga? Kva er vektlagt og kva er utelate? Vert det store bildet teikna, eller berre eit avgrensa perspektiv?

Nokre kjelder er normative med hovudvekt på vurderande utsegn, andre kognitive av meir deskriptiv karakter. Kjelder er sjeldan konsekvent det eine eller det andre, og ein kan finne både normative og kognitive utsegn i same tekst. (Kjelstadli 2005:169-181).

Faglitteraturen er i hovudsak skrive av respekterte og anerkjente forskarar med store kunnskapar om reformprosessar, organisjonar og organisasjonsendringar, og meir spesifikt om norsk skuleutvikling. Overordna er det likevel grunnlag for å seie at denne fag- og forskingslitteraturen er utvikla i fagmiljø som på den eine sida anerkjenner Hernes og Clemet som dei to største arkitektane av skule og utdanning i etterkrigsåra, men som samstundes er nokså kritiske til delar av innhaldet i reformene og til utforminga av sjølve reformprosessane.

Kjeldekritikken tar altså utgangspunkt i kriterium som kven har meint kva og kvifor til kva tid, og om relevans, kontekst og vinkling av budskapet i kjelder og litteratur. Ambisjonen er at ved å famne breitt i kjelder og litteratur og tolke handlingar og utsegner i lys av den konteksten dei er framsett i, er det mogleg å avdekke det ein treng å avdekke av open og lukka motivering, der ein kan både finne det openberre, men også det meir skjulte - og der det kan vere vikarierande motiv for budskapet. Tolkinga av handlingar og utsegner, kjelder og litteratur, kan difor seiast å ha fleire lag (Bukve 2016:71).

5. Empiri og analyse

5.1 Innleiing

Reformer er som vi har sett definert som aktive og medvitne forsøk frå politiske og administrative aktørar på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjonar. Koritzinsky kommenterer at planar er ord medan reformer er handlingar, og at det er menneske som handlar (Koritzinsky 2002:81). Sidan menneske vanlegvis handlar ulikt ut i frå kva kontekst ein er i, vil reformer kunne ta ulike vegar avhengig av styrken i den menneskelege faktor som ofte vil vere leiarar, og av ymse strukturelle krefter. Reformar sin vidare lagnad vil avhenge av samspelet mellom desse kreftene og av kontekst, utforming og forankring i lys av instrumentell styring, intern organisasjonskultur og eksterne mytar og oppskrifter.

Det kan vere eit samansett forklaringsbilde til bakgrunn og grunngeving for reformer i utdanningssektoren. Det kan dreie seg om rasjonelle og analytiske vurderingar med til dels brei oppslutnad der det vert opplevd som avgjerande at skulen gjennom nye organiserings- og arbeidsformer tilpassar seg store og reelle samfunnsutfordringar. Det kan også vere meir politisk-ideologiske forklaringar der partia og dei fremste skulepolitikarane er «nærmest genuint politisk motivert til å kritisere, korrigere og få satt sin egen tydelige signatur på motstandernes reformer, og av og til også foreslå en helt ny reform i kontrast til sine motstanderes» (Røvik 2014:25). Skulepolitikk har tidvis vore eit sentralt tema i valkampar og det vil då vere viktig for partia å markere seg i skulepolitiske saker. Politisk vilje og handlekraft, ikkje minst hos fagstatsrådene, vil difor kunne vere ei medverkande forklaring på høg reformaktivitet på skulefeltet. Til dømes var skulepolitikk det viktigaste temaet i valkampen i 2001 der dei to partia som i størst grad markerte seg i saka, Høgre og Sosialistisk Venstreparti, begge gjekk sterkt fram.

Reformer kan også tilskrivas ei internasjonaliseringsforklaring som uttrykk for auka internasjonalt samarbeid, samordning og ytre påverknad av utdanningspolitikken. Noreg har sidan starten på 1980-talet blitt stadig tettare integrert i det transnasjonale utdanningsfeltet. OECD vart den aller viktigaste reformgenererande institusjonen på dette området. EU vart også ein viktig aktør gjennom stadig høgare utdanningspolitiske ambisjonar. Etter ratifiseringa av EØS-avtalen i 1994 deltek Noreg som fullverdig medlem med alle rettar og forpliktingar i alle EU sine utdanningsprogram (Karlsen 2006).

Ei reform kan også tilskrivas tilpassing til signal i form av faglege problemskildringar og tilrådingar. Døme på dette er oppmodinga frå OECD i 1989 om å etablere eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringa, og oppfølgingar av undersøkingar og kartleggingar som PIRLS, PISA og TIMSS¹³. I følgje Røvik ligg det «en kolossal problemdifinerende og reformutløsende kraft i disse sammenlikningene» (Røvik 2014:26). Ingenting skaper meir offentleg skuledebatt, sjølvransaking og rop på reformer og målretta tiltak, i følgje Røvik, enn dårlege plasseringar på internasjonale skuleundersøkingar.

Bakteppet for reformene var ei utvikling over tid i det Pollitt og Bouckaert kallar det politiske systemet. Vi såg i perioden døme på nye overordna styringsidear, tydelege partipolitiske tankar og prioriteringar, og endringar i styrkeforholdet mellom ymse aktørar. I tillegg kjem den personlege dimensjonen knytt til statsrådene sjølve. Vi fekk nytt inntektssystem i staten i 1986, OECD og Stanskonsult kom med sine tilrådingar, utgreiinga *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5), vart presentert, vi fekk ny kommunelov i 1992 og ny opplæringslov i 1998. I perioden for denne oppgåva kom det fleire Stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar som omhandla effektiviseringsmoglegheit i offentleg sektor, finansiering av kommunesektoren og oppgåvefordeling mellom kommune, fylke og stat.

Pollitt og Bouckaert peikar på at det vanlegvis er den politiske eliten som initierer reformer, men med varierende grunngeving. Initiativet til dei store reformene på 1950- og 1960-talet kan i stor grad tilskrivas statsrådene Bergersen og Sivertsen. Hypotesen i denne oppgåva er at det same kan seiast om Gudmund Hernes og Kristin Clemet på 1990- og 2000-talet. Der fleire andre undervisningsministrar i stor grad har administrert sine departement og avgrensa seg til å styre nokre få politiske saker, var Hernes og Clemet i langt større grad initiativrike og driftige med vilje og evne til å leie og styre heile utdanningssystemet og til å stake ut ein ny politisk kurs.

Dei reformene som er tema for denne oppgåva, 90-talsreformene og Kunnskapsløftet, var både styringsreformer, innhaldsreformer og personalreformer. Reformene på 90-talet var i tillegg også klare strukturreformer. Kunnskapsløftet kan også seiast å vere ei strukturreform,

¹³ PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) undersøker lesedugleiken til 10-åringar. Vert gjennomført av IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement). PISA (Programme for International Student assessment) måler kompetanse i lesing, matematikk og naturfag for 15-åringar. Vert gjennomført av OECD. TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) måler kunnskapen i matematikk og naturfag for elevar på 4. og 8. årsteg. Vert gjennomført av IEA.

men meir knytt til utforminga av læreplanverket, mindre til utdanningssystemet sin struktur. Reformene innebar nye styringsprinsipp, basert på mål- og resultatstyring og til dels også NPM, men der Hernes la vekt på sterk statleg styring, ivra Clemet for delegering og desentralisering av ansvar og oppgåver. Innhaldet i opplæringa vart endra gjennom nye læreplanar. Der læreplanane under Hernes var voluminøse, med obligatorisk faginnhald og statleg styrt metodikk og arbeidsmåtar, var læreplanane i Kunnskapsløftet kortfatta, med kompetansemål i staden for arbeidsmål, med innføring av fem grunnleggjande ferdigheiter i alle fag og med metodefridom for lærarane. Alle reformene introduserte samstundes eit omfattande kontroll-, evaluerings- og tilbakemeldingssystem. Personalreformene innebar omfattande endringar i lærarane sin arbeidstidsavtale og ved at forhandlingsansvaret vart overført frå staten til KS. Gjennom særleg 90-talsreformene såg vi store strukturreformer, ikkje berre i skulen, men i heile utdanningssystemet. Som vi har sett vart 10-årig grunnskule innført med skulestart for 6-åringane gjennom Reform 97. Vi så reformer i vidaregåande opplæring gjennom Reform 94 som innebar reduksjon av talet på grunnkurs frå over 100 til i første omgang 13, og alle ungdommar fekk rett til treårig vidaregåande opplæring. Avdelingsstrukturen i departementet vart endra og høgskulesektoren vart restrukturert frå 98 statlege høgskular til 26 gjennom høgskulereforma i det nye Norgesnett. Den statlege utdanningsadministrasjonen vart omorganisert gjennom nedlegging av skuledirektørembeta og oppretting av statlege utdanningskontor i kvart fylke og fleire av dei sakkunnige råde vart avvikla og fem ulike forskingsråd vart samla i Norges forskningsråd. Clemet vidareførte i stor grad strukturen som vart fastsett under Hernes, men ho etablerte Utdanningsdirektoratet i 2004 som ei vidareføring av Nasjonalt læremiddelsenter og frå 2000 Læringscenteret.

5.2 Reformene i eit instrumentelt perspektiv

5.2.1 Kontekst

Kontekst i eit instrumentelt perspektiv vil i oppgåva handle om i kva grad dei to statsrådene opplevde at det var ein avstand mellom den noverande situasjonen i organisasjonen og det som var framtidig ambisjonsnivå.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at reformene i stor grad vart initierte og grunngeve av statsrådene sjølve.

Pollitt og Bouckaert syner i sin reformteori til at dei fleste reformer i offentleg sektor vert initierte av nasjonale, politiske styresmakter. Christensen m. fl. (2015) peikar på at reformer kan forklarast både som nødvendige endringar og som moglege reorganiseringar sett frå eit

leiarperspektiv. Reformar kan også vere baserte på ein opplevd trussel eller som fortolking og meiningsdanning. Leiarar kan vere sterke premissleverandørar eller fadrar for reformer ved å bruke slike forklaringar som grunnlag for store organisasjonsendringar.

Både Gudmund Hernes og Kristin Clemet var tydelege samfunnspolitiske røyster allereie før dei vart statsrådar for skule og høgre utdanning. Begge hadde i periodar vore sterkt involverte i utforminga av Arbeidarpartiet og Høgre sine prinsipp-program og begge var gjennom 90-åra blitt omtalt som «sjefideologar» for sine parti. Hernes hadde gjennom omfattande utgreiingsarbeid og i kronikkar i dagspressa tona flagg og stått fram som ein både talefør og reflektert refsar og systemkritikar av norsk utdanning. Kristin Clemet hadde som politisk aktør sidan midt på 1980-talet fremja klare liberale idear om omforming og effektivisering av offentleg sektor og om uro for kvaliteten i utdanningssystemet. Dei vart begge som nye statsrådar møtt med forventning og fascinasjon – og til dels med reservasjon frå delar av utdanningssystemet.

Gudmund Hernes hadde gjennom levekårsundersøkinga (NOU 1976:46) peika på at skulen reproduserer og styrkar sosiale skilnader meir enn å utlikne dei, noko som einskapsskulen skulle medverke til. I maktutgreiinga (NOU 1982:39) gjekk det fram at staten var segmentert og at profesjonar og interesseorganisasjonar hadde styrka makta si på kostnad av politiske og parlamentariske institusjonar. Som vi såg i kapittel 2, hadde Hernes i utgreiinga «Med viten og vilje» slått fast at standarden på og kvaliteten i norsk høgre utdanning ikkje var god nok, og at utfordringa var at Noreg «ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent» (NOU 1988:28:7). Hernes meinte at utfordringane ein stod overfor ikkje kunne løysast ved bitvise forbetringar. Dei kravde grunnleggjande reorientering under eit samlande perspektiv (Ibid.). Hernes følgde opp denne analysen ved å hevde at også skulen hadde klare svakheiter med mangel på til dømes struktur, kvalitet og krav til innsats (Hernes 1987).

Som nyutnemnd arbeids- og administrasjonsminister i 1990 slo Kristin Clemet fast i ein dobbelt-kronikk i Aftenposten at det også var ei ideologisk grunngeving for at ho ønskte ein mindre stat og ein betre stat (Clemet 1990a). Dagen etter presenterte ho eit «Program for en bedre stat» der ho argumenterte for «en mer aktiv konkurransepolitikk» i offentleg sektor, for å innføre betre styringsverktøy ved hjelp av effektivisering, avbyråkratisering, meir konkurranse og auka brukarstyring. Vi må «finne frem til tallfestede prestasjonsmål i offentlig sektor» og bruke «konkurranse som korreksjonsfaktor og lønnsomhet som måleinstrument» (Clemet 1990b). Ti år seinare, som utdannings- og forskingsminister, var budskapet om lag

den same. Dei største utfordringane var framleis for låg kvalitet, for dårleg organisering og for svak styring.

Hernes hadde etter eige utsegn sett innsats for å betre kvaliteten i utdanningssystemet som vilkår for å bli statsråd (Hernes 2001:102). Clemet meinte at «Kvaliteten på norske grunnskolelever er blitt dårlegere i viktige basisfag etter Reform 97» (Clemet 2001g) og at det hadde vore «en kontinuerlig nivåsenkning» i skulen dei siste to tiåra (Clemet 2002g:75). Men på eitt område meinte Clemet at norsk skule var blant verdas beste, «Vi ligger i verdenstoppen når det gjelder ressursbruk i skolen» (Clemet 2002b).

Pollitt og Bouckaert peikar i sin modell på uføreseielege hendingar som kan påverke innretning og vidareføring av reformer. I ein norsk kontekst kan ein seie at offentleggjeringa av resultatata av PISA-undersøkinga hausten 2001, kort tid etter regjeringsskiftet, er ei slik hending. Resultata for Noreg var på det jamne blant deltakarlanda, men vart oppfatta som overraskande dårlege sett i forhold til ressursinnsatsen i norsk skule. Clemet meinte det var som å kome heim frå eit vinter-OL utan ein einaste medalje (Clemet 2001e). Resultata vart artikulert som ei stadfesting av at Arbeidarpartiet sin politikk hadde vore forfeila og at einskapsskulen hadde spelt fallitt. Resultata frå PISA var brukt systematisk som argument av den politiske eliten, underbygd av sterkt mediepress for å setje i verk ei reform innan grunnopplæringa som eit annonsert systemskifte. «For oss som akkurat hadde overtatt den politiske ledelsen i Utdannings- og forskningsdepartementet, ble PISA-resultatene en «Flying start»» (Bergesen 2006:41-42).

Kristin Clemet var som Hernes skeptisk til påverknaden frå profesjonsgruppene i offentleg sektor. Begge oppfatta lærarorganisasjonane meir som særinteresser enn som forsvarar av fellesskapet sine interesser. «Det mest alvorlige demokratiproblemet er at sektorinteressene har fått for stor makt» (Clemet 1991a).

Samstundes som dei var kritiske til den faktiske situasjonen, peika dei begge på at det var mogleg å oppleve stor framgang med dei rette grepa. Hernes presenterte ein slik positiv og optimistisk inngang. «Det som ønskes, er innen rekkevidde», men situasjonen «må møtes ved en grunnleggende reorientering under et samlende perspektiv». «En slik forståelse er startsted for forandring, for en politikk som kan føres med viten og vilje» (NOU 1988:28:7). I følge Tom Are Trippestad er dette Hernes sin vanlege retoriske metode: Å ta utgangspunkt i fiktive eller reelle skildringar av elende, og setje dette i kontrast til eigne ideal. Spriket mellom

elende og ideal skulle skape både motivasjon og handling, gjerne ut i frå den visjonære leiaren si førande innsikt (Trippestad 2003:308). I sin hang til språkleg biletbuk gav Hernes sjølv døme på denne metodikken i tre steg:

«*Beskriv elendigheten!* Fienden står ved byporten, porten er morken, vakten har sovnet, våpnene er rustne og kruttet er vått»

«*Detaljer hestekuren!* Her kreves det ofre, ingen går fri om landet skal reddes! Det kan bli nødvendig å skjære i eget kjøtt og blod og kutte det som er dødt».

«*Tenn glød!* Lederen må kunne vise forskjellen mellom dagens elendighet og fremtidens muligheter – en farbar vei fra misæren til det forjettede land som gir kampvilje» (Hernes 1999b:74).

Clemet peika også på at norsk skule kan oppnå betre resultat, men då krevst det «grunnleggende endringer i måten vi styrer norsk skole på» (Clemet 2002h).

Som vi såg i kapittel 2 var det lite forskingsbasert kunnskap om kvaliteten i norsk skule og utdanning då Hernes vart statsråd. Det kan verke som om han baserte oppfatninga av tilstanden i sektoren mest på erfaringar frå eige utgreiingsarbeid. Kunnskapsgrunnlaget var klart betre, men framleis noko mangelfullt då Clemet tok grep. Trass i at forskinga om skule var avgrensa og gav lite grunnlag for klare og eintydige tilrådingar, nytta Clemet undersøkingar og kartleggingar som legitimering av eigne politiske val. «Det forelå etter hvert et vell av informasjon om norsk skole, spesielt fra vår egen nasjonale forskning og evaluering av Reform 94 og Reform 97, og det var den samlede kunnskapen som begrunnet reformen Kunnskapsløftet» (Clemet 2018). Ho gjekk lenger i å grunngi eige reformarbeid med evalueringa av Reform 97 enn det forskingsleiaren meinte det var grunnlag for. Peder Haug peika på at det er vanskeleg å seie om Reform 97 har gjort ein skilnad og at det er nesten uråd å slå klart fast kva endringane evalueringa har registrert, kjem av. «Forskarane konkluderer mest i retning av at det som er etablert, er resultatet av utvikling over lang tid. Kontinuitet og langtids perspektiv i utdanningspolitikken forklarer resultatene, meir enn kortsiktige innsatsar mellom anna gjennom Reform 97» (Haug 2003a:92).

Innføring av reformer i skuleverket er krevjande og det kan ta lang tid, gjerne fleire år, før målbare effektar og kausale samanhengar kan påvisast (Karlsen 2001:34, Haug 2004:58. Clemet 2017). Likevel annonserte både Hernes og Clemet læreplanreformer i grunnskulen med faglege og kvalitative svakheiter som grunngeving lenge før barna som starta sin skulegang i 1987 (M87) og i 1997 (L97) hadde fullført grunnskulen. Ein kan samstundes merke seg at både Hernes og Clemet vedgjekk at dei visste lite om skuleverket då dei

definerte problemområda i sektoren og vegen vidare. «Å være statsråd innebærer å bli konfrontert med sin egen uvitenhet på store felt» (Kaarbø 2018:135). «Jeg er inne i den tøffeste form for voksenopplæring noen kan tenke seg». «Det var som å få et høyllass i hodet» (Hernes 1991a:11). Clemet var i same situasjon og møtet med skule-Noreg hadde gitt ho «en temmelig bratt læringskurve» (Clemet 2001b). «Saken er den at jeg tidligere ikke har vært spesielt opptatt av skolepolitikk» (Clemet 2001f). Denne kombinasjonen av liten kunnskap om skuleverket, avgrensa empirisk grunnlag for eigne framlegg og sterke meiningar om kvalitet og framtidig organisering, kan indikere ein klart instrumentell og hierarkisk inngang til reformene der politisk-ideologisk meir enn fagleg motivering, og forventningar til eiga endringskraft, kan liggje til grunn for både reformstrategi og organisasjonsutvikling.

I reformsamanheng vil nokre sterke leiarar kunne skaffe seg ei definisjonsmakt som legg føringar for vidare reformarbeid. Hypotesen i oppgåva indikerer at Hernes og Clemet ikkje berre var overtydde om kva som var dei største utfordringane og korleis dei skulle møtast, men at dei også hadde gjennomføringskraft til å realisere eigne tankar, ambisjonar og målsetjingar. Forventninga indikerer at Hernes og Clemet som statsrådar sette eit større preg på utdanningssektoren enn det som har vore vanleg for norske statsrådar for skule og utdanning. Begge var synlege i det offentlege rom, dei gøymde seg ikkje bort og dei var til stades i media gjennom intervju, kronikkar og innlegg, og særleg Hernes var aktiv «i alle kanalar». Hernes ville stå fram for heile det norsk folk som dynamisk og reformerande (Telhaug 1997b:28). Kristin Clemet hadde både som arbeids- og administrasjonsminister, som leiar av Høgre sitt arbeid med nytt prinsipp-program og som viseadministrerende direktør i NHO framført liknande synspunkt som Hernes. Clemet var den einaste som «markerte seg som en skikkelig Høyrepolitiker i regjeringen» til Jan P. Syse (Moslet 1991) og både som statsråd og seinare som viseadministrerende direktør i NHO fekk ho «folk til å bråvåkne fra et liv i rutiner» (Ertesvåg 2001).

Både Hernes og Clemet hadde høge ambisjonar som statsrådar og begge skulle komme til å oppleve raus omtale, men også beisk kritikk frå fleire hald. Det er likevel ei svært samstemt vurdering frå både sympatisørar og politiske motstandarar, frå utdanningsforskarar og frå kommentariatet at både Hernes og Clemet var visjonære og tydelege, dristige og handlekraftige ut over det vanlege. Per Wøien, leiar i Norsk Lærarlag under det meste av Hernes si statsrådstid, peika på at «sjelden har vi hatt en mer spennende og utfordrende statsråd» (Wøien 1994:13). Reiulf Steen, politisk ringrev i Arbeidarpartiet, har omtalt Kristin Clemet på denne måten: «Det er all mulig grunn til å ønske velkommen inn fra høyre en så

reflektert og nysgjerrig utdanningspolitiker som den, i ordets beste forstand, intellektuelle Kristin Clemet. Hun utfordrer og egger til motsigelse, men også til meningsfylt dialog og felles refleksjon. Hun skal ha takk for at hun bidrar til å frigjøre den norske utdanningsdebatten fra ritualenes tvangstrøye (Steen 2004). Øystein Djupedal som overtok som ny kunnskapsminister etter Clemet, var også generøs i omtalen, «Jeg etterfølger en statsråd som har løftet utdanningspolitikken opp i politikkenes toppdivisjon» (Djupedal 2005). Gudmund Hernes, «den mest reformatoriske utdanningsministeren vi har hatt på lang tid» (Sandmann 1993) valsa med viten og vilje opp med norsk utdanningsvesen (Hompland 1999) og demonstrerte ein reformiver utan sidestykke (Sjøberg 1993b). Hernes iscenesette seg sjølv som landets erkebiskop og suverene overlærer, og «trivdes strålende i rollen som retoriker og maktperson» (Løvlie 2004a). Han var «regjeringens stjerne» og «det intellektuelle hurtigtoget». Omtalen kunne nå panegyriske høgdar som då han vart omtalt som «et åndsmenneske av unorske proporsjoner» (Mathiesen og Dokk Holm 2006).

Både Hernes og Clemet introduserte eit nytt og uvanleg høgt tempo i reformarbeidet. Hernes hadde sjølv annonsert av reformene ville bli gjennomført under tempo og under trykk. Clemet hadde eit tempo i omforminga av skulepolitikken «som tar pusten fra de fleste (...) Det er ingen som helst tvil om at hun akter å revolusjonere norsk skole» (Aabø 2002). Kristin Clemet, «en av de store utdanningsministrene i norsk etterkrigstid» har «nesten uten å trekke pusten» drevet gjennom ei lang rekkje «epokeskapende beslutninger» (Telhaug 2005b). Ho vart omtalt som «en blå tornado» og «Høyres nye superstatsråd» (Ertesvåg 2001) og vart oppfatta som den type menneske som «ikke kaster tida bort med uvesentlig småprat. «No-nonsens-Kristin» går rett på sak» (Osvold 2001). Med Kristin Clemet, «den kanskje mest artikulerede systemkritikeren» kan den norske utdanningsmoderniseringa få «en dramatisk tempoøkning» (Tjeldvoll 2001). Denne vurderinga vart støtta av Dagbladet på leiarplass rett etter utnemninga, «Kristin Clemet har aldri lagt skjul på at hun besitter en av politikkenes viktigste egenskaper: vilje til innflytelse. Som utdanningsminister vil hun gå løs på skoleverkets byråkrati og regelverk med iver og glød. Hun betegnes som ekstremt effektiv, ekstremt logisk og liberal til det ekstreme» (Dagbladet 20.10.2001).

Hernes og Clemet var også kontroversielle. Dei utfordra eige parti, embetsverket i departementet og dei trassa aktørar i sektoren på ein måte som ein ikkje har sett maken til verken før eller sidan. Hernes har sjølv kommentert kritikken mot høgare utdanning som han framførte i Dagbladet-kronikken «Kan man ha ambisjoner i Norge?» Han visste akkurat kva for tær han trakka på. «Jeg fortsatte ikke bare å trække, men å hoppe på noen av dem» (...)

«Det var nyttig å røre i grøten» (Hernes 1991a). Hernes braut med skuletradisjonen til Arbeidarpartiet, han rehabiliterte kunnskapen i norsk utdanning. «På det feltet gjekk han lenger enn nokon hadde gjort tidlegare innanfor sosialdemokratiet» (Haug 2005:54). Clemet trassa og utfordra lærarorganisasjonane og den fagleg-pedagogiske ekspertisen i sak etter sak og ho utforma ein skulepolitikk med så sterke liberale eller liberalistiske overtonar at partiveteranen og tidlegare statsråd Lars Roar Langslet uttalte at «Høyres tradisjonelle verdikonservatisme er stadig vanskeligere å få øye på» (Langslet 2005). Så tydelege og kontroversielle var begge to som statsrådar at «Hernes må fjernes» vart eit mykje brukt slagord på 1990-talet og Clemet vart omtalt som «En statsråd uten tillit» av leiinga i Utdanningsforbundet (Hjetland og Aahlin 2003:9).

Hernes ville «gjenerobre utdanningspolitikken for åpen debatt på flat mark» (Hernes 2001:109) og han var klar over at han som statsråd var i skotlinja for motførestillingar. «Det plaget meg ikke» (Kaarbø 2018:136). «Skal man få forandring, må man våge å være kontroversiell» (Hernes 2001:108), «Har man sans for underholdning, må man sørge for å ha mange nok av disse ulike stridighetene gående til enhver tid» (Hernes 1993e). Hernes kan tolkast i retning av at han ikkje alltid brydde seg veldig om motstand mot egne framlegg «for det vil alltid være et negativt flertall mot enhver virkelig reform, et flertall som ikke står for noen enighet om hvordan det i stedet burde være (Hernes 1987a). Det same inntrykket han ein få i ein kommentar frå Stortinget sin talarstol rett etter utnemninga då det vart peika på at han ville møte seg sjølv i døra når han som statsråd skulle handsame utgreiinga «Med viten og vilje» som han leia arbeidet med; «I dette tilfellet er jeg veldig heldig. Jeg befinner meg nemlig i en svingdør og den går i den retning jeg har tenkt å gå» (Hernes 1990b).

Clemet visste at ho stakk handa inn i eit vepsebol då ho «over natta» og utan dialog i forkant overførte forhandlingsansvaret for lærarane frå staten til KS i januar 2003. Spørsmålet hadde vore på dagsorden for alle regjeringane dei siste to tiåra, men alle hadde vegra seg for å fatte vedtak i saka. Reaksjonane var sterke. Ikkje minst på bakgrunn av at statsminister Bondevik berre ei veke i forvegen i eit intervju med bladet Utdanning¹⁴ hadde forsikra om at han hadde «intet annet standpunkt å meddele enn at staten forhandler med lærerne» (Bondevik 2003:21). Statsministeren frå Kristeleg Folkeparti vart skulda for å bryte det åttande bodet med opne auge. Leiar i Utdanningsforbundet, Helga Hjetland, kalla overføringsvedtaket «et svik» (Hjetland 2003a) og «et tillitsbrudd av verste slag» (Hjetland 2003b). Anders Folkestad, leiar i

¹⁴ Utdanning er medlemsbladet til Utdanningsforbundet

UHO,¹⁵ varsla brot i det inntektspolitiske samarbeidet med regjeringa og kalla vedtaket «et feigt bakholdsangrep» (Folkestad 2003). Clemet sin lakoniske kommentar var at det einaste argumentet mot overføring, «er at det er mer behagelig å la være» (Clemet 2003a).

Hernes peika på at i departementet «står en hær klar» med kunnskap og innsikt om kva ein måtte ønske. Samstundes vert den hæren sitjande der, «i beste fall som en grensevakt hvis du ikke har noen marsjordre» (Kaarbø 2018:138). Ingen var i tvil om kva Hernes og Clemet sin marsjordre var. Der andre politikarar eller statsrådar kunne sitje stille i båten lengst mogleg i von om at uroa skulle gi seg, oppsøkte dei til dels utfordringane og det kunne synest som om, i alle fall Hernes, treivst i rolla som provokatør.

Bjartmar Gjerde, den markerte og til tider hardtslåande ministeren med ymse statsrådspostar, uttalte som kyrkje- og undervisningsminister på 1970-talet at «Dette er et så stort departement med så mange saker at noen utstrakt politisk styring verken er mulig eller nødvendig. Over 90 prosent av de avgjørelsene som tas her i departementet vet jeg ikke noe om» (Gjerde 1972). Empirien i oppgåva indikerer at Gudmund Hernes og Kristin Clemet aldri ville ha uttalt noko liknande. Empirien i oppgåva indikerer også at initiativet til og grunngjevinga for 90-talsreformene og Kunnskapsløftet i stor grad kan tilskrivast dyktige og fokuserte statsrådar med stor gjennomføringskraft. Samstundes synest problemforståinga og møtet med sektoren å ha ei klart toppstyrt og instrumentell tilnærming der manglande kunnskap om sektoren ikkje vart søkt kompensert før grepa for endring vart pensla ut. Forventninga knytt til reformene sin kontekst i eit instrumentelt perspektiv må såleis kunne seiast å vere oppfylt.

Bodskapen frå dei to statsrådene var den same. Dei sterkaste og mest markerte utdanningspolitikarane på lang tid og med nokså ulike ståstader var med 15 års mellomrom samde om at det ikkje stod bra til i skulen. Dei var begge fortruleg med omgrepet kunnskapsøkonomi og argumenterte for utdanning som eit instrument for å fremje ein nasjonal økonomi i ein internasjonal konkurranse der utdanningskvalitet var eit konkurransefortrinn. Likevel var det ein fundamental skilnad mellom Hernes og Clemet sin politikk. Den finn vi, som vi skal sjå, ikkje i den tilstanden dei meinte skulen var i, men i forklaringane på tilstandane og i den måten dei vart møtt på. Dei to statsrådene la heilt ulike politiske syn til grunn når dei leita etter forklaringane og løysingane (Haug 2005:56).

¹⁵ UHO (Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon) vart stifta i 2001 etter oppløysinga av Akademikernes fellesorganisasjon (AF). UHO skifta namn til UNIO (Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede) i 2006. Anders Folkestad var leiar av UHO/UNIO frå 2001-2015.

5.2.2 *Utforming*

Utforming i eit instrumentelt perspektiv vil i oppgåva handle om i kva grad utforminga av reformene var hierarkiske eller forhandlingsbaserte.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at politisk leiing i departementet hadde ei toppstyrt, analytisk og rasjonell tilnærming til reformene.

Pollitt og Bouckaert sitt rammeverk for styringsreformer peikar på at eliten sine avgjerder i stor grad legg premissar for reformer sin vidare veg, men at ymse sosio-økonomiske krefter og aktørar i det politiske og administrative systemet ofte er sentrale påverknadskrefter for reformene og for utviklinga av organisasjonar. Christensen m.fl. peikar på at i eit instrumentelt perspektiv vil reformer i ein hierarkisk variant kunne fortone seg som sterkt toppstyrte og leiarbaserte endringar der effektiv og rasjonell utforming vert vurdert som viktig. I dette bildet vert organisasjonen oppfatta som ein reiskap eller eit verktøy som står til leiaren sin disposisjon. Her vil involvering av organisasjonsmedlemmane vere redusert og høgt tempo vil vere eit verkemiddel for å sikre god måloppnåing. I ein forhandlingsvariant vil leiaren si rolle ofte vere litt tona ned og kompromiss mellom interesser og mål vil opne for større deltaking frå organisasjonsmedlemmane.

Hernes var klar på at som medlem av Kongens Råd hadde ein også makt, og som erfaren maktforskar visste han også bruke makt og avmakt som i eit politisk drama. At politikk også handla om kjensler, manøvrering og manipulasjon gav han uttrykk for på mange måtar. Å utøve makt står ikkje så mykje «om spillteori som om følelser. Makt er ikke den kalde beregning, men å vinne over sinnene og sette følelser i sving» (Hernes 1900:15).

Maktmennesket Hernes kan også lesast ut av kommentarar som «Jeg synes det er ideelt at man gjennomfører reformen først, deretter vedtar den» (Hernes 1991c), «Først må reforma på plass, så kan debatten komme (Sølvberg 2010) .

Som vi har sett var vurderinga til Hernes og Clemet at det var utfordringar knytt til kvalitet, organisering og styring av utdanningssystemet, og at det var behov for «grunnleggende reformer under et samlet sikte» (Hernes 2001:105) og «grunnleggende endringer i måten vi styrer norsk skole på» (UDF 2002). Desse perspektiva vart vidare konkretiserte i to stortingsmeldingar frå Hernes og Clemet: *St. meld nr. 37 (1990-1991) Om organisering og styring av utdanningssektoren* og *St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring*.

I St.meld. nr. 37 vart det slått fast at «Den nåværende styring og organisering av utdanningssektoren har så mange svakheter at en grundig gjennomgang er nødvendig» (KUF

1991:6). Meldinga peika på at den eksisterande organiseringa var uklar, uryddig og sterkt oppdelt. Som vi såg i kapittel 2 hadde OECD og også Statskonsult i ein områdegjennomgang av utdanningssektoren kort tid før Hernes vart statsråd, peika på store styrings- og samordningsutfordringar. Meldinga streka under at mål- og resultatstyring skulle leggjast til grunn som eit overordna styringsprinsipp i utdanningssektoren. Denne styringsforma inneber at overordna, nasjonale styresmakter formulerer klare og tydelege mål som vert formidla nedover til underliggjande ledd. Oppfølging og resultatvurdering av verksemda i underliggjande organ vil vere ein viktig del av styringa. Nasjonale styresmakter har både «rett og plikt» til å følgje med på og evaluere om den verksemda som vert utført på dei forskjellige nivåa, tek i vare nasjonale mål «på en tilfredsstillende måte» (Ibid. s. 22). I mål- og resultatstyring vil difor eit godt evaluerings- og tilbakerapporteringssystem vere ein heilt nødvendig føresetnad, der ein «kontinuerlig følger med på og evaluerer om virksomheten drives i relasjon til nasjonale mål» (Ibid. s. 25). Det skulle vere ei klar og eintydig styring med ei forventning om at oppdraget då også vart forstått, akseptert og utført.

Meldinga varsla at berre oppgåver som var av overordna nasjonal interesse skulle bli verande på det statlege nivået, og då direkte underlagt departementet. Ein skulle delegere statlege oppgåver som betre kunne utførast regionalt og desentralisere oppgåver som ikkje burde vere eit nasjonalt ansvar. Styringsideen vart mellom anna uttrykt gjennom at «Over hele linjen var målet at politikktutforming og styringa nå skulle utgå fra departementet selv» (Helsvig 2017: 174) og at ansvaret for utøvinga av den nasjonale utdanningspolitikken «helt klart forankres hos regjeringa» (KUF 1991:21).

Departementet si rolle skulle styrkast og ideen om eit sterkt undervisningsdirektorat som Statskonsult hadde tilrådd, vart avvist fordi det ville innebere eit «betydelig politisk tyngdepunkt utenfor departement, regjering og Storting» (Ibid. s. 32), noko som kunne føre til uklart ansvar for den nasjonale styringa av utdanningspolitikken. Det skulle i staden opprettast eit Nasjonalt læremiddelsenter direkte underlagt departementet og som skulle vere eit servicesenter for fagleg og pedagogisk hjelpemateriell til bruk i utdanningssystemet.

Det nye styringsregimet vart vidare signalisert ved ein ny kurs i kontakten med lærarorganisasjonane. Til erstatning for det tidlegare tette samspelet mellom departement og organisasjonar skulle organisasjonane sine synspunkt no berre bli «innhentet gjennom faste konferansar og ad hoc-utvalg der dette ikkje er regulert av avtaler» (Ibid. s. 7). Dette innebar i følgje departementet at interessegruppene sine moglegheiter for rådgjevande utdanningspolitiske innspel var «tilfredsstillende ivaretatt» KUF (1991:41). Meldinga varsla

også tydeleg at leiarrolla måtte endrast slik at skuleleiarane si «formelle arbeidsgiverrolle må bevisstgjøres og styrkes» og det skulle vere ein klar føresetnad at rektor tok eit «reelt arbeidsgiveransvar» og at grenseoppgangen mellom arbeidsgjevarrepresentantar og arbeidstakarrepresentantar vart klargjort. (Ibid. s. 27). Meldinga slo også fast at prinsippet om mål- og resultatstyring gjorde det nødvendig å forenkle lov- og avtaleverk, med «et vell av detaljerte avtaler som binder den enkelte skole i et rigid mønster» (Ibid s. 28). Denne styringslogikken indikerer ei toppstyrt, analytisk og rasjonell tilnærming i reformarbeidet som synest å falle inn under det Christensen m.fl. omtalar som eit instrumentelt hierarkisk perspektiv på organisasjonsutvikling.

Hernes si restrukturering av andre delar av utdanningssystemet følgde same mønster. Dei sakkunnige råda hadde vore nyttige og effektive politiske instrument for Arbeidarpartiet i den klassiske sosialdemokratiske perioden, men hadde frå 1970-talet blitt langt meir eigenrådige enn tidlegare og stod ikkje til ansvar for politiske organ og var meir eller mindre fristilt frå politisk kontroll (Helgøy 1999:9). Ei rekkje sakkunnige råd hadde i praksis sete med henda på rattet i styringa av kvart sitt skuleslag, slik at departementet i stor grad kom til å fungere som eit overarbeidd og passivt sekretariat for dei sakkunnige råda. Rådssekretariata var stort sett departementet overlegne når det gjaldt både personale og fagkompetanse med mange eigne tidsskrift og publikasjonar (Helsvig 2017:159). Gudmund Hernes meinte som statsråd at dei sakkunnige råda levde sine eigne liv i nær kontakt og solidaritet med sine respektive delar av sektoren, og at dei var til hinder for ei kvar samanhengande reform av skule- og utdanningssystemet. «Han skjønnte raskt at han ikke kunne leve med de sterke sakkyndige rådene som «mektige baronier rundt departementet» hvis han skulle lykkes» (Ibid. S. 184). Difor måtte dei leggjast ned, slik at departementet deretter kunne utarbeide og setje i verk ein ny og heilskapleg utdanningspolitikk» (Ibid s. 186). Departementet var klar over at det låg stor sprengkraft i nedlegginga av dei sakkunnige råda. Ekspedisjonssjef Ole Briseid fortel at «Hvis det hadde kommet ut hva vi skulle gjøre, så hadde rådssystemet torpedert hele opplegget» (Bertelsen 2013:63). Arbeidet med stortingsmeldinga vart difor gjort i «rekordfart» og arbeidet var «langt mer lukket mot omverdenen enn noen annen melding han hadde vært med på å utarbeide gjennom en nesten 30 år lang karriere i departementet.» «Meldingen ble utarbeidet av en utvalgt gruppe byråkrater og den politiske ledelsen i departementet» (Helsvig 2017:186). Denne strategien for utarbeiding av meldinga må kunne kallast ei instrumentell hierarkisk tilnærming til reformarbeidet.

Skuledirektørembeta vart oppretta gjennom *Lov av 1860 om Almueskolevæsenet paa Landet* og fungerte på vegner av nasjonale skulestyresmakter som rettleiar og tilsynsførar for skular og kommunar i sine distrikt. Skuledirektørane hadde som frittstående forvaltningskontor i hovudsak berre hatt ansvaret for grunnskulen. Med Hernes sine ambisjonar om heilskap og samanheng vart skuledirektørkontora omdanna til statlege utdanningskontor frå 1992 med ansvar for heile utdanningssystemet. Prosessen med å tilsetje nye utdanningsdirektørar utløyste mykje støy og det kom som ei stor overrasking på skuledirektørane at «våre» stillingar skulle lysast ut, og at direktørane måtte søkje leiarstillingane på dei nye kontora som skulle vidareføre ein vesentleg del av skuledirektørane sine oppgåver (Kvist 1999:186). Berre om lag halvparten av skuledirektørane vart reengasjerte, og Jon Lilletun, medlem av KUF-komiteen på Stortinget for KrF, karakteriserte handsaminga av skuledirektørane som «en massakre» (Ibid.).

Prinsippet om mål- og resultatstyring skulle innebere tydelegare skilje mellom politikk og forvaltning. Det skulle vere klare nasjonale mål, men med stor fridom for underordna nivå til å organisere verksemda for å nå måla. Men i følgje Kvist vart styringa av dei statlege utdanningskontora sterkare enn før ved at KUF under Hernes hadde hyppige møte med utdanningsdirektørane «hvor departementet bestemte innholdet og ledet møtene» (Ibid s. 188). «Det var derfor et paradoks at departementet ville desentralisere, men samtidig ønsket å styre i detalj hva utdanningsdirektørene skulle gjøre og hvordan de skulle arbeide» (Ibid s. 189). Departementet skulle ha ei heilskapleg og samordna styring av utdanningssektoren og vere rådgjevar og rettleiar, men i praksis vart det slik at saker som tidlegare hadde vore handtert fagleg no ofte vart handtert politisk. «Dette ble forsterket ved at Gudmund Hernes personlig involverte seg i det faglige arbeidet» (Ibid s. 192). «Vi snakket om å «arbeide i Hernes' vingård». «Det hendte også at vi formulerte om kirkeordet til «gå i fred og tjen Hernes med glede»» (Ibid s. 193).

Hernes visste at statsrådar har store moglegheiter til å omsetje politiske ambisjonar til handling og resultat, men at statsråden må vite kva han eller ho faktisk vil få gjort. I eit tilbakeblikk etter at han hadde gått av om kyrkje- og undervisningsminister, får vi innsyn i Hernes si eiga oppleving av forholdet mellom statsråd og embetsverk: «Etter at jeg forlot min tidligere ministerpost, reagerte embetsverket nesten som en krokodille, som kom opp av vannet for å ta tilbake de posisjoner som den politiske ledelsen hadde erobret» (Hernes 1997). Hernes si instrumentelle hierarkiske tilnærming til reformarbeidet og kanskje også hans velutvikla sjølvbilde kjem også til uttrykk i kommentarar som at han i 1990 kom til eit

departement «der alle spilte sine egne instrumenter», men då han drog i 1995 hadde det begynt å likne «et ensemble» (Helsvig 2017:209) og at i reformarbeidet måtte alle avdelingane i departementet «opp på tærne, slik at hele fronten beveget seg» (Kaarbø 2018:138).

Noko av det siste Trond Giske gjorde som kyrkje-, utdannings- og forskingsminister i Stoltenberg I-regjeringa var å opprette eit utval under leiing av Astrid Søgne, som hadde vore Hernes sin statssekretær på 1990-talet. Utvalet fekk eit omfattande mandat, og skulle mellom anna «beskrive, analysere og vurdere» struktur, innhald, organisering og kvalitet i grunnopplæringa «i forhold til intensjonene i Reform 97 og Reform 94» (NOU 2003:16:26). Utvalet vart vidareført etter regjeringsskiftet i 2001 og leverte to utgreiingar: *NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring* og hovudinnstillinga, *NOU 2003:16 I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*.

Blant anna på bakgrunn av desse utgreiingane utarbeidde departementet i 2004 stortingsmeldinga «Kultur for læring». Meldinga varsla i følgje Clemet «et systemskifte i styringen av skolen, fra regulering til tillit» (Clemet 2004c:15) og slo fast at «Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetninger for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål» (UDF 2004:25).

Under Stortinget si handsaming av meldinga vart Kunnskapsløftet omtalt både som eit partipolitisk prosjekt og presentert som «et tidsskille i norsk skole» og som «en revolusjon i norsk grunntidning» (Stortinget 2004: 3456-3457). Clemet meinte sjølv at Kunnskapsløftet kunne kallast ei kulturreform, men at det også «ligger farlig nært en kulturrevolusjon» (Stray 2009:192).

Saman med overføring av forhandlingsansvaret for lærarane og ei rekkje framlegg til endring av opplæringslova med forskrifter i perioden, markerer «Kultur for læring» ei klar kursendring bort frå Hernes sin plan om skulen som nasjonsbyggjar til ein kommunalisert skule med stor grad av lokal avgjerdsrett. No var det fridom, mangfald og fleksibilitet som var kjerneorda. Det vart opna for resultatløn i skulen, rektorar måtte ikkje ha pedagogisk kompetanse, klassane kunne vere større enn før og ein kunne omfordele timar mellom fag. Samstundes vart ansvars plasseringa tydelegare gjennom prinsippet om accountability.

Nasjonale prøvar såg dagens lys og konkurranse skulle prege det meste av verksemda. Testar og samanlikning mellom elevar, mellom skular, mellom kommunar og mellom land skulle styrke kvaliteten på opplæringa. Ein fekk ein kvalitetsportal, skoleporten, som ein slags konsesjon til trua på konkurransen som kvalitetssikrande tiltak. Med valfridom og brukarstyring som faner, vart ein serie reglar avvikla som lærarorganisasjonane hadde gått på barrikadane for å forsvare. Konkurransen bar med seg at skuleresultata vart offentlege og at ein i aviser kunne lese oversikter over «dei beste» og «dei dårlegaste» skulane i kommunen, i fylket og i landet. I følgje Peder Haug innebar denne offentleggjeringa «en fundamental endring i norsk skolepolitikk» i retning av ein omfattande marknadsorientering og konkurranseutsetjing av skulen (Haug 2003b). Den saka det likevel skulle stå mest strid om med Clemet som statsråd var opninga for langt fleire private skular. Her var frontane steile, høgreside mot venstreside, lærarorganisasjonar mot departement. Privatskulane, eller det meir velklingande friskulane som var omgrepet som vart tatt i bruk, fekk si eiga lov. Det skulle ikkje lenger vere krav om at desse skulane skulle utgjere eit pedagogisk eller religiøst alternativ til offentlege skular dersom krava til formål og innhald var innfridd. Clemet ønskte også å auke den statlege støtta til skulane frå 85 til 90 prosent av kostnadane til ein offentlig skuleplass og å dekke kostnadar til mellom anna husleige. Spørsmålet om oppretting av privatskular eller friskular er truleg den saka som framleis skaper størst debatt innanfor skuleverket.

Siviløkonomen Clemet utnemnde ein annan siviløkonom, Petter Skarheim, til å leie det nye Utdanningsdirektoratet. Grunnane kan vere fleire, men departementet tok etter kvart i bruk eit nytt vokabular i skuledebatten. Dei klassiske honnørorda frå sosialdemokratiet si storheitstid som fellesskap, solidaritet og likskap, vart langt på veg erstatta av ord som incentiv, ressursinnsats, konkurranse og produktivitet, ord henta frå bedriftsøkonomiske talemåtar. Filosofen Hans Skjervheim har omtalt slik overføring av omgrep frå næringslivet til offentlege utdanningsorganisasjonar som «semantisk imperialism» (Thuen 2017:180, Skjervheim 2002c:177).

Hernes presenterte hovudtanken for reformarbeidet på Norsk Lærarlag sitt landsmøte i Loen 14. oktober 1991 under stikkordet «90-tallsreformene»: «Regjeringen har begynt en ombygging av utdanningssektoren som ledd i en videre utvikling av velferdssamfunnet. I omfang spenner det så vidt – fra vugge til disputas, fra 6-åringer til 60-åringer – at vi er inne i en av de store reformperioder i norsk skolehistorie. Jeg har derfor tillatt meg å kalle dem «90-tallsreformene»» (Hernes 2001:106).

Han fulgte opp året etter i sin tale til landsmøtet i Norsk undervisningsforbund (NUFO): «Om ett ord skal beskrive det vi nå er i gang med innen det norske utdanningsvesen, må oppbrudd være det riktige. Alt er under endring (...) Det er trukket opp en ny arkitektur, og ombyggingsarbeidet er i gang, under tempo og under trykk (...) Norge er i ferd med å få et annet utdanningsverk» (Hernes 1992b:17).

Clemet sitt svar på dei opplevde utfordringane var at «Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål» (Clemet 2002b). I sin tale til Høgre sitt landsmøte i 2002 presenterte Clemet sin politiske visjon: «å styre mindre og styre bedre. Vi vil fristille og forenkle ovenfra (...) for å få til nytenkning nedenfra» (Tønnessen 2011:143).

I politikken kan det vere mange slags agendaer. Nokre vert flagga, nokre vert strategisk underkommunisert og andre lever meir i det skjulte. Hernes stilte aldri sitt lys under ei skjeppe. Han presenterte visjonane sine med store bokstavar og slamra ofte med dørene. Han kunne oppsøke konflikhtar, gjerne eggje til strid eller møtast i slagsmål, «... dersom det kommer til slagsmål, håper jeg det blir interessante slagsmål» (Hernes 1991a:14). Kristin Clemet kunne vere både tydeleg og rask når ho meinte det var på sin plass, men ho var samstundes meir lågmælt og utfordra ikkje dei tradisjonelle norske verdiane unødige (Løvlie 2004). Ho visste godt at ho var upopulær «blant dem som forstår seg selv som progressive pedagoger» (Ibid.). Peder Haug meiner Clemet var meir strategisk enn Hernes og at ho ofte taktisk bagatelliserte den fundamentale tydinga som låg i framlegga ho presenterte (Haug 2005:56-57). Der «Hernes kunne kjennes på sine ord, må Clemet kjennes på sine handlinger» (Løvlie 2004a).

Reformstrategien til Clemet og Hernes skilde seg frå kvarandre på vesentlege punkt. Der Hernes ville gjere alt på ein gong, valde Clemet ein litt annan framgangsmåte, meir stykkevis og delt, men likevel med høgt tempo. Som ho sa: «Vi vil ikke gjennomføre dette hals over hode. Noen før oss har gjort slike tabber» (Clemet 2004a). Ho porsjonerte ut framlegga over tid, men med same overordna mål, systemskifte i sum. Ho kompromissa ikkje på hovudretninga og målsetjinga, og også hos Clemet kom initiativa ovanfrå, frå den politiske leiinga i departementet, meir enn at dei vaks fram nedanfrå. Ho opna meir enn Hernes for dialog og samarbeid med sektoren og la såleis i større grad ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet til grunn for reformarbeidet.

Innretninga på reformarbeidet til Clemet hadde nokre kjenneteikn som klargjer at mål- og resultatstyring og idear frå NPM var sterkt vevd inn i Clemet si reformtenking. Ho argumenterte sterkt for incentivordningar, konkurranse, påskjøningar og privatisering. Ho førte ein politikk som fekk forgjengaren i statsrådsstolen, Trond Giske, til å påstå at ho dreiv «ren NHO-politikk» (Giske 2002). Ho initierte lokale forhandlingar i skuleverket med individuell løn med basis i innsats og resultat meir enn kriterium som utdanning og ansiennitet. Ho ivra for offentleggjering av skuleresultat, fritt skuleval, brukarmedverknad og stykkpris-finansiering på ein måte som fekk leiaren av Utdanningsforbundet til å uttale at «Vi har arbeidd mot, argumentert mot, utan å få gjennomslag. Det er så ein kan verte motlaus. Vi er ikkje vane med slik styring» (Hjetland 2003:55) og «Vi hadde som mål å leggje premissane for den utdanningspolitiske og samfunnspolitiske debatten. Men vi fekk det ikkje heilt til» (Hjetland 2009).

Sjølv om Hernes annonserte at han ville «ha en open dør ut som utdanningsminister» (Ibid), var det svært mange som opplevde at døra var låst og at ein måtte vente på gangen. Sjølv om både Hernes og Clemet hadde ei klar instrumentell tilnærming til reformarbeidet, var Clemet sin inngang mykje basert på ein forhandlingsvariant der Hernes sin var utprega hierarkisk.

5.2.3 Forankring

Forankring i eit instrumentelt perspektiv vil i oppgåva handle om i kva grad organiseringa av reformene var forankra hos dei viktigste partane i organisasjonen.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at organiseringa av reformene i liten grad var forankra hos dei aktørane som skulle gjennomføre reformene.

Reformteori retta mot utdanningssektoren legg gjerne til grunn at ei god kopling mellom den politiske formuleringsarenaen og den praktiske realiseringsarenaen langt på veg er ein føresetnad for ei vellukka reform med tette sambandslinjer mellom styringsnivå, forvaltningsnivå og praksisfelt. Om ei reform vert levedyktig eller berre er forbigåande, kan blant anna dreie seg om i kva grad ho involverer dei aktørane som skal realisere reformideane.

Fagorganisasjonane innanfor norsk skule og utdanning har tradisjonelt hatt stor påverknadskraft på utviklinga av utdanningssystemet, og det norske forskarsamfunnet øvde lenge «betydelig innflytelse over den norske skolens utvikling i etterkrigstiden» (Telhaug 2009:62). Det var også lenge ei forståing i delar av det norske politiske miljøet at vellukka reformarbeid måtte byggje på tilslutnad frå sektoren. «Greier ein ikkje å vinne rimeleg tilslutnad og entusiasme frå skolens folk, vil reformene ofte vere fåfengde». (Førde 1981:15).

Politikarar måtte skjønne, sa Førde, «at reformer ikkje kan treast ned over hovudet på folk» (Ibid.). Politikarar måtte ha større sans for problema sin kompleksitet, og dei måtte kanskje også ha mindre radikale forventningar til kva ein faktisk kan oppnå på kort tid. «Politikarane vil ikkje kome nokon veg med reformvedtak på dette området dersom ikkje desse vedtaka har rimeleg og brei oppslutnad frå dei som har sitt daglege liv i skolesamfunnet – i første rekkje lærarar og elevar» (Ibid s. 146).

Både Hernes og Clemet kunne vere rause i omtalen av det læringsarbeidet som tilsette i skulen utførte. Hernes framførte at eit av hans mål for statsrådsperioden var «å få lærerne og lektorene til å rette ryggen, heve blikket og få mer himling over hverdagen» (Hernes 1991b). Med sin vanlege bruk av svulstige metaforar omtalte han lærarar som både fjellførarar og oppdagingsreisande; «En lærer er på den ene siden en fjellfører, en som med kyndighet skal føre dem som ikke vet hvor de skal sette beina, så de føler seg trygge. Den andre oppgaven er at en lærer må være så mye av en oppdagelsesreisende at når han selv kommer inn i et nytt og ukjent område, må han synes det er spennende å føre andre dit» (Hernes 1991a:14). Nokre lot seg fascinere eller forføre av Hernes sin sterke retorikk; «Gudmund Hernes har inntatt Stortingets talerstol som en Demostenes¹⁶ og slynger ut honnørord» (...) slik at «Mang en gammel skolemann gynger med hjertet» (Alnæs 1990). Clemet kunne uttale seg i same retning, men meir prosaisk, som då ho slo fast at skulle ho prioritere berre éin ting i norsk skule, «ville det være å heve læreryrkets status og kompetanse» (Clemet 2001e) eller «Av alle de faktorene vi kan nyttiggjøre oss for å gjøre skolen bedre, er læreren den aller viktigste kilden. Ingen kan erstatte møtet mellom læreren og eleven» (Ertesvåg 2001).

Men skulefolket vart ikkje alltid like imponerte av statsrådene og synte til taktisk spel og dobbeltkommunikasjon som når neste kommentar gjerne kunne vere «Lærerorganisasjonene er på rov etter penger, men på rømmen fra selve læreransvaret (Hernes 1995) og «lærere i norsk skole lider av en lammende mangel på ambisjoner» (Clemet 2002c).

5.3 Reformene eit kulturelt perspektiv

5.3.1 Kontekst

Kontekst i eit kulturelt perspektiv vil i oppgåva handle om reformene har ei grunngeving som finn gjenklang i organisasjonskulturen og om reformene sine intensjonar er kompatible med organisasjonen sine kulturelle normer, verdiar og identitetar.

¹⁶ Demostenes (384-322 f.Kr.) vert rekna som ein av dei største talarane i den greske antikken. Hans retoriske stil var kjenneteikna av variasjonar og kontrastar, abstraksjonar og metaforar.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at reformene vart introduserte i samsvar med den innarbeidde kulturen i organisasjonen.

Skuledebatten i norsk etterkrigshistorie var i stor grad ramma inn av ein progressiv, sosialdemokratisk politikk med sterke elevsentrerte og deltakarorienterte element. Som vi har sett var det ei sterk kopling mellom profesjon, forvaltning og politiske miljø i desse åra. Med nokre konkrete unntak var det langt på veg samanfallande vurderingar i heile organisasjonen om kva skulen var og kva den burde vere. Det var såleis eit godt forankra kultursyn med sameinte normer og verdiar i diskusjonen om norsk skule, både hos skulefolket generelt, i lærarorganisasjonane, hos dei sakkunnige råda, i embetsverket og til dels i det politiske miljøet. Tendensane til alternativ tenking og vektlegging hadde lita oppdrift dei første ti-åra etter krigen. Dei første vesentlege signala til omslag kom med Tore Austad som kyrkje- og undervisningsminister i Willoch-regjeringa, men det vart først med Gudmund Hernes og seinare Kristin Clemet at styrken i dei tradisjonelle kulturelle dimensjonane vart sett under press.

I følgje Hernes låg den største utfordringa for utdanningssystemet i kvalitetsreduksjon, normoppløysing og fragmentering av nasjonale, kulturelle verdiar. Han ville difor restaurere eit nasjonalt og kulturelt læringsfellesskap som ein solidarisk kunnskapsskule basert på ideen om einskapsskulen. «Knapt noe markerte Gudmund Hernes' profil slik som hans ønske om å ta skolen i bruk som et middel til nasjonal-kulturell identifikasjon» (Telhaug 2005b:158). Fornyng av einskapsskulen og restaurering av kunnskapsskulen innanfor ei nasjonal og politisk styrt ramme, var Hernes sitt prosjekt. Høgre meinte som vi har sett, at einskapsskulen innebar einsretting og overdrive likskap der behovet i staden var variasjon og mangfald. Slik Hernes og Clemet argumenterte for sine reformer, gav dei uttrykk for ulike syn på dimensjonen individ-fellesskap. Hernes såg fellesskapet først, deretter individet; skulen som ein felles arena der ein også må tilpasse seg andre. Fellesskapet skulle vere ramma om all opplæring, og det var innanfor fellesskapet at den einskilde skulle få kome til sin rett. Trua var stor på verdien av utdanning for alle, og på at skulen skulle vere felles og den same for alle (Haug 2005:56). Clemet sitt imperativ var «individet først så fellesskapen» (Ibid. s. 58-59). Det viktigaste for Clemet var at einskildindividet fekk kome til sin rett. Lars Løvlie har i ein kritisk kommentar omtalt Kristin Clemet som «individualismens ideolog» (Løvlie 2004:21). Telhaug argumenterer for at hos Clemet vart ikkje merksemda retta mot det nasjonalt samlande, men «domineres av et individualistisk perspektiv som peker på forskjellene mellom oss» (Telhaug 2005:159).

Der Hernes ville restaurere klassiske normer og verdiar i skulen, ville Clemet innføre eit nytt ideologisk verdisyn. Der Hernes vil reetablere verdiar om likeverd og fellesskap, men i kombinasjon av dygder som plikt, flid og personleg innsats, ville Clemet introdusere andre og meir individuelle verdiar som skulle fremje einskildmennesket sine interesser og behov. 90-talsreformene til Hernes hadde eit innhald og ei kulturell forankring som delvis følgde dei lange linjene i norsk utdanningspolitikk, rett nok med ei klar restaurerande vektlegging av kunnskapstileigning som delmål for opplæringa. Der Hernes sin kulturelle plattform kunne adopterast og lett justerast av den rådande skulekulturen sine normer og verdiar, skulle Clemet sine reformer i mykje større grad innebere ei endring i kunnskapssyn og i vurderinga av skulen sin plass og funksjon i samfunnet.

I lys av forventninga til kontekst i eit kulturelt perspektiv indikerer empirien at 90-talsreformene som innhaldsreformer hadde eit verdi- og kultursyn som var kompatibelt med dei rådande normene og verdiane om innhald i opplæringa. Kunnskapsløftet hadde, sjølv om reforma vart samrøystes vedteke av Stortinget, ei kulturell innramming som i mindre grad bygde på organisasjonen sine innebygde verdiar og identitetar om innhaldet i skulen. I synet på skulen sin plass i samfunnet, syner empirien at 90-talsreformene dels innebar ei vidareføring av eksisterande verdiar, dels at dei innførte eit tydelegare kunnskapssyn innanfor klarare nasjonale rammer. Empirien syner samstundes at Kunnskapsløftet representerte eit nytt eller justert kunnskaps- og læringssyn som i større grad var avvikande frå gjeldande verdiar og identitetar.

Forventninga frå teorikapittelet om at reformene vart introduserte i samsvar med den innarbeidde kulturen i organisasjonen synest berre i mindre grad å vere innfridd. I hovudsak vert kontekst i eit kulturelt perspektiv i liten grad underbygd av empirien i oppgåva.

5.3.2 Utforming

Utforming i eit kulturelt perspektiv vil i oppgåva handle om i kva grad reformtenkinga vert oppfatta som sosialt passande i organisasjonen.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at reformene innebar arbeidsformer, arbeidsdeling og fordeling av makt og påverknadskraft i samsvar med normer og verdiar.

Ein organisasjon sin stivhengigheit vil leggje rammer for kva for nye handlingsmønster som er oppfatta som sosialt passande i organisasjonen. I eit kulturelt perspektiv vil reformidear kunne adopterast dersom dei vert vurderte som samanfallande med eksisterande kultur og samhandlingsformer.

I departementa møtast politikk og forvaltning. I norsk tradisjon er departementa sekretariat for politisk leiing og dei skal utføre og ivareta oppgåver og verdiar i forvaltninga. Embetsverket skal på den eine sida ivareta omsynet til faglegheit og kontinuitet over tid, og på den andre sida bistå den til ei kvar tid sitjande regjeringa i å utvikle og gjennomføre regjeringa sin politikk (KMD 2019:4). Embetsverket skal både opptre lojalt, men likevel ikkje vere servilt overfor politisk leiing, og skal samstundes vere nøytrale og fagleg uavhengige. Dette er krav og forventningar som kan kome i motstrid til kvarandre i praktisk politikk og dagleg embetsutøving (Ibid. s. 16).

Når ny politisk leiing varslar «oppbrot», «systemskifte» og «revolusjon», kan det utfordre organisasjonen sin kulturelle identitet og stivhengigheit på ein måte som kan gjere det krevjande for medlemmane av organisasjonen å fullt ut medverke til at ei regjering og ein statsråd sin politikk vert iverksett. Sterke leiarar kan til dømes introdusere verdiar eller verkemiddel som strir mot organisasjonen sin ibuande kultur, og utfordre moral, meiningar og oppfatningar til mange organisasjonsmedlemmar.

Victor D. Norman var arbeids- og administrasjonsminister og regjeringskollega med Kristin Clemet i Bondevik II-regjeringa i perioden 2001-2004. I ettertid har han stilt spørsmål om embetsverket ser på regjeringa og statsrådene som «sjefer eller gjester i departementene». Er departementet «dypest sett interessert i å finne gode løysningar på politiske bestillinger, eller er ens reelle interesse å fremme de løysningene man selv, på faglig grunnlag, synes er best?» (Norman 2004:205). Dette er spørsmål som går til kjernen av det kulturelle perspektivet. Korleis skal ein ny statsråd med eit klart program for sitt virke som statsråd kommunisere med og manøvrere i organisasjonen på ein måte som både byggjer på rådande organisasjonskultur og som samstundes sikrar framdrift og måloppnåing for eigen politikk? Norman sitt svar på spørsmålet om sjef eller gjest var, etter egne opplevingar i departementskontora, at dersom ein pressar eit medlem av embetsverket sterkt nok, vil ein oppleve at «lojaliteten til fag og embetstradisjoner er sterkere enn lojaliteten til den regjeringa som til enhver tid måtte sitte på toppen» (Norman 2004:205). Norman si oppleving med embetsverket kan kanskje skuldast at han som økonomiprofessor i det sivile over lang tid hadde argumentert for nedbygging og effektivisering av offentleg byråkrati. I 1990-1991 leia han eit utval som konkluderte med eit årleg effektiviseringspotensial på om lag 170 milliardar kroner gjennom omstilling av offentleg sektor i Noreg (NOU 1991:28:8). I eit kulturelt perspektiv vil ein organisasjon vere eit kulturelt system der det som skjer i organisasjonen er eit uttrykk for organisasjonskulturen, for dei rådande normene, verdiane og

verkelegheitsoppfatningane som pregar måten oppgåver vert fordelt og utført på. Leiarar med ei instrumentell tilnærming vil kunne vurdere kultur som «en nøkkel til å oppnå lojalitet, innovasjon, produktivitet og lønnsomhet i organisasjonen» (Bang 2015:141). Både Hernes og Clemet hadde ei tilnærming til organisasjonen som kunne sjå ut som om dei meinte at ein kultur kunne endrast og styrast på plass, eventuelt manipulerast eller vedtakast av ein leiar.

Telhaug meiner at der Hernes legg vekt på det nasjonalt samlande, legg Clemet vekt på einskildmennesket si sjølvrealisering. Han argumenterer for at Clemet distanserer seg frå Høgre-statsrådana i Willoch-regjeringa, Tore Austad og Lars Roar Langslet, sin kamp for eit felles nasjonalt verdi- og kulturfellesskap. «I så fall dreier det seg om en ny Høyre-politikk» (Telhaug 2005:160). Clemet sitt prosjekt var å byggje ned eller avvikle den sosialdemokratiske einskapsskulen. I stortingsmeldinga «Kultur for læring» vart det avgjort at «det ikke skulle stå enhetsskolen ett sted i den meldingen. Det bestemte vi aktivt, og så skal vi ikke si det til noen før den første forskeren fant det ut» (Stray 2009:203). Den siste kommentaren kan indikere at ho, til skilnad frå Hernes og i lys av at einskapsskuleideen framleis stod sterkt i både lærarorganisasjonane og i det fagleg-pedagogiske forskingsmiljøet, ikkje oppsøkte konflikhtar og motsetningar der det ikkje vart opplevd som nødvendig.

Clemet sette i verk sine utdanningspolitiske reformer utan å gje til kjenne sin utdanningspolitiske ideologi. Ho avviste fleire gonger at ho førte ein liberal eller liberalistisk skulepolitikk, «ja, hun benekter at det ligger noen ideologi til grunn, og blir fornærmet når noen prøver å stemple hennes politikk som nyliberalistisk» (Volckmar 2005). Saman med statsministeren avviste ho påstandane om at regjeringa fører ein skulepolitikk basert på bedriftsøkonomiske prinsipp. «Slike påstander er tatt ut av luften». (Bondevik og Clemet 2003). Clemet vann i liten grad gehør for dette synet. Peder Haug meiner at det er «heva over tvil» at skulepolitikken til Kristin Clemet er liberal eller konservativ (Haug 2005:57). Haug peikar på at sentrale element i politikken hennar som desentralisering, konkurranse, privatisering og marknad inneber ein klar justering av norsk utdanningspolitikk. Medan Hernes var i opposisjon til den tradisjonelle kunnskapspolitikken i Arbeidarpartiet, og hadde eit kunnskapssyn som hadde fellestrekk med den verdikonservative høgresida i politikken, vart det hevda at Clemet braut med delar av Høgre sitt tradisjonelle verdisyn på kva som var skulen si oppgåve. Som vi har sett, argumenterte Langslet på denne måten. Dette synet vert framført frå anna liberalt eller konservativt hald. Den markerte høgremannen Paul Thyness¹⁷

¹⁷ Paul Thyness var stortingsrepresentant for Høgre 1965-1981.

kommenterte at «dagens Høyre svikter den konservative arven og har endt opp som liberalister med sans for enkle løsninger» (Thyness 2005). Svein Sjøberg stiller spørsmålet «Hva er det som har skjedd?» «For ikke så lenge siden dreide debatten seg om verdier, normer og idealer. Nå er det bare tall som teller» (Sjøberg 4/2005:58). Tilsvarende synspunkt vart i 2005 framført på leiarplass i Morgenbladet under tittelen *Vi som elsket Høyre*: «Selve verdigrunnet i samfunnet er endret under Bondeviks høyreregjering. Den har ført en radikal politikk i retning av privatisering og økte forskjeller. Høyres liberalisme har vært *det motsatte* av en konservativ bevaring av det norske samfunnets verdigrunnlag, som jo i det 20. århundre satte fellesskapsinteressene foran de mektiges egeninteresse. Høyre er blitt et parti som – slik det er sagt – ikke lenger vet å sette pris på de verdier som ikke har en pris.» (Morgenbladet 2005).

5.3.3 Forankring

Forankring i eit kulturelt perspektiv vil i denne oppgåva handle om ei reform har ein intensjon og eit innhald som involverer og møter interessene til dei som skal gjennomføre reformene.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at reformene vart forankra i normene og verdiane til sentrale aktørar i organisasjonen.

Dei norske fagdepartementa er organisasjonar med sterke kulturar og høg fagkompetanse.

Victor D. Norman peika på at det kan vere eit skremmande møte for ein ny og politisk uerfaren statsråd. Ein kan bli fanga i eit eige spel, av «den politiske logikk som av en usynlig hånd blir ledet til å (...) la seg styre av media, interessegrupper og embetsverk istedenfor selv å ta styringen» (Norman 2004:18). Ein kan bli som Jim Hacker, i TV-serien «Javel, statsråd», som i ein episode seier: «I am their leader. I must follow them».

Hernes omtalte dette møtet med departementet som «å få et høyllass i hodet». (Hernes 1991a:11). Ein må som statsråd ha ein plan for ikkje å bli styrt av andre, sa Hernes. «Du blir fanget av innkurven hvis du ikke har noen klar retning (Kaarbø 2018:138). Norman la til at det som raskt skjer med dei fleste, er at statsråden vert sosialisert inn i rolla som talsmann for sitt departement og at ein «etter hvert blir departementets mann» (Norman 2004:230). Hernes på si side insisterte på at han var regjeringa sin mann i departementet, ikkje departementet sin mann i regjeringa (Telhaug 1999:167). Norman fortel om ei sak frå eiga statsrådstid der embetsverket hadde sine egne faglege vurderingar på korleis saka burde handterast. «Slik fortsatte det opp ned i månedsvis – til slutt omtalte vi det bare som «heisnotatet»» (Norman 2004:228-229). Gudmund Hernes, på si side, skreiv ofte framlegga sjølv. «I stedet for at

forslagene ble sendt oppover, var det embetsverket som måtte kommentere forslagene fra politisk ledelse. Da fikk de mer fart på seg». (Kaarbø 2018:139). Dette kan indikere at embetsverket under Hernes vart disiplinert i ein grad som ikkje berre gjorde embetsverket lojalt, men kan hende også i overkant servilt. Kommentaren frå ein anonym departementskjelde kan gå i same retning, «han er en slags Napoleon (...) Ingen kan bortforklare at han er skikkelig autoritær» (Mathiesen og Dokk Holm 1996). For ein del skulefolk sin del ville kan hende ein kommentar frå Hans Skjervheim ha synest passande på Gudmund Hernes; «Ein er berre verdig tillit dersom ein ikkje absolutterer det instrumentelle perspektivet. Machiavelliar er ikkje verdig tillit» (Skjervheim 2002b:136).

Både 90-talsreformene og Kunnskapsløftet bar i seg ambisjonar om å endre delar av organisasjonskulturen. Det handla mellom anna om nye arbeidsformer, ny arbeidsdeling, og ikkje minst endringar i maktforholda i sektoren. Sentralt hos begge var ei oppleving av at den politiske makta hadde forvittra. Det skapte eit ønske som begge statsrådene delte om å reetablere den politiske og redusere den korporative makta. Det ville seie å syte for at til dømes fagorganisasjonar fekk mindre å seie over politikken (Haug 2005:56). Hernes og Clemet identifiserte lærarorganisasjonane med interesseorganisasjonar og særinteresser, og Hernes poengterte at «Det korporative er ikke identisk med det demokratiske» (Hernes 2001:108). Hernes var heller ikkje vidare interessert i synspunkta til «den lille profesjonelle krets» (Ibid.). Han viste i denne samanhengen til at i amerikansk politikk vert reformer kalla «juletrær» og at det er mange som vil hengje si kurv eller si kule på treet, men at det er i politikken som for julefeiring, det er mange som hektar seg på av andre grunnar enn «å løfte frem juleevangeliet» (Hernes 1993a). Clemet har også argumentert for at lærarorganisasjonane kan ha vikarierende motiv og at dei «skyver samfunnsinteressen foran seg i et forsøk på å ivareta egeninteressen» (Clemet 2007:73). Clemet reagerte også sterkt då Aftenposten i 2010 «kom i skade for» å omtale Mimi Bjerkestrand, nyvald leiar av Utdanningsforbundet, ikkje berre som talskvinne for lærarar, men også for barnehageborn og skulelevar. Når Clemet meinte at kommentaren var «ytterst absurd» (Clemet 2010a), kan det indikere at skepsisen til fagforeiningar og profesjonsorganisasjonar stakk svært djupt, også i eiga statsrådstid.

Hernes opplevde tidleg i si statsrådstid eit vanskeleg forhold til lærarorganisasjonane og han vart skulda for å vere arrogant, betrevitande, avvisande og autoritær. (Tønnessen 2011:106). «Dialogpolitikk var aldri Hernes' favorittøvelse. Han var monologens mann (Bjørkvold 2005:303). Telhaug støttar denne vurderinga og meiner Hernes provoserte den norske

lærarstanden og den fagpedagogiske ekspertisen ganske unødvendig. «Han terget opp forsamlinger som han burde ha gjort til tilhengere» (Telhaug 2004:44).

Det var ei samstemt fagrørsle som reagerte på den manglande involveringa og forankringa i reformprosessane under Hernes. Situasjonen vart kommentert av Per Wøien i hans tale til landsmøtet i Norsk Lærlarlag i 1994. «Reformene må nødvendigvis iverksettes i skolen – ikke i arbeidsretten» (Wøien 1994:13). Anders Folkestad, meinte som leiar av Lærlarforbundet, at departementet stadig oftare «prøver å sanere og fjerne avtalefestede rettigheter» (Folkestad 1995a:18). Til landsmøtet i Lærlarforbundet i 1995 sa Folkestad at Hernes ser på ein tariffavtale som «et lokalt prosjektarbeid der de tusen blomster skal få blomstre» (Folkestad 1995b:3).

Per Wøien meinte at forhandlingssystemet «angripes i det skulte» at offentlege utval med representasjon frå partane stadig oftare vert avløyst av interne departementale utredningar. «Makten forskyves. Demokratiet svekkes» (Wøien 1994:15). Leiaren av Norsk Lektorlag såg i talen til landsmøtet i 2004 attende til Hernes og peika på at i det politiske hastverket med å gjennomføre skulereformene på 90-talet, vart «lærernes stemme overhørt, deres vurderinger overprøvd og deres bekymringer avvist». Skulen sine tidlegare strukturar vart erstatta av maktstrukturar og denne «udemokratiske arbeidsmåten, utestenging og tempo, var en gedigen provokasjon» sett på bakgrunn av den generelle delen av læreplanen sine ideal om opplæring til myndige borgarar i eit demokratisk samfunn. (Paulsen 2004:11).

Rune Slagstad peikar på det same: «Hernes gikk inn for en strategisk konfrontasjon med utdanningsinstitusjonenes fremste fanebærere – lærerne på ulike nivåer». Det paradoksale var, seier Slagstad, at Hernes på den eine side heldt opp den myndige og kyndige personlegdomen som sitt lærarideal. «På den annen side ble lærerne av sin statsråd behandlet som en gruppe som måtte holdes under kontinuerlig oppsyn av styringsteknokratene. Den identitetsskapende lærerpersonlighet skulle underlegges styring og kontroll i et omfang som hittil hadde vært ukjent i norsk skole, og som var alt annet enn identitetsskapende» (Slagstad 1998:443).

Tom Are Trippestad har skrivne doktoravhandlinga si om Hernes og nytta omgrep som «kommandohumanisme» og «mistillitens sosiologi» om Hernes sin politikk. Saman med Merethe Roos omtalar han Hernes sitt forhold til lærarprofesjonen og fagfolka på denne måten: «I reformenes egenteori var profesjonene og fagfolkene ortodokse og motstandsdyktige og måtte nedkjempes med ekte ledere, napoleansk hurtighet og politisk

overmakt. Den politiske strategien lignet en general som dro i krigen med egne fotsoldater som fiender» (Trippestad 2015:399).

Konsekvensen vart utestenging og neglisjering på mange område. Lærarorganisasjonane og fagmiljøa vart ekskluderte frå mykje av arbeidet med utvikling av til dømes nye læreplanar. Då det vart nedsett ei arbeidsgruppe som skulle utarbeide ein generell del av læreplanen, vart medlemmane blant anna ein forfattar, ein biskop, ein museumsdirektør og ein NHO-direktør, men ingen frå lærerorganisasjonane og interessegruppene som Hernes meinte møtte med bunde mandat og ferdige svar (Telhaug 1997:267). Prosessen var «forbeholdt de få» (Helgøy 1999:17) og «Hernes håndplukket sine deltakere» (Ibid. s. 20), eller som Anders Folkestad sa det: «Det må da finnes andre kvalifikasjoner enn å ha gått på gymnaset med statsråden!» (Folkestad 1995b). Magne Songvoll, leiaren av Norsk Undervisningsforbund (NUFO) omtalte forholdet mellom lærarorganisasjonane og styresmaktene som «en motvindsseilas» (Songvoll 1991:11). Helga Hjetland meinte at det måtte vere fagforeiningane som formidla dei representative meiningane og at dei måtte kunne ta del i politiske prosessar i eit demokrati sidan det er skulefolket som får hovudansvaret for gjennomføring av reformarbeidet i skulen (Hjetland 1995:3). Som eit slags etterskotsvis à propos nemner Hernes sin regjeringskollega, Grete Knudsen, at også i regjeringssamanheng var Hernes «blant de mest markerte bakstreverne» i bruk av rådslaging i saksførebuinga (Knudsen 2013:213).

Maktforskyvinga var tydeleg både i Hernes og Clemet si statsrådstitid. Og Lafferty konstaterer frå Hernes-perioden at det skjedde «en bastant flytting av tyngdepunktet i norsk skolepolitikk!» (Lafferty 1991). Telhaug meiner at det i var ei ganske tydeleg maktforskyving som «berøvet skolens folk og den pedagogiske ekspertisen den sterke maktposisjonen» profesjonen hadde. Makta hadde «skaffet seg ny bolig» (Telhaug 2003:202). Sandberg og Aasen peikar på det same «Under Bondevik II-regjeringa og statsråd Kristin Clemet (...) tapte lærerorganisasjonene sak etter sak. Lærerorganisasjonene og profesjonen sine interesser og ideologi i utdanningspolitikken, ble med andre ord betydelig svekket under opptakten til Kunnskapsløftet» (Sandberg og Aasen 2008:79).

Hernes sin mangel på tillit til deltakardemokratiet vart merkbar for dei som arbeidde i utdanningssektoren. Mistilliten var gjensidig. «Hernes ble lærernes hatobjekt» (Telhaug 2007:25). Det breie deltakardemokratiet og korporative samarbeidet om skulen vart langt på veg erstatta av reformer og kunnskap sett fram av ein sjølvoppnemnd visjonær og kulturell elite (Trippestad 2002) på ein måte som kan gje assosiasjonar til Hans Skjervheim sine refleksjonar knytt til rollene som deltakar og tilskodar (Skjervheim 2002a).

Både Hernes og seinare Clemet skulle på kort tid oppleve påkjenningar i forholdet til lærarorganisasjonane. På Hernes si tid gjaldt det særleg Norsk Lærarlag og Norsk Undervisningsforbund (NUFO), Lærarforbundet frå 1993. Clemet møtte ein større, sterkare og meir samla organisasjon, Utdanningsforbundet, etter at Norsk Lærarlag og Lærarforbundet slo seg saman frå 01.01.2002.

For Hernes sin del var det ofte meir form, tempo og prosess som utløyste dei sterkaste reaksjonane enn sjølv innhaldet i reformarbeidet. Heile utdanningssystemet som organisasjon var på mange vis samde i fleire av framlegga til Hernes. Kritikken gjekk meir på hastverksarbeid, overkøyring og manglande involvering, men i stort var det tilslutnad til framlegga, med unntak for særleg skulestart for 6-åringar der det var usemje både internt i profesjonen og i det politiske miljøet. Det vart også opplevde nokre opplevde utfordringar knytt til ein del av læreplanane i Reform 94. Høgre var den mest markante politiske motrøysta til særleg Reform 94. Både partileiar Kaci Kullmann Five og Unge Høgre-leiar Jan Tore Sanner meinte reforma førte til både einsretting og nivåsenking, og at reforma innebar ein «sosionom-filosofi» (Sanner 1993). Ein viss respekt eller vørndnad for reformarbeidet kan ein kanskje likevel ane i kommentaren frå Sanner om at «En ny tidsregning for skolen er et faktum: før og etter Hernes» (Ibid.)

For Clemet sin del var det i hovudsak meir innhald enn form som utløyste dei sterkast reaksjonane, med unntak for framgangsmåten ved overføringa av forhandlingsansvaret. Clemet var langt meir lyttande enn Hernes, «Jeg reiste meg i hjæl omtrent (...) og lyttet til øra sto på stilker», men la til at «når du møter og leser mennesker som bare uttrykker forakt og mangel på respekt, så blir jo dialogen veldig hemmet» (Stray 2009:196). Ho overheldt i hovudsak tidsfristane på tre månadar i regjeringa sin utgreiingsinstruks og involverte i langt sterkare grad dei mest relevante aktørane i sektoren. Clemet var likevel tydeleg på at ho skulle gjennomføre dei endringane som ho meinte utdanningssystemet trengte. Det var såleis ein implisitt føresetnad at eit av dei viktigaste grepa for å løyse utfordringane knytt til grunnopplæringa var «å endre plasseringen av makt og myndighet» (Karseth m. fl. 2013:14). Ho visste kva ho gjekk til og ho presenterte framlegg på framlegg som ho viste ville utfordre organisasjonstenkinga, men ho hadde samstundes ei retorisk tilnærming som i mindre grad enn hos Hernes provoserte, og vart eit tema i seg sjølv.

For Hernes var høgt tempo ein medviten og uttalt instrumentell hierarkisk strategi i reformarbeidet. «Noen mener vi må overbevise folk før vi forandrer verden. Vil vil først forandre verden. Deretter vil folk bli overbevist. Hurtighet i prosessene er nødvendig for at

ikke motkreftene skal få overtaket. Skal vi bevege ting, må vi sørge for å holde dem ute av balanse» (Hernes 1996b). Ein stegvis omformingsprosess kan gi «en jungel av regler og fremgangsmåter» som er så innfløkte og gjensidig tilpassa kvarandre at omfattande og grunnleggjande endringar vert kostbare eller politisk umoglege. «Beslutningstakerne kan veves inn i sitt eget nett» (Hernes 1982:189). Denne kommentaren indikerer ei sterkt intrumentell hierarkisk innstilling og ei sterk tru på eiga overtydingskraft. Kanskje kan ein også lese ein type demokratiforståing eller ei elitistisk oppfatning av vanlege folk og deltakardemokratiet i utsegna. Hernes har uttalt seg på liknande måte om forankring og involvering i andre samanhengar. «Folk styres av det de tror, ikke det som er», sa Hernes, det virkelige blir uvirkelig» (Hernes 1998:59). «Folk er ikke kompetente slik oppfatningen av den suverene velger forusetter – de er irrasjonelle, fordomsfulle, uvitende og autoritære. Trusselen mot demokratiet kommer frå demokratiet» (Hernes 1978:33-34).

5.4 Reformene i eit myteperspektiv

5.4.1 Kontekst

Kontekst i eit myteperspektiv vil i denne oppgåva handle om kva for nasjonale eller internasjonale mytar, idear og oppskrifter som er tilgjengelege og relevante i gitte situasjonar.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at reformbehovet i 90-talsreformene og Kunnskapsløftet vart legitimert ut frå nasjonale eller internasjonale mytar eller oppskrifter.

Pollitt og Bouckaert peikar i sitt rammeverk for styringsreformer på at sosio-økonomiske krefter dannar ei viktig ramme for å forstå endringar og nyorienteringar i eit internasjonalt utdanningssystem. Det gjeld både globale økonomiske krefter og sosio-økonomisk politikk. Globale aktørar og nettverk som Verdsbanken og Det internasjonale pengefondet legg sterke føringar også for Noreg si økonomiske utvikling og for den nasjonale finans- og pengepolitikken. Samstundes har det administrative systemet, særleg på departements- og direktoratsnivå, vanlegvis stor påverknadskraft i formidling og promotering av nasjonale og internasjonale mytar. Pollitt og Bouckaert peikar i sin modell på uføreseielege hendingar som kan påverke innretning og vidareføring av reformer. I norsk utdanningssamanheng vil offentleggjinga av PISA-undersøkinga i 2001, som introduserte «PISA-sjokket» i det norske språket, vere ei slik hending.

Innhaldet i dei mest utbreidde nasjonale og internasjonale mytane har dei siste tiåra vore knytt til idear om kvalitet, leiing/styring, koordinering, effektivitet og service. Desse ideane er også

søkt overført til utdanningssektoren. Dei mest sentrale internasjonale myteskaparane og myteformidlarane har på utdanningsområdet vore EU og OECD, i ein nasjonal kontekst Statskonsult med etterfølgjarar, KS, NHO, og særleg Utdanningsdirektoratet frå 2004. Svein Sjøberg meiner at «OECD har fått en definisjonsmakt som trumfer nasjonale mål, prioriteringer og læreplaner» (Sjøberg 2014:42) og at PISA er ein reiskap eller eit instrument som brukast i utøvinga av slik makt. OECD og også EU har hatt stor definisjonsmakt over kva som vert definert som utdanningsproblem og gyldige løysingar – også i Noreg. Vi har allereie sett innspela frå Statskonsult. NHO var også blant dei mest aktive premissleverandørane for behovet for betre styring av offentleg sektor og høgare kvalitet i utdanningssystemet. NHO leverte etter stiftinga i 1989 fleire rapportar knytt til skule og utdanning: Kunnskapens pris (1990), Kunnskap er makt (1991 og Kunnskapens karakter (1994).

Som vi har sett var Hernes aktivt deltakande i forskinga på maktstrukturar og styringssystem i norsk offentleg sektor lenge før han vart statsråd. Som samfunnsdebattant vart han ein markert meiningsskapar og opinionsdannar for korleis den norske velferdsstaten burde utviklast vidare. Gjennom arbeidet med levekårsundersøkinga (NOU 1976:46), maktutgreiinga (NOU 1982:3) og gjennomgangen av høgare utdanning (NOU 1988:28) peika han på grunnleggjande utfordringar for organisering, styring og maktfordeling i stat og kommunar. Kristin Clemet ønskte, som Hernes, ei grunnleggjande endring av styrings- og forvaltningssystemet i Noreg, men der Hernes i stor grad bygde på eksisterande norske tradisjonar, ønskte Clemet endringar basert på internasjonale mytar etter mønster av New Public Management. «Målstyringsprinsippene fra 1990-årene skulle utvikles og skarpere innrettes etter NPM-filosofien» (Thuen 2017:205).

Hernes og Clemet møtte såleis ymse mytar og oppskrifter på heilt ulik måte. Der Hernes langt på veg ignorerte dei mest sentrale internasjonale mytane, vart Clemet nærmast som ein ambassadør å rekne for nokre av dei marknadsorienterte mytane. Tom Christensen peikar på at Clemet sin partifelle, Victor D. Norman, som arbeids- og administrasjonsminister frå 2001 introduserte eit «politisk entreprenørskap» for New Public Management og at Noreg vart «nesten overivrig mht. å innføre NPM-reformer etter 2001» (Christensen 2006:223). Radarparet Norman og Clemet var på mange måtar ideologiske tvillingar i Bondevik II-regjeringa og Clemet uttalte om sin gamle lærarar frå Norges Handelshøyskole at «Han blir utdanningsminister nr. 2» (Clemet 2001c:9). Perioden etter 2001 skilte seg «betydelig fra den foregående, både i endringen og tenkningen om det offentlige, inspirert av NPM, og i det

sterke presset for fristilling, rolleklarhet og horisontal spesialisering, konkurranseutsetting, brukervalg osv.» (Christensen 2006:223).

Empirien i oppgåva indikerer at forventninga om at behovet for reform vart legitimert ut frå nasjonale eller internasjonale mytar og oppskrifter vert stadfesta når det gjeld Clemet og Kunnskapsløftet. Hypotesen finn derimot i liten grad empirisk grunnlag for at mytane fekk nedslag i Hernes sin politikk utover ei tilslutning til ideen om ei utdanningstilpassa mål- og resultatstyring.

5.4.2 Utforming

Utforming i eit myteperspektiv vil i denne oppgåva handle om i kva grad nasjonale eller internasjonale mytar vart adopterte i skuleverket.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at reformene fanga opp mytar knytt til omstilling, mål- og resultatstyring og NPM-inspirerte mytar.

Kjell Eide, sentral embetsmann i departementet, og på innsida av OECD-systemet sidan oppstarten 1961, hadde gjennom heile karrieren nær kontakt med og første hands kjennskap til utviklinga i den utdanningspolitiske tenkinga i organisasjonen (Helsvig 2017:178). Eide slår fast at OECD er først og fremst «de rike lands klubb» og «primært opptatt med å utvikle spilleregler for det økonomiske samkvemmet mellom høyt industrialiserte land» (Eide 1995:17). «Kjernen i OECDs rammeverk for utdanning er økonomisk teori anvendt på utdanningspolitiske spørsmål» (Elstad og Sivesind 2010:28) der «vår deltakelse i EU-samarbeidet på utdanningsområdet presser fram en tilpasning og internasjonalisering av vårt utdanningssystem» (Karlsen 2002:227).

Der EU, OECD og NHO gjennom mål- og resultatstyring predikerte betre styring og gjerne mindre styring, argumenterte Hernes for betre, men langt på veg også meir styring, særleg statleg styring. Hernes si grunngeving gjekk også utover mål- og resultatstyringa sitt primære interesseområde om rasjonell drift og økonomisk vekst i hans sterke vekt på skulen som nasjonsbygger. Gudmund Hernes sitt prosjekt var eigentleg «å holde stand mot bølgen fra utlandet, gjennom å fornye den tradisjonelle sosialdemokratiske tenkingen» (Aasen 2003:23). Kunnskapsløftet under Clemet hadde til skilnad frå tidlegare utdanningsreformer ei meir eksplisitt samfunnsøkonomisk grunngeving der ein skulle styrke nasjonal konkurransekraft i møtet med økonomisk globalisering, i større grad enn å ha ei tradisjonell fagleg og pedagogisk grunngeving.

90-talsreformene i lys av St. meld. nr 37 (1990-91) kan seiast å vere styrt og utvikla innanfor ramma av dei nye målstyringsideane. Samstundes var dei ingen rein adopsjon av denne tankegangen og i meldinga presiserte Hernes at mål- og resultatstyring måtte tilpassast den norske utdanningspolitiske konteksten. Meldinga var nærast fri for utanlandske referansar og hadde ei utprega norsk innramming.

Sjølv om Hernes sine visjonar for organisering og styring av det norske utdanningssystemet samsvarer med internasjonale utviklingstrekk, syner statsrådstida hans at han aldri einseitig omfamna verken OECD eller andre internasjonale aktørar, eller NHO si vektlegging av kompetanseutvikling innretta mot næringslivet sine behov. Hernes syntest å ha eit mykje breiare perspektiv på skulen og utdanningssystemet sin kompleksitet og skulen sitt breie samfunnsoppdrag enn det som er ei rimeleg tolking av desse eksterne oppskriftene og mytane. Hans vidare retningsval og argumentasjon indikerer at den norske konteksten, delvis basert på eiga forskning, var den viktigaste forklaringsfaktoren. Denne forståinga vart i hovudsak vidareført av Hernes sine nærmaste etterfølgjarar som statsråd, Reidar Sandal, Jon Lilletun og Trond Giske.

Kristin Clemet la som siviløkonom med bakgrunn frå NHO stor vekt på internasjonale målingar og kartleggingar frå OECD, og ho grunn gav mellom anna innføringa av nasjonale prøver med at dei fleste andre land hadde innført slike prøvar. Ho nytta i stor grad utanlandsk, og særleg anglo-amerikansk forskning, undersøkingar og kartleggingar som dokumentasjonsgrunnlag for eigne reformer. Peder Haug syner til at rapporten «Skolen vet best» hadde 91 % utanlandske referansar i vurderinga av retningsvalet for norsk utdanningspolitikk (Haug 2003c). Dette inneber at den utdanningspolitiske diskursen under Clemet i mindre grad vart utvikla i det nasjonale pedagogiske miljøet, men meir av transnasjonale organ. «Det betyr også at skoleutviklingen styres sterkere av markedets krav (Telhaug 2005a:157). Clemet vart i fleire samanhengar kritisert for einseitig, ukritisk og selektiv bruk av resultat frå forskning, undersøkingar og kartleggingar som passa til statsråden sine eigne vurderingar. Særleg vart det reist kritikk mot rapporten «Skolen vet best». Per Dahlin sin kommentar var: «Som du roper i skogen, får du svar» (Dahlin 2003:47. Han meinte at rapporten var «skreddersydd som bakgrunn for å underbygge statsrådets politiske føringer» (Ibid.). Peder Haug sin kommentar var at «Eg er ikkje i tvil om at «Skolen vet best» er eit døme på korleis forskning kan nyttast til å legitimere ein politikk der omsynet til politikken går framfor kva forskinga har å seie» (Haug 2003c).

Den kanskje viktigaste myten som legg press på norsk skuleverk, er PISA-testane i regi av OECD. PISA måler kompetanse i lesing, matematikk og naturfag hos 15-åringar. Svein Sjøberg, som har vore ein kritisk kommentator til bruken av internasjonale testar over fleire år, kommenterer at både PISA og TIMSS er viktige studiar som ein må ta på alvor, men seier Sjøberg, dei måler ikkje «kvaliteten på den norske skolen». På kvar sin måte testar dei «noen (viktige) sider ved noen (viktige) fag for noen klassetrinn». «Selv i disse fagene tester de i liten grad ut fra de norske læreplanene, som er det mandatet samfunnet har gitt norsk skole» (Sjøberg 2005a:34). Og PISA-resultata kan brukast og misbrukast på mange vis. Allereie nokre timar etter at resultata frå PISA 2005 vart presenterte, «var ledende rikspolitikere på banen for å høste politiske gevinster, finne syndebukker og forordne sin egen medisin» (Sjøberg 2005b:58).

Det var langt på veg tverrpolitisk interesse for resultata av internasjonale testar, i særleg grad PISA. Det gjaldt også for SV i posisjon i 2005, som i opposisjon i 2001 hadde vore blant dei sterkaste skeptikarane til PISA. Skulepolitisk talsmann, Rolf Reikvam, hadde trekt på skuldrene og kommentert at «noen må bli nummer 25 også» (Sølhusvik 2012:344). Hausten 2010 skulle resultata frå PISA-undersøkinga frå 2009 presenterast. I den politiske leiinga i departementet hadde dei «vært smånærøse i flere måneder (Ibid s. 341) og dei var «virkelig i full beredskap» (Ibid. s. 432), og då resultata kom, «Herregud, for en lettelse» (Ibid s. 345).

Empirien i oppgåva indikerer at nasjonale og internasjonale mytar var tilgjengelege for både Hernes og Clemet, men i mykje meir dominerande grad på 2000-talet enn på 1990-talet. Der Hernes syntest å avvise delar av innhaldet i mytane, syntest Clemet med få reservasjonar å omfamne mytar som var samanfallande med hennar ideologiske tilnærming til reformarbeidet. Hernes fremja ein politikk som innebar ei mål- og resultatstyring klart tilpassa norske forhold og tradisjonar. Clemet sin politikk bar i mykje større grad preg av prinsippa i NPM.

5.4.3 Forankring

Forankring i eit myteperspektiv vil i denne oppgåva handle om i kva grad nye mytar og oppskrifter finn rot blant organisasjonsmedlemmane, om mytane har eit innhald som er samsvarande med kva for idear som vert vurderte som moglege, rimelege eller nødvendige.

I teorikapittelet vart det presentert ei forventning om at mytane vart adopterte, var kompatible med og forankra i normer og verdiar i organisasjonen.

Dei viktigaste aktørane i det norske utdanningssystemet har tradisjonelt vore markerte støttespelarar for ein nasjonal skulepolitikk og sterk sentral styring. Lærarorganisasjonane har

rett nok ønska «profesjonell autonomi» og fridom i vurderinga av læringsaktivitetar, men har vore artikulerte motstandarar av auka lokale løysingar og sterke forsvarar av nasjonalt fastsett regelverk for omfanget av opplæringa og lærarane sine løns- og arbeidsvilkår. Dei har såleis vore skeptiske til mål- og resultatstyring og avvisande til NPM.

Kristin Clemet var ei aktiv talskvinne for innføring av nasjonale prøver som del av hennar breie omforming av norsk skule. Inspirasjonen henta ho utanlands og argumenterte for innføringa med praksis frå andre land. Dei første nasjonale prøvene vart innført i høgt tempo med mange protestar og nokså lita involvering av fagmiljøa under vegs i prosessen. Gjennomføringa av prøvane fekk mykje kritikk og møtte mykje motstand frå mange hald. Det vart mellom anna diskusjon om validiteten og reliabiliteten til prøveresultata. Også OECD-direktør og hovudansvarleg for PISA, Andreas Schleicher, var klar i sin tale «Prøvene er ikke kvalitetssikret godt nok og ikke prøvd ut i tilstrekkelig grad. Implementeringen er ikke god nok. I tillegg er ikke lærerne tatt med på laget. Det er riktig at regjeringen kan sette rammer for skoleutviklingen, men veien til suksess er avhengig av samarbeid med lærerne. Dette kunne gått mye bedre om skolemyndighetene hadde tatt seg mer tid og om de hadde samarbeidet med lærerne» (Schleicher 2005:27). Tilbakemeldinga gjorde inntrykk på Clemet og prøvane vart vesentleg justerte før dei vart gjennomført på nytt.

Forventninga om at mytane var compatible med og forankra i normer og verdiar blant medlemmane av organisasjonen vert ikkje dokumentert i empirien. Analysen syner tvert om at mytane i stor grad braut med ideane og identiteten i det norske skulesystemet og langt på veg med tenkinga i det norske velferdssystemet der det til viss grad framleis var ei oppleving av Einar Førde sin proklamasjon om at «Vi er alle sosialdemokratar» (Førde 1981).

Trua på validiteten til og verdien av internasjonale testar har likevel halde seg sterk også i ettertid som då Høgre sin partileiar og statsministerkandidat presenterte Høgre sin veljargaranti i 2009: «Jeg, Erna Solberg, garanterer herved at norsk skole og norske universiteter, vil score høyere i internasjonale tester hvis Høyre kommer i regjering etter valget» (Solberg 2009).

6. Skuleutviklinga etter Hernes og Clemet

Gudmund Hernes gjekk av som kyrkje-, utdannings- og forskingsminister i desember 2005. Då var Reform 94 allereie starta opp, men det stod framleis att å setje i verk Reform 97. Det var den meir anonyme partikollegaen Reidar Sandal som fekk ansvaret for å ferdigstille Hernes sitt samla reformprosjekt.

Etter stortingsvalet i 1997 vart Jon Lilletun frå KrF ny skulestatsråd. Med omsyn til styring og strategi distanserte Lilletun seg klart frå den linja Hernes hadde ført. Han etablerte Nasjonalt senter for læring og utvikling, seinare kalla Læringscenteret, med god representasjon frå lærarprofesjonen. Han avvikla metodetvangen i læreplanane, opna for større fleksibilitet i organiseringa av skulen, og han avskaffa den statlege godkjenningssordninga for lærebøker. Det vart no heilt opp til skulane og lærarane å velje læremiddel.

Der Hernes hadde insistert på at han var regjeringa sin mann i departementet og representerte eit politisk heilskapssyn, var Lilletun «så desidert sektorens mann i departementet nærmest med en tendens til å la lærerorganisasjonene overta styringen» (Telhaug 1999:167). Medan Hernes stod for ei klar og tydeleg politisk styring som tukta det han kalla særinteressene, ville Lilletun «være til venns med alle» (Ibid.). «Han skjønnte hva bløtkake og kaffe kan bety som strategi i den poliske kampen» (Telhaug 2004:45). Lilletun erkjente at det hadde vore nødvendig å køyre stramt i reformarbeidet for ikkje å miste hovudlinjene av syne, man han hadde merka seg at dette hadde «hatt sin pris, mangel på dialog» og at mange lærarar var frustrerte og framandgjorde i arbeidet. «Slike signal har nådd inn til departementet det siste året», sa han. (Lilletun 1998). Han synte også frå Stortinget sin talarstol eksplisitt til den departementsstyrte og mykje kritiserte evalueringa av Reform 94 då ha grunngav kvifor evalueringa av Reform 97 skulle trekkast ut av departementet og leggjast til Norges Forskningsråd. «Ja, det var ein debatt vi hadde rundt evalueringa av Reform 94, då sterke skuldinger kom frå forskingsmiljøa om at departementet v/statsråden overkøyrde forskingsinstitusjonane og styrte evalueringa av Reform 94. For å unngå det vart dette teke ut av departementet og lagt til dei som organiserer forskinga i Noreg» (Haug 2003a:11).

Trond Giske, avløyste Jon Lilletun som statsråd i mars 2000 og vart sitjande fram til stortingsvalet hausten 2001. Han ønskte som Lilletun å stå på god fot med lærarane. Han fekk gjennom tett samarbeid med lærarorganisasjonane på plass «Skulepakke 1 og 2». Pakkane

innebar ein monaleg lønnskompensasjon til lærarane mot at dei auka arbeidstida og den daglege bindinga til skulen utanom undervisningstida. Han ønskte å etablere «felleskulen» som omgrep på den offentlege skulen som alternativ til det noko belastande einskapsskulen. Giske var også den statsråden som oppretta det utvalet under leiing av Astrid Sjøgen som skulle få namnet «Kvalitetsutvalet», og som var det viktigaste grunnlaget for Kunnskapsløftet.

Ved stortingsvalet i 2005 var tida ute for Kristin Clemet som utdannings- og forskingsminister. Vi fekk ei raud-grøn regjering der SV fekk ansvaret for skule og utdanning i det nye kunnskapsdepartementet. SV hadde i opposisjon på mange måtar vore det skulepolitiske motstykket til Kristin Clemet og Høgre, og partiet var mot det meste av det Clemet var for. Det var såleis skapt ei forventning om ein heilt annan skulepolitikk med SV i regjeringa. Nyutnemnd kunnskapsminister, Øystein Djupedal, sitt svar på spørsmålet om skilnaden mellom SV og Clemet sin skulepolitikk var at Høgre hadde «et mekanisk og snevert syn på kunnskap» og at SV hadde en «helt annen bredde i kunnskapssynet» (Djupedal 2005:4). Likevel var Djupedal sin konklusjon at partiet berre ville justere kursen, men at «det blir ikke omfattende endringer» (Ibid).

Det vart heller ikkje gjort så store endringar dei neste åtte åra under raudgrønt styre som ein kanskje skulle trudd. Øystein Djupedal, Bård Vegar Solhjell og Kristin Halvorsen fekk berre i avgrensa grad sett sitt tydelege stempel på skulepolitikken. SV etablerte eit svært godt forhold til lærarorganisasjonane og fekk presentert partiet sin skulepolitikk i meldingar som blant andre «Kvalitet i skolen» og «På rett vei». Samstundes peikar Peder Haug på at SV gjekk bort frå partiprogrammet sine krav om å fjerne karakterar, eksamen og nasjonale prøver. Det er difor «det nå i stor grad er enighet og ro i skolen» (Haug 2011). Kaare Skagen meiner SV ikkje fekk gjennomslag for «noen av sine tradisjonelle hjertesaker, bortsett fra når det gjelder friskoler» (Skagen 2011). Utdanningsforbundet meinte det av og til var vanskeleg «å se forskjell på» politikken til Clemet og Djupedal (Aahlin 2007). Haug meinte etter fire år med SV i regjering at «Høyresidens skole med fokus på kunnskap, testing og måling har slått gjennom (...) Det er nå nasjonal konsensus om dette» (Haug 2009). Skulen var såleis klart atkjenneleg då Høgre kom attende til statsrådskontora i 2013 med Torbjørn Røe Isaksen som kunnskapsminister.

Både før og etter regjeringsskiftet i 2013 var styringsproblematikken i skulen eit tema. Evalueringa av Kunnskapsløftet synta mellom anna at den fridomsrevolusjon som

Kunnskapsløftet skulle innebære, etter kvart vart opplevd som meir «belastende enn oppbyggende» gjennom mangfaldet av statlege tiltak i form av prøver, testar, tilsyn og kontrolltiltak. (Møller m.fl. 2013:29). «Det var oppgaver som var desentralisert, ikke beslutningsmyndighet» (Aasen og Sandberg 2010:11). Dette vart ytterlegare forsterka gjennom omfattande lokal styringsiver mange stader og som på lengre sikt var medverkande til å utløyse lærarstreiken i 2014, med parolen «La lærerne få være lærere».

Kunnskapsskulen sin samfunnslegitimitet har i hovudsak vore den same frå Hernes via Clemet fram til i dag. Reformene er drivne fram og utvikla av eit kunnskapsdrive og konkurransestyrt samfunn. Men kjerneomgrepa i skulepolitikken skiftar. Dei kan ha politisk-ideologisk valør knytt til «solidaritet» som hos Hernes og SV-statsrådene, eller «fridom» som hos Clemet eller vere meir faglege og læringsbaserte som hos Røe Isaksen. Strukturar og organiseringsformer kan endrast, men kulturelle trekk vert meir prega av justeringar eller til og med tilbakefall enn bråe svingingar.

Evalueringa av Kunnskapsløftet syner blant anna at grunnopplæringa har tatt form av detaljert styring der sentrale politiske styresmakter ikkje berre fortel kva som skal gjerast, men også korleis det skal gjerast. «Utdanningspolitikken som føres av nasjonale myndigheter nøyer seg da ikke med å være målorientert og retningsgivende. Den retter seg eksplisitt mot svakheter som avdekkes, og den blir mer regel-, aktivitets- og tiltaksorientert» (Møller m.fl. 2013:31). Styresmaktene har skjerpa den statlege styringa og har i aukande grad gjennom reformperioden oppfatta «underliggende forvaltningsnivå som redskaper for å iverksette nasjonal politikk. Dette skjer uten at vi kan se at regjeringen har tatt et prinsipielt oppgjør med reformens ambisjon om systemskifte mot større kommunalt selvstyre og mer oppgavedelegering i norsk grunnopplæring» (Møller 2012:16). Denne erkjenninga og opplevingane frå lærarstreiken i 2014 førte til at Røe Isaksen tok initiativet til ei partsamansett ekspertgruppe som skulle vurdere lærarrolla i dagens samfunn. Ein av konklusjonane frå gruppa som var samanfallande med evalueringa av Kunnskapsløftet, var at «lærerrollen i økende grad er blitt politisk og byråkratisk styrt» (Ekspertgruppa 2016:96).

På grunnlag av evalueringa av Kunnskapsløftet, lærarstreiken og utgreiinga frå Ludvigsen-utvalet (NOU 2015:8) utarbeidde regjeringa ei stortingsmelding om fornyinga av Kunnskapsløftet, *St. meld 28 (2015-2016) Fag – Fordypning – Forståelse*. Meldinga varsla at ein skulle bort frå stoff- og måltrengsel, få betre samanheng, færre kompetansemål og leggje

vekt på djupnelæring til skilnad frå overflatelæring. Der Både Hernes og Clemet hadde hatt ei politisk-ideologisk grunngjeving for reformarbeidet, hadde Røe Isaksen ein klart meir fagleg inngang med grunnlag i læringsteori og kunnskapsforståing. Der Clemet hyppig brukte «frihet» i si stortingsmelding, er ordet fråverande i Røe Isaksen si melding i forståing av fagleg eller profesjonell fridom. Meldinga vart godt mottatt med si vektlegging av metodefridom og profesjonelt ansvar. Steffen Handal, leiar i Utdanningsforbundet, meinte det var ei «melding med muligheter» og eit steg mot ein betre balanse mellom utdanning og danning (Handal 2017a). Då meldinga vart handsama i Stortinget i oktober 2016 vart det vedteke at det er lærarane sitt ansvar og faglege skjønn som skal avgjere kva for metodar som skal nyttast i opplæringa for å nå kompetansemåla og skulen sitt samfunnsmandat. Stortinget fatta også eit vedtak om eit «verdiløft» i alle fag på alle nivå i skulen. Handal uttalte då at dette var «en gledens dag» og at vedtaket medfører ei ny retning for norsk skule (Handal 2017b).

Der både Hernes og Clemet opplevde uttrykt mistillit frå sentrale partar i utdanningssystemet, har dialogen, samarbeidet og også tilliten vore vesentleg betre under dei påfølgjande statsrådana. Der Hernes og Clemet gjennomførte reformene under tempo og under trykk, har ein i arbeidet med fornyinga av Kunnskapsløftet brukt mykje meir tid og invitert lærarar og skuleleiarar inn i læreplangrupper og involvert heile skuleverket gjennom innspelsrundar og høyringar. Situasjonen ved oppstarten av denne fagfornyinga med Røe Isaksen, seinare Jan Tore Sanner og no Guri Melby som statsrådar, er at det ikkje er opne konflikhtar mellom nasjonale styresmakter og skulefolket. Nøkkelen har kanskje vore det rådet Torbjørn Røe Isaksen gav på ein konferanse i Utdanningsforbundet; «Det beste rådet mot klåfingra politikere, er en sterk profesjon» (Røe Isaksen 2015).

7. Oppsummering og konklusjon

Gjennomføring og forankring av reformer i skulen som ein stor, mangfaldig og landsdekkande organisasjon er krevjande. Reformar tek tid. Lang tid. Karlsen (2001:34) og Haug (2004:58) peikar på at faktiske og langsiktige endringar tek fleire år. Clemet sjølv er i ei utsegn frå 2017 samd i denne vurderinga; «Det tar lang tid å gjennomføre en reform. På mange måter er Kunnskapsløftet fortsatt under implementering» (Clemet 2017). Skulen vil difor vere prega av tung kontinuitet samstundes som ein kan oppleve oppbrot gjennom reformer som i vekslande grad slår rot som ei vedvarande endringskraft i skulen.

Både Hernes og Clemet hadde langt på veg, rett nok med mangelfulle forkunnskapar og avgrensa empirisk grunnlag, slått fast eit samanfallande utfordringsbilde i skuleverket allereie før dei tiltredde. Men som vi har sett valde dei heilt ulike løysingar. Der Hernes sin overordna plan var eit nasjonsbyggande, forpliktande fellesskap, arbeidde Clemet for ein kommunalisert skule med fristilling, fleksibilitet og brukarval.

Både Hernes og Clemet utfordra organisasjonskulturen i skuleverket. Hernes ved redusert samhandling og påverknad og ved sentralstyrte læreplanar. Clemet utfordra organisasjonskulturen ved import av idear og oppskrifter som ikkje samsvarte med den kulturelle identiteten og som var ein heilt annan sti enn den tilvante.

Hernes fekk innført strukturelle endringar som 10-årig grunnskule med skulestart for 6-åringar og rett til treårig vidaregåande opplæring. Desse endringa er solid forankra, men innhaldsreforma til Hernes er det vanskeleg å få auge på, og den sentralistiske styringslogikken er forlate. Kristin Clemet si innhalds- og styringsreform er forankra så langt som at Peder Haug i 2009 slo fast at «Clemet vant kampen om skolen» (Haug 2009). Så er det observerbart at styringssystema i skulen i ettertid med SV og eit nytt Høgreregime har funne sin plass mellom Hernes og Clemet, men med synleg avstand til dei begge (Thuen 2017:211).

Både Hernes og Clemet sine reformprosjekt var breie og samansette. Dei hadde begge høge ambisjonar og ønske om å setje meir varige spor etter seg. «Vi skal se skikkelig på det norske utdanningssystem fra bunn til topp og gi det en form som skal vare langt ut i neste århundre» (Hernes 1990c).

I etterklokskapen sitt klare ljøs, kan det vere mogleg å vurdere styrkar og svakheiter med Hernes og Clemet sin reformstrategi. Vann dei nokre slag, men tapte dei den store krigen? Har dei sett varige spor etter seg? Korleis oppnår ein størst mogleg gjennomslag i eit langt

perspektiv? Burde Hernes ha lytta til Einar Førde som peika på at reformer ikkje kan treast nedover hovudet på folk, og at reformer vil vere fåfengde om ein ikkje greier å vinne rimeleg tilslutnad og entusiasme frå skulens folk? Jobben er kanskje ikkje fullført når vedtaka er fatta og det er kan hende ikkje så enkelt at ein først kan forandre verda, «Deretter vil folk bli overbevist» (Hernes 1996b). Var Hernes berre ein parentes? som Francis Sejersted har hevda? (Sejersted 2005:444). Alfred Oftedal Telhaug som har vore ein sympatiserande observatør til Hernes, konkluderer i alle fall med at «Som taktiker var Hernes aldeles ubegavet» (Telhaug 2004:25). Burde Clemet ha lytta til Langslet, Thyness og leiarskribenten i Morgenbladet, og lagt bort dei mest liberalistiske og marknadstilpassa framlegga? Oppgåva tek ikkje sikte på å svare på desse spørsmåla. Ei rimeleg tolking av vurderinga frå dei etterfølgjande statstrådane synest likevel å vere at både Hernes og Clemet med fordel kunne lagt meir vekt på betre involvering av dei sentrale aktørane og meir forankring av organisasjonskulturen som fundament for meir varige og berekraftige endringar – «langt ut i neste århundre».

Der Hernes hadde ein klart sentralstyrt plan for skuleutviklinga, ønskte Clemet mindre stat og meir rammer, mindre styring og meir marknad. Der departements- eller statsrådsstyringa under Hernes var så sterk at han gav lite rom for involvering og forankring, var fristillinga og privatiseringa under Clemet så omfattande at den hadde likskapar med den private marknaden. Det er difor på bakgrunn av empirien og analysen i oppgåva grunnlag for å fjerne spørjeteiknet i tittelen på oppgåva, og konstatere at overgangen frå Hernes til Clemet faktisk kan kallast ein overgang frå plan til marknad.

8. Kjelder og litteratur

(AAD) Arbeids- og administrasjonsdepartementet. St. meld. nr. 17 (2002-03) *Om statlige tilsyn*

Alnæs, Karsten (1990). Mannen med nettet. *Dagbladet* 03.12.1990.

Andersen, Svein S. (1997). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Austad, Tore (1981). *En skole for alle*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag.

Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir C. Tufte, Geir C. og Morten Ødegård (1994): *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne. En sammendragsrapport fra «pilotkommuneforsøkene» med alternative organisasjonsformer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Ballangrud, Brit Bolken (2012). *Kompetanseutvikling som styringsmiddel i videregående skole. En institusjonell analyse av hvordan kompetanseutvikling formes i en lokal kontekst*. Avhandling for graden Ph. D. Pedagogisk forskningsinstitutt, Det utdanningsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Oslo.

Bang, Henning (2015). *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bentzen, Tina Øllegaard (2015). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner. I springet fra ambition til praksis*. Roskilde: Ph.d.-afhandling, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde universitet.

Bergesen, Helge Ole (2003). Lærerne hudfletter Kristin Clemet. Intervju, *Stavanger Aftenblad* 01.02.2003.

Bergesen, Helge Ole (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bertelsen, Eirik (2013). *Kunnskap er makt. NHO som aktør i norsk utdanningspolitikk 1988-1994*. Masteroppgave i historie. Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo.

Bjerke, Per Arne og Jan Ove Ekeberg (1996). *Statsministeren. Makten og mennesket*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Bjørkvold, Jon Roar (2005). *Det musiske menneske*. Oslo: Freidig Forlag.

Bjørndal, Ivar (1993). Reform 94 – en radikal hastverksreform? *Adresseavisen* 02.09.1993.

Blichfeldt, Jon Frode m.fl. (1996). *Utdanning for alle? Evaluering av Reform-94*. Oslo: Tano Aschehoug.

Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal (2002). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bondevik, Kjell Magne (2003). Intervju, *Utdanning* 4/2003:21.

Bondevik, Kjell Magne og Kristin Clemet (2003). En skole for likeverd. *Stavanger Aftenblad* 12.04.2003.

Bratberg, Øivind (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Brox, Ottar (1999). Professor Hernes som mytolog. *Dagbladet* 07.01.1999.
- Brundtland, Gro Harlem (1987). Tale til Arbeidarpartiet sitt landsmøte 26.03.1987. *Protokoll fra Det norske Arbeiderpartis 51. ordinære landsmøte, 26.-29.03.1987*.
- Brundtland, Gro Harlem (1998). *Dramatiske år. 1986-1996*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Brunsson, Nils (2016). *The Organization og Hypocrisy – Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brunsson, Nils and Johan P. Olsen (1993). *The Reforming Organization. Making Sense of Administrative Change*. London/New York: Routledge Library Editions Management.
- Bukve, Oddbjørn (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor, Erik Johansen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) (2001) *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*. 23/2006 (3):215-228.
- Christensen, Tom (2008). «En felles etat» - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelsen av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport 5/2008. Bergen: Rokkansenteret
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002). *Reform og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- City, Elizabeth A, Richard F. Elmore, Sarah E. Fiarman and Lee Teitel (2010). *Instructural Rounds in Education – A network approach to improving teaching and learning*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Clemet, Kristin (1989). Vil ha konkurranse i offentlig sektor. *Nationen* 08.11.1989.
- Clemet, Kristin (1990a). Hva skal vi med staten? *Aftenposten* 08.01.1990.
- Clemet, Kristin (1990b). Program for en bedre stat. *Aftenposten* 09.01.1990
- Clemet, Kristin (1991a). Skjerpet kamp om stat og marked. Intervju, *Aftenposten* 05.01.1991.
- Clemet, Kristin (1991b). Tale på Høyres landsmøte (1991) I Jan-Erik Ebbestad Hansen (red.) (2001). *Norsk tro og tanke. Bind 3 1940-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clemet, Kristin (1996). Tegn i Tiden. Intervju, *Dagens Næringsliv* 01.06.1996.
- Clemet, Kristin (2001a). Kunsten å undervise. *Dagbladet* 01.11.2001
- Clemet, Kristin (2001b). Preker ikke privatisering. Intervju, *Dagsavisen* 06.11.2001.
- Clemet, Kristin (2001c). Høyre om i utdanningspolitikken. Intervju, *Norsk Skoleblad* 30-31/2001:9.

Clemet, Kristin (2001d). *Pressekonferanse 04.12.2001*

Clemet, Kristin (2001e). Clemet mener enhetsskolen har sviktet. *Aftenposten 05.12.2001.*

Clemet, Kristin (2001f). Norge er skoletaper. Intervju, *Dagbladet 05.12.2001.*

Clemet, Kristin (2001g). Bråk i klasserommet. Intervju, *Morgenbladet 14.12.2001*

Clemet, Kristin (2001h). Rådyr skolereform. Intervju, *VG 19.12.2001.*

Clemet, Kristin (2002a). Fra kaos til Clemet. Intervju, *Adresseavisen 23.03.2002*

Clemet, Kristin (2002b). Kvalitet i skolen. *VG 17.04.2002.*

Clemet, Kristin (2002c). Setter elever, lærere og foreldre i skammekroken. Intervju, *VG 16.06.2002.*

Clemet, Kristin (2002d). Vil ha slutt på sytingen i norsk skole. Intervju, *Bergens Tidende 09.08.2002.*

Clemet, Kristin (2002e). Clemet vil ha mer elitetenkning. Intervju, *Bergens Tidende 18.08.2002.*

Clemet, Kristin (2002f). Vil ha lærerne mer på skolen. Intervju, *Dagens Næringsliv 18.12.2002.*

Clemet, Kristin (2002g). Kvalitetsbegrepet er vanskelig. *Utdanning 29-30/2002.*

Clemet, Kristin (2003a). Helga gråt av sinne ... og nå blir det lærerstreik. Intervju, *Dagbladet 01.02.2003*

Clemet, Kristin (2003b). Bryter samarbeid med regjeringen. Intervju, *Dagsavisen 01.02.2003*

Clemet, Kristin (2003c). *Evalueringskonferansen for Reform 97, 27.05.2003.*

Clemet, Kristin (2003d). Mistillit til private. *Dagbladet 27.05.2003.*

Clemet, Kristin (2004a). Lærerne positive til reformen. Intervju, *Nationen 01.01.2004.*

Clemet, Kristin (2004b). *Pressemelding 31.03.2004.*

Clemet, Kristin (2004c). Kultur for læring. *Lektorbladet 3/2004:15.*

Clemet, Kristin (2004d). Derfor trenger vi nye læreplaner. *Bedre skole 2/2004:4-9.*

Clemet, Kristin (2005a). Arbeiderpartiets likhetsskole er en ekstrem forskjellsmaskin. Intervju, *dagens Næringsliv 25.07.2005.*

Clemet, Kristin (2005b). Oppgjøret om kunnskapsskolen. *Dagsavisen 13.12.2005.*

Clemet, Kristin (2007). Utdanningsforbundet som samfunnsaktør. *Bedre skole 1/2007:73-74.*

Clemet, Kristin (2010a). Er lærerne alltid på elevenes side? *Kristin Clemets blogg 04.01.2010.*

Clemet, Kristin (2010b). Reformpause i skolen? *Kristins Clemets blogg 05.11.2010*

Clemet, Kristin (2017). SV på full fart tilbake til 1990-tallets skolepolitikk. *Kristin Clemets blogg 01.12.2017*

- Clemet, Kristin (2018). Om Kunnskapsløftet og skolens brede samfunnsoppdrag. *Kristin Clemets blogg 30.06.2018*.
- Clemet, Kristin og Harald Stanghelle (2008) (red.). *Kåre Willoch 80 år. Et debattskrift*. Oslo: Kagge Forlag.
- Cuban, Larry (1998). How schools change reforms: Redefining reform success and failure. *Teachers College Record* 99 (3): 453-477.
- Dagbladet (2001). *Høyres regjering*. Leiartikkel 20.10.2001.
- Dahl, Marit og Ragnhild Midtbø (2004): Forsker og formidler av Guds nåde. Intervju med Alfred Oftedal Telhaug. *Bedre skole nr. 4/2004:28-31*.
- Dale, Erling Lars (2008). *Fellesskolen – reproduksjon av ulikhet*. Oslo Cappelen Akademisk Forlag.
- Dale, Erling Lars, Britt Ulstrup Engelsen og Berit Karseth (2011). *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform*. Sluttrapport. Oslo: Universitetet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitutt, Forskningsprosjektet ARK.
- Dalin, Per (2002). Myter om skolens kvalitet. *Utdanning* 26/2002:76-78.
- Dalin, Per (2003). Skolen vet best (?) I *Flere kilder til kunnskap*. Utdanningsforbundets kommentarhefte til *Skolen vet best*, s. 47-53. Bedre skoles småtidsskrifter nr. 9.
- Djupedal, Øystein (2005). Tale på Utdanningsforbundet sin utdanningspolitiske konferanse, 27.10.2005. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/Taler-og-artikler/2005/en-politikk-for-kunnskaps-norge/id113142/> lasta ned 01.01.2020.
- Djupedal, Øystein (2005). Jeg ønsker en god dialog med alle som kjenner norsk skole. Intervju, *Lektorbladet* 6/2005:4-6.
- Djupedal, Øystein (2007). Vi har valgt feil. Intervju, *VG* 27.05.2007.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (red.) (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano AS.
- Eide, Kjell (1995). *OECD og norsk utdanningspolitikk. En studie av internasjonalt samspill*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- Ekspertgruppa om lærerrollen (2016). *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Elmore, Richard F. (1996). Getting to scale with good educational practices. *Harvard Educational Review* 66/1996 (1):1-26.
- Elstad, Eyvind og Kirsten Sivesind (2010). OECD setter dagsorden I Eyvind Elstad og Kirsten Sivesind (red.) *PISA – sannheten om skolen?* (s. 20-41). Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen (1994). *Kan vi stole på forskerne? Forskning, politikk og marked*. Tromsø: Stallo

forlag.

Ertesvåg, Frank (2001). Den store klasse-testen. *VG 11.11.2001*.

Folkestad, Anders (1993). NUFO: Går utover elevene. Intervju, *Aftenposten 15.03.1993*

Folkestad, Anders (1995a). *Skolefokus 16/1995:18*

Folkestad, Anders (1995b). Tale til landsmøtet til Lærerforbundet 09.11.1995. Sitert i *Skolefokus 19-20/1995:3*.

Folkestad, Anders (1995c). Reformen – kva skjer? *Skolefokus 21/1995:7*

Folkestad, Anders (1997). Kompetanse, kultur og økonomi I Odd Nordhaug (red.) *Kompetansepolitikk 2000+*. Oslo: Tano Aschehoug.

Folkestad, Anders (2003). Lærerne hudfletter Kristin Clemet. Intervju, *Stavanger Aftenblad 01.02.2003*.

Fossen, Wenche (1995). Reform-94 – sentralisert desentralisering. Ein ny vidaregåande skule – sett frå eit klasserom. *Syn og Segn, 3/1995:224-233*.

Fullan, Michael og Andy Hargreaves (1995). *Ha tillit til læreren. Skoleutvikling gjennom samarbeid*. Oslo: Bedre skole/Norsk Lærerlag.

Fullan, Michael (2000). The return og large-scale reform. *Journal of Educational Change, (1), 5-28*.

Fullan, Michael (2001). *Leading in a Culture of Change*. San Francisco: Jossey-Bass.

Fullan, Michael (2007). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Routledge and Teachers College Press, Columbia University.

Furre, Berge (1992). *Norsk historie 1905-1990. Vårt hundreår*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Førde, Einar (1981). *Vi er alle sosialdemokratar*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Førde, Einar (1987). Tale til Arbeidarpartiet sitt landsmøte 27.03.1987. *Protokoll fra Det norske Arbeiderpartis 51. ordinære landsmøte, 26.-29.03.1987*.

Gaasemyr, Jostein (1979). *Organisasjonsbyråkrati og korporativisme. En empirisk analyse av rekruttering til hovedkontora i organisasjonar i norsk arbeids- og næringsliv. En publikasjon fra Maktutredningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Giske, Trond (2002). Giske hardt ut mot skole-business». Intervju, *Nationen 24.04.2002*.

Giske, Trond (2015). *La læreren være lærer: veien til en skole der alle barn kan lykkes*. Oslo: Gyldendal.

Gjerde, Bjartmar (1972). En liten stat i Staten. Intervju, *A-magasinet (Aftenposten) 23.09.1972*.

Gjerde, Bjartmar (1975). Gjerde som ikke vil bøye seg. Intervju, *Aftenposten 21.06.1975*.

Greve, Carsten (2012). *Reformanalyse. Hvordan den offentlige sektor grunnleggende er blevet forandret i Norden i 00'erne*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskaplige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagemann, Gro (1992). *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hagen, Carl I. (2004). En skole med eleven i sentrum. *Lektorbladet* 6/2004:24.
- Hagtvedt, Bernt (2004). Inge Lønning og det ideologiske forfallet i Høgre. *Dag og Tid* 21.02.2004.
- Halvorsen, Kristin (2004). *Rett fra hjertet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Handal, Steffen (2017a). En melding med muligheter. Utdanningsnytt 13.04.2017. <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2016/en-melding-med-muligheter/> Lasta ned 25.01.2020.
- Handal, Steffen (2017b). En ny retning for norsk skole. Utdanningsnytt 11.10.2016. <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2016/handal--en-ny-retning-for-norsk-skole/> Lasta ned 25.01.2020.
- Harbo, Torstein (1997). *Norsk skole i et europeisk perspektiv: takt – eller utakt 1945-1997*. Bind II. Tano Aschehoug.
- Hargreaves, Andy og Ivor Frederick Goodson (2006). Educational Change Over Time? The Sustainability and Non-sustainability of Three Decades of Secondary Change and Continuity. *Educational Administration Quarterly*, 42/2006 (1), 3-41.
- Haug, Peder (1994). Læreplanreformene si lange ferd» I *Skolefokus* nr. 21/1994: 45-49.
- Haug, Peder (2003a). *Evaluering av Reform 97. Sluttrapport frå styret for Program for evaluering av Reform 97. Utarbeidd av Peder Haug, forskingsleiar*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Haug, Peder (2003b). Clemets skolerevolusjon. Intervju, *Dagsavisen* 08.01.2003.
- Haug, Peder (2003c). Skulen veit best. *Sunnmørsposten* 23.03.2003.
- Haug, Peder (2003d). *Utdanning* 16/2003:17.
- Haug, Peder (2004). *Resultat frå evalueringa av Reform 97. Utarbeidd av Peder Haug*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Haug, Peder (2005). Det utdanningspolitisk nye i Clemet-skulen. *Bedre skole* 1/2005:52-63.
- Haug, Peder (2009). Clemet vant kampen om skolen. Intervju, *Dagbladet* 02.08.2009.
- Haug, Peder (2011). Har ikke fått gjennom hjertesakene. Intervju, *Aftenposten* 31.09.2009.
- Haug, Peder (2013). Kva skal til for å endre lærarutdanninga? *Bedre skole* 3/2013:54-59.
- Helgøy, Ingrid (1999). *Betydningen av den historiske arv i 1990-tallets skolereformer*. Bergen: Norsk senter for forskning, ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret). Notat 9934.
- Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Helsvig, Kim (2017). *Reform og rutine. Kunnskapsdepartementets historie 1945-2017*. Oslo: Pax Forlag.

Hermansen, Tormod (2004). Den nyliberalistiske staten. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21/2004 (3/4):306-319.

Hermansen, Tormod og Inger Marie Stigen (2013). Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 90/2013 (3):153-171.

Hernes, Gudmund (1978). Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon I Gudmund Hernes (red.). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon* (s. 11-60). Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Gudmund (1982). *Makt og avmakt. En begrepsanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Hernes, Gudmund (1987a). Fornyelse av Universitetet. *Dagbladet* 17.01.1987.

Hernes, Gudmund (1987b). Farvel universitetsdebatt. *Dagbladet* 04.05.1987.

Hernes, Gudmund (1987c). Dessert med bakrus-fare. *Aftenposten* 14.12.1987

Hernes, Gudmund (1990a). Maktens estetikk. *Samtiden* 5/1990:14-19.

Hernes, Gudmund (1990b). Innlegg i Stortinget 15.11.1990, referert i *Aftenposten* 16.11.1990.

Hernes, Gudmund (1990c). Ekspresen som skal samle utdannings-Norge. Intervju, *Arbeiderbladet* 24.11.1990.

Hernes, Gudmund (1991a). Intervju, *Skoleforum* 1/1991:14.

Hernes, Gudmund (1991b). Lektorene retter ryggen. Fagleg-pedagogisk dag, Universitetet i Oslo, referert i *Aftenposten* 14.01.1991.

Hernes, Gudmund (1991c). Skolen må holde tritt med tiden. Intervju, *Kommunal Rapport* 3/1991:4 (09.02.1991).

Hernes, Gudmund (1991d) Hernes: Skolen får bedre styring. Intervju, *Aftenposten* 15.03.1991.

Hernes, Gudmund (1992a). Jeg er ingen bøllete dørvakt. *Norsk Skoleblad* 10/1992:12-13.

Hernes, Gudmund (1992b). Tale til landsmøtet i NUFO 1992, sitert i *Skoleforum* 18/1992:17.

Hernes, Gudmund (1992c). *Læreboka: Fra godkjenning til forskning* (s. 35-50).

Seminarrapport fra lærebokseminar, Leangkollen 8.-10. november 1992. Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening.

Hernes, Gudmund (1993a). Batalje-journalistikk og Reform 94. *Aftenposten* 19.03.1993.

Hernes, Gudmund (1993b). «Hopp ned fra gjerdet, benytt støtteordningene». Intervju, *Kommunal Rapport* 8/1993:24-25 (30.04.1993).

Hernes, Gudmund (1993c). Skolereformen er et felttog. Intervju, *Nationen* 23.10.1993.

- Hernes, Gudmund (1993d). Mer kunnskap i alle fag. Intervju, *Adresseavisen* 23.10.1993.
- Hernes, Gudmund (1993e). Når politikerne smiler. Intervju, *Adresseavisen* 25.11.1993.
- Hernes, Gudmund (1995). *Skolefokus* 13/1995.
- Hernes, Gudmund (1996a). Sentralpilaren I Liv Bliksrud og Vigdis Ystad (red.) *Norskfaget fra førskole til forskning. Elleve innlegg* (s. 11-20). Oslo: H. Aschehoug.
- Hernes, Gudmund (1996b). Se opp for maktgutta. Intervju, Gudmund Hernes og Terje Rød Larsen. *Dagbladet* 27.10.1996.
- Hernes, Gudmund (1997). Minister eller byråkrat? Intervju, *Aftenposten* 11.10.1997.
- Hernes, Gudmund (1998). *Økonomisk Rapport* 17/1998.
- Hernes, Gudmund (1999a). Stryk og sensur. *Dagbladet* 30.01.1999.
- Hernes, Gudmund (1999b). *Økonomisk Rapport* 20/1999:74.
- Hernes, Gudmund (2001). De mest spennende idéer. Tilbakeblikk på et reformtiår I *Årbok for norsk utdanningshistorie 2001:101-118*. Notodden: Stiftelsen Skolen
- Hernes, Gudmund (2003). Forsvar den gode offentlige skolen! I *Flere kilder til kunnskap. Utdanningsforbundets kommentarhefte til Skolen vet best*, (s. 54-64). Bedre skoles småtidsskrifter nr. 9.
- Hernes, Gudmund og Kristine Nergaard (1992). *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting – Regjering*. Oslo: Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafo). Rapport nr. 090.
- Hjetland, Helga (1995). Lærerorganisasjonene holdes utenfor. Intervju, *Norsk Skoleblad* 9/1995:3
- Hjetland, Helga (2001). Vi er flinke nok. Intervju, *Dagbladet* 05.12.2001.
- Hjetland, Helga (2002). Lærerne hevder ministeren jukser. *Dagsavisen* 02.10.2002.
- Hjetland, Helga (2003a). Bryter samarbeid med regjeringen, Intervju, *Dagsavisen* 01.02.2003.
- Hjetland, Helga (2003b). Lærerne hudfletter Kristin Clemet. Intervju, *Stavanger Aftenblad* 01.02.2003.
- Hjetland, Helga (2003c). *Utdanning* 17/2003.
- Hjetland, Helga (2009). *Tale til landsmøtet i Utdanningsforbundet. Lillehammer* 02.11.2009
- Hjetland, Helga og Per Aahlin (2003). En statsråd uten tillit. *Utdanning* 4/2003:9)
- Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (1996) (red.). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Homme, Anne (2003). *Skolen som styringsarena? Lokalt handlingsrom og gjennomføring av Reform 97*. Rokkansenteret: Rapport 6/2003.
- Hompland, Andreas (1999). Evaluering av Hernes. *Dagbladet* 30.10.1999.

- Hovdenak, Sylvi Stenersen (2000). *90-tallsreformene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hovdenak, Sylvi Stenersen (2011). *Utdanningssosiologi. Fra teori til praksis i skolen*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Hovdenak, Sylvi Stenersen og Janicke Heldal Stray (2015). *Hva skjer med skolen? En kunnskaps sosiologisk analyse av norsk utdanningspolitikk fra 1990-tallet og frem til i dag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hustad, Jon (2002). *Skolen som forsvann: Eit essay om krisa i den norske skolen*. Oslo: Samlaget.
- Hustad, Jon (2007). Kunnskapsløysa før og no. *Dag og Tid* 07.12.2007.
- Hølleland, Halvard (2008). Reformers som skaper reformer. *Bedre skole* 4/2008:46-49.
- Hølleland, Halvard (2012). *Kunsten å implementere. En studie av Kunnskapsløftet i politikk og praksis*. Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for statsvitenskap. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Imsen, Gunn (1995). Har overtatt Høyres skolepolitiske synspunkter. Intervju, *Norsk Skoleblad* 8/1995:14-15
- Imsen, Gunn (2008). Styringsstrategier og likhetsidealer i norsk skole – i utakt? I Halvard Hølleland (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer* (s. 135-156). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Imsen, Gunn (2009). Lærernes profesjonalitet og nye styringsregimer. *Bedre skole* 1/2009:42-49.
- Jagland, Thorbjørn (1987). Lærere uten samfunnsolidaritet. Intervju, *Arbeiderbladet* 26.10.1987.
- Johansen, Anders og Jens E. Kjeldsen (2005). *Virksomme ord. Politiske taler 1814-2005*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlsen, Gustav E. (1993). *Desentralisering – løsning eller oppløsning?* Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Karlsen, Gustav E. (2001). Implementering av utdanningsreformer I Sylvi Stenersen Hovdenak (red.). (2001). *Perspektiver på Reform 97*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Karlsen, Gustav E. (2006). *Utdanning, styring, marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karseth, Berit, Jorunn Møller og Petter Aasen (2013a). Opptakten I Berit Karseth, Jorunn Møller og Petter Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnsopplæringen* (s. 13-20). Oslo: Universitetsforlaget.
- Karseth, Berit, Jorunn Møller og Petter Aasen (2013b). Reformtakter – Kunnskapsløftets komposisjon I Berit Karseth, Jorunn Møller og Petter Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnsopplæringen* (s. 231-248). Oslo: Universitetsforlaget.

- Karseth, Berit og Jorunn Møller (2014). «Hit eit steg og dit eit steg» - Et institusjonelt blikk på reformarbeid i skolen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 6/2014:452-468.
- (KD) Kunnskapsdepartementet. St. meld. nr. 16 (2996-07) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*
- (KD) Kunnskapsdepartementet. St. meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*
- (KD) Kunnskapsdepartementet. Meld. St. 20 (2012-13) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*
- (KD). Kunnskapsdepartementet. Meld. St. 28 (2915-16) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman
- Klassekampen (1993). *Hvem kan stoppe Hernes*. Leiarartikkel 03.03.1993.
- Klette, Kirsti (red.) (2003). *Evaluering av Reform 97. Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Klyve, Arne og Jon Severud (2013). *Ordbok for arbeiderklassen*. Oslo: Spartacus forlag AS.
- (KMD) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket*. Retningslinjer.
- Knudsen, Grete (2013). *Basketak. Mine år med Brundtland, Jagland og Stoltenberg*. Oslo: Kagge Forlag.
- (KOD) Kommunaldepartementet. St. meld. nr. 38 (1990-91) *Om frikommuneforsøket*
- Koritzinsky Theo (1995) *Hernes byrjar i feil ende. Theo Koritzinsky i samtale med Jan Inge Sørbo. Syn og Segn, 3/1995:209-2014.*
- Koritzinsky, Theo (2000). *Pedagogikk og politikk i L97. Læreplanens innhald og beslutningsprosessene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Koritzinsky, Theo (2002). *90-tallsreformene. Personer og strukturer – Fag og politikk. Vardøger 27/2002*. Bergen: Stiftelsen Vardøger.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001). *New Public Management – Bakgrunn og teoretisk ramme* I Tor Busch, Erik Johansen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) (2001) *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis* (s. 24-34). Oslo: Universitetsforlaget.
- (KRD) Kommunal- og regionaldepartementet. St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en betre oppgavefordeling*
- (KUD) Kirke- og undervisningsdepartementet (1974). *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo: Aschehoug
- (KUD) Kirke- og undervisningsdepartementet (1987). *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard).
- (KUD) Kirke- og undervisningsdepartementet. St. meld nr. 43 (1988-89) *Mer kunnskap til flere*

- (KUD) Kirke- og undervisningsdepartementet. St. meld. nr. 51(1988-89) II. *Den sentrale administrasjonen for opplæring under Kirke- og undervisningsdepartementet*
- (KUF) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. St. meld. nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren.*
- (KUF) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. St. meld. nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning.*
- (KUF) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. St. meld. nr. 33 (1991-92) *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring.*
- (KUF) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. St. meld. nr. 40 (1992-93) ... *vi smaa, en Alen lange; om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*
- (KUF) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. St. meld. nr. 29 (1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole – ny læreplan*
- (KUF) Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet (1994). *Læreplan for videregående opplæring.* Oslo: KUF
- (KUF) Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996). *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen..* Oslo: Nasjonalt læremiddelsenter.
- Kvist, Per (1999). *En vandring gjennom norsk skolehistorie. Innføringen av reformene i grunnskolen etter 1945.* Bergen: Eide forlag.
- Kaarbø, Agnar (2018) *Politisk lederskap. Beretninger fra statsrådskontorene.* Oslo: Cappelen Damm.
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (2010) (red.). *Ledelse og styring.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Lafferty, William M. (1991). Valget og skolepolitikk. *Klassekampen 07.09.1991.*
- Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stephan Hopmann (red.) (2012). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Langslet, Lars Roar (1977). *Uro i skolen.* J. W. Cappelen Forlag.
- Langslet, Lars Roar (2005). Svikter partiarven. Intervju, *Klassekampen 03.05.2005.*
- Larsen, Per Thorvald (2002). Ett år med Kristin Clemet. *Lektorbladet 4/2002:2.*
- Leseth, Anne Birgitte og Silje Maria Tellmann (2014). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lillejord, Sølvi (2004). Kultur og læring. *Dagbladet 02.09.2004*
- Lilletun, Jon (1998). Jordsmonnet er best nær grasrota. *Aftenposten 23.09.1998.*
- Lundgren, Ulf P. (1990). OECD-rapporten – bakgrunn I Marit Granheim, Ulf P. Lundgren og Tom Tiller (red.). *Utdanningskvalitet – styrbar eller ustyrig. Om målstyring og kvalitetsvurdering i norsk skole* (s. 25-46). Oslo: Tano

- Løvlie, Lars (2004a). Et ideologisk hamskifte. *Le Monde diplomatique* 28.04.2004, vedlegg til *Morgenbladet*.
- Løvlie, Lars (2004b). Læreplan 2006 – fra enhetsskole til ensrettingsskole? *Norsk Skoleblad* 4/2004, s. 18-23.
- Malkenes, Simon (2018). *Det store skoleeksperimentet. Makt, barn og forretningshemmeligheter i «verdens beste skole»*. Oslo: Forlaget Manifest AS
- March, James G. and Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, James. G. and Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mathiesen, Pål og Erling Dokk Holm (1996). Han får togene til å gå. *Morgenbladet* 05.01.1996.
- Mediås, Odd Asbjørn (1996). *Skoledirektørembetet i Norge 1860-1992*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Meyer, Siri (2001). Den lille politikk I Siri Meyer (red.). *Makt og umoral*, (s. 7-11). Oslo: Aschehoug & Co. (W. Nygaard).
- Midtbø, Ragnhild (1988). Grunnskolen i krise og utvikling I Kari Johansen (red.) *Skolen i krise?* (S. 131-149). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Moren, Jan (2011). *Om reformer. En studie av Kvalitetsreformen, Politireform 2000 og Kunnskapsløftet*. Karlstads universitet, Fakulteten för ekonomi, kommunikation och It Arbetsvetenskap.
- Morgenbladet (2005). *Vi som elsket Høyre*. Leiarartikkel 06.05.2005.
- Moslet, Anne Beth (1991). Hvem skal redde Høyre? *Morgenbladet* 17.01.1991.
- Mourshed, Mona, Chinezi Chijioke and Michael Barber (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. London: McKinsey & Company.
- Mugaas, Nils R. (1987). Tale på kartellkonferansen på Gol 03.12.1987, referert i *Nationen* 04.12.1987.
- Møller, Jorunn og Petter Aasen (2009). Faglig kontekst og analytiske perspektiver I Jorunn Møller, Tine S. Prøitz og Petter Aasen (red.) (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Rapport 42/2009. Oslo NIFU step og Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.
- Møller, Jorunn (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform. *Skolelederen* 7/2012:16-17.
- Møller, Jorunn, Tine S. Prøitz, Ellen Rye og Petter Aasen (2013). Kunnskapsløftet som styringsreform I Berit Karseth, Jorunn Møller og Petter Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* (s. 23-41). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nespor, Jan (2002). Networks and contexts of reform. *Journal of Educational Change*, 3/2002

(3-4): 365-382).

NOU 1976: 46 *Levekårsundersøkelsen. Utdanning og ulikhet*

NOU 1982:3 *Maktutredningen. Sluttrappport*

NOU 1988:28 *Med viten og vilje*

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*

NOU 1991:28 *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*

NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for norsk grunnopplæring*

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

NOU 2015:8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*

Norman, Victor D. (2004). *Blue notes. Politikens paradokser*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.

Nossum, Beate (2002), Med og uten karakter. Kommentar, *Fædrelandsvennen* 29.06.2002.

Notaker, Hallvard (2012). *Høyres historie 1975-2005. Opprør og moderasjon*. Oslo: Cappelen Damm

Organisasjonen for kulturelt og økonomisk samarbeid (OECD) og Kirke- og undervisningsdepartementet (1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD. Ekspertvurdering frå OECD*. Oslo: Aschehoug.

Osvold, Sissel Bennecke (2001). Skjære Kristin. *Dagbladet* 23.10.2001.

Paulsen, Gro Elisabeth (2004). Tale til landsmøtet i Norsk lektorlag 1994, referert i *Lektorbladet* 3/2004:11.

Paulsen, Gro Elisabeth (2017). *Skolert eller spolert? Om kunnskapens plass i skolen*. Oslo: Kolofon forlag.

Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 2:251-267.

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Radin, Beryl (2012). *Federal Management Reform in a World of Contradictions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Riksarkivaren (2013). *Råd for undervisning. Bruk av sakkyndige råd i den sentrale undervisningssektoren 1945-ca. 2010*.

Roos, Merethe og Tom Are Trippestad (2015). Reformert eller deformer. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 6/2015:397-402.

Røe Isaksen, Torbjørn (2015). Valdebatt hos Utdanningsforbundet 25. august 2015.

- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2012). *Styring og samstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1992). *Den «syke» stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo. Universitetsforlaget
- Røvik, Kjell Arne (2014). Reformideer og deres tornefulle vei inn til skolefeltet I Røvik, Kjell Arne, Tor Vidar Eilertsen og Eli Moksnes Furu (red.). *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 13-50). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, Kjell Arne (2015). *Gjennomføringskraft: Når endringsideer skal implementeres i skolen*. Tromsø: Foredrag, konferansen Organisasjonsutvikling og skoleeierrollen, 02.06.2015 https://www.udir.no/globalassets/upload/skoleutvikling/veilederkorps/presentasjoner/veilederkorps-2015/kjell_arne_rovik_gjennomforingskraft.pdf. Lasta ned 28.03.2020.
- Røvik, Kjell Arne og Hilde M. Pettersen (2014). Masterideer I Røvik, Kjell Arne, Tor Vidar Eilertsen og Eli Moksnes Furu (red.). *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 53-86). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001). National, International and Transnational Construction of New Public Management I Tom Christensen, Per Lægred (ed.) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practise*. Aldershot: Asghate.
- Sandal, Reidar (1996). Reform 94 er en suksess. *Dagbladet* 27.08.1996.
- Sandberg, Nina og Petter Aasen (2008). *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport 1. Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport 42/2008. Oslo: NIFU Step.
- Sandmann, Matz (1993). Student Hernes. *Dagens Næringsliv* 30.10.1993.
- Sanner, Jan Tore (1993). Før og etter Hernes. *Vårt Land* 28.07.1993.
- Sanner, Jan Tore (red.) (1995). *Mangfold og valgfrihet fremmer kvalitet i skolen*. Høyres Hovedorganisasjon.
- Sanner, Jan Tore (red.) (1997). *Kunnskap, mangfold og valgfrihet*. Oslo: Høyres Hovedorganisasjon
- Sanner, Jan Tore (1988). Kvalitet har vært tabu i norsk skole. Intervju, *Aftenposten* 25.03.1998.
- Sarigil, Zeki (2015). Showing the Path to Path Dependence: The Habitual Path. *European Political Science Review*, 7 (2): 221-241.
- Schei Grande, Trine (2004). Regjeringen setter skolen fri. *Sunnmørsposten* 06.04.2004.
- Schein, Edgar H. (2016). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass

- Schleicher, Andreas (2005). Intervju. *Utdanning* 20/2005:27.
- Seip, Jens Arup (1963). *Fra embedsmansstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sejersted, Francis (2005) *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax Forlag.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Sivesind, Kirsten (2002). Reform 97 – Pedagogiske avveininger på politiske premisser? I Katrine Nesje og Stefan Hopmann (red.). *En lærende skole. L97 i skolepraksis* (s. 33-62). Oslo: Cappelen akademisk Forlag.
- Sivesind, Kirsten og Kari Elisabeth Bachmann (2002). Hva læreplanen kan – og ikke kan I Katrine Nesje og Stefan Hopmann (red.). *En lærende skole. L97 i skolepraksis* (s. 9-32). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Sjøberg, Svein (1992). Norsk skole – seg selv nok? *Norsk Skoleblad* 16/1992:30-31.
- Sjøberg, Svein (1993a). Klokkene ringer for skolen. *Skoleforum* 6/1993:24-27.
- Sjøberg, Svein (1993b). Reform 94: Med eleven som innsats? *Aftenposten* 02.03.1993.
- Sjøberg, Svein (1994). *Utdanning* 14/1994:51.
- Sjøberg, Svein (2005a). PISA, TIMSS og norske læreplaner. *Bedre skole* 1/2005: 34-43.
- Sjøberg, Svein 2005b). Tall og test i skolen. *Utdanning* 4/2005:58-62.
- Sjøberg, Svein (2008). Internasjonale undersøkelser: Grunnlaget for Kunnskapsløftet I Halvard Hølleland (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer* (s. 112-134). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Sjøberg, Svein (2014). PISA-syndromet. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 1/2014:30-43.
- Skagen, Kaare (2011). Har ikke fått gjennom hjertesakene. Intervju, *Aftenposten* 31.08.2011.
- Skjervheim, Hans (2002a). Deltakar og tilskodar I Jon Hellesnes og Gunnar Skirbekk (red.). *Hans Skjervheim, Mennesket* (s. 20-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjervheim, Hans (2002b). Det instrumentelle mistaket I Jon Hellesnes og Gunnar Skirbekk (red.). *Hans Skjervheim, Mennesket* (s. 130-137). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjervheim, Hans (2002c). Målstyring er av mange slag I Jon Hellesnes og Gunnar Skirbekk (red.). *Hans Skjervheim, Mennesket* (s. 177-181).. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skånland, Hermod (1987). «Hinsides all virkelighet». Intervju, *Dagens Næringsliv* 28.10.1987.
- Slagstad, Rune (1994). Arbeiderpartiet som skolestat. *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4/1994:221-233.
- Slagstad, Rune (1995). Hernes som maktpolitiker. *Bergens Tidende* 13.11.1995.
- Slagstad, Rune (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.

- Slagstad, Rune (2000). *Kunnskapens hus. Fra Hansteen til Hanseid*. Oslo: Pax Forlag.
- Slagstad, Rune (2012). *Spadestikk 1967-2012*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Songvoll, Magne (1991). *Skoleforum* 8/1991:11.
- Solberg, Erna (2009). Høyre-garanti om bedre skole. *Aftenposten* 27.03.2009.
- Sponheim, Lars (2004). Skolen settes fri! *Lektorbladet* 5/2004:19.
- Steen, Reiulf (2004). Å danse tango med Kristin Clemet. *Aftenposten* 17.12.2004.
- Stortinget (2004). *Stortingsforhandlinger. Debatter i Stortinget. Nr. 33 – 16.-18. juni sesjonen 2003-2004:3456-3457*.
- Stoveland, Finn (1999). Nærmere stryk enn ståkarakter for Hernes. *Utdanning* 2/1999:2).
- Stray, Jannicke Heldal (2007). Selvhenført skolehistorie. *Prosa* 2/2007:41-44..
- Stray, Jannicke Heldal (2009). *Demokratisk medborgerskap i norsk skole? En kritisk analyse*. Avhandling for ph.d.-graden, Pedagogisk forskningsinstitutt, Utdanningsvitenskapelig fakultet, Universitetet i Oslo.
- Sæther, Jostein (2011). *Norsk pedagogisk faghistorie. Utdrag fra formidling, forskning og debatt*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Sølvberg, Lilla (2012). *Kristin Halvorsen. Gjennomslag*. Oslo: Cappelen Damm.
- Sølvberg, Erik (2004). *Frå Hernes til Clemet – frå plan til marknad? Kvar går den vidaregåande skulen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sølvberg, Erik (2010). Kva er ein skule? *Dag og Tid* 12.02.2010.
- Sørbo, Jon Inge (1995). Hernes. Leiarartikkel. *Syn og Segn*, 3/1995
- Sørensen, Rune J. (2013). *En effektiv sektor i Norge. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforlaget
- Telhaug, Alfred Oftedal (1978). *Pedagogikk og politikk. Artikler om aktuelle problemer i norsk skoleutvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal (1995). Idealisme og utviklingsoptimisme. Reformstrategi og ideologi hos Gudmund Hernes. *Syn og Segn* 3/1995:195-208
- Telhaug, Alfred Oftedal (1997a). *Politikk og profesjon: engelsk skoleutvikling 1988-1997*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Telhaug, Alfred Oftedal (1997b). *Utdanningsreformene. Oversikt og analyse*. Oslo: Didakta Norsk Forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal (1999a). En ny fortelling om Norge I Erik Rudeng (red.) *Kunnskapsregimer. Debatten om de norske strateger*, (s. 264-272). Oslo: Pax Forlag
- Telhaug, Alfred Oftedal (1999b). Lilletun – en blek utgave av Arbeiderpartiet I *Årbok for norsk utdanningshistorie 1998-1999*. Notodden: Stiftelsen Skolen

- Telhaug, Alfred Oftedal (2001). Stat eller marked? Tilbakeblikk på år 2000 og 2001 I *Årbok for norsk utdanningshistorie 2001*. Notodden: Stiftelsen Skolen
- Telhaug, Alfred Oftedal (2003a). Haarder og Hernes som skolereformatorer I Rune Slagstad, Ove Korsgaard og Lars Løvlie (red.) *Dannelsens forvandlinger*, (s. 273-289). Oslo: Pax Forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal (2003b). Norsk utdanning under Kristin Clemet I *Årbok for norsk utdanningshistorie 2002-2003*. Notodden: stiftelsen skolen (191-2006).
- Tekhaug, Alfred Oftedal (2004). *Utdanning 25/2004:44-45*.
- Telhaug, Alfred Oftedal (2005a). Kontinuitet eller oppbrudd? Noen ord om Bondevik II-regjeringens politikk for en ny grunntdanning I *Årbok for norsk utdanningshistorie 2005*. Notodden: Stiftelsen Skolen.
- Telhaug, Alfred Oftedal (2005b). Kristin Clemet som skolepolitiker. *Aftenposten 31.03.2005*.
- Telhaug, Alfred Oftedal (2005c). *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole. Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnopplæringen*. Oslo: J. W. Cappelen Forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal (2007). Gudmund Hernes som dissident. *Lektorbladet 4/2007:24-28*.
- Telhaug, Alfred Oftedal (2008). Kunnskapsløftet i et utdanningshistorisk perspektiv I Halvard Hølleland (red.). *På vei mot Kunnskapsløftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer* (s. 47-65). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal og Odd Asbjørn Mediås (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger: fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal, Alf Inge Wallum og Rolf Tønnesen, Nina Volckmar (1999). *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Thuen, Harald (2004). Med skolen skal nasjonen bygges. *Utdanning 4/2004:60-63*.
- Thuen, Harald (2017). *Den norske skolen. Utdanningssystemets historie*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Thyness, Paul (2005). Svikter partiarven. Intervju, *Klassekampen 03.05.2005*.
- Tjeldvoll, Arild (2001). Clemets utfordring: utdanningspopulismens krise. *Morgenbladet 23.11.2001*.
- Tjernshaugen, Karen R. (2006). *Hellige kyr på slaktebenken. Ny orienteringen i Arbeiderpartiet på 1980-tallet*. Masteroppgave i historie, Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Trippestad, Tom Are (1997). Idealisme, utopisme og retorikk i 1990-årenes utdanningsreformer I *Årbok for norsk utdanningshistorie 1997-1998*. Notodden: Stiftelsen Skolen.
- Trippestad, Tom Are (2002). Utdanningspaternalismens Knoll & Tott. *Morgenbladet 20.09.2002*.

Trippestad, Tom Are (2003). Mistillitens sosiologi I Rune Slagstad, Ove Korsgaard og Lars Løvlie (red.) *Dannelsens forvandlinger*, (s. 290-319). Oslo: Pax Forlag.

Trippestad, Tom Are (2009). *Kommandohumanismen. En kritisk analyse av Gudmund Hernes' retorikk, sosiale ingeniørkunst og utdanningspolitikk*. Avhandling for graden philosophiae doctor (PhD) ved Universitetet i Bergen.

Tønnessen, Liv Kari B. (2011). *Norsk utdanningshistorie. En innføring med fokus på grunnskolens utvikling*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

(UFD) Utdannings- og forskningsdepartementet (2002). *Skolen vet best. Informasjon ved framlegginga 18.11.2002*.

(UFD) Utdannings- og forskningsdepartementet (2003). *Skolen vet best. Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/skolen-vet-best2/id278007/>. Lasta ned 24.10.2019

(UDF) Utdannings- og forskningsdepartementet (2004a). St. meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*

(UDF) Utdannings- og forskningsdepartementet (2004b). *Dette er Kunnskapsløftet. Kultur for læring*. Rundskriv F-13/04.

Vanebo, Jan Ove og Dag Strømsnes (2001). Modernisering av offentlig sektor i Norge I Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis* (s. 35-52).. Oslo: Universitetsforlaget.

Vatn, Guri (2018). *Troen på tillitsreformen – en studie av sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune*. Masteroppgave i styring og ledelse. OsloMet – storbyuniversitetet, Akultet for samfunnsvitenskap.

Volckmar, Nina (2004). *Fra solidarisk samværskultur til kunnskapssolidaritet. Det sosialdemokratiske skoleprosjekt frå Sivertsen til Hernes*. Dr. polit-avhandling, Pedagogisk institutt, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, NTNU.

Volckmar, Nina (2005). Et skolepolitisk alternativ. *Dagbladet* 26.04.2005.

Wara, Tor Mikkel (1988). Makten over skolen I Kari Johansen (red.) *Skolen i krise?* (s. 66-77). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Weber, Max (1990). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal

Willoch, Kåre (1989). *Minner og meninger 3. Statsminister*. Oslo: Chr. Schibsted Forlag.

Wøien, Per (1994). Tale til landsmøtet i Norsk Lærarlag 1994. Sitert i *Norsk Skoleblad* 31/1994:9-17).

Østerud, Per og Jan Johnsen (2005). Råd til ny kunnskapsminister. *Bedre Skole* 4/2005:17-23

Aabø, Stein (2002). Duften av Høyre-kvinne. *Dagbladet* 05.05.2002.

Aahlin, Per (2007). Intervju, VG 27.05.2007.

Aasen, Petter (2009). Systemfeil? *Bedre skole* 1/2009:90-92

Aasen, Petter og Nina Sandberg (2010). Hvem vet best? Om styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet. *Acta Didactica Norge*, vol. 4 nr. 1, art. 18:1.20.

Aasen, Petter, Jorunn Møller, Eli Ottesen, Tine S. Prøitz og Frøydis Hertzberg (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Rapport 20/2012. Oslo: NIFU og Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.