

Masteroppgave i endringsledelse
Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Stavanger



Én reform i ulike uniformer

Kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?

Joachim Kolnes Andersen

15. juni 2015

**MASTERGRADSSTUDIUM I
ENDRINGSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: **Vår 2015**

FORFATTER: **Joachim Kolnes Andersen**

VEILEDER: **Bjørn-Tore Blindheim**

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Én reform i ulike uniformer: Kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?

EMNEORD/STIKKORD:

Endringsledelse, reform, GLU, grunnskolelærerutdanning, utforming, kvalitet, lærerutdanning, variasjoner, høgskole, universitet, implementering, lærer, Kunnskapsdepartementet, programidé, programteori, ledelse, styring, instrumentell, institusjonell, masterideer, organisasjon, grunnskole, legitimitet, praksisfelt, Følgegruppen, opplæringslov, kvalitativ metode, tekstanalyse

SIDETALL: 79 sider

STAVANGER
DATO/ÅR

Forord

Forandring er ikke det vanskelige. Atskillig vanskeligere enn å gjennomføre forandringer er det å finne ut hva som fungerer, forstå hvorfor det fungerer, oppfatte når man bør forandre seg, og vite når man ikke bør gjøre det (Collins & Hansen, 2012:128).

Jeg tror Collins og Hansen oppsummerer en verdifull innsikt, som passer overraskende godt med hva mine to år på master i endringsledelse ved Universitetet i Stavanger har lært meg. At sitatet òg kan være gyldig for livet ellers, er jeg overbevist om. Det er sjeldent vanskelig å forklare hvor du skal – det er langt vanskeligere å forstå hvor du er.

Det har vært to fantastiske år, med dyktige og dedikerte forelesere og medstudenter. Jeg ønsker å takke min veileder Bjørn-Tore Blindheim ved UiS, som har vært en avgjørende støtte for arbeidet med denne oppgaven.

Til alle i Følgegruppen for lærerutdanningsreformen; takk for følget. Det har vært en ubeskrivelig reise med mange opplevelser og mange gode samtaler. En spesiell takk til Magne Rogne, Elaine Munthe og Kari-Anne Svensen Malmo, for mange nyttige diskusjoner, og for mulighetene jeg har fått i Følgegruppens sekretariat.

Tusen takk til mine foreldre – deres støtte er uvurderlig, og min utdanning hadde aldri blitt realisert uten dere. Jeg ønsker også å takke mine svigerforeldre, som bestandig stiller opp når vi trenger dere.

Masteroppgaven markerer avslutningen på totalt seks år med høyere utdanning. Denne sommeren tror jeg mine to flotte barn, Jonas og Henrik, har ventet lenge på!

En stor takk går til min fantastiske ektefelle, Haldis. Takk for tålmodigheten og støtten, og for at du har sørget for de viktige tingene her i livet.

Takk!

Stavanger 15. juni 2015

Joachim Kolnes Andersen

Sammendrag

Denne studien tar utgangspunkt i Kunnskapsdepartementets innføring av grunnskolelærerreformen (GLU-reformen) i 2009, og departementets ønske om å skape en ny, helhetlig og ensartet lærerutdanning. Følgegruppen for lærerutdanningsreformen har derimot påpekt at det er variasjoner mellom institusjonenes implementering av reformen. Av hensyn til kvalitet i utdanningen, og sannsynligvis i strid med reformators intensjoner, kan variasjoner synes å være uheldig. Studien har denne problemstillingen:

Kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?

Variasjonene kan selvfølgelig tilskrives institusjonenes ulikheter, som for eksempel størrelse, studentgrunnlag og lignende, men i denne studien vil jeg undersøke om GLU-reformens *utforming* har betydning for variasjoner. Undersøkelsen har vært en kvalitativ dokumentanalyse av reformens hoveddokument, Stortingsmelding nr. 11, «Læreren, rollen og utdanningen» (2008-2009). Reformens utforming består av tolv ulike ideer, i oppgaven omtalt som *programideer*. Med programidé menes de bakenforliggende aspektene med hver idé – hva har vært reformators tenkning i reformen. Programideenes innhold har blitt avdekket gjennom programteori og masterideer. *Programteori* har konkretisert den enkelte programidés forståelse av problemer, løsninger og mål. *Masterideene*, kvalitet, ledelse, accountability og evidensbasert praksis, angir hvorvidt reformens programideer har latt seg påvirke av vår tids normer for hva som er moderne, effektiv og rasjonell organisering. Hver programidé utgjør samlet og enkeltvis GLU-reformens utforming.

GLU-reformens utforming har deretter blitt fortolket inn i to etablerte organisasjonsteoretiske tradisjoner: det instrumentelle og institusjonelle perspektivet. På hver sin måte gir perspektivene ulike forklaringer på hvordan GLU-reformens utforming kan gi variasjoner i institusjonenes implementering. Totalt har analysen resultert i åtte argumenter som kan forklare variasjonene:

For det første er GLU-reformens utforming preget av å skulle *samordne* ulike institusjoner og aktører, uten at det blir angitt spesialiseringsgrad eller rapporteringskrav. For det andre er reformen utformet til hensikt å balansere *styring og autonomi*, hvor både styring og autonomi

kan være utslagsgivende for variasjoner. Et tredje argument er at reformens beskrivelse av *problemer, løsninger og mål*, vil ha utfordringer i å kunne representere alle institusjoner i beskrivelsene. Det fjerde argumentet er at reformen i liten grad drøfter hvilke utfordringer som kan oppstå under implementeringsprosessen, men innehar en uforbeholden *endringsoptimisme*. Et femte argument er at reformen ikke i tilstrekkelig grad er utformet for å tilpasse seg alle de ulike aktørers *kulturer, holdninger og verdier*. Det sjette argumentet er at man med rimelig grunn kan anta at reformen ikke ga institusjonene tilstrekkelig tid til å la de nye ideene «sette seg» hos institusjonene, og bli en del av institusjonenes *sti-avhengighet*. Et sjuende argument er at GLU-reformen er utformet med *abstrakte og elastiske ideer*, noe som muliggjør egne fortolkninger og tilpasninger hos institusjonene. Det siste argumentet er at reformen er utformet på en slik måte at den forsøker å gi legitimitet. Dermed er institusjonenes implementering av reformen òg et uttrykk for legitimitet, uten at det nødvendigvis trenger å gi effekter hos institusjonene.

Ut i fra et organisasjonsteoretisk ståsted kan man konkludere med at GLU-reformens utforming *har* spilt en rolle for institusjonenes implementering. Argumentene ser òg ut til å være av en slik karakter, at det trolig er umulig å skape ensartethet gjennom en reform, så lenge den forsøker å gripe inn i mange ulike aktører og institusjoner, og innenfor flere funksjoner samtidig. Dermed bygger resultatene opp om min grunnleggende antakelse: at GLU-reformen, slik den er utformet, ikke *kan* resultere i annet enn variasjoner.

Oppgaven er et bidrag til anvendt organisasjonsteori, og plasserer seg i spenningen mellom reform som et etablert politisk styremiddel, og en reforms reelle evne til å skape endring. Studien er i en instrumentell tradisjon, hvor jeg vil forsøke å utvikle forvaltningspolitikkenes kunnskapsgrunnlag. Studien peker på noen betingelser som virker inn på en planmessig endring av ulike virkemidler.

Selv om reformer ikke nødvendigvis skaper ensartethet, må man likevel ikke forkaste troen på reformer. En reform er et viktig virkemiddel for å gi institusjonene en felles *retning*.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning og problemstilling	1
1.1. Oppgavens formål	2
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	4
1.3 Oppgavens disposisjon	5
2 Bakgrunn – Lærerutdanningens historie.....	6
2.1 Historisk grunnriss	6
2.2 Nyere lærerutdanningsreformer	8
2.3 Styring av lærerutdanning	10
3 Teori.....	12
3.1 En reforms programidé.....	12
3.1.1 Programteori.....	13
3.1.2 Masterideer	17
3.2 Reformens utforming kjennetegnet i en instrumentell og institusjonell tilnærming.....	21
3.2.1 Reform som et verktøy – en instrumentell tilnærming.....	21
3.2.2 Reform som tilpasning og oversettelse – en institusjonell tilnærming.....	26
3.3 Oppgavens forskningsspørsmål.....	32
4 Metode og data	33
4.1 Forskningsstrategi	34
4.2 Konkretisering av forskningsdesign.....	35
4.3 Valg og innhenting av data.....	36
4.4 Datareduksjon og analyse.....	37
4.5 Styrker og svakheter ved studien – oppgavens troverdighet.....	40
5 Resultater	43
5.1 Samlede programteoretiske innsikter	44
5.1.1 Samlede situasjonsteoretiske innsikter.....	44
5.1.2 Samlede effektteoretiske innsikter	45
5.1.3 Samlede verditeoretiske innsikter.....	47
5.2 Det første innsatsområdet: utvikling og spesialisering av læreren.....	47
5.2.1 Situasjonsteori – hvilke problemer ønsker det første innsatsområdet å løse?	48
5.2.2 Effektteori – hvordan ønsker det første innsatsområdet å løse problemene?	49
5.2.3 Verditeori – hva er målene i det første innsatsområdet?	51
5.3 Det andre innsatsområdet: struktur og innhold i lærerutdanningen	52

5.3.1	<i>Situasjonsteori – hvilke problemer ønsker det andre innsatsområdet å løse?</i>	53
5.3.2	<i>Effektteori – hvordan ønsker det andre innsatsområdet å løse problemene?</i>	55
5.3.3	<i>Verditeori – hva er målene i det andre innsatsområdet?</i>	56
5.4	Det tredje innsatsområdet: samfunnets behov for lærere, og lærerutdanningens behov for studenter.....	57
5.4.1	<i>Situasjonsteori – hvilke problemer ønsker det tredje innsatsområdet å løse?</i>	58
5.4.2	<i>Effektteori – hvordan ønsker det tredje innsatsområdet å løse problemene?</i>	58
5.4.3	<i>Verditeori – hva er målene i det tredje innsatsområdet?</i>	59
5.5	Masterideenes tilstedeværelse i GLU-reformen.....	60
5.5.1	<i>Masteridé om kvalitet</i>	60
5.5.2	<i>Masteridé om ledelse</i>	61
5.5.3	<i>Masteridé om accountability</i>	62
5.5.4	<i>Masteridé om evidensbasert praksis</i>	63
6	Drøfting	64
6.1	Reform som et verktøy – en instrumentell tilnærming	64
6.1.1	<i>Formell organisasjonsstruktur</i>	64
6.1.2	<i>Styring vs. autonomi</i>	66
6.1.3	<i>Løsninger og problemers logiske tankestreng</i>	67
6.1.4	<i>Endringsoptimisme</i>	68
6.2	Reform som tilpasning og oversettelse – en institusjonell tilnærming	69
6.2.1	<i>Uformelle kulturer, normer og verdier</i>	69
6.2.2	<i>Historiske betingelser for reformideenes utforming</i>	70
6.2.3	<i>Reformideers elasticitet og abstraksjon</i>	71
6.2.4	<i>Reform som legitimering</i>	72
6.3	Kan GLU-reformens utforming forklare variasjoner i implementering?.....	74
6.3.1	<i>Variasjoner i implementering – i et instrumentelt perspektiv</i>	74
6.3.2	<i>Variasjoner i implementering – i et institusjonelt perspektiv</i>	75
7	Konklusjon	77
	Litteraturliste	80
	Vedlegg	87
	Vedlegg 1: GLU-reformens programideer, og status etter fem år	87

1 Innledning og problemstilling

Den offentlige skolen for barn og ungdom er en sentral institusjon for vårt samfunn, og den er en sentral arena for å utvikle kunnskap, holdninger og sosiale ferdigheter (Østerud, Sunnanå, & Frøysnes, 2015:11). I opplæringsloven § 1-1, formålsparagrafen, heter det at «elevane ... skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet», og vidare at «opplæringa ... skal opne dører mot verda og framtida» (Opplæringslova, 1998). Det er i samfunnets interesse at barn og ungdom får en god opplæring, og samfunnsmandatet er tillagt grunnskolen lærere. Ved siden av elevene selv og hjemmene deres, er læreren «den viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:47). Et viktig og vanskelig spørsmål som har preget samfunnspolitikken, er imidlertid hvordan man sikrer *lærernes* opplæring. Lærerutdanningen har «gjennom tidene blitt strammere sentralt styrt enn andre høyere utdanninger» (Kvalbein, 2003:101), og noe av årsaken er nettopp at lærerne i stor grad legger premissene for elevenes utdanning i grunnskolen (Blom, 2003).

I snart 200 år, og spesielt de siste 20 årene, har lærerutdanningen vært preget av flere store *reformer*. Generelt er hyppige reformer begrunnet både ut fra samfunnsutvikling og politiske prioriteringer, men òg fordi det er vanskelig å gjennomføre reformer – all den tid reformer sjelden oppnår alle ønskede mål (Brunsson, 1990b). Endringer i grunnskolen behov står som det sentrale argumentet når det innføres nye reformer i lærerutdanningene (Sjøberg, 2014).

I 2009 ble den siste reformen om lærerutdanningen presentert gjennom Stortingsmelding nr. 11, «Læreren – Rollen og utdanningen» (2008-2009). Allerede på de første sidene avdekkes reformens intensjoner, gjennom overskrifter som «lærer for framtiden» og «regjeringen satser på læreren» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:9). Den nye grunnskolelærerutdanningen (GLU) skulle være et kvalitetsløft for norsk lærerutdanning, og samtidig styrke utdanningens relasjon til grunnskolen behov (Aasen, 2010:79). Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) er beskrevet som et godt dokument, òg sammenlignet med andre nordiske land, som tydelig definerer hvilke kunnskaper, ferdigheter og kompetanser lærerstudenter skal ha (Afdal, 2012:17). Som reformer flest, inneholder GLU-reformen beskrivelser av aktuelle problemer og utfordringer, sammen med nødvendige løsninger for å komme til et bestemt mål (Brunsson, 1990b; Røvik, 2014). Samtidig med reformens introduksjon i 2009 ble det nedsatt en nasjonal følgegruppe,

som skulle følge reformens utvikling både nasjonalt og lokalt i fem år, og komme med nødvendige justeringer og presiseringer underveis i prosessen (St. meld. nr. 11, 2008-2009:29).

Våren 2015 avsluttet Følgegruppen for lærerutdanningsreformen sitt arbeid ved å levere femte og siste rapport til Kunnskapsdepartementet (Følgjegruppa, 2015). Gruppen har da fulgt implementeringen av reformen på 18 ulike institusjoner som tilbyr lærerutdanning¹. Reformen *har* skapt endringer i lærerutdanningen, men det er fremdeles noen momenter reformen ikke har klart å løse. De overordnede tiltakene for å sikre flere lærere i grunnskolen, og rekrutteringsinsentiver for å få flere studenter i utdanningen, ser ikke ut til å ha lyktes. Videre pekes det blant annet på utfordringer hos de små institusjonene når det kommer til differensiering mellom de to utdanningsløpene 1.-7. og 5.-10. trinn. Kravet om økt forskningsbasering av lærerutdanningen, internasjonalisering og styrket samarbeid mellom institusjonene, er òg momenter som GLU-reformen har hatt problemer med å løse².

Følgegruppen sier videre at de uløste momentene ikke nødvendigvis er felles for alle institusjonene, men at det er variasjoner i hvilken grad institusjonene har løst reformens problemer eller ikke. Følgegruppen presiserer at «eit sentralt resultat frå undersøkingane våre er at det på ein del punkt er variasjonar mellom institusjoner ...» (Følgjegruppa, 2015:126).

1.1. Oppgavens formål

Kan det være noe i selve reformen som forklarer institusjonenes varierende implementering? En grunnleggende antakelse i denne studien er nemlig at GLU-reformen, slik den er utformet, ikke *kan* resultere i annet enn variasjoner. Reformens sentrale ideer kan for eksempel både være for abstrakte eller konkrete til at de kan gi ensartethet. Er de for abstrakte åpner de opp for vide fortolkninger, mens konkrete har større risiko for å bryte med institusjonenes ulike kulturer og verdier, og det vil være usikkert om ideene implementeres eller ikke. Reformens *problembeskrivelser* trenger heller ikke sammenfalle med *institusjonenes* problemer.

¹ Det var 20 ulike institusjoner som tilbydde lærerutdanning, men i løpet av perioden har både Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet og Høgskolen i Buskerud og Vestfold blitt dannet gjennom fusjoner, og begge blir derfor beskrevet som én institusjon (Følgjegruppa, 2015).

² For en fullstendig oversikt over GLU-reformens status etter fem år, se vedlegg 1.

Når vi i GLU-reformen ikke har klart å skape alle ønskede resultater, kan man da konkludere med at reformer ikke virker? Neppe. GLU-reformen har tross alt gitt mange positive resultater, blant annet styrking av relasjonen til praksisfeltet, økt profesjonsretting og profesjonsfaglig kompetanse hos studentene (Følgjegruppa, 2015). Selv innenfor de momentene som fremstår som uløste i Følgjegruppens rapport, *har* det vært en utvikling fra den tidligere allmennlærerutdanningen. Så selv om ikke reformen har «full måloppnåelse», er det ingen tvil om at reformen har vært viktig for å gi *retning* på hvordan norsk lærerutdanning skal være. Annen forskning på reformer underbygger resonnetet om at reformer er viktig for å gi institusjoner en tydelig retning ved å språkliggjøre politiske intensjoner (Brunsson & Winberg, 1990).

Likevel har reformator, det vil si Kunnskapsdepartementet, ved flere anledninger gitt uttrykk for at variasjoner mellom institusjonene er uheldig, og det synes som om at de ønsker seg en mer ensartet nasjonal utdanning³. Store variasjoner kan betraktes som et uttrykk på manglende kvalitet⁴. Et naturlig svar på variasjonene ligger selvfølgelig i institusjonenes egenart, økonomi, historikk og størrelse. De har ulike forutsetninger for å drive lærerutdanning, med ulike strukturer, ulikt studentgrunnlag og ulikt personell (NOKUT, 2006:4). Institusjonene kan òg fortolke reformen ulikt, og lage egne lokale forståelser av de problemene og løsningene som blir beskrevet i Stortingsmeldingen (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2013:214).

Vi kan trolig konkludere med at reformen tjener sitt formål dersom den kun ønsker å gi en felles *retning*, men i denne oppgaven vil jeg argumentere for at det er urimelig å tro at reformen skal fungere som en samlende oppskrift på å skape en ensartet lærerutdanning, uten variasjoner, slik man får inntrykk av at Kunnskapsdepartementet ønsker.

Overordnet plasserer oppgaven seg i spenningen mellom reform som et etablert politisk styremiddel, og en reforms reelle evne til å skape endring. Oppgaven vil være et bidrag til anvendt organisasjonsteori, og vil forsøke å utvikle forvaltningspolitikken

³ Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) sier riktignok at det er ønskelig med ulike profiler på institusjonene – for eksempel har Høgskolen i Nesna utarbeidet en lærerutdanning med profil natur og friluftsliv (Demokraten, 2015). Ulike profiler rokker likevel ikke med de grunnleggende ideene som presenteres i GLU-reformen, og som Følgjegruppen har vurdert til å være varierende implementert hos institusjonene.

⁴ Diskusjonene om nasjonale deleksamener, strukturdebatten i UH-sektoren og heving av inntakskarakter til lærerutdanningene er alle eksempler hvor Kunnskapsdepartementet presenterer et ønske om en mer enhetlig lærerutdanning, for å øke kvalitet (Meld. St. 18 (2014-2015), 2015; Regjeringen, 2014b, 2015).

kunnskapsgrunnlag. Studien er i en instrumentell tradisjon, hvor man vil forstå effekten av reformens virkemidler på institusjonenes atferd. Forhåpentligvis kan man lære hvilke betingelser som virker inn på en planmessig endring av ulike virkemidler (Egeberg, 1989a).

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Bakgrunnen for denne studien er Kunnskapsdepartementets innføring av GLU-reformen i 2009, og departementets ønske om å skape en ny, helhetlig og ensartet lærerutdanning med høy kvalitet. Følgegruppen for lærerutdanningsreformens resultater viser derimot at det er variasjoner mellom institusjonenes implementering av reformen. Av hensyn til kvalitet i utdanningen, og sannsynligvis i strid med reformators intensjoner, kan variasjoner synes å være uheldig. Oppgaven har følgende problemstilling:

Kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?

Et viktig kjennetegn for reformer er som nevnt at de presenterer ulike problemer, ønskede mål og mulige løsninger (Brunsson, 1990b). Begrepene problemer, mål og løsninger, blir dermed sentrale når man skal definere en reforms utforming, og vil i denne oppgaven bli behandlet sammen som en *idé*. Det er videre rimelig å anta at reformen ikke bare fremstiller ett problem, ett mål og én løsning, men snarere inneholder en rekke formuleringer, som både hver for seg og samlet utgjør GLU-reformens utforming. I oppgaven vil begrepet *programidé* brukes for å beskrive både de enkelte ideene som er presentert i GLU-reformen, og GLU-reformen som helhet. Det er derfor utarbeidet følgende forskningsspørsmål, for å få grep om GLU-reformens utforming:

- *Hva er GLU-reformens enkelte og samlede programidé?*

En nærmere spesifisering og utvidelse av forskningsspørsmålet vil bli presentert i teorikapittelet, under pkt. 3.3.

En programidé dreier seg om å forstå «ingripandets egen tankemässiga ryggrad» (Vedung, 2009:46). Hvilke forståelser og forhåpninger hadde reformator på det tidspunktet reformen ble utarbeidet og presentert? For å komme til bunns i dette vil oppgaven trekke inn to ulike

tilnærminger. Den første tilnærmingen er å trekke inn *programteori*. Hensikten med programteori er å systematisk plassere en programidé inn i tre ulike aspekter: i) hva var reformators forståelse av problemene, ii) hvilke løsninger og grep vurderte reformator som hensiktsmessige, og iii) hva var det verdimeslige målet.

Den andre tilnærmingen som benyttes i oppgaven for å finne reformens programidé, er *masterideer*. GLU-reformens sentrale ideer vil bli vurdert opp mot fire, svært kraftfulle og normative organisatoriske ideer, som er avgjørende for å forstå vår tids reformer i norsk skole (Røvik & Pettersen, 2014). De fire masterideene er kvalitet, ledelse, accountability og evidensbasert praksis. Det er rimelig å tro at masterideene har påvirket GLU-reformens problembeskrivelser, løsninger og mål, all den tid masterideer evner å gi reformer legitimitet. Dermed bidrar masterideene til å forklare GLU-reformens utforming, på en annen måte enn vi klarer gjennom programteori.

I drøftingen vil programideene bli fortolket i lys av to dominerende tradisjoner innenfor samfunnsvitenskapene, nemlig det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet (Røvik, 1998:31). Perspektivene har ulike forklaringer på variasjoner i implementering, og representerer to ytterpunkter i organisasjonsteoretisk tenkning. Mens den instrumentelle tilnærmingen betrakter reform som et verktøy for styring, vil den institusjonelle tilnærmingen betrakte reform som tilpasning og oversettelse.

1.3 Oppgavens disposisjon

I kapittel 2 tegner jeg et kort grunnriss for lærerutdanningens historie, samt noen refleksjoner på hvorfor styring av lærerutdanningen fremtrer som spesielt viktige. I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske fundamentet. Den første teoretiske delen omhandler anvendelsen av programteori og masterideer. Den andre teoretiske delen beskriver de to valgte perspektivene, den instrumentelle og institusjonelle tilnærmingen. I kapittel 4 drøfter jeg de metodiske valgene som er gjort i oppgaven. Videre presenteres GLU-reformens enkelte og samlede programidé i kapittel 5. Reformens programideer er kategorisert inn i programteori og masterideer, og utgjør reformens *utforming*. I kapittel 6 drøfter jeg hvordan man kan fortolke programideene i et instrumentelt og institusjonelt perspektiv, og hvordan GLU-reformens utforming kan forklare variasjoner i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering. Oppgaven avrundes med konklusjon i kapittel 7.

2 Bakgrunn – Lærerutdanningens historie

For å forstå GLU-reformen i en bredere kontekst, ønsker jeg i dette kapittelet å plassere GLU-reformen i et historisk perspektiv, og inkludere noen forklaringer på hvorfor styring av lærerutdanning er viktig.

Det er liten tvil om at skole og lærerutdanning er preget av hyppige reformer, og det er særlig to momenter som kan forklare reformiveren. For det første har som nevnt lærerutdanningen betydning for skolen, og utgjør ofte en sentral komponent i norsk politikk (Afdal, 2012)⁵. Lykkes politikere i å gjennomføre store reformer, gir det uttrykk for politisk handlekraft (Sjøberg, 2014). Reformen er kanskje særlig betydningsfulle, nettopp fordi de politiske kampsakene blir språkliggjort i et konkret dokument (Brunsson & Winberg, 1990).

For det andre kan den hyppige reformaktiviteten skyldes at reformer er vanskelig å gjennomføre (Brunsson, 1990b:27). Den stadige iveren etter å implementere nye løsninger kan forårsake nye problemer i organisasjonen, som igjen gir behov for nye reformer (Christensen et al., 2013). Når det er sagt, er det ikke nødvendigvis slik at reformer inneholder revolusjoner, men snarere fungerer som evolusjoner – man gjentar ideer som er tilnærmet like, og fungerer mer som speil på de ideene som *allerede* er i institusjonene (Brunsson, 2006).

2.1 Historisk grunnriss

Grunnskolen, slik vi kjenner den i dag, kan spores tilbake til opphevingen av Norges riksstyre og overføring av norsk suverenitet til Danmark i 1536 (Eidsvoll1814, 2015).

Kristenopplæringen måtte spres, og det ble dannet latinskoler i hvert bispedømme (Østerud, Sunnanå, & Frøysnes, 2014). Det skulle imidlertid gå ytterligere 200 år før vi fikk obligatorisk skolegang, som følge av konfirmasjonens innføring i 1736 (Arkivverket, 2015). Opplæringen bestod av 12 uker med skolegang for barn i alderen 7-12 år, i fagene kristendom og lesing.

⁵ Senest ved Høyres valgkamp i 2013 finner vi gode eksempler på hvordan lærerne er en del av de politiske debattene, gjennom blant annet «Lærerløftet» (Steinstad, 2014). I statsministerens nyttårstale 1. januar 2014 ble det òg sagt at regjeringen ønsket å «gjøre gode lærere i skolen enda bedre» (Regjeringen, 2014c), og er et illustrerende bilde på hvor viktig skole og utdanning er for samfunnet.

På denne tiden var det prestens ansvar å finne egnede personer til å undervise, og som regel var det dyktige konfirmanter som ble gitt ekstra opplæring, før de begynte som omgangsskolelærere (Østerud et al., 2014:5). Først i 1826 ble det dannet en offentlig lærerutdanning, Trondenes seminar utenfor Harstad (NOKUT, 2006:15). Året etter kom den første loven om allmueskolen – og her var det et politisk vedtak om å danne to-årige lærerseminar i «alle landets stift» (Karlsen, 2005:406). I årene som fulgte ble det dannet lærerseminar i Asker, Stord, Holt og Trondheim. Det var få politiske føringer for lærerutdanningen, og seminarene stod dermed selv for utviklingen av regler, opptakskrav, organisering og innhold. De utarbeidet felles reglement for alle seminarene i 1837 og 1869, og innholdet i lærerutdanningen speilet datidens formålsbestemmelse i grunnskolen:

Det skal være Almueskolernes Formaal at understøtte den huuslige Opdragelse i at bibringe Ungdommen en sand christelig Oplysning og derhos at forskaffe den de Kunskaaber og Færdigheder, som ethvert Medlem av Statssamfundet bør besidde (NOU 2007:6, 2007:61).

I 1890 ble det vedtatt en egen seminarlov (Karlsen, 2005:407). Loven fremhevet utdanningens status og selvstendighet, og det ble innført felles eksamensoppgaver for seminarene. Staten oppnevnte offentlige eksamensensorer og et eget lærerutdanningsråd for å gjennomføre lovens bestemmelser. Seminarloven ønsket å heve kvaliteten i utdanning gjennom økt kontroll. Eksamen ble imidlertid for krevende og omfattende innenfor sine rammer, og allerede i 1902 ble loven revidert (Østerud et al., 2014). I hovedsak ble utdanningen omgjort til å være 3-årig, og seminarene omdøpt til lærerskoler.

I de neste tiårene kom det en rekke nye lover og tilrådinger for både lærerutdanningen og grunnskolen (Østerud et al., 2014). Fagpersoner og rektorer fra lærerskolene var viktige i denne utviklingen, og var godt representert i utdanningspolitikken (Karlsen, 2005). Den nye lærerskoleloven ble innført i 1929, og ved revideringen i 1930 ble utdanningen 2 og 4-årig, avhengig av om lærerelevne hadde examen artium eller ikke. I 1938 ble loven igjen revidert, før den i 1973 ble skiftet ut med lov om Lærerutdanning. Dermed ble lærerskoler til lærerhøgskoler, og lærerelever ble til lærerstudenter, med større frihet til å velge studieopplegg (NOKUT, 2006:15). I tillegg ble utdanningene satt til å være 3-årig, med krav

om avlagt examen artium for alle lærerstudenter (Karlsen, 2005). I reformen ble fagdidaktikk introdusert som et viktig og betydningsfullt fagfelt for lærere⁶.

2.2 Nyere lærerutdanningsreformer

I 1992 ble lærerutdanningen 4-årig og nye læreplaner lagt, under ledelse av statsråd Gudmund Hernes i Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet (Karlsen, 2005). Høgskolereformen i 1994 resulterte videre i at lærerutdanningene ble underlagt felles høgskolestyrer, og deres nære tilknytning til departementet ble brutt. Disse endringene skjedde i lys av Hernes' utredning i NOU 1988:28, «Med viten og vilje», hvor spesielt lærerutdanningen ble kritisert (NOKUT, 2006). Utdanningen utnyttet ressursene sine dårlig, og hadde manglende vilje og evne til å se kritisk på seg selv.

En ny reform for allmennlærerutdanningen ble introdusert i 1999, med ytterligere faste strukturer og detaljerte fagplaner (Karlsen, 2005). Norgesnettrådets evaluering av utdanningen i 2001-2002 pekte imidlertid på at institusjonenes autonomi ble svekket av de nye planene, og ga lite valgmuligheter for studentene (Norgesnettrådet, 2002). Resultatet ble atter en fornying av allmennlærerutdanningen i 2003, i tråd med Kvalitetsreformen for høyere utdanning som ble vedtatt i 2001. Reformen i 2003 lettet på de detaljerte fagplanene, men var ikke utarbeidet gjennom faglige utredninger på forhånd (Karlsen, 2005:410).

I tiden etter 1999 har det samtidig vært reformer i grunnskolen og stadige lovendringer for skolefeltet, noe som har hatt innflytelse på lærerutdanningens premisser. I 2006 evaluerte Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) allmennlærerutdanningen. Resultatet var nedslående: svak kvalitetssikring, lite integrert fagdidaktikk, dårlig sammenheng mellom teori og praksis, lite samarbeid på tvers av lærerutdanninger og grunnskolen, upresise krav og lite forskningsforankring (Aasen & Prøitz, 2014). «Syndebukk»-stempelet lærerutdanningen fikk må òg sees i lys av grunnskolens utvikling. Etter at de første PISA-resultatene ble lagt frem i 2001, uttalte daværende utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet at «Norge er skoletaper. Hermed er det solid dokumentert» (Sjøberg, 2014:206). De dårlige PISA-resultatene fortsatte, samtidig som nasjonale prøver ble innført etter Kvalitetsutvalgets utredning om grunnopplæringen (NOU 2003:16, 2003). I 2006 ble Kunnskapsløftet for

⁶ Didaktikk = «praktisk-teoretisk planlegging, gjennomføring, vurdering og kritisk analyse av undervisning og læring» (Hiim & Hippe, 1998:9)

grunnskolen introdusert, som en viktig satsing på elevenes grunnleggende ferdigheter, og tydelige definisjoner av mål og lokal styring (Røvik, 2014).

Lærerstudentene måtte bli fagspecialister, og i 2009 fikk lærerutdanningen grunnskolelærerreformen. Utdanningen ble presentert i St. meld. Nr. 11 (2008-2009) og vedtatt i Stortinget 2. april 2009. Reformen skulle være implementert i alle institusjoner et drøyt år senere, til semesteroppstart høsten 2010. Den tradisjonelle allmennlæreren, med 10-12 fag i porteføljen og røtter tilbake til stiftseminarene, ble byttet ut med grunnskolelærere (Aasen & Prøitz, 2014:31). GLU-utdanningen er trinninndelt – du må velge mellom 1.-7. trinn og 5.-10. trinn i utdanningen (St. meld. nr. 11, 2008-2009), og studentene har som oftest henholdsvis 4 og 3 fag i porteføljen. Utdanningen skal være «en helhetlig og integrert profesjonsutdanning som møter kravene i grunnopplæringen, slik de kommer til uttrykk gjennom Kunnskapsløftet» (Aasen & Prøitz, 2014:35). Ett av de sentrale grepene i reformen, pedagogikkfaget, skiller seg ut fra tidligere reformer ved å være mer knyttet til faglige anbefalinger og fagets identitetsdannelse, fremfor den tidligere politiske, nærmest instrumentelle argumentasjonen, som man så i reformene i 1992 og 1998 (Haaland, 2011).

Det er viktig å merke seg at GLU-reformen fra 2009 hadde til hensikt å endelig skape stabilitet i sektoren, og ved reformens vedtak ble det sagt at «utdanningen skal bli så godt gjennomarbeidet og så faglig godt forankret at den skal stå seg over tid» (Stortinget - møte 2. april, 2009:2559). Det var kun seks år siden implementeringen av forrige lærerutdanningsreform, og NOKUT påpekte selv utfordringene med hyppige reformer i sin evaluering av reformen fra 2003:

Rammeplanene er blitt endret i et så raskt tempo at samtlige ledere, studenter og faglærere som har bidratt til evalueringens grunnlagsmateriale ikke har arbeidet innenfor en utdanning som har forholdt seg til *en* rammeplan. Mens studenter i de lavere trinnene følger den nye rammeplanen (2003), så følger studentene i de høyere trinnene den gamle rammeplanen (1998) (NOKUT, 2006:17).

Vi kan altså telle fire store reformer de siste 23 årene; 1992, 1999, 2003 og 2009. Likevel ser det ikke ut til at reformiveren skal stanse. En femte reform er allerede varslet innført i 2017 (Regjeringen, 2014a), og vil gjøre utdanningen til femårig master. Nyheten kom nesten ett år før Følgegruppen lanserte sin siste rapport om GLU-reformens utvikling. Det skal utarbeides nye rammeplaner, og utdanningens innhold og struktur vil på ny bli revidert (Høgskolen i

Hedmark, 2015). Regjeringen har i rammeplanens mandat òg fastsatt at det skal innføres nasjonale deleksamener i lærerutdanningen.

2.3 Styring av lærerutdanning

Å styre utdanningssektoren, og spesielt lærerutdanningen, kan være en krevende oppgave (Karlsen, 2005; Karlsen & Kvalbein, 2003). Lærerutdanningen skiller seg ut fordi den har et dobbelt oppdrag. På den ene siden skal lærerutdanningen styres som en selvstendig profesjonsutdanning, på lik linje med psykologi, lege- og sykepleierutdanning. Men den er òg et «redskap» staten har for å utvikle innholdet i grunnskolen, basert på samfunnets behov.

Lærerutdanningen har i så måte en reaktiv funksjon gjennom at den til enhver tid forventes å speile skolens behov og krav. Men lærerutdanningen har også en proaktiv oppgave i den forstand at den skal utdanne lærere som skal forme framtidens skole (Aasen & Prøitz, 2014:31).

Grunnskolens behov har utviklet seg i takt med samfunnsutviklingen, og således hatt betydning for lærerutdanningens utforming (Aasen & Prøitz, 2014). Lærerutdanningens todelte mandat kan forklare den hyppige reformaktiviteten vi har sett i lærerutdanningens historie. Statens regulering av lærerutdanningen har vært til stede helt siden 1827, men særlig fremtredende de siste 23 årene.

Man kan imidlertid ikke drøfte styring av lærerutdanning, uten å også trekke inn New Public Management-bølgen. I løpet av de siste 10-15 årene har man, ikke bare i Norge, men i en lang rekke land, sett en dreining fra den tradisjonelle regelstyringen, til en mer mål- og resultatorientert styring i høyere utdanning (Rasmussen & Rasch-Christensen, 2015:113). Mens man tidligere utarbeidet bestemmelser for undervisningens arbeidsformer, innhold i undervisning og studieorganisering, er vi nå inne i en tid hvor styring gis gjennom læringsutbytteformuleringer (Østerud et al., 2015:111). Man «forsøker å styre i stort og ikke i smått» (Christensen, 2006:217), og lærerutdanningene blir styrt etter hva som skal være studentenes ferdigheter, kunnskaper og kompetanse ved endt utdanning⁷. I GLU-reformen gir

⁷ Bruk av læringsutbyttebeskrivelser i høyere utdanning bør sees i lys av innføringen av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) (Caspersen & Frølich, 2014). NKR har til hensikt å gjøre rede for formelle kvalifikasjoner i et utdanningssystem, og er nært relatert til den europeiske Bologna-prosessen (Regjeringen, 2011). Innføringen er altså ikke unik for lærerutdanningen, men likevel viktig når man skal forstå styring av lærerutdanningen.

resultatstyring seg særlig til kjenne gjennom forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene (2010), og dens bestemmelser om læringsutbytte. Innføring av resultatstyring og læringsutbytte, innebærer en økt ansvarliggjøring av institusjonene (Caspersen & Frølich, 2014:61), det vi kjenner som *accountability* på engelsk. Institusjonene er gitt økt frihet i struktur og innhold, men må til gjengjeld redegjøre for sine resultater.

Følgegruppen for lærerutdanningsreformen var et nytt grep i høyere utdanning, og ble vurdert til å være et nyttig og viktig grep for å sikre kvalitet i utdanningen (Østerud et al., 2015). Følgegruppen skulle «følge og vurdere reformprosessen og effekten av reformen nasjonalt, regionalt og lokalt» (Følgjegruppa, 2011:10), og videre «bidra til å sikre at reformen gjennomføres etter Stortingets intensjoner» (Følgjegruppa, 2011:9). Følgegruppen skulle ikke opptre som et styrende organ, men være et bindeledd mellom institusjonene, og mellom institusjonene og departementet. En form for indirekte styring, som kunne gjøre rede for de overgripende målene reformen hadde satt seg.

Vi befinner oss altså i en tid hvor det ser ut til å være spesielt behov for å forstå reformers evne til å skape endring. Det er kun to år til den nye reformen om femårig lærerutdanning skal tre i kraft, og utdanningen befinner seg nå i et «tomrom» mellom to store reformer. Innsikt i GLU-reformens utforming, og kunnskap om variasjoner i implementering, kan komme til å bli verdifulle når lærerutdanningssektoren går en ny tid i møte fra 2017.

3 Teori

Denne oppgaven ønsker å besvare hvorvidt GLU-reformens utforming kan forklare variasjonene i institusjonenes implementering, og jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for studiens teorigrunnlag. «Reform» er et sentralt begrep for oppgavens problemstilling, og det er derfor hensiktsmessig å drøfte uttrykkets betydning og innhold.

Ordets etymologiske opphav finner vi i verbet «å reformere», i betydningen av å «omdanne, forbedre» (Caprona, 2014:1045). «Re-» kan videre sikte til «å forme på ny», eller «tilbake, på nytt». Satt i en mer organisasjonsteoretisk kontekst, kan reform defineres som et «aktivt og bevisst forsøk ... på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner» (Christensen et al., 2013:149). Endringens hensikt er å forbedre resultater eller individenes atferd (Brunsson & Olsen, 1990:11). Ofte omfatter reformer en hel samfunnssektor, og iverksetter endringer innenfor flere funksjoner i samme organisasjon (Moren, 2011:17; Røvik, 2014:15).

Reform er et etablert og velbrukt virkemiddel, og det instrumentelle hegemoniet som hersker over reformuttrykket synes å være urokkelig (Brunsson & Olsen, 1990). Når oppgavens definisjon av reform inkluderer det institusjonelle aspektet, kan det kollidere med det eksisterende hegemoniet – hvor mål-middel-ideologien hersker. Man må likevel ikke undervurdere hvor viktig reformer er i samfunnet – organisasjonsutvikling er, og bør være et resultat av *aktive og bevisste* forsøk på å forbedre virksomheten, og en instrumentell tilnærming antas å være fornuftig i en slik forståelse. I så måte bør reformer være drivkraften for å skape mer robuste og effektive organisasjoner. Det institusjonelle aspektet er likevel nyttig i en reforms kontekst, fordi den bidrar til å belyse utfordringer i det instrumentelle hegemoniet (Brunsson, 1990b).

3.1 En reforms programidé

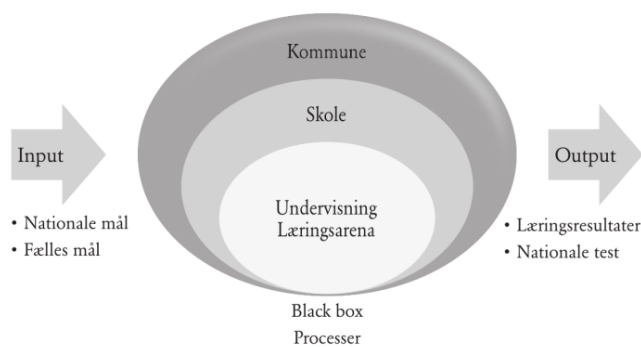
I en reform står språkliggjøring av problemer og identifisering av løsninger sentralt (Brunsson, 1990b). Ikke bare ett problem og én løsning, men en rekke sammensetninger av reformators forståelse av dagens situasjon og ønsket situasjon. Man kan forstå de som ideer, som på hver sin måte inneholder et budskap fra reformator. I denne studien ønsker jeg

imidlertid å gå bakenfor det rent konkrete, og prøve å forstå reformators tenkning om reformens ideer. Derfor blir hver enkelt idé i denne studien omtalt som *programidé* – hva var reformens *programtenkning*. Både enkeltvis og samlet, utgjør alle disse programideene GLU-reformens utforming.

For å konkretisere innholdet i hver enkelt programidé, vil jeg trekke inn programteori og masterideer. *Programteori* er definert som «oppfattningar om hur intervenerandet är tänkt att fungera»⁸ (Vedung, 2009:46), og består av systemteori, effektteori og verditeori – hva er reformens problemer, løsninger og mål. Jeg vil også trekke inn *masterideer*. I virksomheters omgivelser eksisterer det et betydelig antall ideer om organisering, som for eksempel om hvordan moderne organisasjoner bør utformes eller ledes (Røvik & Pettersen, 2014). Noen ideer skiller seg imidlertid ut som svært kraftfulle og formative, og det er disse vi omtaler som masterideer. Masterideene kvalitet, ledelse, accountability og evidensbasert praksis har med stor sannsynlighet påvirket reformator i utarbeidelsen av GLU-reformen, og reformators forståelse av problemer, løsninger og mål. Masterideer gir GLU-reformens utforming en videre dimensjon enn programteori alene.

3.1.1 Programteori

I de siste 30 årene har *evaluering* fått stadig større interesse – en teknikk hvor man har til hensikt å systematisk innsamle data for å kunne analysere effekten av et endringsforsøk (Lindøe, 2006:10f). Evalueringslogikken har gitt opphav til den veletablerte input/output-modellen, der man undersøker hvordan resultatene er sett i forhold til de gitte målene (se figur 2.1). Utfordringen er imidlertid å forstå hva som skjer mellom input og output, altså hva som egentlig skjer *underveis* i prosessen (Andersson, 2009:6). I modellen er det presentert som «black-box»-prosesser, fordi de «ofte er usynlige for andre end dem, der deltager i dem» (Rasmussen, 2015:14).



Figur 2.1: input/outputmodellen (Rasmussen, 2015:13)

⁸ Noen sitater i oppgaven har jeg valgt å ikke oversette til norsk, både av hensyn til oppgavens klarhet i referansebruk, men òg fordi noen sitater er mer treffende på sitt originalspråk enn hva en norsk oversettelse kan være.

Én måte å få innsikt i de pågående «black-box»-prosessene på, er å benytte *følgforskning*. GLU-reformens Følgegruppe er et eksempel; hensikten er å ha en «formativ, dialogbasert prosessanalyse», der man underveis i implementeringsprosessen vurderer effekten, men òg *påvirker* implementeringen av reformen (Lindøe, 2006:12). Man står plassert *i* prosessen, men fungerer likevel ikke som deltaker. At den politiske interessen for å evaluere og forstå iverksatte tiltak har økt de siste tiårene, er Følgegruppen et bevis på. Gruppen er den første i sitt slag som er politisk nedsatt for å følge implementering av en lærerutdanningsreform (Følgjegruppa, 2011).

Det viktigste for evaluering er altså å måle resultatet, og i *følgforskning* er det å forstå prosessen. I denne studien ligger imidlertid fokuset på reformators intensjoner. Hva var reformators *programidé*, og hvilke mekanismer forestilte man seg at skulle iverksettes for å oppnå det ønskede målet – hva skulle skje i «black-boxen»? Tenkningen kan også benevnes som intervensjonsteori, men angir da en mer generell forståelse av et endringsinitiativ. Programteori er mer korrekt anvendt til å beskrive et intervensjonsforsøk knyttet til et bestemt program eller en reform (Vedung, 1997:139).

A program can be thought of as a hypothesis: if a program is implemented, then the expected results will follow (McLaughlin & Jordan, 2004:8, i Vedung, 2009:45).

Programteori består som nevnt av situasjonsteori, effektteori og verditeori, men før jeg går inn i de tre aspektene vil jeg se på noen generelle trekk ved programteori.

Programteori kan både være av en formell og en uformell karakter (Andersson, 2009:6). Den formelle siden av programteori er de offentlige, publiserte beskrivelsene for hva man ønsker å gjennomføre, og hvordan intervensjonen skal skje. Den uformelle programteorien angir de uskrevne, underliggende argumenter og antakelser for hva som skal oppnås, og hvordan intervensjonen skal skje. De uformelle aspektene knyttes gjerne til fortolkningen man gjør i analysearbeidet. Man må være klar over at programteori ikke har til hensikt å forklare den virkelige gjennomføringen og resultatet, slik man vanligvis gjør i evaluering (Vedung, 2009:46). I en programteori ønsker man å gjøre rede for hvordan en intervensjon er *tenkt* å gjennomføres, implementeres og fungere.

Når reformator iverksetter en intervensjon, har han som regel en mening om hva som kommer til å skje, og hvordan intervensjonen kan føre til det ønskede målet. Det kan forstås som intervensjonens kausale logikk, hvor mekanismer, under visse forutsetninger, genererer konsekvenser, og dermed fører til de målene man har satt seg (Vedung, 2009:53). I programteori forsøker man å avdekke rimelige forklaringer på hva reformator forestilte seg.

Det er viktig å understreke at rekonstruksjonen av reformens programteori *ikke* kan bli et fotografisk bilde av den opprinnelige tenkningen, av tre hensyn (Vedung, 2009). For det første vil tolkning av de formelle og uformelle teoriene bero på *egne* fortolkninger. Jeg vil komme tilbake til fortolkningens betydning i kapittel 4.5. For det andre vil programteori forsøke å *strukturere* de opprinnelige teoriene og argumentene. Dette vil òg bryte med å få et fotografisk bilde av den opprinnelige tenkningen, fordi den «rå» tenkningen *ikke* var strukturert slik programteorien forsøker å gjøre. Det tredje momentet er at en intervensjonsteori forsøker å avdekke *mekanismer* som man antar at reformator har sett for seg. Mekanismene er som regel implisitt i dataene, og krever at man rekonstruerer reformators tenkning. Rekonstruksjonen man gjør, kan òg være ulikt det virkelige «bildet». En må derfor sikre at tolkningene beror på rasjonelle og adekvate vurderinger, og at man med rimelighet kan anta at aktørene i reformen handlet fornuftig (Gilje & Grimen, 1993:169; Vedung, 2009:55).

Situasjonsteori

I situasjonsteori forsøker man å avdekke hvilke forestillinger om situasjonen reformator stod ovenfor – hvilke *problemer* ønsket de å påvirke, redusere eller fjerne, når de utarbeidet GLU-reformen (Vedung, 2009:62). Et problem kan defineres som et misforhold mellom det som anses som normativt ønskelig, og faktisk tilstand. Misforholdet kan fremkomme som problembeskrivelser i formelle dokumenter, men kan òg være uformelle. Et eksempel er de tilfellene hvor problemene ikke er eksplisitt beskrevet. Hvis løsningen og målet er presentert, kan man likevel *ane* hva problemet er – ofte det motsatte. Slik kan man resonnerer seg frem til hva faktisk tilstand er for å avdekke misforholdet. En situasjonsteori kan inneholde beskrivelser av i) problemets størrelse nå, ii) problemets utvikling frem til nå, iii) problemets størrelse hvis ingenting blir gjort, iv) problemets årsaker, og v) problemets konsekvenser nå og i fremtiden, hvis ingenting blir gjort.

Effektteori

Effektteori er den andre komponenten i programteori. I reform presenteres det ofte noen *løsninger* på hva som skal fjerne eller redusere problemet. Løsningene inneholder noen grep som har til hensikt å skape noen konsekvenser. Dette omtaler vi som kausale effekter (Vedung, 2009:60f). Effekten er gjerne knyttet opp til en kjede av mekanismer og aktører, som forhåpentligvis resulterer i det ønskede målet. For å knytte sentrale ideer til en effektteori, må man konstruere en rekke hvis-så-setninger. Vi kan for eksempel se nærmere på statens innføring av strengere utslippskrav på biler. Hvis de innfører økte avgifter på biler med høyt utslipp, vil den direkte konsekvensen være at bilforhandlere må ta mer betalt for biler med høyt utslipp. Hvis bilforhandlere setter opp prisen på biler med høyt utslipp, så vil forhåpentligvis bilkjøpere, på grunn av prisen, velge de bilene som har lavt utslippsnivå. Hvis en stor andel av de bilene som selges har lavt utslippsnivå, vil det til slutt redusere skadene på miljøet. Dermed har man kommet nærmere i å forstå statens valg om å innføre avgiften. Slik kan man fortsette å lage en rekke sammenhengende mekanismer som bidrar til å skape en teori om statens intensjoner. Man tenker seg at det eksisterer ulike aktører, mellomledd og utfall.

Man må imidlertid ha klart for seg at det er en voksende tendens innenfor offentlig politikk at reformer og vedtak beror på forhandlinger og utredninger, og ikke en ordregiving (Vedung, 2009:58). I effektteori kan man få inntrykk av en «ovenfra og ned»-tilnærming med hvis-så-sammenhenger, men ofte handler reformtiltak og aktører i samspill.

Verditeori

Den verditeoretiske tilnærmingen handler om å forstå reformators mål og ønsker (Vedung, 2009:61). Hva var det verdimeslige formålet med å iverksette et tiltak? I eksempelet over, om statens avgiftsøkning på biler med høyt utslipp, kan målet være å skape et bedre miljø. Det verditeoretiske er med andre ord nært knyttet til det endelige utfallet, og trenger ikke nødvendigvis være like eksplisitt beskrevet i dokumenter og uttalelser. Et eksempel kan være innføringen av økt forskningstid hos ansatte på en lærerutdanningsinstitusjon. Selv om det skrevne målet er at tilsatte skal forske mer, kan det verdimeslige målet være at elever i grunnskolen skal få en undervisning som i større grad er forsknings- og evidensbasert. Verditeori blir nært knyttet til kausaliteten i effektteori, og den normative, ønskede tilstanden som er innforstått i situasjonsteorien.

3.1.2 *Masterideer*

For å beskrive reformens programideer, ønsker jeg videre å inkludere *masterideer*. Våre omgivelser er blitt stadig viktigere, og både nasjonale og internasjonale aktører påvirker hva som betraktes som fornuftige og moderne måter å organisere virksomheter på (Røvik, 2007). Tenkningen plasserer seg i den institusjonelle tradisjonen, hvor organisasjoner «konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet» (Christensen et al., 2013:75). Ideer om god organisering og viktige verdier synes å være allestedsværende, og har innenfor de siste tiårene eksplodert i omfang. Noen ideer er svært «kraftfulle og formative» (Røvik & Pettersen, 2014:54), og det er disse ideene vi beskriver som *masterideer*. *Masterideene* kan identifiseres på tvers av land og sektorer, og anvendelsen av ideene gir *legitimitet* for de tiltakene man iverksetter, nettopp fordi ideene i seg selv er et symbol på moderne organisering. Legitimering dreier seg om å synliggjøre at de organisatoriske handlingene man iverksetter overensstemmer med relevante normer i samfunnet (Czarniawska-Joerges, 1990:223). *Masterideene* er særlig aktuell å drøfte når man skal forklare skolereformers innhold og retning. Et eksempel er fleksibilitet: selv om *fleksibilitet* ikke nødvendigvis var mangelvare i grunnskolen før 2006, var det likevel presentert som et viktig problem, en løsning og et mål i Kunnskapsløftet (Moren, 2011). Skolen måtte få større handlingsrom til å tilpasse seg sine egne, lokale behov. I slike sammenhenger kan vi se at *masterideer* fungerer som store «lyskastere», som i en gitt tid har fokus på ett spesielt begrep – med det resultat at dagens tilstand blir vurdert til å ikke være godt nok (Røvik & Pettersen, 2014). Og jo mer vi tenker på ett fenomen og dets utfordringer, jo mer rasjonelt og fornuftig fremstår løsningen – man har vanskelig å se for seg andre forklaringer på problemene enn de forklaringene som allerede er etablert (Klemsdal, 2013:65). Dermed supplerer *masterideene* programideene ved å si noe om hvilke krefter som har påvirket GLU-reformens problemer, løsninger og mål. *Masterideene* som vil bli benyttet i denne studien er *kvalitet*, *ledelse*, *accountability* og *evidensbasert praksis*⁹.

Det er særlig fem kjennetegn på *masterideer*. For det første har *masterideer* stor *utbredelse* (Røvik & Pettersen, 2014). Ideene har en iboende kraft til å påvirke diskurser, reformer og bedrifter, og de spres raskt. Spredningen har sammenheng med ideenes evne til å skape nye normer, for hva som anses som riktig organisering i tiden den opptrer i (Røvik, 2007:90). Et

⁹ Det er mange ideer som kan betraktes som *masterideer*, men det er disse fire ideene jeg anser som mest interessante i forhold til GLU-reformen.

annet kjennetegn er at masterideer har *uklare opphav*. Ideen kan ikke tilskrives en enkeltperson eller et selskap for sin opprinnelse, men «utløses omtrent samtidig og foregår parallelt i tid på mange arenaer, og som involverer ulike typer aktører og institusjoner» (Røvik & Pettersen, 2014:54f). De er videre kjennetegnet av å være *selvbegrunnede ideer*. Reformator trenger ikke nødvendigvis redegjøre for hvorfor ideene skal iverksettes, da ideene tas for gitt som en viktig bestanddel i moderne og fremtidsrettet organisering. Et fjerde kjennetegn er at masterideer er *reformutløsende*. Når masterideen blir introdusert for en virksomhet, vil den automatisk skape oppmerksomhet for temaet – akkurat som denne «lyskasteren». Dersom «dagens status» ikke *godt nok* inneholder det masterideen forfekter, vil det være aktuelt å gjøre grep for å modernisere bedriften. Dermed vokser det seg frem nye problemstillinger, som igjen resulterer i nye reformer. Et siste kjennetegn er at masterideer er *eklektiske*. De opptrer sjelden som rene oppskrifter på suksess, men kan strekkes og justeres til å passe for lokale forhold. Det eklektiske forholdet gjør at man også kan få flere ulike versjoner av en og samme idé, avhengig av hvordan ideen blir forstått og implementert i organisasjonen.

Masterideers spredningskraft er også interessant å trekke inn. For det første er masterideene universelle (Røvik & Pettersen, 2014). Kvalitet er et eksempel som ser ut til å være viktig uansett nasjon, organisasjon eller person. For det andre fremstår masterideer som vitenskapelige, noe som øger ideene spredningskraft. For eksempel argumenterer mange undersøkelser for at evidensbasert praksis fører til mer målrettede og veloverveide gjennomføringer. Den siste forklaringen på masterideers spredningskraft er at de er sosialt autorisert. De fremstår som betydningsfulle forklaringer på *andres* suksess.

Reformators argumenter for å lansere en reform kan være komplekse. Sett fra et politisk ståsted, vil reformens effekter også omfatte «hvilket meningsinnhold folk legger i begreper som demokrati, rettferdighet, likhet og frihet; folks holdninger til hva som skal være den offentlige sektorens og de politiske institusjonenes rolle; og folks vurderinger av ulike institusjoners bidrag når det gjelder å ivareta ulike interesser og verdier» (Olsen, 1990:21). Et sentralt moment er altså å ivareta det samfunnet ønsker. Og for å forstå lærerutdanningens betydning i dette, kan vi si at «lærerutdanningens legitimitet ligger i at den leverer lærere med den kompetansen skolen har behov for på et gitt historisk tidspunkt» (Aasen & Prøitz, 2014:31). Det vil derfor være i reformators interesse å skape en reform som speiler de

behovene samfunnet har, med de virkemidlene som virker legitime for samfunnet. Dette kan være en forklaring på at skolereformer i vår tid er spesielt preget av vår tids masterideer.

I analysen av GLU-reformen er det særlig tre momenter som er sentrale å undersøke, for å avdekke hvorvidt masterideene forsøker å skape legitimitet. Det ene er hvorvidt masterideene faktisk *er tilstede* i programideene. Blir de omtalt, og knyttes de inn som en viktig del av problemet, løsningen eller målet. Det andre momentet er å undersøke om noen av masterideene fremstår som spesielt kraftfull. Hvis en masteridé er spesielt kraftfull, innebærer det at den er et viktig symbol for reformators legitimitet. Det tredje momentet er å se om reformator forsøker å øke reformens legitimitet ved å knytte *flere* masterideer samtidig inn i programideene.

Masteridé om kvalitet

Den første masterideen som preger moderne organisasjoner er *kvalitet*. Kvalitet er et uklart begrep, og har derfor resultert i ulike fortolkninger avhengig av hvilken kontekst de har blitt brukt (Røvik & Pettersen, 2014). Vi finner begrepet i organisatoriske «oppskrifter», slik som Lean, total kvalitetsledelse eller kvalitetssirkler, og vil da være preget av et fokus på å avdekke avvik for å sikre en økt forbedring av sine tjenester og produkter. Kvalitet blir òg beskrevet som et fokus på å levere det interessenter har behov for. Utdanning er et eksempel på en «vare» som styrende myndigheter og samfunnet har forventninger til hva består av. Økt kvalitet har vært et ledende argument for å iverksette reformer i lærerutdanningen helt siden 1800-tallet, og mange endringsinitiativ, uavhengig av utførelse, har vært pakket inn i kvalitetsbegrepet. Noe av årsaken er at man har vanskelig for å kritisere kvalitet – et positivt ladet ord som man sjelden kan være uenig i (Sjøberg, 2014:197).

Masteridé om ledelse

Den andre masterideen er *ledelse*. I begynnelsen av 80-tallet vokste ledelse frem som et viktig og vanskelig fag (Røvik, 2007). Kunnskap om hva ledelse er og burde være, ble et utbredt tema i mange organisasjoner på tvers av landegrensene. Selv om vi det siste tiåret har sett en dreining mot styring, består *ledelse* som et sentralt uttrykk på at man som organisasjon er moderne og følger fremtidsrettede ideologier (Røvik, 2007:145; Røvik & Pettersen, 2014). Uttrykket kan defineres som en funksjon – en unik stilling hvor man har mulighet til å påvirke de ansatte og omgivelsene rundt institusjonene. Relasjonen mellom departementet og institusjonene, og institusjonene og de ansatte, er noe man kan karakterisere inn i ledelses-

begrepet. At ledelse er viktig, er like vanskelig å argumentere mot som med kvalitet, og selv om autonomibegrepet står sterkt i utdanningssektoren, trenger ikke ledelse være i strid med kulturelle og institusjonelle verdier. Masterideen er eklektisk, og tilfører bare en tro på at noen har en gitt myndighet til å vise institusjoner retning.

Masteridé om accountability

Accountability er den tredje masterideen. Vi har imidlertid ikke et godt begrep som erstatter det engelske ordet, men det kan forstås som den forpliktelse institusjoner har for å stå til ansvar for hvordan institusjonene blir drevet, og et ansvar for å forklare og begrunne de valg som er gjort med hensyn til ressursbruk og resultater (Røvik & Pettersen, 2014). Både i forhold til overordnede organer, men også ovenfor samfunnet. En viktig forutsetning i *accountability* er at man ikke kan forbedre noe som ikke lar seg måle eller redegjøres for, og derfor er resultatbasert styring sentralt (Nordahl, 2012). Et eksempel finner vi i Kunnskapsløftet, hvor det ble gitt større ansvar til lærerne. En forutsetning for den økte autonomien var imidlertid at lærerne kunne dokumentere at de tok ansvar, og gjennomføringen av nasjonale prøver ble en «ansvarliggjøring» av lærerne (Aasen & Prøitz, 2014:37). Et annet eksempel finner vi i innføringen av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, hvor læringsutbytteformuleringer ble myndighetenes styringsmekanisme (Caspersen & Frølich, 2014:59). Man gikk fra regelstyring til resultatstyring.

Masteridé om evidensbasert praksis

Fjerde og siste masteridé er *evidensbasert praksis* (Røvik & Pettersen, 2014). Dette er knyttet opp mot behovet for mer systematiske innhentinger av faktisk praksis, og det skal danne grunnlag for bedre praksis. Det handler om å skape større bevissthet om hva som fungerer godt, og legge vitenskapelige argumenter til grunn. I lærerutdanning kommer evidensbasert praksis spesielt til uttrykk i det økte presset på forskning, og integrering av teori og praksis. Den tidligere erfaringsbaserte kunnskapen vurderes til å være subjektiv, basert på en lærers egne erfaringer og fortolkninger. Dette går på kryss av den legitimiteten skole og utdanning i dag bør ha (Nordahl, 2012). Vitenskapeliggjøringen av masterideer ser derfor ut til å være et veldig viktig kjennetegn på denne masterideen. Det er òg grunn til å anta at det økte fokuset på resultatbasert styring, fordrer klarere systemer og rapporteringer av aktuell praksis, noe som bygger oppunder behovet for at praksis gjøres evidensbasert.

3.2 Reformens utforming kjennetegnet i en instrumentell og institusjonell tilnærming

Så langt har jeg gjort rede for hvordan programteori og masterideer kan belyse en programidé. Hensikten er å forstå hva som var reformators tenkning i reformen, både innenfor den *enkelte* ideen, men òg GLU-reformen som *helhet*. Disse komponentene utgjør GLU-reformens utforming.

Reformens utforming vil dernest bli fortolket i lys av to organisasjonsteoretiske perspektiver; det instrumentelle og institusjonelle perspektivet. Perspektivene representerer to ulike måter å forklare variasjoner i implementering. Førstnevnte forstår reform i et rasjonalistisk-instrumentelt paradigme, der reformen utspiller seg som et rasjonelt og effektivt redskap for måloppnåelse. Det andre er i et institusjonelt-sosiologisk paradigme, hvor reform opptrer som tilpasning og oversettelse (Røvik, 1992:19).

Jeg vil videre drøfte de to perspektivene, og inkludere fire sentrale synspunkt innenfor hvert perspektiv. Hvert synspunkt innehar sentrale resonnementer for å forstå en reform og variasjoner i implementering. Innsikt om variasjoner vil bli presentert i slutten av hvert perspektiv.

3.2.1 Reform som et verktøy – en instrumentell tilnærming

Det instrumentelle perspektivet er en av de mer klassiske tilnærmingene for å forstå organisasjoner, og har preget vår tenkning om organisasjoner i lang tid (Moren, 2011; Myklebust, 1997). Rasjonaliseringen, redskapsorienteringen og den sterke utviklingsoptimismen er klart inspirert av den modernistiske tradisjonen (Røvik, 1998:32). Et annet kjennetegn er troen på å skape lovmessigheter for hvordan organisasjoner fungerer, og således vitenskapeliggjøringen av virksomhetene (Blindheim & Røvik, 2012:111). Blant annet har sosiologen Max Weber og Frederick Taylor vært ledende innenfor utviklingen av den instrumentelle tradisjonen, og Scientific Management er et viktig bidrag i tenkningen – en tilnærming hvor menneskelige ressurser vitenskapeliggjøres for å skape de mest effektive arbeidsteknikkene (Hatch, 2001:46). *Taylorismen* er preget av arbeidseffektivitet og rasjonalisering av organisasjonene, og er et sentralt kjennetegn for det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2013).

I en del litteratur finner vi begrepet «reformperspektivet», som ofte sees i sammenheng med det instrumentelle perspektivet (Brunsson & Olsen, 1990:12). Forståelig nok, all den tid reform er et konkretisert produkt av ideer og mål som skal iverksettes og oppnås. Organisasjonsstruktur, rasjonalisering og effektivisering av mennesker er viktige komponenter i samfunnets organisasjonsutvikling. Dermed kan man plassere reform metaforisk sammen med redskaper, verktøy og maskiner – en grunnleggende antakelse om at organisasjonen får et gitt «output» ved å justere «input».

Formell organisasjonsstruktur

I det instrumentelle perspektivet eksisterer organisasjoner for å oppnå sine fastsatte mål, og man må søke de mest effektive organisasjonsformene, strukturene og arbeidsteknikkene for å oppnå dette (Christensen et al., 2013:34). Således vil en instrumentell tenkning henlede til en tro på organisasjoner som verktøy – organisasjonens eksistens beror på at den er et «*redskap for effektiv frembringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester*» (Røvik, 1998:32). I vårt tilfelle kan utdanningsinstitusjonene betraktes som redskaper i å utdanne studenter til å bli dyktige lærere. Kunnskapsdepartementet, som leder over universiteter og høyskoler, er gitt evne og makt til å delegere og vedta de tiltakene som er nødvendig for å skape en god lærerutdanning. Offentlige organisasjoner er i en særskilt posisjon, fordi de òg er satt til å oppnå mål som er bestemt ut av demokratiske, samfunnspolitiske prosesser.

For å skape «maskinelle» organisasjoner er det nødvendig med tydelige organisasjonsstrukturer (Christensen et al., 2013). Det instrumentelle perspektivet beskriver strukturen som den *formelle organisasjonsstrukturen* (Egeberg, 1989b). Strukturen blir gitt gjennom organisasjonskart og stillingsinstrukser, og et prinsipp er at organisasjonen skal fungere uavhengig av menneskene i virksomheten (Christensen et al., 2013). Arbeidsoppgavene skal standardiseres og effektiviseres, og personlige preferanser skal holdes utenfor (Bolman & Deal, 2010:72).

En forklaring på hvorfor strukturene er så stramme i det instrumentelle perspektivet, er fordi mennesket som beslutningstaker naturlig er begrenset (Moren, 2011:40). Menneskene i virksomheten har kun en begrenset kognitiv kapasitet, og har ikke mulighet til å se alle alternativer og konsekvenser (Christensen et al., 2013:36). Man finner en praktisk begrunnelse for at reformer har sterke instrumentelle trekk, i og med det er reformator som har størst potensial i å se den hele og samlede oversikten over hvordan «skuta» seiler, og hvor

den skal. Det er likevel stilt spørsmålstegn ved hvorvidt organisasjoner reelt sett klarer å se alle alternativer og konsekvenser, og en legger derfor til grunn at organisasjoner kun har *begrenset rasjonalitet*. Det krever tid og ressurser å innhente alle svar, og de løsningene som «gir god nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåing» (Christensen et al., 2013:36), er de løsningene som blir valgt.

Den hierarkiske oppbyggingen av organisasjonen står sentralt, og strukturen følger noen viktige prinsipper for arbeidsdeling og rutiner (Christensen et al., 2013:37). Man skiller mellom vertikal og horisontal samordning og spesialisering. Vertikal samordning angir for eksempel forholdet mellom utdanningsinstitusjoner og overliggende departement. Formell myndighet og kontrollsystemer er samordnet i vertikale «kommandolinjer» (Bolman & Deal, 2010:80). Innenfor de ulike nivåene i organisasjonen finner en vertikal spesialisering, hvor ulike institusjoner og ledd i kommandolinjen får ulike oppgaver (Christensen et al., 2013:38). Horisontal spesialisering definerer hvordan ulike avdelinger innenfor samme nivå blir gitt ulike oppgaver, mens horisontal samordning er avdelinger som har samordningsansvar på samme nivå (Bolman & Deal, 2010:83). Horisontal samordning trenger ikke alltid være like formalisert, men utgjør en viktig rolle i å binde organisasjoner sammen, på tvers av avdelinger.

Styring vs. autonomi

I det instrumentelle perspektivet utbroderes «styring, ledelse og endring som både ønskelig, nødvendig og mulig» (Blindheim & Røvik, 2012:112). Øverste ledelse har det fulle «kommandørskapet» for organisasjonen, og er gitt makt og tilegnet evne for å lede organisasjonen. Ledelsen har mulighet til å justere handlingsrom, regulere rettigheter og utvikle strategier og mål (Christensen et al., 2013:48). I store organisasjoner fungerer hierarkier svært formålstjenlig, fordi ledelsen får innsikt i, og myndighet til å bevege organisasjonen i den retningen som er mest hensiktsmessig. Ledelsens innsikt i organisasjonen er imidlertid avhengig av at resultater, problemer og utfordringer blir rapportert oppover i hierarkiet, slik vi finner i vertikal samordning. Nasjonale prøver, læringsutbytteformuleringer, tiltak for kvalitetssikring og rapporteringer er alle eksempler på hva som kan tas til inntekt som instrumentell ledelse. Hvis det er nødvendig å omstrukturere mål, virkemidler eller enheter, har ledelsen sin fulle rett til å utøve den type makt. Dermed kan man metaforisk plassere ledelse som en sosial arkitektprofesjon, som tegner opp nye

kommunikasjonsstrukturer og avdelinger, og fungerer som «rasjonelle problemløsere» (Blindheim & Røvik, 2012:113).

En motsats til styring kan være autonomi, og spenningen mellom dem er ofte et dilemma i reformer (Christensen et al., 2013:185). Institusjonene bør ha tilstrekkelig frihet til å kunne drives effektivt, men ikke så frie at departementet mister sin makt og kontroll. Løsningen er gjerne mer bruk av kontrollsystemer, som for eksempel gjennom nasjonale prøver og læringsutbytteformuleringer. Autonomibegrepet er særlig interessant når man drøfter institusjoner i utdanningssektoren, opp mot en reform. Selv om den faglige autonomien tradisjonelt står relativt sterkt, blir den organisatoriske autonomien til institusjonene ofte berørt i reformer – nettopp som et uttrykk for balansen mellom ledelsens behov for styring, og institusjonenes autonomi (Kunnskapsdepartementet, 2015:75).

Løsninger og problemers logiske tankestrøng

Det instrumentelle perspektivet forfekter en rasjonell og logisk forklaring på hvorfor problemer oppstår, og hvordan de skal løses. Problemer og løsninger er ofte to ulike sider av samme sak, så når instrumentalistenes rasjonelle løsninger består av nye strukturer med effektivitetshensyn, så er òg problemforståelsen begrunnet i den instrumentelle forståelsen (Moren, 2011). Det er altså en rasjonell og vitenskapelig sammenheng mellom mål-middel, og dersom noe ikke lykkes, kan feilen ha oppstått gjennom manglende rutiner, strukturer eller utydelige roller. Det instrumentelle perspektivet poengterer at «systemet trenger klarere regler og prosedyrer og strammere stillingsbeskrivelser» hvis ting er ute av styring (Bolman & Deal, 2010:53). Løsningene innebærer å effektivisere, optimalisere og rasjonalisere virksomheten. Samfunnets reaksjon på dårlige PISA-resultater i 2002 er et eksempel på hvordan departementet forsøkte å effektivisere og rasjonalisere utdanningen. Konsekvensen av de dårlige resultatene var å iverksette Kunnskapsløftet – en omfattende reform med tydelige instruksjoner for hvordan grunnskolen nå skulle være utformet. I stedet for å presentere løsninger og problemer som dynamiske og bevegelige ideer, blir de fremsatt som konkrete og effektive.

En reforms endringsoptimisme

Det instrumentelle perspektivet har en positiv tilnærming til endring i organisasjoner (Røvik, 1998). Optimismen for å designe og re-designe organisasjoner for å skape ønskede resultater, er et tredje viktig kjennetegn for modernismen i organisasjonsteori, ved siden av utviklingsoptimisme og vitenskapeliggjøringen nevnt innledningsvis (Blindheim & Røvik,

2012:111). Ledelsen kan forandre «streker» i et organisasjonskart, og dermed forandre avdelingers sammensetning, arbeidsinstruksjoner eller teknikker, som et ledd i å løse problemer eller effektivisere driften. Det er den individuelle beslutningsatferden en må forsøke å endre, da det er de som utfører oppgaver på vegne av den formelle organisasjonen (Egeberg, 1989b:16). Menneskene i organisasjonen følger de instruksjoner som blir gitt, og sikrer organisasjonens måloppnåelse (Christensen et al., 2013). Andre organisasjonsteoretiske perspektiver deler imidlertid ikke den samme endringsoptimismen, og poengterer at det ikke alltid er like enkelt å endre menneskers atferd. «Instrumentalistenes» svar er at man kan endre forutsetningene for menneskenes handlinger i organisasjonen, gjennom struktur, arbeidsoppgaver og rutiner, og dermed endre betingelsene for den individuelle beslutningsatferden (Egeberg, 1989b).

Endring i organisering får en nærmest mekanisk utførelse i det instrumentelle perspektivet, gjennom betydningen av å re-organisere. «Re-» betyr som nevnt å «forme på ny» (Caprona, 2014:1045). Andre perspektiver har en mer dynamisk tilnærming til å endre i organisasjoner, hvor virksomheten stadig er i utvikling. Det instrumentelle perspektivet har derimot en ideologi om å «forme organisasjonen på ny», gjennom å designe nye strukturer. I reformer kan endringsoptimismen komme til syne i de tilfeller hvor utfordringer ved implementering synes lite drøftet og reflektert.

Hvordan kan den instrumentelle tilnærmingen forklare variasjoner i implementering?

Det er ikke alltid slik at den faktiske atferden i organisasjonen, følger den formelle strukturen (Jacobsen & Thorsvik, 2013:120). Det er særlig ett argument for hvorfor det skjer. Det ene er at mennesker utgjør organisasjonen, og først og fremst er selvstendige, har følelser og personligheter. Hvis en instrumentell reform bryter med individenes ønske om å realisere sine egne behov, kan resultatet være at endringsinitiativet mislykkes (Christensen et al., 2013). Tenkningen har sammenheng med hva som er individenes basale behov, og da står autonomi sterkt (Kuvaas, 2008:134). For å sikre menneskers motivasjon og vilje, bør de føle at deres egne interesser og ønsker ligger bak reforminitiativet (Hetland & Hetland, 2011:106). Det er ikke dermed sagt at *alle* reformideer er i strid med individenes mål, men at man kan få situasjoner hvor noen ideer lykkes, og andre ikke. Dette avhenger av institusjonenes kultur og reformens grad av styring, og kan dermed være en forklaring på variasjon.

Reform i et instrumentelt perspektiv, legger til grunn endringer i de horisontale og vertikale spesialiserings- og samordningsenheter. Horisontal samordning – samarbeid på tvers av enheter – er imidlertid et grep som går utenom reformators kontrollinjer (Christensen et al., 2013). En antakelse blir dermed at reformideer som innebærer horisontal samordning, har spesielt vanskelig for å lykkes i et instrumentelt perspektiv. Styring dreier seg om å endre ansattes handlingsrom for å oppnå endret atferd. Derfor må reformer inneha en spesialiseringsgrad for å kunne lykkes, som angir individenes atferd (Egeberg, 1989b). Det er urimelig å tro at en reform vil lykkes, med mindre en slik forutsetning er tilstede.

Implementering av horisontal samordning beror dermed på institusjonenes vilje og ønske til å samarbeide med andre enheter, når rapporteringskravet ikke er tilstede. Om reformens mål i tillegg er resultatbasert, slik vi finner det i læringsutbyttebeskrivelser, har reformator lite kontroll på implementeringens forløp. Selv om reformen inneholder beskrivelser på implementeringsprosessen, vil de kun være rådgivende snarere enn bindende, noe som vil gi variasjoner hos institusjonene (Christensen et al., 2013). Det er tross alt *resultatet* som er det viktigste for institusjonene.

Reformator er i det instrumentelle perspektivet gitt en makt i å forstå organisasjonens løsninger og problemer (Christensen et al., 2013). Det er i departementets mandat å kalkulere fordeler og ulemper i ulike løsningsforslag, på bakgrunn av deres problemforståelse. Men på grunn av organisasjoners begrensede rasjonalitet, fremstår det som lite sannsynlig at reformators løsnings- og problemforståelse vil være gyldig for alle institusjoner. Det er simpelthen for kostbart for reformator å innhente alle opplysninger, og resultatet vil være varierende grad av problemenes- og løsningenes relevans for institusjonene.

3.2.2 Reform som tilpasning og oversettelse – en institusjonell tilnærming

Det andre perspektivet er det institusjonelle-sosiologiske, et perspektiv som sammen med det instrumentelle dominerer det organisasjonsteoretiske forskningsfeltet (Røvik, 1998).

Forståelsen har sitt opphav i sosialkonstruktivismen, der organisasjoner har et formål utover seg selv (Bolman & Deal, 2010:150), og organisasjonen er et resultat av menneskene i virksomheten (Blindheim & Røvik, 2012:113). Perspektivet motsetter seg ikke en formell normativ organisasjonsstruktur, men tilfører en tro på at en organisasjon også består av

uformelle normer og verdier. Organisasjonsteoretikere strekker det gjerne til at den «formelle organisasjonsstrukturen er et resultat av faktisk atferd», og er dermed helt motsatt av hva det instrumentelle perspektivet legger til grunn (Moren, 2011:44). Dette gjør organisasjonene mer *institusjonaliserte* og kompliserte. Et annet viktig aspekt som skiller den institusjonelle tilnærmingen fra den instrumentelle, er at den òg tar innover seg organisasjoners omgivelser:

Formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet (Røvik, 1998:36).

Organisasjonene er avhengige av omgivelsene for å kunne eksistere (Hatch & Cunliffe, 2006:74). Man samarbeider med andre organisasjoner for å få tak i ressurser, dele informasjon eller kunnskap. Organisasjonenes interesser er sterkt knyttet til andre enn seg selv. I utdanningssektoren kan man trolig omtale OECD og Utdanningsdirektoratet som viktige premissgivere for organisering i høyere utdanning (Karlsen, 2014; Røvik, Eilertsen, & Lund, 2014). Organisasjonene kan «nok i noen grad påvirke omgivelsene, men det vil være langt vanligere at trekk ved omgivelsene påvirker organisasjonen» (Moren, 2011:51)¹⁰.

Uformelle kulturer, normer og verdier

I tillegg til at organisasjonen er et resultat av menneskelig aktivitet, er perspektivet kjennetegnet ved å være skeptisk til vitenskapeliggjøringen en finner i modernismen (Blindheim & Røvik, 2012:113). Mennesker er individuelle, med ulike erfaringer, kompetanse og personligheter. Dermed vil det være utfordrende å konstruere universelle regelmessigheter. Organisasjonskulturen er toneangivende for organisasjonens eksistens (Christensen et al., 2013:53). Det skapes uformelle normer og verdier i organisasjonen, og kulturen vil være ulik fra organisasjon til organisasjon. Det vil danne seg komplekse bindinger som knytter organisasjonen sammen på en annen måte enn det den formelle rammen gjør, som vanskelig lar seg kontrollere gjennom formelle styringsredskap. En organisasjon med sterk organisasjonskultur kan motsette seg endring fra ytre forhold, eller den kan selv initiere endring. Organisasjonen forstås som et naturlig, dynamisk system, basert på uformelle strukturerer, kulturer, normer og verdier.

¹⁰ Det er riktignok noen utdanningsinstitusjoner, særlig de som forsker på organisasjonskunnskap, som kan karakteriseres som tilbydere av ideer, og i så måte har stor betydning for omgivelsene (Christensen et al., 2013:84). I denne studien er imidlertid ikke det forholdet like relevant å drøfte nærmere.

Fordelen med en sterk kultur er at ansattes motivasjon og lojalitet til organisasjonen øker (Christensen et al., 2013:58). Ansatte identifiserer seg med kulturen, kollegaene og organisasjonen, og uformelle normer og verdier utvikler de ansatte som mennesker. Organisasjonens medlemmer fremstår mer eller mindre som en familie, og et reforminitiativ i det institusjonelle perspektivet må tilpasses eksisterende normer og verdier. Det eksisterer en uformell handlingslogikk på hva som anses som «passende» atferd for de ansatte (Christensen et al., 2013:54). Når arbeidstakere blir gitt en ny oppgave, utføres handlingene i tråd med organisasjonens forventninger til atferd. Skal man lykkes i endring, må initiativet fungere som en *tilpasning* til eksisterende normer og verdier. Reformator har et ansvar i å forvalte den kulturen og de symbolene som er i organisasjonen (Christensen et al., 2013:65f), og kan således bygge oppunder menneskenes autonomi, tillit og lojalitet ved hjelp av deres egne historier og symboler (Bolman & Deal, 2010). Reform er dermed en «uformell menneskebehandling innen rammene av en formell organisasjon» (Christensen et al., 2013:125).

Historiske betingelser for reformideenes utforming

Begrepet *sti-avhengighet* er relevant i denne sammenhengen – en organisasjon skapes av de historiske «røttene» som har satt sine spor i organisasjonen. Dette gir organisasjonen stabilitet, rutiner og mening hos de ansatte (Brunsson & Olsen, 1990). Sti-avhengighet og de historiske betingede reglene kan være forklaringer på reformideers utforming. Et sentralt kjennetegn for reformer er nemlig at de sjelden inneholder ideer som ikke allerede eksisterer i virksomheten (Brunsson, 1990b). En generell innsikt er at «de selvfølgeliggjorte normene som finnes i sektorene preger ... innholdet i reformene, og de får ofte endringsforslagene til å framstå som både innlysende og nødvendige» (Moren, 2011:164). Reformater kobler ideene til de etablerte holdningene og verdiene som eksisterer i organisasjonen, og innordner seg aksept hos organisasjonens medlemmer. Selv om det for reformator kan fremstå som *måloppnåelse* når ideer blir implementert, kan det snarere være et *resultat* fra langvarige prosesser i forkant, som har utviklet seg uavhengig av reforminitiativet.

«Det institusjonelle perspektivet er betydelig mindre reform- og endringsoptimistisk perspektiv enn det instrumentelle organisasjons- og ledelsesperspektivet» (Blindheim & Røvik, 2012:114). Man tenker seg at organisasjonen er dynamisk, og endring vokser frem som «evolusjonære, naturlige utviklingsprosesser», gradvis påvirket av indre og ytre press (Christensen et al., 2013:59). Organisasjoner utvikles gradvis til «distinkte institusjoner der

medlemmenes tenkning og handlinger tar retning av lokale og historisk betingede regler» (Røvik, 2007:38). En reforms utforming vil derfor være begrunnet og argumentert ut i fra sine historiske betingelser.

Reformideers elastisitet og abstraksjon

Implementering av organisatoriske løsninger beror ikke bare på å tilpasse seg sine omgivelser og få aksept, det handler like mye om at organisasjoner har blitt stadig likere, på tvers av privat og offentlig sektor, og at organisatoriske problemer derfor også oppfattes som like (Røvik, 2007). Selv om det institusjonelle paradigmet argumenterer for at normer og verdier gjør organisasjoner stadig likere, er det likevel viktig å forstå at det eksisterer et kulturelt mangfold som gjør institusjonene *ulike* hverandre (Christensen et al., 2013:75). Dette gjør at reformideer blir tolket dertil ulikt. Reformers språk har av den grunn ofte en generell og abstrakt karakter, nettopp for å kunne være allmenngyldig, uavhengig av hvilken institusjon ideene skal inn i (Røvik, 2007). Masterideene er et eksempel på reformideer som er *abstrakte*. Kvalitet og evidensbasert praksis er uttrykk som man vanskelig kan være uenig i, men som heller ikke gir et godt bilde på hva det optimale er.

Det er i tillegg avgjørende at ideene fremstilles på en slik måte at de kan gjøre seg gjeldene i flere situasjoner, og således karakteriseres av å være *elastiske* (Røvik, 1998). Når institusjonene er ulike, er det viktig at ideene er tilstrekkelig elastiske for å kunne ha relevans i institusjonenes implementering. Ofte har ideer en elastisitet, nettopp fordi de ikke er fysiske gjenstander. Dette muliggjør institusjonenes en egen fortolkning av reformideene, uavhengig av om det har vært en bevisst strategi for reformator eller ikke (Christensen et al., 2013).

Reform som legitimering

Den institusjonelle tradisjonen legger til grunn at det eksisterer noen universelle, sosialt autoriserte ideer på hva god organisering er (Christensen et al., 2013). Man definerer oppskriftene som *institusjonalisert*, og med det menes det at «den innenfor en periode av mange blir oppfattet og gjerne omtalt som den riktige, den hensiktsmessige, den effektive, den moderne – og sogar den naturlige måten å organisere på» (Røvik, 1998:13). I tillegg til å være institusjonalisert, betraktes myter som *rasjonalisert* (Christensen et al., 2013:77). Det eksisterer en institusjonalisert vitenskapeliggjøring av ideene, hvor de opptrer som effektive virkemidler for å oppnå det ønskede målet.

Det er derfor ønskelig for reformator å trekke inn organisasjonsideer som kan gi de resultatene man ønsker. Ikke utelukkende for måloppnåelsens skyld, men òg for å vise at man er en organisasjon som henger med i tiden – ideene *legitimerer* endringsinitiativet. Å reformere er det beste beviset, ikke bare for at man handler korrekt, men at man har en evne til å fornye seg (Czarniawska-Joerges, 1990:224).

Organisasjoner som vil oppnå akseptering i omgivelsene, må demonstrere at man lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet (Christensen et al., 2013:76).

Man behöver inte heller fundera över vilka effekterna blir av nya former – det är inte effekterna som gör reformen viktig, utan reformen är viktig i sig; den är inte medel för att uppnå något annat utan har ett egenvärde (Brunsson, 1990b:33).

Dermed ender man i situasjoner hvor løsningene søker problemene, ikke motsatt, og effektene er ikke det viktigste motivet for reformen. Masterideenes eksistens spinner ut fra den samme tenkningen – de er legitimeringer på at institusjoner følger med i tiden (Røvik & Pettersen, 2014). Reform fungerer dermed som en *oversettelse*. Ikke bare er reformens ideer gjenstand for oversettelse inn i institusjonene, men også selve reformen er et symbol på de oversettelser som reformator har gjort. De ideene for moderne organisering som har påvirket reformator, har blitt videreformidlet inn i GLU-reformen.

Når ideer blir utformet som «beste praksiser», fungerer de som et rasjonelt redskap for å oppnå et bestemt mål. Dermed *må* reformideer også ha et instrumentelt tilsnitt, samtidig som de er institusjonalisert som et bærende symbol (Christensen et al., 2013:95). For å være et kraftfullt symbol for «beste praksis», må reformator overdrive det gode i reformen, og nedvurdere eventuelle motforestillinger. Gårdagens praksis må stemples som gammeldagse for å gi de nye ideene kraft.

Hvordan kan den institusjonelle tilnærmingen forklare variasjoner?

Når man skal iverksette endring må man være bevisst at endringsforsøk kan, og mulig bør, kjennetegnes ved å ha innflytelse på det jeg her har omtalt som kulturelle trekk i organisasjonen. Reformen må tilrettelegges den eksisterende kulturen i organisasjonen, skal den ha effekt (Christensen et al., 2013). En grunnleggende antakelse er likevel at institusjoner er ulike, og at en reform ikke klarer å samsvare med alle institusjoners egenart. I tillegg kan

man argumentere for at reformideer som berører individenes atferd og praksis, kompliserer mulighetene for at reformideen implementeres (Røvik, 2009). En naturlig konsekvens vil være at reformen resulterer i variasjoner.

Institusjoners sti-avhengighet kan være en viktig forklaring på hvorfor noen reformideer har vanskelig for å lykkes. Det er flere eksempler på at det offentlige ikke ivaretar de kulturelle og historiske elementene i sine reformforsøk, med det resultatet at effekten av endringen uteblir (Brunsson, 1990b). Det trenger ikke nødvendigvis være fordi reformator har hatt til å hensikt å utelate den institusjonelle tilknytningen i reformen, men simpelthen fordi eksisterende normer og verdier er vanskelige, om enn ikke umulige å konkretisere. Kulturen kan òg være inkonsistent – selv om reformens idé er den *beste* løsningen for virksomheten, kan de ansatte motsette seg endringen fordi den er iverksatt av en ytre instans, som for eksempel en leder eller av myndighetene. Til tross for at de ansatte *egentlig* ønsker endringen.

Et annet sentralt moment er at endringer i organisasjoners kultur krever tid (Christensen et al., 2013). Det er ikke synonymt med at reformer er meningsløse, snarere tvert om; reformer er viktig for å gi institusjonene *retning*. Hvis mange endringer blir innført, og de har samme retning, kan de i et lengre perspektiv lede til betydelige endringer hos institusjonene (Brunsson & Olsen, 1990:17). Man kan trekke en parallell til at ideer er «prat», og sosialiseres inn i virksomheten som abstrakt «sladder» (Røvik, 2007; Shaw, 2002). Med «prat» menes de uformelle relasjonene som foregår i virksomheten, og som har betydning for menneskenes atferd, holdninger og verdier. Reformideer vil spres, justeres og inkluderes i menneskenes «prat». Over tid vil prat påvirke praksis, og det som ved første øyekast virket motstridende for institusjoners kultur, har likevel trådd i kraft (Brunsson, 1990a:115). Hvor langt institusjonene har kommet i «pratingen» kan likevel variere, med det resultatet at reformers implementering er ulike hos institusjonene. I en slik argumentasjon synes den hyppige reformaktiviteten forsvarlig, så lenge reformideene hele tiden er innenfor den samme retningen. At reformideer utformes abstrakte og elastiske vil være av ekstra betydning i dette resonnementet, fordi det bidrar til at ideene raskere får fotfeste i institusjonene; de fortolkes og justeres til å faktisk påvirke menneskenes «prat».

Hvis reformers viktigste motiv er å skape legitimitet, kan man da finne holdepunkter for at det er tilstrekkelig å implementere bare *noen* reformideer for å skape legitimitet? Kan det til og med tenkes at ideene kan tas inn i institusjonene, uten at de egentlig har noen effekt? I et

institusjonelt paradigme kan det trolig det. Man åpner opp for en frikobling mellom strukturelle og symbolske trekk, og de faktiske handlingene og problemene i virksomheten (Christensen et al., 2013). «Reformarbeidet blir en fråga om avbildning eller imitation snarare än problemlösning (Brunsson, 1990b:33). Hvilke ideer institusjonene velger å implementere er sekundært – det viktigste er at man skaffer seg legitimitet. Omgivelsene, kulturen og strukturen i den enkelte institusjon, avgjør hvilke ideer som søkes implementert, noe som kan resultere i variasjoner mellom institusjonene.

3.3 Oppgavens forskningsspørsmål

På bakgrunn av utledet teori, kan forskningsspørsmålet utvides og spesifiseres slik:

- Hva er GLU-reformens enkelte og samlede programidé?
 - Hva er programideens programteori?
 - *Hva er problemene? (situasjonsteori)*
 - *Hva er løsningen? (effektteori)*
 - *Hva er målet? (verditeori)*
 - Masterideenes rolle i programideene:
 - *Er masterideen tilstede i programideene?*
 - *Er det én av ideene som fremstår som spesielt kraftfull?*
 - *Er det knyttet flere masterideer inn i samme programidé?*

Forskningsspørsmålenes hensikt er å avdekke GLU-reformens utforming, slik at den kan underkastes en instrumentell og institusjonell fortolkning.

4 Metode og data

I dette kapittelet vil jeg presentere hvilke metodiske valg som er tatt, og om studiens tilnærming har ulike begrensninger og muligheter. Oppgavens forskningsstrategi, validitet og reliabilitet vil òg bli gjort rede for.

Oppgavens «ramme» er presentert i problemstillingen. Studiens oppbygging er knyttet til problemstillingens formulering, og valg av metode og forskningsstrategi har til hensikt å støtte oppunder besvarelsen av problemstillingen (Blaikie, 2010:16). Valg av problemstilling er det viktigste man gjør i en studie, og en problemstilling bør utformes slik at den identifiserer «gaps in the current state of knowledge» (George & Bennett, 2005:74).

Problemstillingen i denne studien er som følger:

Kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?

Gjennom tidene har lærerutdanningen og lærerutdanningsreformer stadig vært gjenstand for forskning, også fra et styrings- og organisasjonsteoretisk perspektiv (Se feks. Afdal, 2012; Jakhelln, 2014; og Karlsen, 2005). Å forstå GLU-reformens utforming, og om utformingen kan forklare variasjoner i institusjonenes implementering, vil imidlertid gi ny innsikt om lærerutdanningsreformen, og er et bidrag til anvendt organisasjonskunnskap.

I tillegg til problemstillingen kan man utarbeide ett eller flere forskningsspørsmål (Blaikie, 2010:58). Forskningsspørsmålene, som beskrevet i pkt. 3.3, bidrar til å gi oppgaven en tydeligere retning, og er viktige for å definere og avgrense hva en ønsker å undersøke. I og med problemstillingen innledes med et implisitt «*hva* er reformens utforming», for deretter å ha et «*hvordan* forklare variasjoner», vil følgende definisjoner være nyttige for å oppklare studiens retning: «*what* questions require a descriptive answer; they are directed towards discovering and describing the characteristics of and patterns in some social phenomenon», og videre; «*why* questions ask for either the causes of, or the reasons for, the existence of characteristics or regularities in a particular phenomenon» (Blaikie, 2010:60).

Kvalitative og kvantitative metoder er et tradisjonelt skille i samfunnsvitenskapelig forskning (Aase & Fossåskaret, 2014:19). Forskningsspørsmålene dreier seg om å forstå sentrale, dominerende ideer – definert som programideer – og hvordan programideene kan gis innhold gjennom programteori og masterideer. Snarere enn å kvantifisere data, vil jeg forsøke å gå i dybden på relevante tekstlige data. Jeg vil derfor ha en kvalitativ tilnærming i studien (Bratberg, 2014:21).

4.1 Forskningsstrategi

Problemstillingen i oppgaven er knyttet til å forstå om GLU-reformens utforming kan forklare variasjoner i institusjonenes implementering. Studien har en abduktiv forskningsstrategi.

Ifølge Danermark (1997) er abduksjon en prosess hvor man forsøker å finne sammenhenger som ikke kommer frem i de innsamlede dataene, på grunnlag av de valgte teoriene.

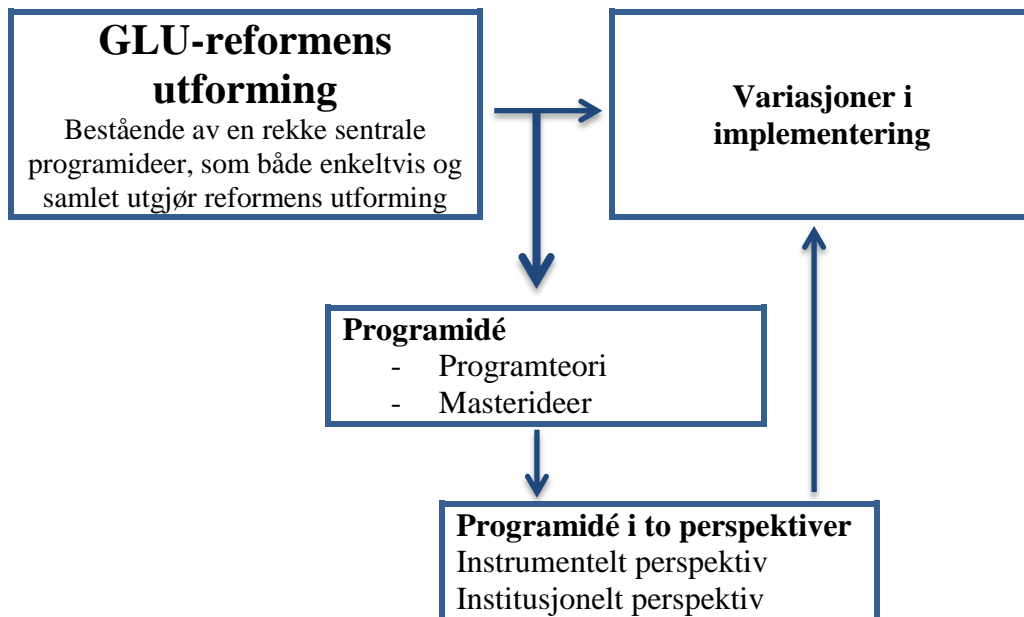
Programteori blir brukt for å forklare hvordan noe *skulle kunne* være, gitt at min fortolkning av dataene kan betraktes som rimelige. Jeg vil òg trekke inn masterideer, som forklarer noen av de bakenforliggende årsakene til GLU-reformens utforming. Danermark (1997) definerer dette som underkodet abduksjon – man må forsøke å avdekke noe som ellers blir tatt for gitt. Utfordringen ligger dermed i å oppdage nye strukturer eller forklaringer, som ikke er åpenbart eller eksplisitt. Forsøke å «se något som något annat» (Danermark, 1997:149); avdekke noe i dataene som ligger utenfor selve empirien.

Man kunne tenkt seg at oppgaven hadde hatt en annen tilnærming enn den abduktive forskningstilnærmingen, i og med det er presentert to ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Slik studie er lagt opp, med teoretiseringer *før* man har analysert empirien, gjør at man til en viss grad tilnærmer seg den deduktive forskningsstrategien. Det er likevel ikke slik at perspektivene forsøkes å avkrefte eller bekrefte i denne studien for å konstatere sannheter, slik det deduktive forfekter. Snarere danner teoriene et grunnlag for å rekontekstualisere en situasjon, eller i dette tilfellet en rekke sentrale problemer, grep og mål, inn i nye sammenhenger (Danermark, 1997:142). Intensjonen er å gjøre rede for hvordan noe *kunne* være. Gitt at de fortolkningene jeg legger til grunn er å betrakte som rimelige, kan man gå ut i fra at også konklusjonene vil være rimelige. Det er likevel en metode som krever høy grad av åpenhet, for ens egen fortolkning er aldri feilfri. Forståelsen av situasjoner, språk og sammenhenger vil alltid være preget av variasjoner, simpelthen fordi mennesker er ulike (Gilje & Grimen, 1993:143). Derfor bør mine forståelsesrammer og konstruksjon av

argumenter fremstå som adekvate og rimelige, slik at validitet og reliabilitet opprettholdes (Vedung, 2009:52).

4.2 Konkretisering av forskningsdesign

Mitt forskningsdesign kan illustreres slik:



Figur 4.1: Studiens forskningsdesign.

Oppgaven er disponert som en toleddet analyse. Det første leddet er å analysere GLU-reformens hoveddokument, Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009). En grunnleggende antakelse er at sentrale programideer enkeltvis og samlet utgjør GLU-reformens utforming, og for å forstå programideene trekker jeg inn *programteori* og *masterideer*. Det andre analyseleddet innebærer en «analyse av analysen», hvor programideene blir fortolket i lys av to organisasjonsteoretiske tilnæringer; det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Perspektivene har ulike forklaringer på hvorfor reformideer kan resultere i variasjoner under implementering. Studiens problemstilling blir besvart ved å trekke sammen GLU-reformens utforming og perspektivenes forklaringer på variasjoner.

4.3 Valg og innhenting av data

Dataene som er benyttet i oppgaven betraktes som «social artefacts», eller som *sekundære data* (Blaikie, 2010:161; Moren, 2011:56; Ringdal, 2007:98). Til forskjell fra mer direkte innsamlingsteknikker, som intervju, spørreundersøkelser eller lignende, er empirien i denne oppgaven «spor» etter sosiale aktiviteter. Mitt empiriske grunnlag er Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009). Til en viss grad har forskrifter, forarbeider og pressemeldinger blitt trukket inn for å få en større klarhet i noen av de sentrale ideene, men disse kildene utgjør kun en liten del av grunnlaget. Alle dataene er institusjonelle og offentlige kilder, som er lette å innhente på nettsider eller biblioteker. Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) argumenterer både med bakgrunn i fortid og fremtid, og et typisk kjennetegn for slike data er at språket er utpreget formelt og offentlig, uten at forfatteren «kommer til syne» i formuleringene. Språket er et viktig redskap i politikk, og argumenter «pakkes» gjerne inn i retoriske «perler». Dermed har det vært utfordrende å finne essensen i de skrevne poengene, og utkrystallisere noen sentrale ideer. For å lykkes krever det at dataene undersøkes godt og at man med nøysomhet konkretiserer reformators budskap (Moren, 2011:58).

En annen datakilde er Følgegruppens fem rapporter fra 2010-2015. Rapportene vil ikke bli analysert, men benyttes som bakgrunn for valg av problemstilling; *kan grunnskolelærerreformens utforming forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering*. Flere av de sentrale ideene i GLU-reformen har blitt fulgt som en rød tråd i Følgegruppens arbeid, og deres mandat har vært å følge institusjonenes implementering av reformen. I Følgegruppens siste rapport er det presentert en oppsummering på hvilke momenter i reformen som anses som løst og ikke løst (se vedlegg 1).

Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) er et grundig bearbeidet dokument, hvor reformator har basert argumentasjonen på annen informasjon og forskning, i tillegg til egne politiske vurderinger. Tidligere evalueringer av allmennlærerutdanningen¹¹ har vært særlig betydningsfulle for GLU-reformens utarbeidelse, i tillegg til annen forskning innenfor allmennlærerutdanningen. Disse dokumentene har ikke blitt analysert i denne studien, men har likevel blitt lest for å forstå reformators kunnskapsgrunnlag.

¹¹ Blant annet NOKUT (2006) og Norgesnettrådets evaluering (2002)

Det er òg blitt produsert *primærdata* i denne studien. Selve innhenting av dataene, analysene og rapporteringen, er det jeg som har vært ansvarlig for. Dette blir karakterisert som et resultat av min kontakt med empirien, og er et viktig grunnlag for drøftingen i oppgaven. Det er min forståelse av empirien som blir koblet mot det teoretiske grunnlaget (Blaikie, 2010:160).

4.4 Datareduksjon og analyse

Når problemstillingen er utformet, har man avgrenset oppgaven innenfor et tema. På grunnlag av problemstillingen gjør man rede for relevant teori, og man henter inn relevante data (Blaikie, 2010). Den videre prosessen er å tolke dataene og konkretisere sine forståelser, slik at dataene kan bli analysert på bakgrunn av problemstillingen og de teoriene man har lagt til grunn. Mitt første steg er å klarlegge de sentrale, dominerende ideene som preger GLU-reformen.

For å finne GLU-reformens sentrale, dominerende ideer har jeg trukket inn elementer fra idéanalysens metodikk. Tilnærmingen er innenfor hva vi kan betrakte som abduktiv forskningsstrategi. Det handler om en «kvalitativ analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side ved analysen. ... Det fortolkende i analysen betyr at idéanalysen vil gå bakenfor teksten for å få tak på dens underliggende antagelser og overbevisninger» (Bratberg, 2014:57). Idéanalyse åpner med andre ord opp for at forskeren får et større fortolkningsrom i analysen, forutsatt at konklusjonene med rimelighet kan spores tilbake til teksten.

En idé defineres i denne oppgaven som en «tankekonstruksjon som til forskjell fra inntrykk og holdninger utmerkes av en viss kontinuitet» (Bratberg, 2014:58). Ideer deles gjerne i to kategorier. Det første er ideer som er *normative*. Høyere kvalitet i utdanningen vil regnes som en slik normativ idé. Ideene kan òg være deskriptive, og vil da uttrykke en antakelse om hvordan verden ser ut. Ofte kan slike ideer bekreftes eller forkastes av empiri.

Argumentasjonslogikken i deskriptive ideer minner i så måte om kausale sammenhenger, slik vi leter etter i programteoriens effektteori. Særlig innenfor politikk er det viktig å fremstille ideer som kausale sannheter, uten at det nødvendigvis tas hensyn til hvilke andre forhold som virker inn på ideens utfall. Selv om man teoretisk klarer å skille normative og deskriptive ideer relativt godt, vil deskriptive ideer ofte ha en normativ forankring (Bratberg, 2014:60).

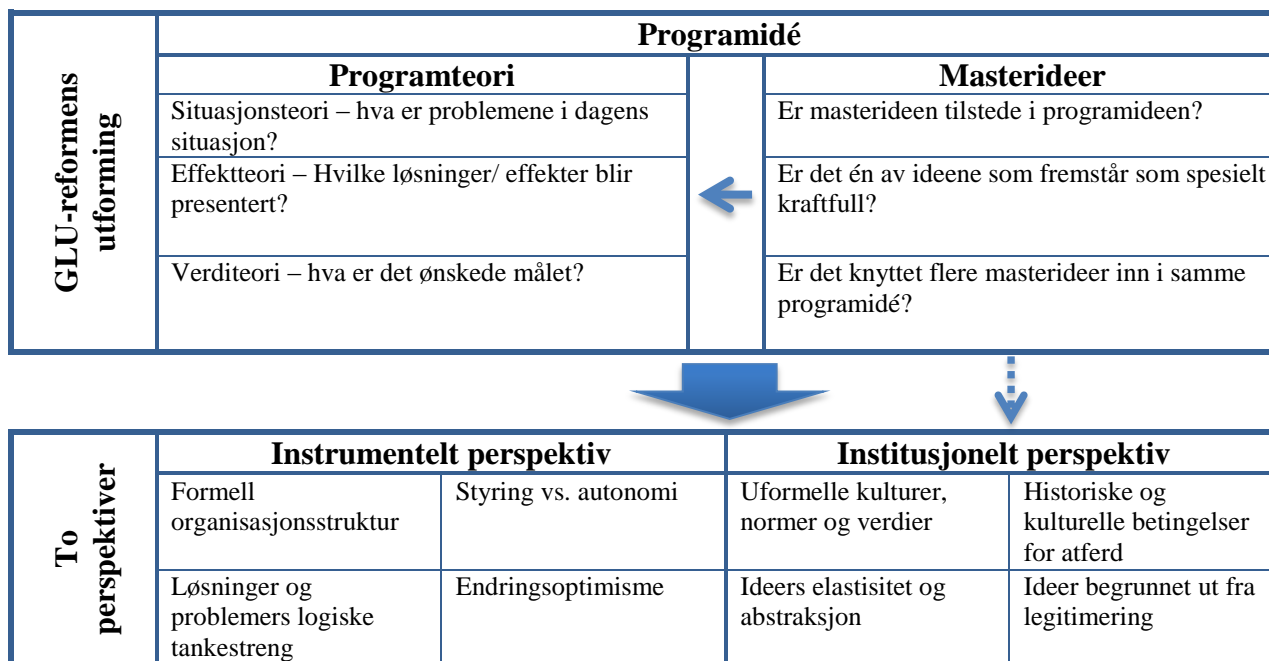
Et annet kjennetegn ved ideer er at de er fremstilt på en slik retorisk måte at de argumenterer *for* endring. Man vil da kunne definere ideologisk endring som å justere virkemidler, skifte virkemidler eller skifte av politisk mål (Bratberg, 2014:66). I denne studien er det viktig å skille mellom hvordan de sentrale ideene benytter seg av ulik retorikk og argumentasjon, og hvilke politiske grep reformator ser for seg, for å lykkes med reformens intensjon. Når jeg skal undersøke om noen av masterideene fremstår som særlig kraftfull, vil denne klassifiseringen bli lagt til grunn: hvorvidt masterideen brukes for å skifte virkemidler eller mål.

Tekstanalyse og retorisk analyse er tradisjonelt regnet som metodikk innenfor humaniora, fremfor den statsvitenskapelige disiplinen. Like fullt er det skrevne dokumenter som danner min empiri, og det er derfor hensiktsmessig å ha en viss innsikt i hvordan argumentasjon og retorikk blir brukt for å få frem reformators ideer. Politikk er først og fremst språkliggjøring av ideer. Derfor må jeg ta høyde for hvordan reformator «bruker språket som verktøy for å oppnå tillit og overbevisning ...» (Bratberg, 2014:16).

Mitt første analytiske steg har altså vært å lese hele Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009), for å avdekke hvilke sentrale, dominerende ideer som blir beskrevet. Underveis i lesingen markerte jeg all tekst som kan høre til den enkelte idé, i dataprogrammet NVivo. I NVivo kan man enkelt samle all tekst som hører til én idé i ei fil, uavhengig av hvor det står i teksten. Enkelte ideer har vært beskrevet på opptil 14-16 ulike sider, og kategoriseringen i NVivo har vært en stor støtte i arbeidet. Totalt har jeg funnet tolv ideer i Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009), som enkeltvis og samlet representerer GLU-reformens utforming¹².

Deretter har jeg gått inn i hver enkelt av de tolv programideene, til hensikt å finne ideenes programteori. Dataanalysen er presentert i figur 4.2. Som det fremkommer av figuren, vil en programteoretisk analyse innebære å uthente reformators problemforståelse, løsningsforslag og mål til hver enkelt idé. I programteori er dette beskrevet som situasjonsteori, effektteori og verditeori.

¹² En kort presentasjon av hver programidé og deres status etter fem år, er gjort rede for i vedlegg 1.



Figur 4.2: Kategoritabell for analyse av GLU-reformens utforming, og organisasjonsteoretiske perspektiver.

Etter den programteoretiske analysen, fortolker jeg programideene og deres programteori i lys av masterideene. Som illustrert i figur 4.2, vil jeg undersøke hvorvidt masterideene er tilstede i programteoriens tre ulike aspekter. Et eksempel er masterideen kvalitet, som vi finner i programideen om differensiering. Allmennlærere med for mange fag i porteføljen, kan gå på bekostning av kvaliteten i undervisningen mener reformator (situasjonsteori). Løsningen er differensiering (effektteori) – og differensiering vil være en viktig løsning for å øke kvalitet (verditeori). Dermed kan vi konstatere at masterideen *er* tilstede i ideens programteori. Slik vil jeg gå gjennom hver enkelt programidé, på jakt etter de fire masterideene kvalitet, ledelse, accountability og evidensbasert praksis. De tre spørsmålene som knytter seg til masterideene er beskrevet i figur 4.2 under masterideer.

Programteori og masterideer utgjør den enkelte programidé, og alle tolv ideer er både enkeltvis og samlet en beskrivelse av GLU-reformens *utforming*. Den andre analysen jeg gjør, dreier seg om å forstå hvordan GLU-reformens utforming kan forklare variasjoner i implementering, i lys av to perspektiver. De organisasjonsteoretiske perspektivene gjør rede for et «ideal i sin rene form, som fenomener i den komplekse og mangetydige verden kan måles opp mot» (Bratberg, 2014:66). Instrumentelt og institusjonelt perspektiv har begge fire ulike synspunkt i reformtenkningen, og reformens utforming knyttes inn til de ulike

momentene, avhengig av hvor godt de passer med det «rene idealet». I og med tenkningen i masterideene er innenfor en institusjonell tilnærming, vil funnene fra masterideene særlig bli trukket inn i det institusjonelle perspektivet¹³. Det er fra dette ståstedet jeg vil besvare oppgavens problemstilling: *kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjoner i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering.*

4.5 Styrker og svakheter ved studien – oppgavens troverdighet

Underveis i arbeidsprosessen har jeg funnet oppgavens forskningsspørsmål som nyttige og mulig å besvare, og det har bidratt til å avgrense oppgavens omfang. Etter mitt syn har forskningsspørsmålene bygget oppunder hvilke beskrivelser som knytter seg til en reforms utforming på en sannferdig og nøysom måte, gjennom programteori og masterideer. Særlig masterideene tror jeg styrker oppgaven i å avdekke hva som er GLU-reformens utforming. Jeg har òg funnet GLU-reformens utforming, slik den er blitt fremstilt gjennom programteori og masterideer, som relevant for å besvare oppgavens problemstilling. Det er likevel sannsynlig at andre forskningsspørsmål og en annen konstruering av problemstilling ville ha gitt andre funn.

Et annet aspekt som har betydning for studiens troverdighet, er uthentingen av de sentrale ideene som preger GLU-reformen. Det er ikke utenkelig at noen andre, med et annet ståsted og annen akademisk bakgrunn, kunne ha funnet argumenter for *andre* ideer enn de tolv jeg legger til grunn. Likevel synes de tolv ideene å være vel fundamentert, all den tid også Følgegruppen omtaler flere av ideene som sentrale intensjoner i GLU-reformen. Mitt arbeid i Følgegruppens sekretariat har gitt meg muligheten til å gå i dybden av Følgegruppens innsamlede datagrunnlag, og har etter min vurdering bidratt til å styrke oppgaven. Jeg har ikke noe relasjon til lærerutdanningen forøvrig, noe som trolig har bidratt til at min objektivitet til emnet har blitt ivaretatt.

Opgavens tema vurderer jeg som aktuelt i tiden, spesielt fordi opplæring og utdanning spiller en sentral rolle i norsk politikk. I møte med en ny reform om kun to år, er det særskilt viktig

¹³ Masterideene kan naturligvis gis en instrumentell fortolkning også, all den tid masterideer er en meningsbærer for noen kollektive, rasjonaliserte normer for god organisering. I denne studien har jeg likevel valgt å plassere masterideene opp mot den institusjonelle tenkningen. Fordelen ved å gjøre det slik, er at masterideene da supplerer det programteoretiske aspektet, som ellers er preget av noen klare instrumentelle mål-middel-trekk. Samlet gir det et godt grunnlag for å studere GLU-reformens utforming i to ulike organisasjonsteoretiske perspektiver.

med kunnskap om reformers implementering. Selv om det kun er grunnskolelærerreformen som er blitt undersøkt i denne studien, kan oppgaven ha potensial til å være teoretisk generaliserende. Hvorvidt en studie kan være generaliserende, avhenger av hvor stort det empiriske grunnlaget har vært (Danermark, 1997:129). I mitt tilfelle er det i hovedsak Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009). Dette impliserer at studien ikke kan representere kunnskap om andre reformer enn GLU-reformen, men likevel kan utlede noen teorier, basert på de forhold som GLU-reformen bygger på. Skal teoriene etterprøves, krever det imidlertid at noen grunnleggende forhold kan være sammenlignbare med GLU-reformen sine. Studiens hensikt er å gå i dybden for å forstå noe man i utgangspunktet ikke hadde innsikt i på forhånd, noe som trolig kan gi nyttig kunnskap, i møte med nye reformer (Yin, 2014:20f).

Det er verdt å understreke at den abduktive forskningsstrategien, slik den benyttes i denne studien, bygger på en hermeneutisk forståelse, hvor mine fortolkninger «slipes» og fornyes i møte med den empiriske analysen underveis i prosessen (Gilje & Grimen, 1993). Det er viktig at mine fortolkninger kommer frem i løpet av oppgaven, for å sikre validitet og reliabilitet. Et grunnleggende moment er at «jo mer vekt som legges på tolking, jo større vanskeligheter står analysen overfor når det gjelder reliabilitet i betydningen etterprøvbarehet» (Bratberg, 2014:21f).

Det er også avgjørende at jeg gjør rede for hva de ulike begrepene innebærer, og hvordan de ulike analysedelene henger sammen. Særlig operasjonaliseringen av masterideenes sammenheng har vært utfordrende, fordi de griper inn i studien på flere måter; masterideer er en del av programteori, en del av reformens utforming, men også en forklaringsvariabel i det institusjonelle perspektivet som legitimering. At masterideens plassering og øvrige begreper kommer tydelig frem, er av vesentlig betydning, både av hensyn til oppgavens validitet, men òg fordi det er helt avgjørende for hvilke konklusjoner som blir trukket frem (Bratberg, 2014).

Det er viktig å bemerke at jeg i liten grad referer til sidetall i Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) når jeg presenterer funnene i kapittel 5. Årsaken er at jeg i den programteoretiske analysen har forsøkt å se koblinger både av formell og uformell karakter, basert på et helhetlig inntrykk av hver programidé. Kapittel 5 fremstår i så måte som et sammendrag av Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009), på bakgrunn av mine fortolkninger. Dette har naturligvis betydning for oppgavens etterprøvbarehet, og er således en svakhet ved studien.

En annen mulig svakhet ved studien er at jeg ikke i større grad bruker annen empiri enn Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009). Relevante evalueringer og forskning om lærerutdanning har riktignok blitt lest, men det er trolig en rekke dokumenter som har blitt produsert før GLU-reformen, som kan øke innsikten i reformators intensjoner. Dersom disse dokumentene har relevans for reformens programidé, burde de vært inkludert som en del av oppgavens empiri. Av hensyn til tid og oppgavens omfang, har det dessverre ikke vært mulig å inkludere annen data enn selve stortingsmeldingen og enkelte evalueringer i oppgaven.

Et annet moment som angår oppgavens empiri, er at jeg kunne ha intervjuet personer som var med i utarbeidelsen av GLU-reformen for å avdekke reformators intensjoner. Dette ville vært en styrke for oppgaven, men ville imidlertid gitt oppgaven en annen vri. Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) er det dokumentet som i størst grad fremstiller reformators intensjoner, og er det dokumentet som lærerutdanningsinstitusjonene i hovedsak har forholdt seg til.

Alle disse momentene har betydning for studiens validitet og reliabilitet, og forhåpentligvis har refleksjonene bidratt å gi forskningsprosessen en åpenhet og kvalitetssikring. Den programteoretiske tilnærmingen står likevel sentralt, hvor man ikke nødvendigvis skal finne det konkrete svaret på hva som var reformators intensjoner, men man søker å finne hva som *kan* ha vært reformators intensjoner. Mine fortolkninger står sentralt, og vil bli gjort rede for underveis i oppgaven.

5 Resultater

Denne studien ønsker å drøfte hvorvidt grunnskolelærerreformens utforming kan bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering. Et grunnleggende resonnement er at GLU-reformen, slik den er utformet, ikke *kan* resultere i annet enn variasjoner. Resultatene er utledet fra en kvalitativ dokumentanalyse av Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009), hvor jeg har avdekket tolv sentrale, dominerende programideer, som dernest er gruppert inn i 3 innsatsområder. Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) har en lignende tredelt inndeling av sine innsatsområder. De tolv programideene og innsatsområdene er presentert i figur 5.1.

Innsatsområder:	Programideer:
<i>Det første innsatsområdet:</i> Utvikling og spesialisering av læreren	1) Differensiering 2) Et nytt pedagogikkfag 3) Utrede/etablere masterfag 4) Etablere sentre og forskerskoler 5) Forskningsbasering
<i>Det andre innsatsområdet:</i> Struktur og innhold i lærerutdanningen	6) Nasjonal og internasjonal orientering 7) Styrket relasjon til praksisfeltet 8) Departementets adgang til styring og kvalitetssikring 9) SAK-samarbeid
<i>Det tredje innsatsområdet:</i> Samfunnets behov for lærere, og lærerutdanningens behov for studenter	10) Rekruttering og insentiver 11) Nye rekrutteringsveier 12) Beholde flere lærere

Figur 5.1: GLU-reformens tolv sentrale programideer, fordelt inn i tre innsatsområder.

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for GLU-reformens tolv programideer, presentert gjennom programteori og masterideer. Programteori dreier seg om å forstå reformens ideer i tre ulike aspekter: situasjonsteori, effektteori og verditeori. Masterideene er fire kraftfulle og formative ideer, som har en evne til å påvirke vår tids skolereformer. Først ønsker jeg imidlertid å gjøre rede for en samlet analysen av GLU-reformens programideer som helhet.

Én idé som ikke er inkludert i analysen, men som likevel fremkommer i Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009), er de grepene departementet gjør for å sikre samisk lærerutdanning for etniske samer. Stortingsmeldingen drøfter utdanningens problematiske rekrutteringsgrunnlag

og mulige tiltak. Departementet har imidlertid gitt Samisk Høgskole i Kautokeino mandat til å utarbeide egne rammeplaner, og er fristilt de nasjonale føringene. Den samiske utdanningen er av den grunn ikke inkludert videre i analysen.

Likevel er samisk språk, kultur- og tradisjonskunnskap viktig for den norske identiteten, og er noe alle lærere i Norge bør ha kjennskap til. *Samiske perspektiver* er derfor en bestanddel i de grunnleggende kompetansene grunnskolelærere bør inneha, og vil bli omtalt senere i kapittel 5, men dette er altså noe annet enn de grepene som gjøres direkte i tilknytning til de etniske samene.

5.1 Samlede programteoretiske innsikter

Som angitt i forskningsspørsmålet, utgjør alle programideene samlet et bilde på GLU-reformens utforming. I dette delkapittelet vil jeg gjøre rede for hvilke overordnede innsikter den programteoretiske analysen har gitt meg.

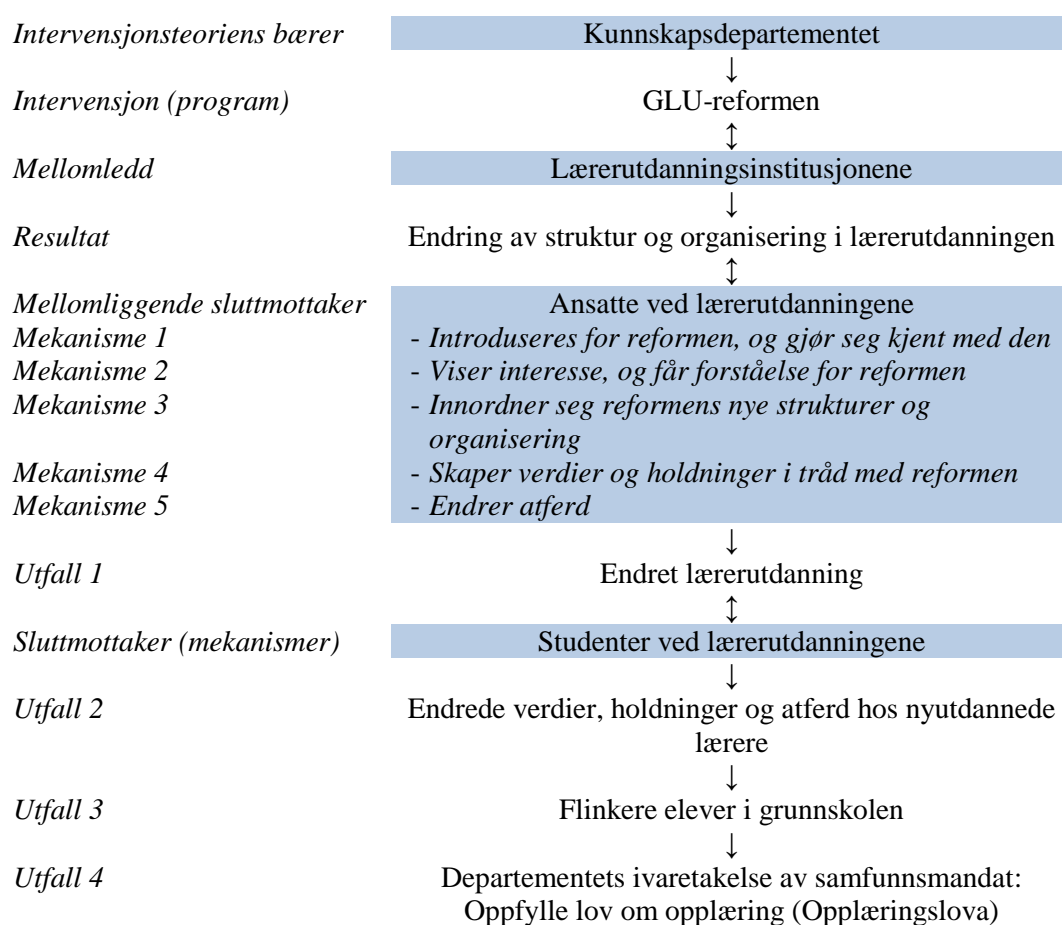
5.1.1 Samlede situasjonsteoretiske innsikter

Problembeskrivelsene i GLU-reformen er mange. I hovedsak dreier problemstillingene seg om hvordan dagens situasjon er, og i mindre grad om hvordan utviklingen av problemet har vært og årsaker til problemene. Problemets størrelse hvis ingenting blir gjort, og mulige konsekvenser av å være passive, blir ikke eksplisitt omtalt i noen ideer, med unntak av ideene i det tredje innsatsområdet. En kunne selvfølgelig tenkt seg at reformator vurderte mulige konsekvenser dersom de forholder seg passive. «Krisescenarier» er ikke en helt uvanlig måte å underbygge endringsinitiativ på, men det blir altså ikke beskrevet i GLU-reformen.

En annen situasjonsteoretisk innsikt som synes gjeldende for hele reformens programidé, er at lærerutdanningen og læreryrket har fått lavere status. Det kommer særlig til uttrykk i det tredje innsatsområdet, men man får likevel inntrykk av at yrkets status har betydning i de andre innsatsområdene. En tredje overordnet innsikt, er at situasjonsteoriene i stor grad beskriver problemene som felles for alle institusjoner, til tross for at det er grunn til å tro at institusjonene opplever utfordringene ulikt.

5.1.2 Samlede effektteoretiske innsikter

I Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) er det beskrevet flere ulike aktører og institusjoner. Hvordan de ulike aktørene påvirker hverandre er ikke alltid like eksplisitt forklart, men man kan likevel få en forståelse av hvilke kausale effekter reformator så for seg. I figur 5.2 er det skissert en modell på hvordan GLU-reformen trolig er tenkt å virke – forestillinger om hvilke aktører som bidrar til å påvirke, redusere eller fjerne de aktuelle problemene:



Figur 5.2: GLU-reformens sannsynlige effektteori

I Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) kommer det frem at Kunnskapsdepartementet er gitt en spesiell overordnet rolle for lærerutdanningen, sammen med lærerutdanningsinstitusjonene:

Lærerutdanning er en kompleks utdanning med store kvalitetsmessige, organisatoriske og styringsmessige utfordringer. Departementet mener dette krever sterkere styring av utdanningen både fra myndighetenes og fra institusjonenes side (St. meld. nr. 11, 2008-2009:16).

GLU-reformen er et bilde på det intervensjonsprogrammet som ble iverksatt i 2009, og er et uttrykk for departementets bevisste og aktive forsøk på å endre strukturelle og kulturelle trekk ved lærerutdanningene – slik reform er definert i denne studien.

Lærerutdanningsinstitusjonene er nøye beskrevet i Stortingsmeldingen, og fungerer som et mellomledd for intervensjonen for å bringe reformens ideer videre til de ansatte. Når reformen beskriver utdanningsinstitusjonene, er det som regel gjennom begrep som «institusjonsstyrene» og «den øverste ledelsen». Ledelsens ansvar er å ivareta mål og strategier i reformen, etablere hensiktsmessig organisering og struktur, klarlegge roller og å skape en samlende visjon for lærerutdanningsoppdraget. Hvis ledelsen tar det ansvaret de er gitt, vil resultatet forhåpentligvis være en *planmessig* endring av lærerutdanningen – ny struktur og organisering.

Store deler av reformen er tilsiktet innholdet i lærerutdanningen, og de ansatte ved institusjonene. I figuren er det notert fem mekanismer hos mellomliggende slutt-mottaker, som illustrerer en tenkt prosess. De utgjør effektteoriens generative mekanismer. Mekanismene er ikke beskrevet i reformen, men en kan likevel tenke seg at mekanismene, særlig 3-5, er avgjørende premisser for at lærerutdanningen skal endres. Det som imidlertid *blir* beskrevet, og i høyeste grad har betydning for de ansattes atferd, er lærerutdanningenes kultur. Stortingsmeldingen beskriver to kulturelle tradisjoner: en *seminartradisjon*, preget av tette sosiale miljøer, høy autonomi, praksisnærhet og klasseromsundervisning, og en *universitetstradisjon*, med forskningsorientering, forelesningsundervisning og åpne sosiale miljøer. En nærliggende tanke er at reformator har inkludert kultur for å språkliggjøre kulturens betydning i implementeringsprosessen.

«Det mest overgripande er retninga av og innhaldet i den kollektive lærerutdanningskulturen ved kvar institusjon. Han har konsekvensar for heile utdanninga». Ofte blir denne kulturen en forklaringsfaktor når det gjelder kvaliteten i allmennlærerutdanningen (St. meld. nr. 11, 2008-2009, s. 69).

Hvis man lykkes i å endre de ansatte, så vil sannsynligvis lærerutdanningen òg endres. Ny lærerutdanning vil dernest ha betydning for studentene ved lærerutdanningene – i figuren beskrevet som reformens slutt-mottaker. Endringer hos studentene fremstår som et viktig argument i GLU-reformen, fordi det er studentene som skal utgjøre samfunnets nye lærere.

5.1.3 Samlede verditeoretiske innsikter

Endelig kan man snakke om tre viktige utfall, som kan betraktes som verdimeslige mål. Det første er endrede verdier, holdninger og atferd hos nyutdannede lærere. Lærerrollen er behørig beskrevet i GLU-reformen, og læreren er en betydningsfull faktor for elevenes læring i skolen.

Hvis man klarer å forme studentene til å fylle den lærerrollen departementet ønsker, vil et resultat være å styrke elevene i grunnskolen. Elevene ser ut til å være en «rød tråd» i nær sagt all argumentasjon, og blir fremhevet allerede i GLU-reformens første avsnitt:

Elevene er de viktigste i skolen. Regjeringens mål er at skolen skal bidra til å ruste barn og unge til å møte livets oppgaver og mestre utfordringer sammen med andre. Skolen skal gi elevene gode muligheter til å utvikle seg ut fra sine egne forutsetninger og interesser, og den skal bidra til dannelse, sosial mestring og selvstendighet (St. meld. nr. 11, 2008-2009:9).

Det tredje utfallet er knyttet til departementets rolle som samfunnets «organ». GLU-reformen knytter sitt samfunnsmandat opp mot å fylle opplæringslovens formålsparagraf, som jeg henviste til innledningsvis. I snart 200 år har ivaretagelse av formålsparagrafen vært dreiepunktet i skole- og utdanningsutvikling.

Andre aktører blir også presentert i GLU-reformen, som for eksempel sentre, skoleeiere, praksisskolelærere og Følgegruppen. De er sentrale aktører, men opererer på «utsiden» av modellen beskrevet i figur 5.2, og er av den grunn ikke inkludert.

5.2 Det første innsatsområdet: utvikling og spesialisering av læreren

I det første innsatsområdet er det samlet fem sentrale, dominerende ideer fra GLU-reformen, som alle berører utvikling og spesialisering av læreren. Programideene er:

- 1) **Differensiering:** etablere en fireårig differensiert grunnskolelærerutdanning som består av 1.-7. trinn (med vekt på begynneropplæring, normalt fire undervisningsfag, hvorav norsk og matematikk er obligatoriske) og 5.-10. trinn (normalt tre undervisningsfag på 60 studiepoeng).

- 2) **Et nytt pedagogikkfag:** innføre et nytt, felles obligatorisk pedagogikkfag, pedagogikk og elevkunnskap (PEL), på 60 studiepoeng for begge løpene.
- 3) **Utrede/etablere masterutdanning:** utrede overgang til femårig masterutdanning for lærere til grunnskolen, og etablere 800 studieplasser på masternivå rettet mot grunnskolen.
- 4) **Etablere sentre og forskerskoler:** etablere sentre for fremragende undervisning i lærerutdanningene, og etablere forskerskole for lærerutdanningene.
- 5) **Forskningsbaserings:** lærerne skal være oppdatert på og bidra til forskning om skole og undervisning, elevenes læring og utvikling og om lærerutdanningen selv.

Jeg vil videre gjøre rede for ideenes situasjonsteori, effektteori og verditeori. Tematisk hører programideene naturlig sammen, og deres situasjonsteori og verditeori vil derfor bli presentert sammen.

5.2.1 Situasjonsteori – hvilke problemer ønsker det første innsatsområdet å løse?

I det første innsatsområdet er det et betydelig antall beskrivelser av «problemets størrelse i dag». De fleste problemene er av en deskriptiv karakter, og begrunnes ut fra evalueringer og undersøkelser av allmennlærerutdanningen.

Det første innsatsområdet aktualiserer flere problemer og utfordringer knyttet til lærerne og grunnskolens behov. Blant annet heter det at elevenes faglige kompetanse må styrkes, og problemet er underbygget med at «internasjonale undersøkelser og nasjonale prøver viser at norske elever har svakere faglige kunnskaper og ferdigheter enn regjeringen ønsker» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:10). Allmennlærerutdanningen blir vurdert til å være for bred til å kunne gi den nødvendige faglige og pedagogiske kompetansen som alle trinn og fag i skolen trenger. Pedagogikkfaget er blitt for akademisk, noe som har gått på bekostning av fagets profesjonsretting. Forskningen i faget har hatt lite omfang, og har i liten grad hatt læreren og læreryrket som adressat. Dermed har ikke pedagogikk hatt den sammenbindende autoriteten som var ønsket, i å gi lærerkandidatene de kompetansene, utover det rent faglige, som grunnskolen har hatt behov for.

Det blir videre presisert at ny kunnskap om læring og skoleutvikling i liten grad knyttes systematisk inn i skolens arbeid. Det er manglende integrering mellom teori, praksis og den

didaktiske tilnærmingen lærere må ha i sin lærergjerning. Begrepene teori, praksis og didaktikk blir ofte satt sammen når man drøfter lærerutdanningens helhet og sammenheng, og kvalitet og relevans i utdanning av lærere. Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) presiserer at helhet og sammenheng, gitt gjennom integrering av praksis, teori og didaktikk, har vært et viktig mål i alle senere reformer, men fremdeles fremstår som et utviklingsområde.

Et annet moment som henger sammen med manglende integrering av ny kunnskap og læring i skolen, er fagtilsattes FoU-arbeid¹⁴. I dag er lærernes praksis for erfaringsbasert. Det er flere utfordringer for å øke FoU-satsingen, blant annet har noen institusjoner lav andel tilsatte med førstestillingskompetanse, det er uklare tematisk prioritering og svak kultur for publisering. I tillegg er praksisfeltet og lærerstudenter lite inkludert i tilsattes FoU-arbeid.

En utfordring NOKUT påpekte i evalueringen av allmennlærerutdanningen, er at kravene studentene møter underveis i studien er uklare og svake. Det er en økende tendens til at studenter ikke møter til undervisning, og for de fleste institusjoner er frafall problematisk. Noe av årsaken tilskrives utdanningens status, og at utdanningen vurderes til å være lite krevende. Undersøkelser viser òg at det er «avstand mellom studenters og lærerutdanneres forventninger og krav til utdanningen, og til hverandre» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:22).

Idé nummer 3 og 4 (sentre og forskerskoler, og femårig master) har ikke egne problembeskrivelser, men er likevel tett knyttet til de problemene som til nå er beskrevet. Det er behov for mer kunnskap om undervisning og nasjonal utvikling, forskningen må styrkes og lærerne må spesialiseres. Mastersatsingen sees også i lys av Bolognaprosessen, hvor utdanninger skal tilpasses et mer likeverdig, europeisk utdanningssystem.

5.2.2 Effektteori – hvordan ønsker det første innsatsområdet å løse problemene?

Differensiering er et grep rettet mot det planmessige arbeidet ved utdanningsinstitusjonene. Det handler om å strukturere utdanningen på en slik måte at det tydelig fremgår hva utdanningen skal kvalifisere til. 1.-7. trinn skal ha særlig fokus på begynneropplæring, normalt fire undervisningsfag, hvorav norsk og matematikk er obligatoriske. 5.-10. trinn bør normalt ha tre undervisningsfag, men ingen obligatoriske. Argumentet er at valgfrie fag sikrer

¹⁴ FoU = Forsknings- og utviklingsarbeid

studentenes motivasjon og interesse. Begge løp skal ha PEL, bygge undervisning på fagdidaktikk, ha bacheloroppgave i tredje året, og naturlig integrere de grunnleggende ferdighetene i alle fag¹⁵. Utdanningene skal videre gi kunnskap om flerkulturelle og samiske perspektiver. De tre overlappende trinnene i utdanningen (5.-7. trinn) har til hensikt å skape fleksibilitet ved tilsetning i grunnskolen, i tillegg til at det åpner opp for noe undervisning på tvers av studieløpene, forutsatt at det naturlig passer inn med læringsutbyttebeskrivelsene. Differensieringen knyttes til det organisatoriske, men berører òg tilsatte ved institusjonene, i og med det blir nye instruksjoner for vektleggingen av fag og didaktikk. For eksempel vil matematikdidaktikk være ulik, avhengig av om studentene skal undervise 6- eller 16-åringer.

Idé nr. 2, et nytt pedagogikkfag, er et grep som har betydning for institusjonenes tilsatte. Undervisningen i faget «pedagogikk og elevkunnskap» skal ha tre viktige funksjoner: gi en faglig plattform, gi metodisk kompetanse, og gi kompetanse for å ivareta relasjonelle og sosiale forhold. Danning er et sentralt begrep for å forstå de relasjonelle og sosiale forhold. Hvis de ansatte lykkes i å skape et fag som fungerer bindende, og kan danne det helhetlige og sammenhengende «bildet» som mangler i lærerutdanningen, så vil de nye grunnskolelærerne ha den nødvendige plattformen for å fylle lærerrollen. Faget har behov for ansatte med oppdatert kunnskap om skolen, men òg nødvendig forskningskompetanse.

Hvis man klarer å skape et femårig masterløp, vil det ha betydning for kvaliteten i GLU, og man vil få spesialiserte lærere. Den 3. programideen er først og fremst et strukturelt grep, som muliggjør mer plass til fordypning i fag, samt løfte lærerutdanningens status. Utredningen skal vurdere nødvendig innhold og organisering i en femårig utdanning, hva behovet for spesialiseringer er, hvilke utfordringer som kan oppstå ved de minste institusjonene som har lav andel tilsatte med førstekompetanse, samt utrede et eventuelt tidspunkt for når femårig utdanning skal iverksettes. Underveis skal man etablere 800 studieplasser på masternivå, og det forutsettes at departementet og institusjonene vil stimulere til å utvikle femårige lærerutdanninger.

Den fjerde ideen, etablering av sentre og forskerskole, er et grep som delvis ligger utenfor modellen beskrevet i figur 5.2. Det skal etableres ett til to sentre for fremragende

¹⁵ De grunnleggende ferdighetene er lesing, skriving, muntlige ferdigheter, regning og IKT-kunnskap. I skriving er både bokmål og nynorsk inkludert, og det er særlig viktig at disse ferdighetene blir ivare tatt, også for de studentene som ikke velger norsk i 5-10-utdanningen.

undervisning i lærerutdanningen. Resonnementet er at kvaliteten i utdanningen vil øke hvis noen eksterne har muligheten til å følge utvikling av karakterer og innhold i utdanningen. I tillegg kan de utvikle, samle og formidle god praksis, og danne gode læringsmiljøer. Økt kvalitet i utdanning vil gi økt kvalitet på nyutdannede lærere. Selve intervensjonsgrepet er altså lagt utenfor institusjonenes kontroll, men påvirker likevel institusjonene. Følgegruppen for lærerutdanningsreformen vurderes også som et grep innenfor denne ideen, og skal sikre overblikk og vurdering av resultater og kvaliteter i utdanningen. Etablering av forskerskolene er imidlertid et mer internt grep, som på institusjonsnivå vil dreie seg om å skape arenaer for drøfting og formidling av temaer innen utdanningsvitenskap, knyttet til lærerutdanningens områder. Tiltaket må sees i sammenheng med forskningssatsingen i idé 5.

Det viktigste grepet for økt forskningsbasing, programidé 5, finner vi i etableringen av nasjonale forskerskoler, og dens betydning for å øke de tilsattes bevissthet om egen og andres praksis, og ikke minst deres førstekompetanse. Departementet presiserer at de vil følge opp institusjonenes strategier for å organisere FoU-virksomheten, hvilke forskningsområder som blir prioritert, og hvorvidt studentene blir involvert i FoU. Ideen berører dermed både institusjonsnivå og ansattnivå, med hensikt å styrke både ansatte og studenter.

5.2.3 Verditeori – hva er målene i det første innsatsområdet?

Det viktigste utfallet i det første innsatsområdet er å styrke studentenes innsats og resultater i studien, og styrke deres fag- og dannelseskompetanse. Resultatet vil være flinkere elever i grunnskolen. «Nye lærere» skal ha større forutsetninger for å gi tilpasset opplæring på de trinn og fag de er utdannet til, både hva gjelder begynneropplæring og tilstrekkelig fagfordypning. Læreren må klare å se sammenbindingen mellom teori og praksis, kjenne de didaktiske virkemidlene, i tillegg til å ivareta de sosiale og relasjonelle forholdene. Forskningsbasingen vil gi større innsikt og refleksjon i egen og andres praksis, og det fagdidaktiske. Det er ikke minst viktig å ha lærere som kan orientere seg i forskning, når de etter utdanningen utfører sitt yrke. Undervisning i grunnleggende ferdigheter og kunnskap om flerkulturelle og samiske perspektiver er mål for begge utdanningene.

Man sikrer lærernes fleksibilitet ved å lage overlapp mellom 5.-7. trinn i utdanningen, og et poeng er at lærere bør ansettes for deres faglige kvalifikasjoner i *undervisning*, i større grad enn å «bare» bli tilsatt på bakgrunn av en utdanning. Masterutdanningen har til hensikt å øke

status for utdanningen og yrket, sikre den faglige fordypningen, og gi større rom for å styrke helhet, profesjonsinnretting og forskningsbasering.

Unntatt ideen om etablering av sentre og ideen om differensiering, er alle ideene innenfor det første innsatsområdet å betrakte som en videreføring av tidligere ideer, og kan dermed klassifiseres som justering av virkemidler. Etableringen av sentre for fremragende undervisning i lærerutdanningene og differensiering er et nytt politisk virkemiddel.

5.3 Det andre innsatsområdet: struktur og innhold i lærerutdanningen

Det andre innsatsområdet er definert som «struktur og innhold i lærerutdanningen», og består av 4 sentrale, dominerende ideer. Innsatsområdet tar i større grad innover seg lærerutdanningen som helhet og lærerutdanningens plassering i et samfunn, enn det første innsatsområdet. Det er likevel den nyutdannede læreren, og dens betydning for elevene i grunnskolen som er det viktigste utfallet. De fire ideene er:

- 6) **Nasjonal og internasjonal orientering:** lærerutdanningen må være innovativ, utviklingsorientert og tilpasningsdyktig. Ny nasjonal og internasjonal kunnskap om skole og lærerutdanning, og endringer i skole og samfunn, må danne rammen for utdanningene.
- 7) **Styrket relasjon til praksisfeltet:** lærerutdanningsinstitusjonene må etablere gode arenaer for faglige drøftinger og samhandling med yrkesfeltet. Skoleeier har ansvaret for å samarbeide med utdanningsinstitusjonene om gode arenaer for praksisopplæringen. Skoleeierne må gi tydelig uttrykk for forventninger til læreres fagsammensetning og fagfordypning.
- 8) **Departementets adgang til styring og kvalitetssikring:** departementet styrer kapasiteten i lærerutdanningene i samsvar med behov på ulike trinn og i ulike fag. I rammeplanen fastsettes de overordnede kravene til lærerutdanningsinstitusjonenes arbeid. Departementet vil fastsette tydelige mål og et sett av indikatorer som kan måle kvalitetsutvikling over tid. En følgegruppe vil vurdere gjennomføringen av reformen.

- 9) **SAK-samarbeid**¹⁶: sammen skal utdanningsinstitusjonene tilby den fulle bredde av grunn-, etter- og videreutdanning for lærere i alle deler av landet og utføre og formidle forskning og utviklingsarbeid av høy kvalitet og relevans.

I det følgende vil jeg gjøre rede for de programteoretiske innsiktene som kommer frem i programideene. Også her vil situasjonsteori og verditeori bli presentert samlet for alle programideene i innsatsområdet.

5.3.1 Situasjonsteori – hvilke problemer ønsker det andre innsatsområdet å løse?

Det andre innsatsområdet har òg fokus på problemene i dagens situasjon, årsaker og utvikling, og ingen forklaringer på eventuelle konsekvenser dersom man forholder seg passive. Programideene er deskriptive, begrunnet ut fra forskning og evalueringsresultater.

Et viktig resonnement i det andre innsatsområdet er at lærerutdanningen ikke klarer å ta inn kunnskap godt nok, på tvers av institusjoner og nasjoner. Behovet for kunnskapsdeling er stort, og det blir pekt på noen arenaer hvor kunnskapsoverføringen ikke er tilstrekkelig utnyttet. Det er fire arenaer som gjør seg gjeldende: i) institusjonenes relasjon til praksisfeltet, ii) samarbeid mellom institusjoner i samme region, iii) institusjonenes samarbeid nasjonalt, og iv) institusjonenes samarbeid med internasjonale forskningsmiljøer og utenlandske høyskoler/universiteter.

Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) viser til Norgesnettrådets (2002) evaluering av allmennlærerutdanningen, hvor det pekes det på manglende profesjonsretting, og en manglende kobling mellom teori, praksis og didaktikk i utdanningen. Problemet er òg nevnt i pedagogikkfaget, men praksisopplæringen er en annen viktig kilde for å gi studentene den opplæringen de trenger. Fram til 2002 hadde lærerutdanningen individuelle øvingslæreravtaler, noe som resulterte i manglende integrering av hele skolen som praksisarena. De nye avtalene, praksisskoleavtalene, forpliktet hele skolen i å knytte seg til lærerutdanningen. Situasjonen er bedret, men fremdeles oppleves praksisfeltet og lærerutdanningsstedet som to adskilte systemer. Koblingene mellom dem er svake, usystematiske og fragmentariske, og noen ganger er det mistillit som preger samarbeidet:

¹⁶ SAK = Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

Det er tidligere utført undersøkelser av faglæreres holdning til praksis som kan tyde på at avstand og direkte motsetninger mellom høyskolens lærerutdannere og øvingslærere i skolen heller har økt enn det motsatte (St. meld. nr. 11, 2008-2009:67).

Eksisterende rammeplaner sier ikke noe om strukturen i praksisopplæringen, det er svake nasjonale kvalitetskrav og det beskrives en manglende ledelse av praksisprogrammene. Det er videre et ønske om at skoleeier i større grad gir uttrykk for hvilke fag skolene har behov for, slik at lærerutdanningsinstitusjonene faktisk utdanner lærere samfunnet trenger.

Et stadig aktuelt spørsmål er institusjonenes størrelse. Av de 20 institusjonene som hadde allmennlærerutdanning, var det kun 3 som tok opp over 150 studenter. Ustabil rekruttering, varierende andel ansatte med førstekompetanse, varierende fagbredde og utydelige profiler, kan gå på bekostning av kvalitet og den faglige kompetansen en lærerutdanning må inneha. Eventuelle krav til masterutdanning av lærere, og ikke minst samfunnets behov for faglig bredde hos lærerne, gjør at samarbeidet mellom institusjonene må styrkes. GLU-reformen problematiserer særlig de små praktisk-estetiske fagenes muligheter til å overleve når studentkullene blir for små. I tillegg er det et utstrakt problem at institusjonene konkurrerer om de samme studentene, ressursene og fagpersonene. Samarbeid, arbeidsdeling og institusjonenes konsentrasjon om å utvikle egne profiler må styrkes.

Kunnskap er blitt allemannseie, som følge av en generell økning i utdanningsnivået. Dette har gjort at lærerens faglige fortrinn er redusert. Konsekvensen er et yrke med lavere status. Behovet for at lærerutdanningen følger endringer fra både nasjonale og internasjonale arenaer og aktører, synes derfor å være viktigere enn noen gang. Profesjonsutdanninger er generelt mer faglig fragmentert enn andre akademiske utdanninger, og det er lite systemer for å samle nasjonale fagmiljøer. Det er store karaktervariasjoner nasjonalt, og studentenes tilfredshet med studiet er varierende. Det er videre en utfordring at lærerutdanningene i liten grad orienterer seg mot det internasjonale. Både som «internasjonalisering hjemme», hvor man tar i bruk utenlandsk forskningslitteratur, men òg som internasjonalisering i form av utveksling.

Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) referer videre til NOKUTs (2006) evaluering, og deres bekymring for sektorens organisering. Dette momentet dreier seg ikke om kunnskapsoverføring, slik de andre ideene i innsatsområdet, men om hvordan departementet

kan sikre den kvaliteten lærerutdanningen trenger. Stjernø-utvalget¹⁷ anbefalte staten å ta et samlet ansvar for å heve kvaliteten i utdanningen, og det er stilt spørsmålsteget ved om den brede kompetansen som kreves i lærerutdanningen er ivaretatt. Departementet har liten nasjonal oversikt over for eksempel karakterutvikling, og de bør gis større adgang til å styre utdanningens dimensjonering, for eksempel ved å sette et minimum studenttall for å sikre kvalitet. Det er ønskelig at departementet iverksetter tiltak for å skjerpe kvalitetssikringen.

5.3.2 Effekteori – hvordan ønsker det andre innsatsområdet å løse problemene?

Et viktig grep i den sjette ideen, «nasjonal og internasjonal orientering», er å organisatorisk legge til rette for internasjonalisering i studieløpet. Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) omtaler ikke struktureringen, men gir mandatet videre til det utvalget som skal utarbeide rammeplanene for utdanningen. Tiltaket berører først og fremst lærerutdanningen på institusjonsnivå og ledelsens strukturering av utdanningen, og institusjonenes avtaler med utenlandske universiteter og høyskoler. Ideen berører videre de ansatte ved lærerutdanningene, både i form av lærerutveksling, men òg for å legge til rette for at studenter har muligheten til å reise utenlands. Det er nemlig krav om at et utenlandsk semester må kunne inngå som et skolerelevant fag, noe som fordrer at norske regler for praksis og innhold blir ivaretatt. Ansatte må videre sikre at det internasjonale aspektet blir ivaretatt for de studentene som «studerer hjemme», i form av internasjonal litteratur, gjestelærere og valg av undervisningstema. Den nasjonale orienteringen er mindre omtalt i GLU-reformen, men Følgegruppen er ett tiltak for å skape nasjonale koblinger mellom institusjonene. Ellers fungerer UH-rådet og NRLU (Nasjonalt råd for lærerutdanningene) som et sammenbindende ledd for institusjonene¹⁸. Nasjonale, faglige nettverk er også en del av dette, men fungerer uten direkte innflytelse av departementet¹⁹. Følgegruppen, NRLU og faglige nettverk plasserer seg utenfor modellen beskrevet i 5.2.

Den syvende ideen, styrket relasjon til praksisfeltet, er trolig den ideen som i størst grad avhenger av å endre holdninger, verdier og atferd, både hos ansatte i lærerutdanningen og grunnskolen. Noe av grepet ligger riktignok innenfor det organisatoriske, hvor man på

¹⁷ Kunnskapsdepartementet oppnevnte et utvalg i 2006 for å utrede fremtidig utvikling i høyere utdanning, ledet av Steinar Stjernø, og avleverte NOU 2008:3, «Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning» (2008).

¹⁸ NRLU er et konsensusorgan, og har til hensikt å styrke og samordne norsk lærerutdanning (UHR, 2015)

¹⁹ Det trolig største nasjonale faglige nettverket vi har i Norge, er «nasjonalt nettverk for naturfagutdanning», hvor man har til hensikt å utveksle erfaringer innenfor naturfagmiljøet (Naturfagsenteret, 2014).

institusjonsnivå skal legge til rette for en mer strukturert og helhetlig praksisopplæring i alle fire studieår, med tydelig progresjon. Institusjonene må utarbeide tydelige rammer og krav, slik at kvaliteten i praksisopplæringen ivaretas. De ansatte har et ansvar i å utnytte samarbeidet ved å knytte praksislærere inn i undervisningen, eller selv hospitere på en grunnskole. Lærerutdanningen og praksisfeltet skal integreres på en slik måte at de drar nytte av hverandre. En ny *partnerskoleavtale* som forplikter hele skolen i praksisopplæringen, støtter opp rollen praksisfeltet har som «lærerutdannere». For å kunne være praksislærer på en praksisskole er det videre innført en obligatorisk veilederutdanning, og er et viktig tiltak som berører praksisfeltet.

Departementets adgang til styring og kvalitetssikring er tydeliggjort gjennom GLU-reformen selv. Reformen konkretiserer prioriteringer og endringer for institusjonene, og berører alle aktører i modellen i figur 5.2. Rammeplaner og forskrifter er forpliktende for institusjonene, og er et viktig styringsmiddel for nasjonale myndigheter. Styringen skjer imidlertid ikke utelukkende basert på departementets egne prioriteringer, men er påvirket av ulike utvalg. Utvalg for rammeplanene og Følgegruppen for lærerutdanningsreformen er viktige aktører som påvirker departementets adgang til styring, ved å samle og videreformidle informasjon og råd. Ideen er kanskje mindre konkret enn de andre ideene, men GLU-reformen er relativt tydelig på at departementet skal ha en eksplisitt overordnet rolle.

Den niende ideen, SAK-samarbeidet, har til hensikt å gi institusjonene økonomisk støtte for å samarbeide innenfor sine regioner. Ved GLU-reformens innføring i 2009 eksisterte allerede Midt-Norsk Nettverk, Universitetsalliansen OSLO, Oslofjordalliansen, UH-nett Vest og Tromsø-fusjonen. Det er ikke nødvendig at alle institusjoner har alle fag, så lenge alle fag er representert i regionen. Institusjonene må finne sin egen *profil*. SAK-satsingen er et tiltak for å forplikte institusjonene til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon.

5.3.3 Verditeori – hva er målene i det andre innsatsområdet?

I det andre innsatsområdet er de verdimeslige forholdene knyttet til å kvalitetssikre lærerutdanningene. Lærerrollen og elevene i grunnskolen er et viktig utfall av økt kvalitet i lærerutdanningene, men blir ikke direkte beskrevet i det andre innsatsområdet. Programideene hjelper institusjonene til å «løfte blikket», slik at de kan nyttegjøre seg erfaringer fra ulike aktører: praksisfeltet, regionale institusjoner, og nasjonale og internasjonale miljøer.

Samarbeid med praksisfeltet vil styrke studentenes profesjonstilnærming, og er den viktigste arenaen studentene har for å prøve sine lærerferdigheter. Ikke minst bør det være likevekt mellom praksisskoler og institusjonene som lærerutdannere. Det regionale samarbeidet vil gi et grunnlag for å skape robuste fag- og forskningsmiljøer, med bedre kvalitet i utdanningen. Det økonomiske insitamentet er at forskningsressurser kan brukes mer målrettet, fremfor å spre de jevnt over små forskningsmiljøer.

Det nasjonale aspektet vil styrke ensartetheten departementet ønsker, hva angår karakterer, faglig innhold og studentenes læringsutbytte. Internasjonalisering vil gi innsikt om språk, flerkulturalitet og andres praksis. Ideen er klart knyttet til de forventningene samfunnet har til læreren som en sentralt forvalter av fremtidens kunnskap og kompetanser.

Ideen om SAK-samarbeid er å betrakte som et nytt politisk virkemiddel, mens de øvrige ideene er kun en justering og presisering av eksisterende virkemidler.

5.4 Det tredje innsatsområdet: samfunnets behov for lærere, og lærerutdanningens behov for studenter

I det tredje innsatsområdet finner vi tre sentrale, dominerende ideer som handler om «samfunnets behov for lærere, og lærerutdanningens behov for studenter». De tre ideene er:

- 10) **Rekruttering og insentiver:** for å øke tilgangen på dyktige og motiverte lærere vil departementet skape en god og relevant utdanning, tilby avskrivning av studielån for lærere i visse fag, og gjennomføre en nasjonal rekrutteringskampanje
- 11) **Nye rekrutteringsveier:** for å øke tilgangen på dyktige og motiverte lærere vil departementet styrke de andre veiene inn i læreryrket, og etablere en lektor II-ordning
- 12) **Beholde flere lærere:** for å redusere frafall av nyutdannede lærere i grunnskolen, vil departementet etablere veiledningsordning, og utrede muligheter for sertifisering av lærere

Jeg vil videre gjøre rede for innsatsområdets problembeskrivelser, løsninger og mål. I det tredje innsatsområdet vil òg situasjonsteori og verditeori bli presentert samlet for de tre programideene.

5.4.1 Situasjonsteori – hvilke problemer ønsker det tredje innsatsområdet å løse?

I det tredje innsatsområdet er det grunnskolens utfordringer og behov som blir omtalt. SSB anslår at man allerede i 2020 kommer til å mangle 16 000 grunnskolelærere. Noe av årsaken er en forventet aldersavgang i yrket, vekst i elevtall og økning i timetall. Dette er det eneste innsatsområdet hvor GLU-reformen trekker frem konsekvenser hvis ingenting blir gjort, og konsekvensene ser ut til å bli store.

Lærerutdanningen blir i GLU-reformen gitt en reaktiv funksjon for å bedre på situasjonen. Utdanningen sliter allerede med svak rekruttering, lav andel menn blant studentene, svak rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn og stort frafall. Læreren betraktes ikke lenger som en pioner i kunnskap, og utdanningen er i konkurranse med andre attraktive utdanninger. Yrkets status har blitt svekket, og kanskje har den negative medieomtalen de siste årene hatt en avgjørende betydning.

Grunnskolen har et stort behov for lærere. Én årsak er at mange nyutdannede lærere raskt forlater yrket. Lærerutdanningen forbereder ikke studentene tilstrekkelig på den hverdagen de vil møte når de er ferdig utdannet. Lærernes karriereveier i grunnskolen er få, og Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) poengterer at allmennlærerne blant annet synes å ha «dårligere vilkår enn andre profesjonsutdanninger ... for tilpassede kunnskapsressurser og tilknytning til et større ekspertfelleskap» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:80), for å sikre en kontinuitet mellom utdanning og yrke. Nasjonalt har vi videre variasjoner i hvilke etter- og videreutdanningstilbud (EVU) lærerne blir tilbudt.

5.4.2 Effekteori – hvordan ønsker det tredje innsatsområdet å løse problemene?

De største grepene GLU-reformen introduserer for programidé 10, «rekruttering og insentiver», er allerede omtalt i de to første innsatsområdene, all den tid grepet handler om å gjøre endringer i lærerrollen og utdanningen:

Generelt er det vår vurdering at en ny og bedre lærerutdanning og økt kvalitet i skolen vil bidra både til bedre rekruttering, til at flere fullfører utdanningen og at flere blir i yrket (St. meld. nr. 11, 2008-2009:33).

Man må øke yrkets status, samtidig som man må forsøke å få opp antallet studenter. Reformator oppsummer det kort og godt slik: «bedre søkning til lærerutdanningene er en forutsetning for å bedre tilgangen på lærere» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:33). En rekrutteringskampanje vil gi informasjon til potensielle studenter, og vil trolig øke yrkets status. Det er spesielt viktig å gjøre utdanning attraktiv for menn og for de med innvandrerbakgrunn. Et annet grep er avskrivning av studielån. Ordningen er imidlertid kun forbeholdt noen masterprogram og samisk utdanning (Lånekassen, 2015).

Idé nr. 11, «nye rekrutteringsveier», berører institusjonene på andre måter enn øvrige ideer. Blant annet ønsker GLU-reformen å øke kapasiteten i PPU-ordningen, slik at personer med annen fagutdanning kan få pedagogisk opplæring, slik at de kan arbeide i skolen. Reformator foreslår å utvikle trainee-løp, hvor dyktige kandidater får en utdanning i tett samarbeid med praksisfeltet. Et siste grep er å etablere en lektor II-ordning. Personer fra næringslivet blir gitt anledning til å «undervise på deltid innenfor fagområder der skolene har særskilte behov» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:33). Håpet er å stimulere til videre ansettelse i skoleverket, og samtidig gi grunnskolens elever relevant og aktuell opplæring.

GLU-reformens siste idé, «beholde flere lærere», innebærer en veilederordning for nyutdannede og et sertifiseringssystem for lærere. Hvis nyutdannede lærere blir gitt en mentor og er en del av et større fellesskap, kan det trolig redusere lærernes raske frafall i yrket. Sertifiseringsordningen har til hensikt å øke yrkets status, ved å for eksempel gi lærerne et prøveår før de blir sertifisert. Det vil fungere som en kvalitetssikring av lærerne. Ideen presenterer EVU som sentrale momenter for å beholde lærere i yrket, sammen med flere karriereveier og lærerlønn. EVU-satsingen er finansiert av departementet, men verken karriereveier og lærerlønn er ytterligere omtalt i GLU-reformen.

5.4.3 Verditeori – hva er målene i det tredje innsatsområdet?

En styrking av lærerutdanning og andre veier inn i læreryrket, sammen med grep rettet mot å beholde flere lærere, vil forhåpentligvis redusere mangelen på lærere. I tillegg vil det hjelpe på lærerutdanningens behov for studenter. Reformator ønsker å øke status på yrket og utdanningen, og man må se alle lærerutdanninger i sammenheng for å få det til. Det er avgjørende å øke tilgangen på motiverte lærere, i alle deler av landet. Veiledningsordningen

er nyttig for å skape helhet og sammenheng til studentene, i overgangen mellom utdanning og profesjon. Ordningen vil gi refleksjon over egen praksis, tro på egne evner og redusere «praksissjokket». Sertifiseringsordningen vil sikre kvalifiserte lærere, samtidig som det signaliserer et press ovenfor studenter og institusjoner. På sikt vil tiltakene løfte yrkets status.

I det tredje innsatsområdet kan programideene forstås som en justering og presisering av eksisterende virkemidler, mens veiledningsordningen og lærersertifiseringen utgjør et nytt politisk virkemiddel.

5.5 Masterideenes tilstedeværelse i GLU-reformen

Jeg vil videre presentere de fire masterideenes rolle i GLU-reformens utforming. Det viktigste kjennetegnet ved de fire masterideene er også den største barrieren i analysearbeidet; ideene tas for gitt i samfunnet, som fornuftige og etablerte ideer for organisering. Man kan vanskelig tenke seg at endring i lærerutdanningen *ikke* skal være preget av de fire ideene.

5.5.1 Masteridé om kvalitet

Alle programideene inneholder argumenter som kan tas til inntekt for at de er påvirket av *kvalitet*, og i så måte søker legitimitet ved å understreke behovet for kvalitet. Kvalitet er som nevnt vanskelig å finne en klar definisjon på, men det er ingen tvil om at kvalitet i GLU-reformen dreier seg om å rette innsatsen mot å levere det ulike interessenter forventer, ved å stadig forbedre og utvikle «tilfredsstillende» resultater. En rimelig antakelse er at interessentene i hovedsak er departementet og samfunnet, men òg internasjonale miljøer. Ved å vise legitimitet, viser man at man er en moderne og fremtidsrettet institusjon. Forståelsen av kvalitet er imidlertid relativt diffus, og blir ikke eksplisitt definert. Et eksempel er:

Den nye lærerutdanningen skal ha høy **kvalitet** og være krevende å gjennomføre slik at lærerkandidatene har gode forutsetninger for å møte forventninger og krav i læreryrket (St. meld. nr. 11, 2008-2009:22).

Argumentene for at kvalitet er viktig, er mange: differensiering styrker kvalitet i lærernes kompetanse, masterutdanning øker kvaliteten, utdanningen skal ha kvalitetskriterier og resultatindikatorer, internasjonalisering øker kvaliteten i norsk utdanning, helhet og

sammenheng i utdanningen gir kvalitet i alle ledd, SAK-samarbeidet gir økt kvalitet og robuste utdanninger, dyktige studenter bidrar i seg selv til å skape god kvalitet i utdanningen, og sertifiseringsordning sikrer kvalitet hos lærerne. At reformator bruker kvalitet som et uttrykk for å legitimere endringsinitiativet, synes å være udiskutabelt. Når *alle* ideene argumenterer for kvalitet, underbygger det reformens nødvendighet.

I de fleste ideene er kvalitet bare middels kraftfull. Som for eksempel i ideene nytt pedagogikkfag, forskningsbasering og styrket relasjon til praksisfeltet. GLU-reformen lykkes i å språkliggjøre noen viktige innsikter og retninger på hvor departementet vil, men det er rimelig å anta at institusjonene *allerede* har et bevisst forhold til hva innholdet i pedagogikkfaget, forskningsbaseringen og relasjonen til praksisfeltet er. Dermed er det bare en justering og presisering av politiske virkemidler.

I ideene om differensiering, etablering av sentre og forskerskoler, SAK-samarbeidet og veiledningsordningen (idé nr. 1, 4, 9 og 12) ser man imidlertid at kvalitet innehar en stor endringsstyrke. Reformen foreslår å omstrukturere hele utdanningen til to løp, opprette nye spesialiserte enheter – i form av sentre, forskerskoler og SAK-regioner, og en helt ny veiledningsordning. Alle ideene begrunnes ut i fra et ønske om å øke kvaliteten, men krever store strukturelle, menneskelige og økonomiske ressurser – et skifte av politiske virkemidler. Tiltakene gir inntrykk av å være fornuftige, nettopp fordi det er vanskelig å argumentere mot økt kvalitet. Kvalitet fremstår derfor som den mest kraftfulle masterideen av de fire masterideene som er inkludert i denne oppgaven, og utgjør et sentralt symbol på reformators legitimitet.

5.5.2 Masteridé om ledelse

Masterideen ledelse er òg tilstede i GLU-reformens argumentasjon – riktignok ikke like fremtredende som kvalitet. I de fleste tilfeller blir ledelse trukket frem for å si noe om hvilken rolle institusjonene har for implementeringen av GLU-reformen:

Lærerutdanningene befinner seg i et spenningsfelt mellom ulike disiplin- og profesjonsfag. Det innebærer involvering av ulike interne og eksterne fagmiljøer. Lærerutdanningsoppdraget stiller derfor spesielle krav til **ledelse** (St. meld. nr. 11, 2008-2009:16).

En ny lærerutdanning for grunnskolen forutsetter ... at **ledelsen** tar ansvar for å etablere hensiktsmessig intern organisering og effektive og tydelige ledelsesstrukturer (St. meld. nr. 11, 2008-2009:16).

Ingen av programideene har så sterke innslag av ledelse, at man kan omtale masterideen som en kraftfull pådriver for endring, slik som vi ser i kvalitet. Snarere fungerer ledelse som et uttrykk på at departementet er bevisst hvilke behov reformen har for at noen på de enkelte institusjonene er viktige ressurser for å drive implementeringen.

5.5.3 Masteridé om accountability

Det er i hovedsak to måter accountability gjør seg gjeldende på i GLU-reformens programideer. For det første er det noen ideer som eksplisitt beskriver hvordan ulike aktører må ta *ansvar*. For eksempel når stortingsmeldingen presenterer praksisopplæringen i lærerutdanningene, understrekes det at:

Lærerutdanningsinstitusjonene har det faglige **ansvaret** for innhold, **kvalitet** og vurdering i praksis, og for progresjon mellom praksisperiodene. Dette **ansvaret** må klargjøres, samtidig som skoleeiers og praksisfeltets roller og **medansvar** må **synliggjøres** (St. meld. nr. 11, 2008-2009:21).

Den andre måten accountability er tilstede i programideene på, er ved at det blir presentert ulike krav til rapportering og dokumentering av institusjonenes resultater. Det er åpenbart at det ligger noen universelle og kraftfulle forventninger til hvordan institusjonene skal gjøre arbeidet sitt. GLU-reformen presiserer:

Befolkningen har blitt mer rettighetsbevisst. Kravet om at skolen skal kunne **begrunne** og **dokumentere** sin virksomhet, har økt (St. meld. nr. 11, 2008-2009:42).

Departementet hevder riktignok at obligatoriske krav først og fremst skal stimulere til læring og ikke fungere som kontroll. Likevel hevder de at:

Nasjonal sammenlikning av karakterdata er vesentlig hvis karakterer fra ulike institusjoner skal være en målestokk på **kvalitet**. Derfor må den enkelte institusjon utarbeide gode lokale **statistikker** som fører til at karakterer i lærerutdanningen over år kan **sammenliknes** med karakterer i andre utdanninger (St. meld. nr. 11, 2008-2009:23).

Ansvarliggjøring av institusjonenes resultater kan ha sammenheng med behovet for kvalitet. Videre blir studentenes valgfag kartlagt, og det skal innføres resultatmål for kvalitetsutvikling som skal koordinere og stimulere lærerutdanningsinstitusjonenes arbeid. GLU-reformen nyanserer imidlertid bildet noe:

Det er samtidig viktig å finne det riktige balansepunktet der myndighetenes styringsform ikke fratru institusjonene nødvendig frihet, ansvar og initiativ for å kunne organisere sin egen virksomhet (St. meld. nr. 11, 2008-2009:28)

Accountability kan karakteriseres som en middels kraftfull masteridé. Den påvirker og legitimerer ansvarliggjøring, og ansvarliggjøringen fremtrer som et viktig behov for samfunnet. Det er likevel ikke slik at accountability introduserer noen revolusjonære ideer, men snarere er en konkretisering av politiske mål. Balansen mellom statens behov for å styre og institusjonenes nødvendige frihet, har helt siden lærerutdanningens opprinnelse vært et omdiskutert tema. Det GLU-reformen gjør, er simpelthen å *inkludere* noen etablerte forestillinger om hva det vil si å følge med i tiden.

5.5.4 Masteridé om evidensbasert praksis

Den siste masterideen er spesielt relevant for lærerutdanningen sammenlignet med andre utdanninger, i og med dette er en profesjonsutdanning. Praksisopplæring og integreringen av teori og praksis, fordrer et behov for å systematisk kartlegge hva som er dagens praksis. Masterideen er nært knyttet til lærerutdanningens behov for økt kvalitet og accountability, og er en kraftfull og styrende masteridé i de programideene den berører.

Blant annet blir det understreket behovet for at lærerne utvikler en «kritisk og reflektert holdning til egen og skolens praksis» (St. meld. nr. 11, 2008-2009:20). Lærerne må videre bli aktive brukere av fagkunnskap og forskning, og i mindre grad handle utelukkende fra egne erfaringer. Etableringen av sentre for fremragende undervisning er et særlig kraftfullt uttrykk på masterideen, hvor sentrene skal bli en bærer og formidler av god praksis. Når reformator understreker behovet for en tydeligere forskningsforankring av læreres praksis, er det trolig et uttrykk for et legitimeringsbehov fra samfunnet.

6 Drøfting

I forrige kapittel presenterte jeg GLU-reformens programideer. Reformen inneholder tolv sentrale programideer, som først har blitt gjort rede for innenfor programteori. Masterideene har videre blitt brukt for å belyse hvorvidt reformen er preget av de fire kraftfulle og formative ideene kvalitet, ledelse, accountability og evidensbasert praksis.

Vi kan konstatere at programideene både enkeltvis og samlet angir reformens *utforming*. I dette kapitlet vil jeg fortolke utformingen innenfor to organisasjonsteoretiske perspektiver – det instrumentelle og institusjonelle. Utformingen vil bli koblet på fire synspunkter som er dominerende innenfor hvert av perspektivene, og synspunktene danner grunnlaget for å besvare oppgavens problemstilling: *kan GLU-reformens utforming forklare variasjoner i institusjonenes implementering*.

6.1 Reform som et verktøy – en instrumentell tilnærming

Studiens forskningsspørsmål søker å avdekke hva som er GLU-reformens enkelte og samlede programidé, og i dette delkapitlet vil jeg plassere hele reformens utforming i en ny «drakt» ved å gå gjennom de trekkene som kan underkastes en instrumentell tenkning. De programteoretiske aspektene (system-, effekt- og verditeori) er i seg selv oppstilt i en typisk instrumentell logikk, og er klassisk for det vi kjenner som «reformperspektivet». Reformen er et godt eksempel på hvordan man i en instrumentell tradisjon forsøker å skape planmessige endringer i en hel sektor, gjennom å fatte vedtak. I så måte bygger reformen oppunder tenkningen om reform som et «verktøy».

Jeg vil i det videre gå gjennom fire synspunkter som er relatert til det instrumentelle perspektivet; formell organisasjonsstruktur, styring vs. autonomi, løsninger og problemers logiske tankestreng, og endringsoptimisme.

6.1.1 Formell organisasjonsstruktur

Institusjonenes organisasjonsstruktur og den hierarkiske oppbyggingen av sektoren står sterkt i reformen. Den overordnede effektteorien som er lagt til grunn, skissert i figur 5.2, er et

tydelig symbol på reformators instrumentelle tilnærming. Reformens klare programidé er at struktur er viktig for å lykkes med endring. Vertikalt ser vi en stram linje hvor både institusjonene og de ansatte skal fungere som effektive frembringere av de politiske intensjonene. Tjenesten som leveres er selve utdanningen, og dyktige lærere utgjør det utgående produktet som er formet slik de politiske føringene tilsier. Vi finner flere momenter i reformens utforming som kan tas til inntekt for formell organisasjonsstruktur.

For eksempel finner vi en sterk tro på at horisontal *spesialisering* vil gi dyktigere lærere, gjennom ideen om differensiering. Her forsøker reformator å gjøre studentene mer fagspesialiserte gjennom å strukturere utdanningen annerledes. I tillegg blir det gitt tydelige føringer på hvilket innhold utdanningen skal ha – hva skal være lærernes kompetanse, ferdigheter og kunnskap. De situasjonsteoretiske holdepunktene i ideen kan òg knyttes til det instrumentelle, hvor elevenes svake resultater på internasjonale og nasjonale prøver problematiseres. Behovet for spesialiseringer finner vi igjen i ideen om å etablere sentre og forskerskoler, og vi finner det i etableringen av masterutdanninger. Den instrumentelle tenkningen om at «feil» har oppstått i det strukturelle og må løses i det strukturelle, kan synes relevant i etableringen av masterutdanning. Et viktig resonnement fra det instrumentelle perspektivet er at de strukturelle rammene er avgjørende for å skape det ønskede resultatet. Strukturen fungerer som et effektivt redskap for måloppnåelse.

Vi finner òg ideer som har til hensikt å skape *samordning*. Hele det andre innsatsområdet, med unntak av ideen om departementets adgang til styring, knytter seg til det horisontale samordningsaspektet. Problemet, løsningen og målet er at institusjonene skal samarbeide med praksisfeltet, hverandre regionalt og nasjonalt, og med internasjonale miljøer. Departementets adgang til styring handler derimot om *vertikal* samordning.

De ideene i utformingen som har hatt til hensikt å skape spesialisering, har i stor grad lyktes etter fem år. Dette stemmer godt overens med antakelsen om at organisasjonsstruktur må bygge oppunder spesialisering, skal man klare å bevege atferd. Ideer som har hatt til hensikt å skape samordning, har imidlertid hatt vanskeligere for å lykkes. Det har riktignok skjedd noe på fem år, men variasjonene synes å være store. I det instrumentelle perspektivet har det en naturlig forklaring; horisontal samordning er vanskelig å gjennomføre hvis det ikke inkluderer spesialisering. Institusjonenes *egen* vilje til å gjennomføre samordningen er avgjørende, og departementet har lite kontroll over forløpet. Samordning forplikter i tillegg *andre* aktører enn

institusjonene selv – nemlig praksisskoler, andre institusjoner og internasjonale miljøer. At reformen griper inn i alle nivåer og aktører, selv de som ligger utenfor kunnskapsdepartementets hierarki, gjør at ideene kan ha desto vanskeligere for å kunne lykkes.

6.1.2 Styring vs. autonomi

I GLU-reformen er departementets rolle sentral. Ikke bare har de myndighet til å si noe om hva utdanningen skal inneholde, de har òg myndighet til å angi hvordan strukturen skal være. At departementet skal ha en slik rolle virker udiskutabelt. Gitt et instrumentelt perspektiv, fremstår styring av lærerutdanningen dermed som både ønskelig, nødvendig og mulig.

Spesielt i ideen om SAK-samarbeid finner vi uttrykk for departementets styring. Departementet anser institusjonenes manglende regionale samarbeid som problematisk. Som øverste myndighet, og som en «rasjonell problemløser», er det naturlig å iverksette strukturelle og finansielle tiltak for å bedre situasjonen, selv om ideen innebærer en stor endring hos individenes atferd. Departementet har selvfølgelig en viktig posisjon fordi de sitter på «pengesekken», og tjener sin rolle ved å representere samfunnets forventninger og behov. Derfor kunne man kanskje heller ikke sett for seg noen annen måte å løse problemene på, enn ved at departementet var sin lederrolle bevisst. At rollen og rapporteringssystemene kan være av instrumentell karakter, og tangerer styring, synes imidlertid å være udiskutabelt.

En konsekvens av sterk styring er at det kan gå på bekostning av institusjonenes autonomi. De ulike aktørene som reformen berører har egne kulturer, personligheter og mål. At GLU-reformen er utformet på en slik måte at departementet bestemmer over institusjonenes struktur og innhold i utdanningen, kan redusere institusjonenes vilje til å gjennomføre ideen, nettopp fordi institusjonene blir fratatt muligheten til å selv bestemme hva som gir best resultat. Det er òg grunn til å anta at utdanningens reformhyppighet har hatt betydning for institusjonenes toleranse for styring. Selv om man hadde hatt stor grad av autonomi i GLU-reformen, kan man oppleve redusert vilje til å følge reformens ideer. Kunne man for eksempel sett økt samarbeid mellom institusjonene uten at departementet iverksatte tiltak? Kanskje. Forhåpentligvis er regionalt samarbeid noe som institusjonene selv ønsker. Likevel tar departementet kontroll og vedtar regionale samarbeid.

6.1.3 Løsninger og problemers logiske tankestrøng

Hvilke problemer lærerutdanningen har, er behørig presentert i GLU-reformen. Reformens samlede programidé, er nettopp å løse problemer ved å *innføre* en reform. Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) konstaterer problemer, gjøre rede for målene og presenterer løsningene. Den rasjonelle og vitenskapelige sammenhengen mellom problemer og løsninger er fundamental for reformens utforming.

Det som kanskje er mest interessant i GLU-reformen, er de tilfellene hvor *løsningene* understreker problemene. For eksempel styrket internasjonalisering. Det drøftes mange argumenter for hvorfor internasjonalisering er viktig i lærerutdanningen, og argumentene gir òg et bilde på at dagens situasjon ikke er god nok. Selv *uten* at dagens situasjon nødvendigvis drøftes. Dermed er det en kausal logikk i måten reformen er utformet på.

Det er videre interessant hvordan problemforståelsen og løsningsforslagene fremsettes uten å ta hensyn til at institusjonene kan oppleve situasjonen ulikt. For at man skal kunne oppnå en ensartet implementering av løsninger, er man avhengige av at beskrivelsene er i overensstemmelse med hva institusjonene opplever som utfordrende og ønskelig. Hvis ikke vil det naturligvis være en risiko for variasjoner i implementering. Når reformen i tillegg berører flere aktører og flere nivåer *samtidig*, gjerne innenfor én og samme programidé, vil det komplisere den felles forståelsen for hvor man er og hvor man skal ytterligere. For eksempel dette med rekrutteringsinsentiver. Problemet er trolig felles for flere aktører – mangel på studenter og lærere. Løsningen derimot, er å skape en god og relevant utdanning og et yrke med høy status. For å få dette til må institusjonene, ansatte, studentene, grunnskolene, lærerne, og til og med samfunnet endres. Hvis alle aktører hadde hatt samme tilnærming til det effektteoretiske kunne man kanskje lyktes. Og hvis reformators ønske kun var å bevege dagens situasjon i en gitt *retning*, kunne man kanskje lykkes. Men å dra alle aktører med seg til det samme målet med de samme grepene, synes derimot å være vanskelig, om enn ikke umulig. Mennesker og institusjoner er ulike, og de vil følge de løsninger og problemer som de selv anser som mest passende med sine egne forståelser av situasjonen.

6.1.4 Endringsoptimisme

Dette tar oss videre til det siste kjennetegnet av reformens utforming i et instrumentelt perspektiv; den har en uforbeholden endringsoptimisme. GLU-reformen beskriver ikke mulige utfordringer når reformen skal implementeres, og man får inntrykk av at ideene skal iverksettes nærmest «over natten». Et eksempel finner vi i differensiering, hvor utdanningen skal deles opp i to ulike løp. I realiteten dreier ideen seg om å nesten «doble» antall undervisningstimer. Differensieringen påvirker blant annet behovet for undervisningsrom, antall faglærere og praksisplasser. For ikke å snakke om at institusjonene må opprettholde undervisningstilbudet til de studentene som *allerede* er knyttet til allmennlærerprogrammet, hvilket medfører at de ansatte må forholde seg til flere utdanningsløp med ulike rammeplaner og mål. Også innenfor de mer uformelle strukturene krever programideen en endring. De generative mekanismene beskrevet i figur 5.2, impliserer at de ansatte endrer atferd, holdninger og verdier, skal man lykkes i å endre lærerutdanningen. Slike momenter blir ikke drøftet eller reflektert over av reformator.

Slike endringer er ikke like enkelt for alle institusjoner. Institusjonenes størrelse, tidligere organisering og studentgrunnlag har betydning for reformens implementering. At departementet har et positivistisk syn på endring, kommer òg til syne i de ideene som berører samordning. Uavhengig av geografiske avstander og institusjonenes behov blir det tegnet nye «streker» i strukturkartet for å skape samarbeid.

Det er ikke nødvendigvis slik at implementeringen hadde blitt bedre fordi man gjorde rede for utfordringer. Men man hadde trolig økt institusjonenes *bevissthet og oppmerksomhet* for mulige hindringer ved implementering, noe som kunne styrket reformens gjennomføring.

Oppsummert kan vi finne holdepunkter for at reformens utforming, og de enkelte programideene, har trekk som kan karakteriseres av en instrumentell tilnærming, herunder formell organisasjonsstruktur, styring og autonomi, løsninger og problemers logiske tankestreng, og endringsoptimisme. Særlig betydningsfull er oppbygningen av effektmodellen, som understreker den hierarkiske og nærmest mekaniske tilnærmingen man kan finne i GLU-reformen.

6.2 Reform som tilpasning og oversettelse – en institusjonell tilnærming

Det er flere momenter i GLU-reformens utforming som kan underkastes en institusjonell tilnærming, hvor reform fungerer som en tilpasning og oversettelse. Selve lærerrollen som beskrives, er et uttrykk for de uformelle kulturer, holdninger og verdier som reformator ønsker å styrke. At reformen er et uttrykk for den legitimiteten som et endringsinitiativ bør inneha, ser òg ut til å være gjeldende. Jeg vil i dette delkapitlet gjøre rede for reformens utforming i et institusjonelt perspektiv, bestående av fire ulike synspunkter: uformelle kulturer, normer og verdier, historiske betingelser for reformideenes utforming, reformideers elastisitet og abstraksjon, og reform som legitimitet.

6.2.1 Uformelle kulturer, normer og verdier

GLU-reformen påpeker selv viktigheten av å finne et riktig balansepunkt mellom myndighetens styringsbehov, og institusjonenes frihet og selvstendighet. Det er flere momenter i reformens utforming som kan tas til inntekt for at reformator har tilpasset seg kulturen, normene og verdiene som eksisterer i lærerutdanningen. Blant annet redegjørelsen for seminartradisjonen og universitetstradisjonen er et eksempel på reformators programidé om å tilpasse reformen til institusjonene.

Det er flere momenter i reformators programidé som kan forstås som tilpasning. Det verditeoretiske målet i pedagogikkfaget er å utvikle og styrke læreres verdier og holdninger. Selv om ideen blir gitt en instrumentell og strukturell beskrivelse, både hva angår størrelse og innhold, bygger innholdet i ideen på å tilpasse seg de forventningene som samfunnet, institusjonene og ansatte har til lærerrollen. Ideen fungerer som en uformell ivaretagelse av menneskene, innenfor en formell institusjons rammer. At faget skal bygge på danning, relasjonelle og sosiale forhold for å sikre kompetansen man behøver i læreryrket, underbygger det symbolske aspektet faget har.

Reformens utforming hva angår normer og verdier, finner vi òg igjen i forskningsskolene og forskningsbaseringen. Det er uformelle aspekter, slik som selvrefleksjon og danning, som reformen forsøker å tilpasse seg til.

Etter fem år ser det ut til at flere av programideene som kan tas til inntekt for kultur, normer og verdier i reformens utforming, har redusert problemene reformen skulle løse. Det gjelder blant annet det nye pedagogikkfaget, forskningsskolene og forskningsbaseringen. Trolig *er* det nettopp fordi reformen har klart å tilpasse grepene til den uformelle handlingslogikken som eksisterer i utdanningen. Men det er fremdeles variasjoner mellom institusjonene, og forklaringen ligger sannsynligvis i at en reform ikke klarer å tilpasse seg *alle* aktørers ulike kulturer. Av de ideene som her er nevnt, er det samarbeidet med praksisfeltet som kanskje har kommet kortest, i tillegg til læreryrkets status som ikke virker å ha vært bevegde i det hele tatt av reformen. Det trenger ikke være fordi reformens utforming ikke tilpasser seg de ulike aktørene, men fordi det er sterke uformelle krefter som motsetter seg de iboende forventningene til hva som skal være forløpet av reformens implementering – noe som kan resultere i variasjoner.

6.2.2 Historiske betingelser for reformideenes utforming

Det er flere eksempler på at GLU-reformen er utformet på bakgrunn av hvilken historikk lærerutdanningstradisjonen har, og av hvilke ideer som har preget tidligere reformer. På en slik måte fungerer reformen både som en *tilpasning* til institusjonenes sti-avhengighet, og som et *symbol* på hvor lærerutdanningen befinner seg.

Et eksempel finner vi i begrepet fagdidaktikk, som er en viktig bestanddel i flere av GLU-reformens programideer. Den didaktiske tilnærmingen ble språkliggjort allerede i 1973, men er fremdeles i prosess for å bli slik utdanningen og reformator ønsker. Kvalitet i utdanningen og utdanningens lengde har òg vært et sentralt tema helt siden lærerutdanningens opprinnelse, som beskrevet i kapittel 2.

At GLU-reformen kan forstås som et *resultat*, kan dermed se ut til å stemme. Reformens programidé kan ha vært å språkliggjøre institusjonenes egne prosesser og ideer. Tenkningen underbygger det institusjonelle synet på at reformen og institusjonene er et resultat av menneskene, og er i tråd med sine historiske røtter.

Det er imidlertid vanskelig å finne programideer som *åpenbart* bryter med institusjonenes historikk. Selv relativt nye effekteoretiske grep, slik som differensiering, internasjonalisering, SAK-samarbeid og forskningsbasering, er et resultat av foregående utredninger, diskusjoner

og tanker. Spesielt forskningsbaseringen blir skildret som relativt ny, og som en brytning med den etablerte seminartradisjonen. Likevel presenteres ideene som både innlysende og nødvendige, basert på de situasjonsteoretiske aspektene som preger reformens utforming, noe som reduserer risikoen for at reformen møter motstand i implementeringen. At programideene er preget av masterideene, gjør òg at reformen vil ha lettere for å la seg implementere, all den tid masterideer er uttrykk på reformideers legitimitet.

Når det er sagt, representerer aktørenes sti-avhengighet også en potensiell kilde til variasjoner under implementering. Ulikhetene i institusjonenes historiske betingelser er vanskelige å beskrive og konkretisere, og man er avhengige av at reformideene på forhånd har latt seg inkludere i aktørenes «prat». Det gikk kun et drøyt år fra reformen ble presentert til den skulle være implementert, og det var kun 6 år siden forrige reform for lærerutdanningen ble presentert. Skal man forandre menneskers praksis, må man ha tilstrekkelig tid til å ha innflytelse på menneskers «prat», og det er grunn til å tro at GLU-reformen hadde en urimelig forventning til hvor lang tid det ville ta å sette seg i institusjonenes kultur og «sti-avhengighet». Variasjoner i institusjonenes «prat», vil dernest ha betydning for variasjoner i implementering.

6.2.3 Reformideers elastisitet og abstraksjon

Det er påfallende hvordan reformens samlede situasjonsteori i liten grad tar hensyn til at de ulike aktørene kan oppleve problemer ulikt. Hvorvidt *løsningene* og *målene* kan tilpasses den enkelte institusjon, er heller ikke særlig drøftet. Derfor er det forståelig og naturlig at noen aspekter ved reformens utforming innebærer relativt abstrakte og elastiske løsninger og mål.

De programideene i reformen som omhandler horisontal samordning, synes særlig å være av en elastisk og abstrakt karakter. Det vil si ideene om at institusjonene må samordne seg med praksisfeltet, med institusjoner regionalt og nasjonalt, og med internasjonale institusjoner og miljøer. GLU-reformen sier lite om *hvor mye* samordning som må foregå, for at det verdimesige målet skal være nådd. *Hvordan* samordningen skal skje, er òg delvis opp til den enkelte aktøren å avgjøre. Konsekvensen er at programideene fremstår som abstrakte og elastiske – det er ikke nødvendigvis slik at det fins én rett løsning, men det forventes iallfall at aktørene beveger seg vekk fra dagens situasjon.

Dette bygger oppunder mitt resonnement om at GLU-reformen tjener sitt formål, hvis det ønskelige er å angi en *retning*. GLU-reformen *må* nødvendigvis være utformet elastisk og abstrakt, skal den i det hele tatt ha en reell sjanse til å la seg tilpasse de ulike institusjonenes «prat» og praksis. Masterideenes tilstedeværelse i reformen er et godt eksempel på hvordan reformator har abstrahert det ønskede målet, slik at reformen lar seg tilpasse det kupert landskapet institusjonene representerer. Konsekvensen er imidlertid at institusjonene kan ha ulike fortolkninger om hva som er reformens løsninger og mål, og man vil oppleve variasjoner i institusjonenes implementering av reformen.

Hvis abstraksjon og elastisitet hadde vært totalt fraværende i reformens utforming, ville heller ikke *det* vært hensiktsmessig. Direkte og konkrete ideer, uten rom for lokal tilpasning, ville trolig gitt ubalanse i vektingen mellom styring og frihet. Motstanden til reformen kunne blitt enorm.

De andre programideene kan naturligvis òg tas til inntekt for å være elastiske og abstrakte. Likevel har de noen sentrale komponenter som synes å være ufravikelig. For eksempel etableringen av sentre, innholdet i pedagogikkfaget og rekrutteringsproblematikken. Problembeskrivelsene og løsningsforslagene henger tett sammen, og det er definert noen instrumentelle og strukturelle mål. For eksempel i pedagogikkfaget må man anta at reformen har lyktes hvis alle komponentene er en del av undervisningen. Det samme gjelder programidé om nasjonale sentre; når senteret er etablert, kan man trolig konstatere at reformen har oppnådd sitt mål.

6.2.4 Reform som legitimering

Det siste aspektet som kjennetegner reform i det institusjonelle perspektivet, er at reform eksisterer for å skape legitimitet. GLU-reformens utforming fremstår som en riktig og hensiktsmessig måte å skape de endringene som lærerutdanningen behøver. Det er en logisk oppbygging av problemer og løsninger, og det underbygger programideens verditeoretiske mål som effektivt og hensiktsmessig. Masterideene understreker reformens prekære behov – gårsdagens situasjon må parkeres, til fordel for de nye, *riktige* måtene å drive lærerutdanning på. Reformen er i seg selv et uttrykk på at man har behov for å fornye seg, og mange av endringene knyttes til den kraftfulle masterideen *kvalitet*. Den kan omtales som

«masterideenes masteridé», og er et symbol på at normer i samfunnet har et stort behov for at kvalitet er iboende alle organisatoriske handlinger. Et eksempel finner vi spesielt i SAK-samarbeidet. Ideens verditeori understreker at økt regionalt samarbeid gir økt kvalitet og mer robuste utdanninger. Målet søker dermed problemet: dagens institusjoner mangler kvalitet og robusthet. Reformators retorikk og allestedsværende masteridé poengterer behovet for å fornye seg.

Medaljens bakside er at reformer ikke trenger å produsere effekter for å skape legitimitet. Reformen er *i seg selv* et symbol på fornying, rasjonalitet og hensiktsmessighet. Når en hel reforms utforming kan tas til inntekt for et behov for å legitimere, vil det for institusjonenes vedkommende trolig være tilstrekkelig å *imitere* reformens ideer, for å skaffe den symbolske æren reformen bringer med seg.

Igjen finner vi et relativt klokkeklart eksempel i SAK-samarbeidet, som etter fem år har gitt få eller ingen effekter. Et regionalt samarbeid har skjedd på ledelsesnivå, men blant ansatte og studenter er det bygget få arenaer på tvers av institusjoner. Likevel eksisterer SAK-samarbeidet i «beste velgående», iallfall på papiret. Resultatet er en frikobling mellom strukturelle trekk og den faktiske atferden.

I kapittel 5 ble det konstatert at alle ideene innehar en masteridé – trolig det beste beviset på at reformens utforming har latt seg påvirke av omgivelsenes behov for at reformen gir legitimitet. At institusjonene følger *noen* av ideene, og dermed òg er et symbol på at reformen har hatt en betydning, synes derfor sannsynlig. Hvilke ideer institusjonene har fulgt og hvor store effekter ideene har gitt, er trolig sekundært. Konsekvensen kan være variasjoner i institusjonenes implementering.

Oppsummert plasserer flere momenter i GLU-reformens utforming seg innenfor den institusjonelle tilnærmingen. Når man drøfter GLU-reformens samlede programidé, kan den forstås som en evolusjon av de foregående prosessene, snarere enn revolusjon. Problemene, løsningene og målene, er en presisering av de iboende kreftene som er toneangivende for reformators utarbeidelse av reformen. Særlig masterideene er fremtredende i det institusjonelle perspektivet. Man kan finne masterideer i alle programideene, og noen programideer relaterer seg til *flere* masterideer samtidig. Mest kraftfull er likevel *kvalitet* – en

masteridé som er så selvforklarende, at den sjelden blir definert, men knyttes inn i utformingen som både problemet, løsningen og målet.

6.3 Kan GLU-reformens utforming forklare variasjoner i implementering?

Så langt i kapitlet har jeg drøftet det instrumentelle og institusjonelle perspektivet opp mot GLU-reformens utforming. Det er totalt åtte momenter som har utkrystallisert seg, som mulige forklaringer på hvorfor GLU-reformens utforming har betydning for variasjoner i institusjonenes implementering.

6.3.1 Variasjoner i implementering – i et instrumentelt perspektiv

For det første er deler av reformen utformet med hensikt å samordne ulike aktører, uten at det spesifiseres noen spesialiseringsgrad. Når ideer ikke inneholder spesialiseringsgrad, vil det være utfordrende å skape en ensartet lærerutdanning. Samordning innebærer heller ikke rapporteringskrav, noe som betinger menneskenes egen vilje vil samarbeide med andre. Derfor er det en forutsetning at reformens ideer sammenfaller med hva som er menneskenes egne ønsker, skal implementeringen skje. Samordningen betinger òg at andre aktører, som ligger utenfor departementets styringslinje, viser vilje til samarbeid. Et naturlig utfall er variasjoner i implementering.

Den andre argumentet på hvordan reformens utforming kan forklare resultere i variasjoner, er at reformen i seg selv er et *styringsmiddel*. Det eksisterer en hårfin balanse mellom styring og autonomi, og man vil på begge sider oppleve variasjoner hos institusjonene. Er styringen for sterk, vil man møte motstand i implementeringen, og er det for mye frihet vil man oppleve at institusjonene velger sine egne retninger. Selv om man skulle finne det *perfekte* balansepunktet for at en institusjon skal implementere en idé fullstendig, vil det likevel ikke være de samme forholdene hos en annen institusjon. Hvordan styring blir mottatt av institusjonene beror på mange ulike momenter, blant annet deres kultur, personligheter og egne mål. Institusjonene er ikke like, og dermed vil reformen, slik den er utformet, ha utfordringer med å gi en ensrettet lærerutdanning.

Institusjonenes ulikheter blir videre avgjørende når utformingen presenterer en felles forståelse for utdanningens problemer, mål og løsninger. Ikke nødvendigvis en forståelse som

er representativ for andre enn reformator selv. For institusjonene vil enkelte programteoretiske beskrivelser være mer aktuelle å følge enn andre, med det naturlige resultatet at institusjonene i ulik grad oppfyller reformens intensjoner.

For det fjerde er GLU-reformen preget av en uforbeholden endringsoptimisme, hvor mulige utfordringer i implementering er lite reflektert. Reformens samlede programidé berører alle nivåer og alle aktører – noe som krever en innsats fra alle parter. Det er ikke dermed sagt at man skal være pessimistiske heller – det er avgjørende at departementet har tro på egne løsninger. Hvis reformator *selv* begynte å tvile på sine endringsinitiativ, ville det utvilsomt svekke demokratiet, all den tid departementet er en budbringer av samfunnets ønsker og behov. Det er likevel slik at økt *bevissthet* og *refleksjon* over utfordringer kunne ha styrket institusjonene ved implementeringen av reformen, og bidratt til å «dra» institusjonene gjennom vanskelige og omfattende prosesser. At reformens utforming mangler refleksjoner over hindringer i implementering, *kan* være en forklaring på variasjoner i implementering.

6.3.2 Variasjoner i implementering – i et institusjonelt perspektiv

De fire argumentene jeg så langt har gått gjennom, for hvorfor variasjoner oppstår, begrunnes ut fra et instrumentelt perspektiv. Organisasjonene eksisterer ikke utelukkende som redskaper for måloppnåelse, men er preget av ulike kulturer, individer og personlige mål. Reformen må søkes en *tilpasset* utforming – men selv da oppleves ensartethet som vanskelig, nettopp fordi institusjonene er *ulike*. Dette utgjør et femte argument for hvorfor variasjoner i implementering oppstår. Reformens utforming er karakterisert av å skulle gjøre endringer i alle nivåer hos alle aktører. Det er imidlertid vanskelig å tilpasse seg *alle* eksisterende kulturer, holdninger og verdier. Noen reformideer vil sammenfalle med institusjonenes kultur, mens andre vil være en klar motsats. En naturlig konsekvens vil være variasjoner.

Et sjette argument for hvordan reformens utforming kan forklare variasjoner i institusjonenes implementering, er at institusjonene trolig ikke har hatt tilstrekkelig tid til å la ideene «plante» seg i menneskenes prat, slik at den kunne påvirke praksis. Institusjonene hadde bare litt over et år på seg til å implementere reformen. Menneskene handler ut i fra en uformell stivhengighet som legger føringer på den faktiske atferden. I en slik argumentasjon fremstår hyppige reformer tross alt som nyttige; det handler om å gi tilstrekkelig «input» til institusjonene, til at man skaper bevegelse i menneskenes «prat». Hvor langt og raskt praten

sprer seg, vil naturlig nok bero på institusjonenes ulikheter, og dermed innebære variasjoner i implementering.

Det sjuende argumentet for hvorfor variasjoner oppstår, er at deler av reformen er utformet med abstrakte og elastiske ideer. Det *ene og fulle* svaret på hva som er tilstrekkelig måloppnåelse er lite drøftet. Problemet er viktigere enn målet, og sannsynligvis er *enhver* bevegelse vekk fra problemet tilstrekkelig for at institusjonene skal føle de har implementert reformen. Hvor langt institusjonene beveger seg vil imidlertid variere – men de har like fullt oppfylt *sin* fortolkning av den elastiske og abstrakte ideen, som kan tilpasses og inkluderes hos alle aktører på alle nivåer.

Det siste argumentet for hvorfor variasjoner oppstår, har sammenheng med masterideenes tilstedeværelse i programideene: reformen er et symbol på den legitimiteten reformator ønsker å oppnå. For institusjonene vil det være forbundet med stor ære å inneha den samme symbolske legitimiteten som reformen bringer med seg, uavhengig av om det gir effekter eller ikke. *Hvilke* ideer institusjonene følger synes ikke være like relevant – man må vise at man innehar den organiseringen som anses som moderne, hensiktsmessig og effektiv.

7 Konklusjon

Denne studien har undersøkt grunnskolelærerreformens (GLU-reformen), presentert gjennom Stortingsmelding nr. 11, «læreren, rollen og utdanningen» (2008-2009). En reform er definert som et aktivt og bevisst forsøk på å gjøre strukturelle og kulturelle endringer i en hel sektor, gjerne innenfor flere funksjoner.

Et ønske fra Kunnskapsdepartementet var å skape en ny, helhetlig og ensartet lærerutdanning med høy kvalitet. Sammen med reformen ble Følgegruppen for lærerutdanningsreformen opprettet. Deres mandat var å følge implementeringsprosessen nasjonalt, regionalt og lokalt, og vurdere reformens implementering og effekt. Våren 2015 leverte Følgegruppen sin siste rapport, og en sentral konklusjon er at flere momenter i GLU-reformen fremdeles er uløst. Det er heller ikke slik at de uløste momentene er felles for alle 18 lærerutdanningsinstitusjoner, men at GLU-reformens implementering varierer mellom institusjonene. Av hensyn til utdanningens kvalitet, og trolig i strid med Kunnskapsdepartementets intensjoner, kan variasjoner se ut til å være uheldig. Oppgaven har hatt denne problemstillingen:

Kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?

Oppgavens grunnleggende antakelse er at GLU-reformen, slik den er utformet, ikke *kan* resultere i annet enn variasjoner. At institusjonene har ulik størrelse, ulikt studentgrunnlag, varierende finansiering og lignende, kan òg virke inn på variasjoner i implementering, men i denne studien har jeg kun sett på GLU-reformens utforming. Studien er en kvalitativ tekstanalyse, og Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) har dannet det empiriske grunnlaget. Jeg har funnet tolv ulike programideer i reformen, som enkeltvis og samlet utgjør reformens utforming. Programidé sikter til å avdekke reformators tenkning om reformens ideer.

For å finne innholdet i hver programidé, har jeg først trukket inn *programteori*. Dette innebærer å forstå den enkelte idés problemforståelse (situasjonsteori), løsningsforslag (effektteori) og ønsket mål (verditeori). Jeg har videre trukket inn *masterideer*, som representerer noen kraftfulle og formative uttrykk, som har stor betydning for vår tids

reformer. De har en evne til å gi reformer legitimitet, og er ofte toneangivende for reformers problemer, løsninger og mål.

Etter at analysen med programidé og masterideer var gjennomført, fikk man et bilde på GLU-reformens *utforming*. Deretter ble GLU-reformens utforming drøftet innunder to etablerte organisasjonsteoretiske tradisjoner: det instrumentelle og institusjonelle perspektivet. På hver sin måte gir perspektivene ulike forklaringer på hvorfor reformideer kan gi variasjoner i institusjonenes implementering. Totalt er det presentert åtte argumenter, som hver på sin måte forklarer variasjonene:

For det første ønsker GLU-reformen å *samordne* ulike institusjoner og aktører, uten at det blir angitt spesialiseringsgrad eller rapporteringskrav. Dermed vil det være opp til hver enkelt institusjon hvorvidt de ønsker å følge reformens intensjon eller ikke. For det andre kan reformen ha utfordringer i å balansere styring og autonomi. For sterk styring vil trolig møte motstand hos institusjonene, og for stor autonomi vil resultere i at institusjonene velger sine egne retninger. Et tredje argument er at reformens beskrivelser av problemer, løsninger og mål, vil ha utfordringer i å kunne representere *alle* institusjoner i beskrivelsene. Institusjonene er simpelthen for ulike til at reformator klarer å ta innover seg alle variasjonene som problemene eksisterer i, og institusjonene vil naturlig følge de problemer og løsninger de selv synes passer best med sine egne fortolkninger. Det fjerde argumentet er at reformen i liten grad drøfter hvilke utfordringer som kan oppstå under implementeringsprosessen. Den uforbeholdne endringsoptimismen gjør at institusjonene er lite bevisst og lite reflektert over hvilken motstand de kan møte, og som de må være særlig oppmerksomme på.

Et femte argument er at reformen ikke i tilstrekkelig grad tilpasser seg alle de ulike aktørers kulturer, holdninger og verdier. Det sjette argumentet er at man med rimelig grunn kan anta at reformen ikke ga institusjonene tilstrekkelig tid til å la de nye ideene «sette seg» hos institusjonene. Man er avhengig av å avpasse ideer med institusjoners sti-avhengighet. Et sjuende argument er at GLU-reformen er utformet med abstrakte og elastiske ideer, noe som muliggjør egne fortolkninger og tilpasninger hos institusjonene. Det siste argumentet er at reformen i seg selv er et symbol på legitimitet, og det er grunn til å anta at det også for institusjonene er viktig å søke legitimitet, uavhengig av om reformen gir effekter eller ikke.

Det avgjørende spørsmålet er dermed: *kan grunnskolelærerreformens utforming bidra til å forklare variasjonene i lærerutdanningsinstitusjonenes implementering?* Ut i fra et organisasjonsteoretisk ståsted kan man konkludere med at grunnskolelærerreformens utforming *har* spilt en rolle for institusjonenes implementering. Det er ikke nødvendigvis slik at ett argument ene og alene kan forklare variasjoner – det er kombinasjonen av alle argumenter, som opptrer *samtidig*, som gjør at GLU-reformens utforming bidrar til variasjoner i institusjonenes implementering. Argumentene ser òg ut til å være av en slik karakter, at det er nærmest umulig å skape ensartethet gjennom en reform, så lenge den forsøker å gripe inn i alle aktører på alle nivåer. Dermed bygger også resultatene opp om min grunnleggende antakelse: at GLU-reformen, slik den er utformet, ikke *kan* resultere i annet enn variasjoner.

Hva innebærer så denne innsikten? Oppgaven gir et uttrykk på spenningen som oppstår mellom reform som et etablert politisk styremiddel, og en reforms reelle evne til å skape endring i institusjonene. Reformuttrykket er en del av det instrumentelle hegemoniet, og en planmessig endring av virksomheter er en fornuftig tilnærming for å lykkes med sine mål. Studien plasserer seg òg i den instrumentelle tradisjon, hvor jeg har avdekket noen betingelser som virker inn i reformens virkemidler og planmessige endringsforsøk. Betingelsene har betydning for reformens implementering i de ulike institusjonene, og kan bevisst brukes i arbeidet for å skape endring. Studiens innsikter er i så måte et bidrag til anvendt organisasjonsteori, hvor man utvikler det forvaltningspolitiske kunnskapsgrunnlaget. En hel lærerutdanningssektor forbereder seg nå til en kommende reform om to år, uten at de vet hva reformen i 2017 eksakt vil inneholde. Oppgaven kan gi innsikt i hva som preger reformtenkning, og hvilke forventninger man kan ha til en reform.

Selv om reformer ikke nødvendigvis skaper ensartethet, må man likevel ikke forkaste troen på reformer. Alle store endringsinitiativ bør være begrunnet ut fra aktive og bevisste forsøk på å *beskrive hvor man er og hvor man skal*. Reform fremstår som en mekanisme for *håp* – tross i at implementering til tider kan være *håpløs*. Derfor er det viktig at statsmakten og demokratiet er sitt ansvar bevisst, og at politiske ideer og intensjoner blir språkliggjort og forsøkt iverksatt. Reform angir hvor man skal, og underbygger det nødvendige håpet for endring. Departementet og institusjonene må av den grunn være bevisst at en reform er viktig for å gi institusjonene en felles *retning*.

Litteraturliste

- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Bergen/Stavanger: Universitetsforlaget.
- Aasen, P. (2010). En lærerutdanning til skolens beste. *Bedre skole*, 2(Bedre skole), 78-80.
Hentet fra
http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Tidsskrifter/Bedre%20Skole/BS_nr_2_10/2-10_Aasen.pdf
- Aasen, P., & Prøitz, T. S. (2014). Lærerutdanning som høyere profesjonsutdanning. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning* (s. 25-39). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Afdal, H. W. (2012). *Constructing knowledge for the teaching profession. A comparative analysis of policy making, curricula content, and novice teachers' knowledge relations in the cases of Finland and Norway*. PhD, University of Oslo, Oslo.
- Andersson, M. (2009). *Programteoretisk lärande. Hur kan programteori underlätta användning och lärande av utvärdering?* Hentet fra
<https://www.mah.se/upload/Samverkan/utvardering/programteoretiskLarande.pdf>
- Arkivverket. (2015). *Konfirmasjon*. Hentet fra <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Bruk-av-arkiver/Nettutstillinger/Konfirmasjon>
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Blindheim, B.-T., & Røvik, K. A. (2012). Ledelse og bedrifters samfunnsansvar. I O. Ottesen (Red.), *Ledelse. Å bruke teori i praksis* (s. 104-137). Stavanger: Høyskoleforlaget.
- Blom, K. (2003). Den nye lærerutdanningsreformen i et virksomhetsperspektiv. I G. E. Karlsen & I. A. Kvalbein (Red.), *Norsk lærerutdanning. Søkelys på allmennlærerutdanningen i et reformperspektiv*. (s. 142-158). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2010). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse - struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Brunsson, N. (1990a). Individualitet och rationalitet som reforminnehåll. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera* (s. 86-117). Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Brunsson, N. (1990b). Reformen som rutin. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera* (s. 27-39). Stockholm: Carlsson Bokförlag.

- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope. maintaining the dream of the rational organization*. Malmö: Liber.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1990). Kan organisationsformer väljas? I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera* (s. 11-24). Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N., & Winberg, H. (1990). Att genomföra reformer. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera* (s. 171-192). Stockholm: Carolsson Bokförlag.
- Caprona, Y. d. (2014). *Norsk etymologisk ordbok*. Oslo: Kagge forlag.
- Caspersen, J., & Frølich, N. (2014). Læringsutbytte som styringsredskap for ledelsen i høyere utdanning. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning* (s. 58-79). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt norsk tidsskrift*, 3, 215-228.
- Christensen, T., Lægveid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2013). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collins, J., & Hansen, M. T. (2012). *Great by Choice*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Czarniawska-Joerges, B. (1990). Kommunerna i reformernas sagoland. I N. Brunsson & J. P. Olsen (Red.), *Makten att reformera* (s. 216-231). Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Danermark, B. (1997). Generalisering, vetenskapeliga slutledningar och modeller för förklarande samhällsvetenskap. I Danermark et. al. (Red.), *Att förklara samhället* (Lund: Studentlitteratur).
- Demokraten. (2015). *Lærerutdanning for folk som liker natur og friluftsliv*. Hentet fra <http://www.demokraten.no/nyheter/lererutdanning-for-folk-som-liket-natur-og-friluftsliv-1.1364186>
- Egeberg, M. (1989a). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO AS.
- Egeberg, M. (1989b). Mot instrumentelle modeller i statesvitenskapen? I M. Egeberg (Red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap* (s. 15-28). Oslo: Tano.
- Eidsvoll1814. (2015). *Norge i union med Danmark*. Hentet fra <http://www.eidsvoll1814.no/?aid=9064638>
- Fladmoe, A., & Karterud, T. (2012). Veiledningsordningen for nytilsatte nyutdannede lærere og førskolelærere. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/gnist/veiledningsordningen_rapport_2012.pdf

- FOR-2010-03-01-295 Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn (2010).
- Følgjegruppa. (2011). *Rapport nr. 1 - 2011. Frå allmennlærer til grunnskulelærer. Innfasing og oppstart av nye grunnskolelærerutdanningar*. Stavanger: UiS Invivo.
- Følgjegruppa. (2015). *Rapport nr. 5 - 2015. Grunnskulelærerutdanningane etter fem år. Status, utfordringar og vegar vidare*. Stavanger: Attende.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the Social Sciences*. Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs.
- Gilje, N., & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- GNIST. (2013). *Søkning til lærerutdanningene*. Hentet fra <http://www.gnistweb.no/indikatorer/1/skning-til-laererutdanningene.html>
- Haaland, S. (2011). *Pedagogikkfaget i allmennlærerutdanningen. En analyse av forarbeider i perioden 1988-2009*. Masteravhandling i pedagogikk, NLA Høgskolen, Bergen.
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2006). *Organization theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Massachusetts: Oxford university press.
- Hetland, H., & Hetland, J. (2011). Basale psykologiske behov i arbeidslivet: autonomi, kompetanse og tilhørighet. I S. Einarsen & A. Skogstad (Red.), *Det gode arbeidsmiljø* (Bergen: Fagbokforlaget).
- Hiim, H., & Hippe, E. (1998). *Læring gjennom opplevelse, forståelse og handling. En studiebok i didaktikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høgskolen i Hedmark. (2015). *Mandat for rammeplanutvalg for femårige, integrerte grunnskolelærerutdanninger på masternivå*. Hentet fra <https://www.hihm.no/prosjektsider/rammeplanutvalg-for-grunnskolelaererutdanninger-paa-masternivaa/mandat>
- Høyre. (2014). *Læreren*. Hentet fra http://www.hoyre.no/www/politikk/hva_mener_hoyre_om/kirke_utdanning_og_forskning/lareren/
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Jakhelln, R. (2014). Øyet som ser. Om den nye læreren som idébærer og fremmed. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 229-254). Tromsø: Cappelen Damm Akademisk.
- Karlsen, G. E. (2005). Styring av norsk lærerutdanning - et historisk perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 6/2005, 402-416.
- Karlsen, G. E. (2014). Internasjonale aktører som premissgivere for norsk utdanningspolitikk med særlig vekt på OECD. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 121-146). Tromsø: Cappelen Damm Akademisk.
- Karlsen, G. E., & Kvalbein, I. A. (2003). *Norsk lærerutdanning. Søkelys på allmennlærerutdanningen i et reformperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klemsdal, L. (2013). *Hva trenger vi ledere til?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2015*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansiering_rapport.pdf
- Kuvaas, B. (2008). Medarbeidersamtaler. I *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser. Evidensbasert HRM* (Bergen: fagbokforlaget).
- Kvalbein, I. A. (2003). Styring av hverdagens lærerutdanning. I G. E. Karlsen & I. A. Kvalbein (Red.), *Norsk lærerutdanning. Søkelys på allmennlærerutdanningen i et reformperspektiv* (s. 101-116). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lektor2. (2015). *Lektor2-ordningen*. Hentet fra <http://www.lektor2.no/c1336841/seksjon.html?tid=1336859>
- Lindøe, P. (2006). *Aksjonsforskning. Bakgrunn og metodiske utfordringer*. UiS, IMKS.
- Lånekassen. (2015). *Ettergjeving av gjeld ved enkelte lærarutdanningar*. Hentet fra <https://www.lanekassen.no/nm-NO/tilbakebetaling/sletting-av-gjeld/fullfort-visse-larerutdanninger/>
- Meld. St. 18 (2014-2015). (2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Moren, J. (2011). *Om reformer*. Doktorsavhandling, Karlstads Universitet, Karlstad.
- Myklebust, S. (1997). Ledelsesvitenskap som samfunnsteori - Taylor, Mayo og Drucker. I H. Byrkjeflot (Red.), *Fra styring til ledelse* (s. 139-178). Bergen: Fagbokforlaget.

- Naturfagsenteret. (2014). *Nasjonalt nettverk for naturfagutdanning (NNN)*. Hentet fra <http://www.naturfagsenteret.no/c2060668/artikkel/vis.html?tid=2058923>
- NOKUT. (2006). *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006, Del 1: Hovedrapport*. Oslo: NOKUT
- Nordahl, T. (2012). *Den gode skole*. Hentet fra <http://lesesenteret.uis.no/getfile.php/Lesesenteret/NyGIV/Nordahl%20Den%20gode%20skole.pdf>
- Norgesnettrådet (2002). *Evaluering av allmennlærerutdanningen ved fem norske institusjoner. Rapport fra ekstern komité*. Oslo.
- NOU 2003:16. (2003). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- NOU 2007:6. (2007). *Formål for framtida - formål for barnehagen og opplæringen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- NOU 2008:3. (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Olsen, J. P. (1990). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Stavanger: Universitetsforlaget AS.
- Opplæringslova. (1998). *LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- ProTed. (2015). *ProTed - Senter for fremragende lærerutdanning*. Hentet fra <http://www.uv.uio.no/proted/>
- Rasmussen, J. (2015). Folkeskolereform 2014. I J. Rasmussen, C. Holm & A. Rasch-Christensen (Red.), *Folkeskolen - etter reformen* (s. 9-44). København: Hans Reitzels Forlag.
- Rasmussen, J., & Rasch-Christensen, A. (2015). Målstyring: nye Fælles Mål. I J. Rasmussen, C. Holm & A. Rasch-Christensen (Red.), *Folkeskolen - etter reformen* (s. 113-132). København: Hans Reitzels Forlag.
- Regjeringen. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/kompetanse/nkr2011mvedlegg.pdf>
- Regjeringen. (2014a). *Innfører femårig lærerutdanning på masternivå*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Innforer-5-arig-grunnskolelærerutdanning-pa-masterniva/id761439/>

- Regjeringen. (2014b). *Skjerper opptakskravene til lærerutdanningene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Skjerper-opptakskravene-til-larerutdanningene/id2001847/>
- Regjeringen. (2014c). *Statsministerens nyttårstale 2014*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/statsministerens-nyttarstale/id748426/>
- Regjeringen. (2015). *Høring om nasjonale deksamener*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing-om-nasjonale-deksamener/id2365449/>
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold. samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1992). *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner - Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Røvik, K. A. (2009). *Skoleeier som iverksetter* (Kom nærmere! Sluttrapport fra FOU-prosjektet: "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"). Oslo/Tønsberg. Hentet fra <http://www.ks.no/PageFiles/8754/084013Rapport.pdf>
- Røvik, K. A. (2014). Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole* (s. 13-52). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, K. A., Eilertsen, T. V., & Lund, T. (2014). "Hvor har de det fra, og hva gjør de med det?" Utdanningsdirektoratet som innhenter, oversetter og iverksetter av reformideer. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole* (s. 87-120). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, K. A., & Pettersen, H. M. (2014). Masterideer. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole* (s. 53-86). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Shaw, P. (2002). *Changing conversations in organizations. A complexity approach to change*. New York: Routledge.
- Sjøberg, S. (2014). Pisafisering av norsk skole. En suksesshistorie fra OECD. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 195-226). Tromsø: Cappelen Damm Akademisk.

- St. meld. nr. 11. (2008-2009). *Læreren - Rollen og utdanningen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Steinstad, S. I. (2014). *Lærerloftet: Norske elever skal lære mer*. Hentet fra <http://www.hoyre.no/L%C3%A6rerl%C3%B8ftet%3A+Norske+elever+skal+l%C3%A6re+mer.d25-T27rG5T.ips>
- Stortinget - møte 2. april. (2009). Referat møte 67: Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Læreren - rollen og utdanningen. Oslo: Stortinget.
- Stortinget. (2011). *Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til kunnskapsministeren. Utredning til femårig masterutdanning for lærere til grunnskolen*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=49184>
- UHR. (2015). *NRLU. Nasjonalt råd for lærerutdanning*. Hentet fra http://www.uhr.no/rad_og_utvalg/nasjonale_rad/nrlu
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and program evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och forvaltning*. Gävle: Studentlitteratur.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research - Design and Methods*. London: Sage Publications Ltd.
- Østerud, P., Sunnanå, S., & Frøysnes, Å. (2014, 10.04.2015). *Norsk lærerutdanning i etterkrigstida. Ei utvikling i spenning mellom tradisjon og fornyelse (tekstutkast pr. februar 2014)*. Hentet fra <http://www.hioa.no/eng/content/download/51295/732444/file/Tekst%20til%20seminar%20om%20%C3%A6rerutdanningens%20historie-februar2014.pdf>
- Østerud, P., Sunnanå, S., & Frøysnes, Å. (2015). *Norsk lærerutdanning i etterkrigstida. Ei utvikling i spenning mellom tradisjon og fornying*. Oslo/Stavanger: ABM Media AS.

Vedlegg

Vedlegg 1: GLU-reformens programideer, og status etter fem år

Bakgrunnen for studiens problemstilling er institusjonenes varierende implementering av GLU-reformen. Her følger en presentasjon av reformens tolv sentrale programideer, etterfulgt av programideenes status etter fem år.

- 1) **Differensiering:** Etablere en fireårig differensiert grunnskolelærerutdanning som består av 1.-7. trinn og 5.-10. trinn.
 - Status etter fem år: delvis løst. De store skolefagene (norsk, matte, engelsk) har klart å differensiere studentene i to løp, men mindre skolefag (som praktisk-estetiske fag) samkjører løpene en del. Særlig små institusjoner har utfordringer med differensieringen i små fag (Følgjegruppa, 2015:91)

- 2) **Et nytt pedagogikkfag:** Innføre et nytt, felles obligatorisk pedagogikkfag: - pedagogikk og elevkunnskap (PEL) – på 60 studiepoeng for begge løpene.
 - Status etter fem år: i god fremdrift. Det har blitt mer profesjonsrettet, og har klart å bli et helhetlig og samlende fag for utdanningen. En utfordring er likevel at faget er overlesset med gode intensjoner (Følgjegruppa, 2015:72)

- 3) **Utrede/etablere masterutdanning:** Utrede overgang til femårig masterutdanning for lærere til grunnskolen, og etablere 800 studieplasser på masternivå mot grunnskolen.
 - Status etter fem år: utredningen ble sist omtalt i 2011, men det ble aldri utnevnt noe utvalg (Stortinget, 2011). Mange institusjoner har etablert studieplasser på masternivå, men det eksisterer ikke en oversikt over hvor mange det totalt er blitt.

- 4) **Etablere sentre og forskerskoler:** etablere sentre for fremragende undervisning i lærerutdanningene, og etablere forskerskole for lærerutdanningene.
 - Status etter fem år: Vellykket. I 2011 etablerte ProTED seg: et senter for fremragende undervisning i lærerutdanningene. Kunnskap deles på nett og på seminarer/konferanser (ProTed, 2015). Forskerskolene NAFOL og NATED

forteller om «gode år», med stort trykk på antall disputaser (Følgjegruppa, 2015:77)

- 5) **Forskningsbaserings:** Lærerne skal være oppdatert på og bidra til forskning om skole og undervisning, elevenes læring og utvikling og om lærerutdanningen selv.
 - Status etter fem år: Delvis løst. Institusjonene gir tilbakemelding på at forskningsproduksjonen har økt, og bacheloroppgaven er spesielt vellykket. Det er likevel utfordringer i å møte kravene som følger med krav til førstekompetanse, spesielt nå som femårig lærerutdanning er innført (Følgjegruppa, 2015:126)

- 6) **Nasjonal og internasjonal orientering:** Lærerutdanningen må være innovativ, utviklingsorientert og tilpasningsdyktig. Ny nasjonal og internasjonal kunnskap om skole og lærerutdanning, og endringer i skole og samfunn, må danne rammen for utdanningene.
 - Status etter fem år: Uløst. Arbeidet for å sende studenter og lærere på utveksling er varierende hos institusjonene, og noe av årsaken er utdanningens struktur og lite villighet til å reise utenlands. Noe har skjedd i å inkludere internasjonal pensumlitteratur (Følgjegruppa, 2015:127)

- 7) **Styrket relasjon til praksisfeltet:** Lærerutdanningsinstitusjonene må etablere gode arenaer for faglige drøftinger og samhandling med yrkesfeltet. Skoleeier har ansvaret for å samarbeide med utdanningsinstitusjonene om gode arenaer for praksisopplæringen. Skoleeierne må gi tydelig uttrykk for forventninger til læreres fagsammensetning og fagfordypning.
 - Status etter fem år: I god fremdrift. Noen institusjoner har fått til hospiteringsordning for lærere, og stort sett meldes det om god integrering mellom praksisfeltet og institusjonene for studentene. Likevel noen signaler på at samarbeidet oppleves varierende fra faglærere og praksislærere (Følgjegruppa, 2015:55-62)

- 8) **Departementets adgang til styring og kvalitetssikring:** departementet styrer kapasiteten i lærerutdanningene i samsvar med behov på ulike trinn og i ulike fag. I rammeplanen fastsettes de overordnede kravene til lærerutdanningsinstitusjonenes

arbeid. Departementet vil fastsette tydelige mål og et sett av indikatorer som kan måle kvalitetsutvikling over tid. En følgegruppe vil vurdere gjennomføringen av reformen.

- Status etter fem år: Delvis ivaretatt. Følgegruppen har bidratt til en kvalitetssikring av lærerutdanningen (Følgjegruppa, 2015:14). Følgegruppen presiserer videre at det er ønskelig med mindre styring fra Kunnskapsdepartementet, hva gjelder nasjonale deleksamener og lignende.

9) **SAK-samarbeid**²⁰: Sammen skal utdanningsinstitusjonene tilby den fulle bredde av grunn-, etter- og videreutdanning for lærere i alle deler av landet og utføre og formidle forskning og utviklingsarbeid av høy kvalitet og relevans.

- Status etter fem år: Uløst. Bortsett fra to fusjoner, er SAK-innsatsen mislykket for lærerutdanningene. Enkelte institusjoner har samarbeidet på ledelsesnivå, men ellers er det lite samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon å spore (Følgjegruppa, 2015:127)

10) **Rekruttering og insentiver**: For å øke tilgangen på dyktige og motiverte lærere vil departementet skape en god og relevant utdanning, tilby avskrivning av studielån for lærere i visse fag, og gjennomføre en nasjonal rekrutteringskampanje

- Status etter fem år: Uløst. Etter fem år står rekruttering fremdeles som et stort problem. Lite tyder på at endringer i selve utdanningen har betydning for rekruttering. Trolig ser potensielle studenter til yrket ved karrierevalg – ikke utdanning. Rekrutteringskampanjen GNIST har hatt liten effekt på søker tallene, og utfordringene med få menn og lav andel med innvandrerbakgrunn står fremdeles. Rekrutteringsutfordringene er særlig gjeldende for 1-7-utdanningen, og det er store institusjonelle variasjoner (Følgjegruppa, 2015; GNIST, 2013)

11) **Nye rekrutteringsveier**: For å øke tilgangen på dyktige og motiverte lærere vil departementet styrke de andre veiene inn i læreryrket, og etablere en lektor II-ordning

- Status etter fem år: Uløst. Noen institusjoner har økt kapasitet, blant annet på PPU. Det har også blitt iverksatt lektor II-ordninger, med stort hell. Nye framskrivninger om lærermangelen viser imidlertid ikke noe bedring: i 2025 er det anslått at Norge vil mangle cirka 38 000 lærere (Følgjegruppa, 2015; Lektor2, 2015)

²⁰ SAK = Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

12) **Beholde flere lærere:** For å redusere frafall av nyutdannede lærere i grunnskolen, vil departementet etablere veiledningsordning, og utrede muligheter for sertifisering av lærere²¹

- Status etter fem år: Delvis løst. Veiledningsordning for nytilsatte nyutdannede lærere er blitt iverksatt på mange grunnskoler, men med en del geografiske variasjoner. Sertifiseringsordning for lærere er fremdeles et viktig politisk tema, og utredes fremdeles (Fladmoe & Karterud, 2012; Høyre, 2014)

²¹ *Obligatorisk* veiledning- og sertifiseringsordning ble ikke bifalt i Stortinget når GLU-reformen ble vedtatt (Stortinget - møte 2. april, 2009:2619). I oppgaven er ideene likevel inkludert, fordi de er en del av reformators intensjoner i utarbeidelsen av GLU-reformen.