

Utvalget for framtidens fellesskole

Notat



Til: Utvalget

Dato: 13. mars 2025

Fra: Sekretariatet

Saksnr.: 3-4

Sak 3-4 (B) Skolen som samfunnsprosjekt – de lange linjene

Formålet med dette notatet er å gi utvalget en oversikt over hvordan skolen har blitt formet opp gjennom historien og fram til i dag, som et grunnlag for å diskutere hva skolen kan bli i framtida. Notatet redegjør for skolens framvekst, historiske linjer og hvordan vektleggingen av ulike sentrale perspektiver på skolen har skiftet opp gjennom historien.

Tekst om den historiske framveksten av skolen bør være en del av teksten i NOUen, og notatet er og tenkt som en start på dette.

1. Innledning

Mandatet gir utvalget i oppgave å gjøre rede for skolens rolle og brede samfunnsmandat i dag. Utvalget skal utrede og skape debatt om skolens rolle i framtida, og beskrive og analysere hvordan noen sentrale utviklingstrekk i samfunnet påvirker skolens rolle, både for individet og for skolen som samfunnsinstitusjon. Utvalget skal også beskrive hvordan skolen i framtida kan ha et bredt samfunnsmandat hvor den både skal danne og utdanne til det beste for den enkelte og fellesskapet.

I dette notatet redegjør sekretariatet for historikk og tydeliggjør sentrale perspektiver på fellesskolen, slik at utvalget får et godt grunnlag for diskusjoner og for beslutninger i det videre. Notatets intensjon er å vise den historiske utviklingen av skolen og hvordan skolehistorien både har kulturelle, sosiale, samfunnsøkonomiske og politiske aspekter ved seg. Det betyr at dette notatet ikke tar for seg analyser av skolens innhold og de ulike læreplanreformene i vesentlig grad. Dette vil vi komme tilbake til i et senere notat.

2. Skolevesenets start

2.1 Bakgrunn

Som vi skal se, har vektleggingen av de kulturelle, sosiale, økonomiske og politiske aspektene ved skolen skiftet opp gjennom historien. Samtidig har noe grunnleggende ligget fast. Skolehistorikerne virker samstemte i at det norske skole- og utdanningssystemet helt fra starten har vært *et nasjonalt integrasjonsprosjekt*: Det å føre elevene sammen og skape tilhørighet har vært et overordnet siktemål for skolen (Telhaug & Mediås, 2003; Thuen, 2017; Volckmar, 2016, s. 83-85). Både elevenes tilhørighet til hverandre og deres tilhørighet til samfunnet og nasjonen har vært vektlagt i oppbyggingen og videreutviklingen av skolen. Et hovedargument har vært at en offentlig finansiert skole for alle øker følelsen av samhörighet. Tanken ved etableringen var, og har siden vært, at kontakt mellom ulike samfunnslag ville gi økt samhold i samfunnet (Dale, 2008, s. 49).

«Skolefelleskapet skulle skape bånd mellom elevene og bindinger til samfunnet.» (Thuen, 2017, s. 239)

Det var Kong Kristian 6.s «forordning om skolerne» 1739 som lå til grunn for skolevesenet i Norge til langt ut på 1800-tallet. Selv om kongen gjennom forordningen viste et sosialt engasjement, bunnet ikke den dansk-norske allmueskolen i unionstiden i et ønske om sosial utjevning: Fra den kongelige forordningen i 1739 og til langt ut på 1800-tallet bidro skolen vel så mye til å bevare som å endre datidens standsdifferensierte samfunn. Allmueskolen på landsbygda levde side om side med latinskoler og borgerskoler i byene. Utjevningstanken var ikke framtreddende. Kong Kristian 6.s mål om å gi allmuen skolegang på 1700-tallet var at befolkningen i Danmark-Norge skulle få et felles grunnlag i den evangelisk-lutherske lære: En moralsk og religiøs oppdragelse i tråd med katekismen og som grunnlag for et videre pietistisk og gudfryktig liv. Konfirmasjonen var målet, den endelige eksamen og markerte samtidig slutten på skolegangen (Volckmar, 2016, s. 25-30). Veien til videre skolegang og utdanning gikk ikke via kongens allmueskole.

Allmueskoleloven av 1860 representerte et så tydelig brudd med det gamle skolevesenet at loven har blitt kalt et «vendepunkt» av historikerne (Thuen, 2017; Volckmar, 2016). Samtidig markerte dette vendepunktet også utgangspunktet for det vi forbinder med skolen i dag: Skolen kom under demokratisk kontroll, sosial mobilitet ble en uttalt målsetting ved skolegangen, og skolens todelte formål om å danne og utdanne slo rot. Lærerne ble organisert og tok etter hvert over innflytelsen på skolen fra teologene. Denne opprinnelsen til dagens skole går vi nærmere inn på i det følgende.

2.2 Vendepunktet i 1860

Allmueskoleloven i 1860 har blitt kalt et *vendepunkt* fordi skolens formål og oppgaver da ble utvidet – fra det å (bare) gi elevene en religiøs og moralsk oppdragelse, til også sette elevene i stand til å delta i samfunnslivet (Volckmar, 2016). Opplysningstidens forestilling om det frie mennesket lå til grunn. Opplysningstiden fremmet trosfrihet, ytringsfrihet og tanken om at mennesket evner å ta inn over seg at det er del av noe større og se ut over sin egen posisjon i samfunnet. Dermed har et hvert fritt og opplyst menneske mulighet til å ta del i «det allmenne». Skolens formål ble utvidet til en *allmenndannelse*, som ble innført som eget begrep gjennom loven i 1860. I tillegg til dannelsen av den enkelte skulle undervisningen rette seg mot

samfunnsnytt: Kunnskap fra skolen skulle forberede unge statsborgere til å ta del i den videre utviklingen av samfunnet.

Allmenndannelse har siden vært et bærende begrep som forener de to grunnleggende motivene bak den offentlig finansierte skolen: *felleskapsmotivet* om sosial integrasjon og *kunnskapsmotivet* om nytteorientert kunnskap (Thuen, 2018).

Det vi i dag gjerne kaller skolens todelte formål – danning og utdanning – skriver seg tilbake til opplysningstidens diskurs om hva som skal være førende for oppdragelsen og undervisningen: Er det barnas natur og selvdannelse, eller er det barnas nytte som kommende generasjon i samfunnet som skal vektlegges? Tankegodset fra opplysningsfilosofene - som Jean-Jacque Rousseau (1712-1778) og John Locke (1632-1704) - bidro til kontroversen om skolens betydning for den enkelte og samfunnet. Kort sagt ville tilhengere av Rousseau og den kontinentale dannelsesstenkningen vektlegge selvdannelsen, mens tilhengere av Locke og den anglosaksiske empirismen ville vektlegge samfunnsnytt.

Den iboende spenningen i skolens todelte formål – danning vs. utdanning - har med andre ord ligget der siden starten.

«Dikotomien er klassisk: det indre mot det ytre (...). Barnet som bærer noe «i seg», en dannelses, versus barnet som bærer noe «ved seg», en utdanning.» Thuen, 2018. s.180.

En annen grunn til å kalle 1860 et *vendepunkt* er at skolen for alvor kom under demokratisk kontroll. Over tid hadde geistligheten og kongens makt over skolen blitt svekket, til fordel for et folkelig-politisk selvstyre. I løpet av opplysningstiden ble ikke folk lenger sett på som *undersåtter* av kongen og geistligheten. Allmuen var ikke lenger «dum og doven» som det en gang het, men ble sett på som borgere og myndige mennesker som skulle ta del i landets offentlige anliggender (Telhaug & Mediås, 2003, s. 54-63). Skolen var et slikt offentlig anliggende. Grunnloven i 1814 og formannskapslovene av 1837 hadde lagt grunnlaget for selvstendighet for nasjonen og folkestyre i kommunene. I 1860 kom den offentlige skolen under statlig administrasjon. Statlige skoledirektører ble opprettet mens selve skoledriften ble overlatt til folkestyret i kommunene. Faste skoler ble den regulære ordningen, som erstatning for det gamle omgangsskolesystemet, noe som førte til en storstilt bygging av skoler rundt om i landet (Volckmar, 2016, s. 31-32).

1860-loven ble sett på som en kostbar reform i bygdene, som i tillegg til skolebygg måtte bekoste lærerne. Dermed ble skoleøkonomi tidlig et viktig spørsmål. Til tross for statlige overføringer til skoledriften, ble det fremmet forslag for Stortinget om å gi kommunene adgang til å innføre foreldrebetaling (Volckmar, 2016, s. 32). Etter lengre tids behandling i Stortinget ble forslaget nedstemt. Stortinget slo med dette vedtaket fast at det er storsamfunnets sak å bære utgiftene til den obligatoriske skolen. Det var en viktig beslutning som sikret tilgjengelig og gratis skolegang for alle uavhengig av økonomi, geografi eller andre trekk ved den enkelte.

Gjennom tilgjengelig og gratis skolegang for alle - uavhengig av stand - åpnet utdanningsreformen i 1860 for sosial mobilitet i samfunnet. Gratis skolegang ble sett på som et middel for å øke rekrutteringen til middelskoler og høyere skoler fra «uformuende og mindre formuende Børn» som det het. Veien til videre skolegang og utdanning skulle ikke lenger være sperret for de fleste. Tanken var å skape større likhet i tilgangen til kunnskap og dermed også i adgangen til velstand og innflytelse. Men utjevningstanken bunnet ikke alene i at gratis

skolegang ville komme de ubemidlede i samfunnet til gode. Bak lå også en tanke om at det fantes en «begavelsereserve» i de lavere sosiale lag, og at hele nasjonen ville profitere dersom talentene ble løftet fram (Telhaug & Mediås, 2003). Sosial mobilitet ville åpne mulighetene for den enkelte, og for samfunnet.

I likhet med det todelte formålet, har altså utjevningstanken ligget der siden starten.

2.3 Skolens innhold

Synet på innholdet i skolen endret seg på andre halvdel av 1800-tallet, både i Norge og internasjonalt. Ideen om at skolen skulle favne alle barn uavhengig av stand vant fram sammen med ideen om at den obligatoriske skolen skulle være et felles utgangspunkt for videre utdanning og samfunnsliv. Den store utdanningsreformatoren i Norge var Hartvig Nissen (1815-1874). Han sto bak Allmueskoleloven i 1860 og hentet impulser fra Europa og USA. Hartvig Nissen argumenterte for en allsidig opplæring med rot i vitenskapen («boklærdom») samtidig som at skolen skulle forberede for det praktiske livet («oplysning eller dannelsen»). Undervisningen skulle legges opp til nytte for eleven som samfunnsmedlem og samtidig ta hensyn til elevens psykologiske forutsetninger (Telhaug & Mediås, 2003). Både humanisme og realisme som kunnskapsfelt ble ansett som viktige for elevenes statsborgerlige dannelse (Thuen, 2017). Den gamle skolens vektlegging av bibellesning, katekisme og klassiske språk framsto som ensidig og utdatert. Dermed måtte skolen også endre innhold.

«Skolen (...) meddeler Barnet et Udvalg af de Kundskaper og Færdigheder, som bedst setter det i stand til at fatte Livet, til at virke i det og at paavirkes av det.» Hartvig Nissen (1876) Afhandlinger vedrørende det høiere og lavere skolevæsen. Sitert i Thuen 2017, s.65.

Hartvig Nissen mente allmenndannelsen i skolen måtte rettes mot både den *politiske*, den *religiøse* og den *yrkesorienterte* siden ved livet (Thuen, 2017; Volckmar, 2016). For hver av disse sfærene kunne det utledes et knippe av kunnskaper som pekte mot skolens nye innhold:

For *det politiske* var det viktig at skolen ga elevene kunnskap om samfunnsforholdene, lover, regler og styresett - slik at de ble i stand til å bidra i det lokale selvstyret.

For *det religiøse* skulle skolen lære elevene å skille mellom rett og galt, sant og usant - slik at de evnet å tenke igjennom de etiske valg de blir stilt overfor i livet.

For *det yrkesorienterte* måtte skolen – særlig gjennom naturfag og økonomi - gi både blivende bønder, husmenn, arbeidere, håndverkere og handelsmenn gode forutsetninger for å få utbytte av arbeidet.

I skolen ble det med andre ord gjort innholdsmessig plass til den borgerlige oppdragelsen ved siden av den kristne (Volckmar, 2016). Det skjedde ikke uten bruduljer.

Skolehistorikerne bruker gjerne striden om P.A Jensens obligatoriske *Læsebog for folkeskolen og folkehjemmet* fra 1863 som eksempel. Boka la stor vekt på norsk historie, norsk litteratur og norske eventyr, og var egnet til å vekke følelser for nasjonens kultur og historie (Volckmar, 2016). Læreverket provoserte kristenfolket fordi det verdslige dannelsesinnholdet fikk forrang framfor det kristne. Dessuten ble sømmelighetens grense nådd i det nabojenten Marit løsnet strømpebåndet «mens Øyvind saa paa», i bidraget fra Bjørnsons *En glad gut* (Thuen, 2017).

Folkeeventyrene falt også mange tungt for hjertet, og opprørte lærere og skolekommisjoner rev ut sider av boka flere steder (Volckmar, 2016). Realistene stilte på sin side spørsmål ved den praktiske nytten av de skjønnlitterære sidene i verket. Muntre rim og regler var unødvendig underholdning som fortrengte den nyttige lærdommen. Etter hvert la striden seg, *læsebogen* kom ut i ny utgave, og ble innført i hele landet uten overstrykninger. Men striden om dette læreverket kan leses som eksempel på hvordan det verdslige innholdet i skolen etter hvert fikk større vekt enn det religiøse.

Engasjement og strid omkring innhold, læreplan og læreverk har med andre ord karakterisert skoledebatten siden starten.

Lærerne og lærernes organisasjoner fikk stadig større innflytelse over styringen av og innholdet i skolen, i takt med at teologene mistet sin. Fram til slutten av 1800-tallet, utnevnte regjeringen kun teologer som skoledirektører, mens fra århundreskiftet og fram til krigen, var bare 5 av 21 skoledirektører teologer, og fra 1940: Ingen. Tilsvarende utvikling skjedde for de kommunale skoleinspektørstillingene: På midten av 1800-tallet hadde alle disse teologisk embetseksamen, men ved århundreskiftet var teologene borte fra også disse stillingene. Lærerne tok plassen.

Lærerne hadde begynt å organisere seg i 1820-årene, og først ble lærerorganisasjonene brukt som faglige og rådgivende organ av de kommunale skolestyrene. Etter hvert tok lærerne helt over både som statlige skoledirektører og kommunale skoleinspektører. I tillegg til å erstatte teologene i statlig og kommunalt styre av skolen, gikk lærerne helt til topps politisk. Før unionsoppløsningen i 1905 var samtlige kirke- og undervisningsministre teologer. Mellom unionsoppløsningen og andre verdenskrig hadde 10 av 17 kirke- og undervisningsministre lærerskolebakgrunn (Telhaug & Mediås, 2003).

«Lærernes 'maktøvertakelse' (...) rev skolen løs fra kirken og gjorde lærerne mer eller mindre til herre i eget hus». Telhaug (2003), s. 79.

Folkeskolelovene i 1889 slo endelig fast at skolen ikke lenger hadde sitt mål i konfirmasjonen. Selv om religion og kristen livsførsel (dannelse) fortsatt hadde en viktig plass i skolen, innebar dette at skolen og kirken skilte lag. Det verdslige dannelsesinnholdet fikk forrang. Norge fikk en sekularisert skole, slik tilfellet fortsatt er i dag.

I 1896 bestemte stortinget i *Lov om den Høiere Skole* at den daværende 4-årige offentlige middelskolen ikke lenger kunne holde seg med egne (private) forskoler. Middelskolen skulle bygge på 5. klasse i den offentlig finansierte folkeskolen (Telhaug & Mediås, 2003, s. 69). Dermed ble de fem første årene i praksis én skole for hele folket. Norge lå med dette i teten internasjonalt i utviklingen av en felles skole for alle (Volckmar, 2016).

Oppsummert: Utover på 1800-tallet gjorde opplysningstidens tankegods om det frie mennesket, samfunnsborgeren og retten til selvstyre seg stadig mer gjeldende også i skolens styring og innhold. Ved inngangen til 1900-tallet var dermed mange av de grunnleggende trekkene som vi i dag forbinder med «fellesskolen» etablert:

Skolens todelte formål var på plass: I tillegg til å legge grunnlaget for den enkeltes kristne livsførsel (dannelse) skulle skolen forberede borgerne til deltakelse i samfunnslivet, det politiske liv og arbeidslivet (utdannelse). Allmenndannelse var begrepet som favnet om begge sider av saken.

Utjevningstanken lå til grunn: Prinsippet om en gratis skole for alle, uavhengig av stand, var slått fast gjennom lovgivning og vedtak i stortinget. Lik tilgang til skolegang skulle både gavne den enkelte og gi nasjonen grunnlag for vekst gjennom utnyttelse av talent i hele befolkningen.

Skolen og kirken hadde skilt lag: Skolen var lagt under statlig kontroll og ansvaret for skoledriften var lagt til folkestyret i kommunene. Det verdslige embetsverket og lærerne hadde erstattet kirken og teologene som premissleverandører for skolen.

3. Integrasjonsprosjektets ulike faser

Vektleggingen av de kulturelle, sosiale, samfunnsøkonomiske og politiske aspektene ved skolen har endret seg gjennom historien og gir grunn til å tale om ulike faser i skoleutviklingen. Telhaug m.fl. (2003) setter tiden fra dansketida til i dag på spissen når de skriver at grunnlaget for skolen har gått «*fra statspietisme til nyliberalisme*¹». Det har i så fall ikke skjedd i ett stort steg. Volckmar (2016) deler skolehistorien inn i et *nasjonalt* integrerende prosjekt i tiden fram til unionsoppløsningen, et *samfunnsintegrerende* prosjekt fra rundt århundreskiftet og fram til etterkrigstida, via et *kunnskapsintegrerende* prosjekt omtrent fra 1980-tallet, til et *arbeidsmarkedsintegrerende* prosjekt omtrent fra årtusenskiftet. Disse skiftende tyngdepunktene i rasjonale bak skolen danner et viktig bakteppe for diskusjonen i utvalget om skolens rolle i et 20-års perspektiv. Vi presenterer dem derfor i det følgende, før vi i neste kapittel ser den aller siste utviklingen (inkl. «Fagfornyelsen») i lys av de lengre utviklingstrekkene.

3.1 Skolen som nasjonalt integrerende prosjekt: 17- og 1800-tallet

Som allerede nevnt var allmueskolens første hensikt å innlemme den dansk-norske befolkningen i et religiøst og moralsk fellesskap. Hoffprest Pontoppidans lærebok for religionsundervisningen, bibelen og salmeboka var i praksis de eneste læremidlene (Volckmar, 2016, s. 27). Men utover på 1800-tallet vokste ambisjonene for skolen ut over det religiøse fellesskapet. I et stadig mer selvstyrt Norge, ble skolen et politisk virkemiddel; for nasjonal bevisstgjøring og for sosial mobilitet. Opplysningstidens tankegods gjorde seg gjeldende. Skolen skulle gi en felles dannelse, men også forberede borgerne til å delta og bidra i samfunnet.

Felles tilgang til grunnleggende skolegang var til beste for den enkelte, men og til beste for landet, som da kunne få nytte av alles talent i ambisjonen om å vokse som selvstendig nasjon. Gratis skole for alle skulle gjøre det mulig å skifte sosial klasse gjennom utdanning og arbeid. Utjevningstanken gjorde at det gamle stendersamfunnet – med adel, borgerskap og allmue – etterhvert måtte vike, også fordi det var til hinder for at nasjonen skulle utnytte landets talenter og vokse økonomisk.

I denne perioden var det offentlig strid om skolens innhold knyttet til den moralske dannelsen av den oppvoksende slekt. Striden illustrerer i seg selv at de religiøse og kulturelle dannelses-aspektene ved skolen fortsatt sto meget sterkt. De mer samfunnsnyttige aspektene ved skolen *erstattet* altså ikke de religiøse og kulturelle dannelses-aspektene, men *ble lagt til* i et utvidet formål for skolen. Gjennom det moralske fellesskapet (danning) og nytteorientert kunnskap

¹ Dette er undertittelen på Telhaug og Mediås sin bok om grunnskolen som nasjonsbygger. «Statspietismen» henviser til formålet med Kristian 6.s allmueskole fra 1700-tallet. Med «nyliberalismen» mener de å si at markedstenkningen har styrket sin innflytelse over styringen av skolen, men de mener ikke at den norske skolen har «underkastet seg markedets krefter» (s. 362). Thuen (2010, s. 274) fremhever som kjennetegn ved liberalisme; en politisk teori om at individet bør stå fritt til å velge mellom ulike alternativer i viktige, avgjørende situasjoner i livet; at samfunnsfellesskapet bør være gjenstand for lovregler og demokratisk styring; at statsmakten bør utøves med varsomhet og med konstitusjonelle avgrensninger.

(utdanning) skulle *allmenndannelsen* i skolen sveise Norge sammen som nasjon (Volckmar, 2016, s. 143).

3.2 Skolen som samfunnsintegrerende prosjekt: 1900-tallet og etterkrigstida

Betoningen av skolens rolle i samfunnet skiftet utover 1900-tallet, fra vektlegging av *nasjonsbygging* til vektlegging av *samfunnsbygging*. Skolens rolle i å skape en fellesskapskultur i det norske samfunnet ble videreført og forsterket. Den obligatoriske delen av skolegangen ble utvidet – først fra 5 år til 7 år (fra 1920), så til de 9 første årene av skolen (landsomfattende fra 1969) (Telhaug & Mediås, 2003, s. 63; Volckmar, 2016, s. 59-71). I praksis forsterket disse utvidelsene skolens samfunnsintegrerende rolle: Arenaen hvor barn og unge møttes uavhengig av sosial bakgrunn ble utvidet med til sammen fire skoleår denne perioden.

I 1920 vedtok stortinget at bare middelskoler som bygde på en avsluttet 7-årig offentlig folkeskole skulle få statsstøtte. Vedtaket innebar at lovlige alternativer til den offentlige 7-årige folkeskolen ble fjernet. *Enhetsskolen* ble nå tatt i bruk som begrep. Enhetsskolen betegnet både den 7-årige offentlige folkeskolen som eneste alternativ til videre skolegang, og det skolesystemet som gjorde det mulig for enhver elev å gå videre fra ett skoleslag til det neste (gitt fullføring av det forrige). Etter 7 år i folkeskolen kunne elevene så velge mellom to alternativer for middelskolen; en teoretisk orientert *realskole* over 2 år som forberedelse til gymnaset, eller en praktisk orientert *framhaldsskole* med yrkesretting av ulik varighet og innhold.

På 1930-tallet kom det på plass et helt nytt lovverk for skolen. Lovene i 1935 og 1936 slo endelig fast at all videre skolegang og utdanning skulle bygge på en felles 7-årig folkeskole (Volckmar, 2016, s. 41-42). Skolen ble med dette utvidet og utviklet til et mer enhetlig utdanningssystem og bedre tilpasset industrisamfunnets behov for arbeidskraft. I mellomkrigstiden fikk med andre ord den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for skolegangen økt vekt.

«Første halvdel av 1900-tallet bar med seg utvidelse og en gjennomgående standardisering av utdanningssystemet. Det gikk 90 000 flere elever i folkeskolen og den høyere skolen ved utgangen av epoken enn ved inngangen, en tilvekst på 34 prosent» (Thuen, 2017, s. 126)

Volckmar (2016) skriver at skolen fikk en enda tydeligere *økonomisk-instrumentell rolle* i etterkrigstiden. Under Arbeiderpartiets styre skulle Norge ta de nødvendige stegene fra et gammeldags jordbruksland til et moderne industriland. Skolens rolle var å bidra til samhold og til yrkesforberedelse og økonomisk vekst som forutsetning for utvikling av velferdsstaten.

Tidlig på '50-tallet startet Arbeiderpartiet arbeidet med å utvide den obligatoriske skolen til 9 år. I stedet for realskolen og framhaldsskolen var ønsket én treårig linjedelt ungdomsskole. Ideen var at en yrkesforberedende praktisk linje (Y-linjen) skulle være et likeverdig alternativ til en gymnasforberedende teoretisk linje (G-linjen). Til sammen skulle linjene dekke behovet for arbeidskraft – noe som innebar en tydelig vektlegging av skolens samfunnsnytte i rasjonale bak utvidelsen.

Det var politisk enighet om en form for differensiering på ungdomsskolen, men det var uenighet om hvor tidlig og etter hvilke prinsipper elevene skulle sorteres. Forslagene fra *Forsøksrådet*² ble mye debattert i Stortinget.

På begynnelsen av '60-tallet sluttet Stortinget seg til at også de ekstra årene på ungdomsskolen

² Forsøksrådet ble opprettet i 1954 for å bistå Kirke og undervisningsdepartementet med faglig ekspertise i forsøksvirksomheten i skolene. Rådet var først sentralt i innføringen av 9-årig grunnskole, og siden reformene i videregående opplæring [de siste mangler forel. omtale i teksten]. Forsøksrådet ble nedlagt i 1984.

skulle gi en felles allmenndannelse, at linjedeling først skulle skje fra 8. klasse, og at det skulle være størst mulig pedagogisk differensiering innenfor klassen (Volckmar, 2016, s. 67). Det ble etter hvert tydelig at linjedelingen svekket statusen til de praktiske fagene. Stortinget mente det var uheldig at elevene måtte gjøre viktige valg i tidlig alder, at det forsterket sosiale forskjeller og ikke var i tråd med skolens samlende formål (Meld. St. 22 (2010-2011), kap. 12). Da 9-årig obligatorisk skole til slutt ble vedtatt i 1969 var det uten linjedeling, men kursplanene på tre nivåer ble videreført.³ Kun de høyeste kursplanene ga adgang til gymnaset. *Lov om grunnskolen av 1969* åpnet også for et 10. skoleår slik at elever med lavere kursplaner kunne supplere og komme inn på gymnaset.

Forsøksrådet fortsatte sitt arbeid gjennom utkast til læreplaner. Den endelige *Mønsterplan for grunnskolen* kom i 1974 og med denne mønsterplanen forsvant organisatorisk differensiering på ungdomstrinnet helt. Kursplansystemet ble forlatt. Forsøksrådet fant at sammenholdte klasser hevet prestasjonene og reduserte disiplinproblemene, og konkluderte med at kvaliteten på undervisningen var avhengig av andre faktorer enn organiseringen (Meld. St. 22 (2010-2011), kap. 12). Prinsippet om sammenholdte klasser i alle 9 år av den obligatoriske skolen ble slått fast, sammen med et prinsipp om tilpasset opplæring (pedagogisk differensiering) innenfor klassen. Kommunene ble pålagt å få dette 9-årige grunnskoletilbudet på plass innen 1975.

Etter omleggingen til 9-årig skolegang, økte søkningen til videregående skoler kraftig, og det ble behov for en utbygging og samordning av de videregående opplæringstilbudene. Reiulf Steen (Ap) ledet et bredt sammensatt utvalg som fra 1967 til 1970 la fram tre innstillinger om utviklingen av skolesystemet for 16-19 åringer. En ny lov om videregående opplæring trådte i kraft i 1976 (St.meld. nr. 16 (2006-2007)). Nå fikk alle med fullført 9-årig grunnskole mulighet til tre år i videregående opplæring på heltid. Yrkesfagene ble samlet i bransjefamilier med beslektede linjer/yrker det første året. Etter et felles grunnkurs på allmennfaglig studieretning valgte elevene mellom tre linjer; naturfaglinje, samfunnsfaglinje eller språklinje. Enten de gikk allmennfaglig eller yrkesfaglig studieretning skulle alle elever ha tre typer fag; felles allmennfag, studieretningsfag og valgfag (NOU 2018:15, 2018).

Vi kan få inntrykk av at skolens kulturelle og sosiale aspekter ble nedtonet til fordel for skolens samfunnsøkonomiske aspekter i denne perioden. Særlig i etterkrigstiden kan det se ut som tyngdepunktet i skolens todelte formål ble forskjøvet fra den enkeltes dannelse mot nytten for samfunnet. Skolen måtte komme nye samfunnsbehov i møte, støtte overgangen fra jordbruk til industri og bidra i oppbyggingen av velferdsstaten.

Men historikerne virker samstemte i at nytteperspektivet ble balansert opp mot skolens andre formål i denne perioden (Volckmar, 2016, s. 142-144). I tillegg til nytteperspektivet var det sosiale aspektet ved skolen stadig fremtredende. Stortingsvedtakene om sammenholdte klasser og felles læreplan for hele den 9-årige grunnskolen er et tydelig tegn på dette. Utvikling av solidaritet og toleranse i skolen var viktig for det sosialdemokratiske prosjektet i etterkrigstiden. Den norske kulturarven og demokratisering av kulturen likeså. Kulturelle møter i skolens regi ble sett på som en kilde til personlig vekst og utvikling. Skolegangen skulle slik berike livet og hadde egenverdi ut over samfunnsnytt (Volckmar, 2016, s. 83-85). De som vektla skolens dannelsesformål og elevenes egen vekst og utvikling nådde dermed også fram med sitt syn. Ett tegn på dette var at både språkfag og de praktisk-estetiske fagene fikk en fremtredende plass i den nye 9-årige grunnskolen.

Både dannelsen og utdannelsen i skolens todelte formål sto med andre ord fortsatt sterkt. Etter forsøkene og reformene på 50-, 60- og 70-tallet er det mulig det oppsto en slags likevekt, alternativt en reformtrøtthet (Telhaug & Mediås, 2003, s. 306). Reformene ble i alle fall etterfulgt

³ *Læreplan for forsøk med 9-årig skole* i 1960 hadde innført alternative «kursplaner». Kursplan 1 hadde lavest vanskegrad og kursplan 3 hadde høyest vanskegrad. Kursplanene gjaldt for alle tre årene på ungdomsskolen i norsk, matematikk og engelsk. I de to siste årene var det også kursplaner i tysk og naturfag. Kursplan 3 i norsk, engelsk og matematikk og kursplan 2 i tysk var nødvendig for å gå videre til gymnaset.

av en relativt fredelig periode i skolepolitikken (Thuen, 2017, s. 181).

3.3 Skolen som kunnskapsintegrerende prosjekt: 1980-tallet og over årtusenskiftet

Den fredelige perioden var kortvarig. Høsten 1981 ble det regjeringsskifte og Høyres påstander om nivåsenkning i skolen preget skoledebatten. Høyres utdanningspolitiker Lars Roar Langslet pekte på *avslappende kosesamvær* i skolen og en *forloren trivselsideologi* som årsaker til påstått fallende resultater i skolen (Thuen, 2017, s. 180-183). Arbeiderpartiets *enhetsskole* ble stilt opp mot Høyres *kunnskapsskole*, og Reiulf Steen (Ap) mente Høyres skolepolitikk innebar en «forsterkning av kunnskapstreningen på bekostning av elevenes sosiale utvikling» (Thuen, 2017, s. 182).

Utover '80-tallet ble offentlig sektor sett på som lite effektiv. Troen på statlig styring og staten som velferdsagent ble generelt svekket. «New Public Management»-tenkningen (NPM) trakk inn prinsipper fra privat sektor for å effektivisere offentlig administrasjon. Dette skiftet i styringslogikk spredte seg til utdanningssektoren og kledte skolepolitikken i en ny språkdrakt. Ord som kunnskapsinvesteringer, læringstrykk og læringsutbytte dukket opp. Oppmerksomheten om faglig innhold i skolen og elevenes prestasjoner i fagene økte.

Vektleggingen av skolens formål dreide: Mer kunnskap til flere skulle øke den nasjonale effektiviteten, og det sosiale motivet for skolen ble nedtonet. (Telhaug & Mediås, 2003, s. 294-295)

Mønsterplanen av 1987 (M87) ble vedtatt med Bondevik i statsrådstolen. M87 var en revisjon av mønsterplanen fra 1974, og de store skolereformene uteble. Midt på '80-tallet ble imidlertid det lagt to viktige føringer for årene framover: Først ble Forsøksrådet lagt ned av et borgerlig flertall. Nedleggelsen innebar en avvikling av Arbeiderpartiets sentralt styrte skoleutvikling. Derneft avviklet staten detaljerte regler for overføring av midler til kommunene. I det nye inntektssystemet ble det nå kommunepolitikernes sak, og ikke statens, å vurdere skolens pengebehov opp mot andre formål i kommunen. Nedleggelsen av Forsøksrådet og det nye inntektssystemet for kommunene innebar en tydelig desentralisering og en klar maktforskyvning i skolepolitikken fra sentrum til periferi (Telhaug & Mediås, 2003, s. 308-309).

Med Gudmund Hernes' (Ap) skolereformer på '90-tallet fikk den statlige styringen av skoleutviklingen likevel en ny giv. Hernes' kritikk av det norske utdanningssystemet startet med universitetene, men endte med en reformering av hele systemet fra topp til bunn (Thuen, 2017, s. 191-192). Hernes lanserte begrepet «dessertgenerasjonen» og mente at elevene kom ut av skolen med for dårlige arbeidsvaner og et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. I en mer globalisert markedsøkonomi ble utdanning sett på som et stadig viktigere konkurransefortrinn. Kunnskap ble en avgjørende faktor, og forutsetningene for økonomisk vekst ble knyttet enda sterkere til befolkningens kunnskapsnivå (Thuen, 2017, s. 189; Volckmar, 2016, s. 98). Problemet var ifølge Hernes at landet ikke fikk nok kompetanse ut av befolkningens talent.

For å øke kvaliteten på opplæringen måtte de ulike nivåene i utdanningssystemet samles (Volckmar, 2016, s. 89-94). Et av virkemidlene til Hernes var en felles generell læreplan for grunnskolen, videregående skole og voksenopplæringen. *Generell del* av læreplanen utdypet formålsparagrafen i opplæringsloven, satte overordnede mål for opplæringen og inneholdt det verdimeslige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget for både grunnskolen og videregående opplæring. *Generell del* ble vedtatt i 1993 uten innsigelser i Stortinget.

Derneft ble videregående opplæring som bindeledd - mellom grunnskolen på den ene siden og høyere utdanning og arbeidsliv på den andre - styrket gjennom *Reform 94*. Reformen

innebar blant annet en lovfestet rett til 3 år i videregående opplæring, som ville føre den enkelte fram til enten studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Innføringen av *generell studiekompetanse* lettet overgangen fra videregående til høyere utdanning. Det ble også mulig å gå videre til høyere utdanning via yrkesfag ved at det ble innført en kjerne av allmenne fag («fellesfag») som grunnlag for påbygning til generell studiekompetanse (Thuen, 2017, s. 192-194; 197-198).

Hernes' reform gikk videre nedover i skolesystemet. Analysen var at samfunnsutviklingen – med globalisering, informasjonsflom, endrede familiestrukturer og økt innvandring - hadde satt de sosialdemokratiske ideene under press (Thuen, 2017, s. 190). Skolen hadde kommet i utakt med samfunnet, og det måtte gjøres endringer i skolens innhold for å demme opp for den fragmenteringen man mente å se (Volckmar, 2016, s. 106-110).

Reform 97 skulle få skolen i takt med samfunnet igjen gjennom innføring av skolestart for seksåringer, utvidelse av grunnskolen til et 10-årig løp, skolefritidsordning, og ikke minst: Nytt læreplanverk for grunnskolen. Den nye nasjonale læreplanen skulle gi alle elever felles basiskunnskap, et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag, og heve kunnskapsnivået i befolkningen som helhet. Den nye læreplanen innebar en standardisering, med klare angivelser av hva som skulle læres (Volckmar, 2016, s. 109). Læreplanverket fikk status som forskrift og ble dermed et sterkt styringsverktøy for skolen framover. Hernes' kunnskapsintegrerende prosjekt hadde en viktig begrunnelse i at det ville være usolidarisk om ikke alle fikk tilgang til et felles kunnskapsgrunnlag.

I tillegg til økt kompetanse og felles kunnskap i befolkningen var sosial utjevning et uttalt motiv bak skolereformene på '90-tallet. *Resultatlikhet* ble vektlagt i det offentlige ordskiftet framfor formallikhet og ressurslikhet. Lik rett til utdanning var nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Resultatlikheten bunnet i en tro på at alle kan lære bare målene er tydelige, alle yter sitt beste og skolen setter inn kompensatoriske tiltak. Ulik behandling (tilpasset opplæring) var nødvendig for likere resultater. Dermed ble ansvaret for dårlig læring skjøvet bort fra den enkelte elev og over til skolen som system. Skolens oppgave var å bidra til å forløse talentet hos hvert enkelt barn og ungdom (Volckmar, 2016, s. 109).

Selv om en styrking av et felles kultur- og kunnskapsgrunnlag delvis var begrunnet i skolens samlende funksjon, må vi kunne si at skolens formål om å gi nyttig kunnskap og bidra til økonomisk vekst kom i forgrunnen i denne perioden. Balansen tippet i samfunnsnyttens favør. På den annen side kan man si at '90-tallsreformene dempet det gamle spenningsforholdet mellom dannelse og utdanning i skolen. Det todelte formålet ble etter hvert sett på som to sider av samme sak heller enn som et motsetningsforhold:

«En identitetsskapende skole sto ikke i motsetning til en samfunnsinstrumentell skole så lenge begge var forankret i et nasjonalt fellesskapsmotiv. Hovedmålet lå i eleven som 'realiserer seg selv på måter som kommer fellesskapet til gode'». Thuen (2017, s. 203-204)

Resultatet av '90-tallsreformene var uansett at Norge ved årtusenskiftet i praksis hadde fått et 13-årig helhetlig skoleløp – 10-årig obligatorisk grunnskole pluss 3 år med rett til videregående opplæring, og med en felles generell del av læreplanen til grunn for alle de 13 årene.

3.4 Skolen som arbeidsmarkedsintegrerende prosjekt: 2000-tallet og videre

Den globale markedsøkonomien og målstyring i offentlig sektor (NPM) hadde begynt å sette sitt preg på skolen allerede på '80- og '90-tallet. Men i overgangen til et nytt årtusen fikk disse strømningene en tydelig og forsterket innflytelse på skolepolitikken i landet. Etter Hernes'

reformer gikk det ikke lang tid før nye skolepolitiske tanker gjorde seg gjeldende, med Høyre og Kristin Clemet i det politiske føreraset.

Flere har pekt på internasjonaliseringen som en viktig bakgrunn for den skolereformen som skulle komme (Telhaug & Mediås, 2003, s. 360). Både OECD og EU var store og toneangivende internasjonale organisasjoner som så på utdanning som en viktig investering i den globale økonomien, og ga råd om dette til skolepolitikere i mange land. For å hevde seg i den globale konkurransen, måtte landene sørge for høy kvalitet i sine utdanningssystemer. Denne kvaliteten ble også undersøkt og målt. Inntrykket fra de komparative internasjonale undersøkelsene var at Norge sakk akterut i den globale konkurransen.

Det såkalte «PISA-sjokket» på starten av 2000-tallet ga fornyet styrke i skoledebatten i Norge. Ikke bare viste det seg at det faglige nivået hos norske elever var middelmådig, men det var lavere motivasjon, mer uro og mindre disiplin i norsk skole enn i andre land. Norge var også blant landene med størst spredning i ferdighetsnivået i lesing, mens vi i regning og naturfag var på gjennomsnittet av OECD-landene. Sammenhengen mellom prestasjoner og hjemmebakgrunn var svakere i Norge enn i de fleste andre land, og resultatene viste små forskjeller mellom klasser og mellom skoler i Norge. Forskjellene i elevenes prestasjoner viste seg å være større innad i norske skoler enn mellom dem.

Det toneangivende var likevel at norske elever faglig sett kom dårligere ut enn elever i land vi liker å sammenlikne oss med. Inntrykket fra de internasjonale undersøkelsene samsvarte med nasjonale undersøkelser om svakere ferdigheter blant søkerne til høyere utdanning. Analysen var at '90-tallsreformene ikke hadde lyktes, og noe måtte gjøres. Faglig kvalitets- og nivåheving i skolen ble svaret (Thuen, 2017, s. 205-206; Volckmar, 2016, s. 112) (Telhaug & Mediås, 2003, s. 325-327).

På slutten av sin regjeringsperiode satte Stoltenberg I-regjeringen, med Trond Giske som statsråd, ned *Kvalitetsutvalget* som fikk i oppgave å vurdere grunnopplæringens innhold, kvalitet og organisering (Volckmar, 2016, s. 112). Etter valget høsten 2001 ble det en borgerlig koalisjonsregjering med Kristin Clemet (H) som statsråd. Det var med andre ord Clemet som «mottok» PISA-resultatene. Under Clemet ble både mandatet og sammensettingen av Kvalitetsutvalget endret. Utvalgets to innstillinger⁴ la et viktig grunnlag for stortingsmeldingen *Kultur for læring*. (St.meld. nr. 30 (2003-2004)). Meldingen banet veien for «Kunnskapsløftet», som skolereformen ble hetende. Meldingen fikk tverrpolitisk oppslutning i Stortinget, og med dét var det duket for et tydelig skifte i statlig styring av skolen (Thuen, 2017, s. 209; Volckmar, 2016, s. 113).

Clemet ville at skolen skulle styres nedenfra, ikke ovenfra (Thuen, 2017, s. 204). Styringen skulle fra nå baseres på mer generelle nasjonale mål⁵, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet. Kunnskapsløftet innebar en ytterligere forskyvning av ansvaret for skolen fra sentralt til lokalt nivå. Kommunene fikk blant annet overført ansvaret for klassestørrelse og for forhandling med lærerne, og økt handlingsrom til å oppnå de nye kompetansemålene.

Inspirert av NPM-tenkningen ble ord som skoleeierskap, skoleledelse og «accountability» nå del av vokabularet rundt styringen av skolen. Statens rolle skulle begrenses til å kontrollere at skoleeierne (som kommunene nå het) ivaretok sitt ansvar, og ellers støtte opp under lokalt arbeid med å utvikle skolene (Thuen, 2017, s. 206-207; Volckmar, 2016, s. 115).

Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004, med hovedansvar for både tilsyn, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i landets grunnskoler og videregående skoler. Et nytt nasjonalt kvalitetsvurderingssystem skulle både være et informasjonsredskap for staten og til hjelp i det lokale arbeidet for å nå de nasjonalt fastsatte målene, gjennom *evidensbasert* ledelse og

⁴ NOU 2002:10 «Førsteklasses fra første klasse» og NOU 2003:28 «I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnskole for alle.»

⁵ Etter hvert ble en ny «Læringsplakat» en del av det nye læreplanverket. [Læringsplakaten](#) formulerer noen grunnleggende plikter som skulle gjelde alle skoler og opplæringsinstitusjoner.

praksis. Nye nasjonale prøver og statistikkportalen Skoleporten var viktige nye elementer i dette systemet.

I tillegg til styringsreform, var Kunnskapsløftet en *innholdsreform*. Clemet ville beholde den generelle delen av læreplanen fra '90-tallet, men innføre en ny læreplan som var mer i tråd med den nye styringsfilosofien. Da det nye læreplanverket for Kunnskapsløftet (KL06) kom var den et tydelig brudd med de detaljerte fagplanene fra Reform 97. Målene ble ikke lenger beskrevet gjennom spesifikke kunnskapskrav og pensum, men som kompetansemål som elevene skulle nå etter gitte trinn (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

Skolene fikk handlingsrom til å bestemme hvordan kompetansemålene skulle nås. Den nye læreplanen innebar også en innføring av fem grunnleggende ferdigheter. I meldingen omtales de grunnleggende ferdighetene som helt nødvendige forutsetninger for læring og utvikling både i skole, arbeid og samfunnsliv. De grunnleggende ferdighetene var å kunne uttrykke seg muntlig, kunne lese, kunne uttrykke seg skriftlig, kunne regne og kunne bruke digitale verktøy. Begrepet er ikke her forstått som ferdigheter på et elementært nivå: De grunnleggende ferdighetene skulle inngå som en integrert del av læreplaner i alle fag i hele grunnopplæringen (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

«Allmennkunnskapen eller allmenndannelsen som tidligere lærerplaner opererte med, ble i reformen heller beskrevet som 'basiskompetanse' og nedfelt i fem grunnleggende ferdigheter: å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne, å kunne bruke digitale verktøy.» (Thuen, 2017, s. 208)

De grunnleggende ferdighetene ble begrunnet i det samme todelte formålet ved skolen som allmenndannelsen i sin tid var et uttrykk for: I stortingsmeldingen forut for Kunnskapsløftet ble de grunnleggende ferdighetene omtalt både som nødvendige for å skape materielle verdier og som viktige fordi de åpner veier til dannelse og livskvalitet som ellers ville være stengt. Som nevnt ble *Generell del* av læreplanen med det verdimeslige grunnlaget for skolen også beholdt. Men den ulike språkbruken mellom Kunnskapsløftet og tidligere reformer kan ses på som et tegn i tiden: Grunnleggende *ferdigheter* signaliserer noe annet enn en allmenn *dannelse*. Den nye begrepsbruken var slik sett mer i tråd med tidens vektlegging av kunnskap for nytteformål.

Kunnskapsløftet innebar, i tillegg til endret styring og innhold i skolen, også *strukturelle* endringer. Det skulle ikke lenger være nasjonale føringer om inndeling av barnetrinnet i et mellomtrinn og et småskoletrinn, dette skulle skoleeier selv organisere ut fra det lokale behovet og forholdene lokalt. Timetallet på 1.–4. trinn ble utvidet og ungdomstrinnet og videregående opplæring ble knyttet nærmere sammen ved gi muligheten for å velge programfag og til å arbeide med fag fra videregående opplæring på ungdomstrinnet. Det andre fremmedspråket skulle gjøres obligatorisk på ungdomstrinnet og vurderingen i faget skulle telle ved inntak til videregående opplæring. De skolene som ønsket det, og som hadde nødvendig kompetanse til å starte med opplæring i 2. fremmedspråk tidligere enn i ungdomstrinnet, fikk adgang til det (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

Det ble også gjort viktige endringer i strukturen i videregående opplæring, med blant annet ny oppdeling av yrkesfagene. Det skulle bli færre og bredere utdanningsprogram, og elevene skulle få mulighet for faglig fordypning fra det første året i videregående opplæring. For å gjøre tilbudene mer oversiktlige ble de ulike fagene organisert i programområder (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

I tillegg sørget Clemet og den borgerlige regjeringen for en egen friskolelov i 2003, etter modell av den tilsvarende loven i Sverige. Privat eide friskoler ble underlagt de samme nasjonale retningslinjene og kontroll som de offentlige skolene, med 85 prosent statlig finansiering og en

begrensning i foreldrebetalingen til inntil 15 prosent (Volckmar, 2016, s. 114). Friskoleloven stilte ikke formelle krav til private skolars formål for godkjenning. Resultatet ble at langt flere privatskoler enn tidligere fikk godkjenning og støtte fra staten. Samtidig falt *enhetsskolen* som begrep nærmest helt ut av den offentlige debatten om skolen. Begrepet hadde konnotasjoner til en forgangen tid med sterk statlig styring, det at alle skulle behandles likt (formallikhet) og hadde kommet i utakt med tidens krav til mangfold og kompensatoriske tiltak i skolen (resultatlikhet) (Volckmar, 2016, s. 114).

Clemet og den borgerlige regjeringen la det faglige og politiske grunnlaget for Kunnskapsløftet som en gjennomgripende skolereform, styringsmessig, innholdsmessig og strukturelt. I 2005 tok imidlertid venstresida i politikken regjeringsmakten og beholdt den i to perioder. Dermed falt det på en rekke av statsråder på motsatt side av politikken å gjennomføre reformen, noe de også gjorde. Clemets utkast til læreplanverk ble lansert i 2006 uten noen store endringer. I praksis sørget dermed den rødgrønne regjeringen for en høyredreining av skolepolitikken. Det innebar blant annet økt vekt på resultater, målbare effekter og nytteperspektivet ved skolen (Volckmar, 2016, s. 116).

Den tverrpolitiske konsensusen har blant annet blitt forklart med EU og OECDs påvirkning av skolepolitikken i mange land, inkludert Norge (Volckmar, 2016, s. 125-126). Forståelsen av utdanning som en investering og som grunnlag for materiell velstand går på tvers av politiske skillelinjer. Selv om internasjonale ideer og råd blir oversatt og omsatt til den nasjonale konteksten, bunnet den nasjonale politikken i det samme grunnleggende synet: Det økonomiske aspektet ved skolegang og utdanning er vesentlig.

Den rødgrønne perioden med Kunnskapsløftet innebar likevel noen endringer og justeringer. For eksempel ble nasjonale prøver satt på pause og endret til også å fylle et pedagogisk formål i tillegg til å gi såkalt styringsinformasjon. Den rødgrønne regjeringen trakk tilbake alle tillatelser til friskoler som ikke allerede var startet opp. I 2007 ble en ny og mer restriktiv *privatskolelov* vedtatt. I den nye loven var betingelsene for å starte opp private skoler igjen mer i tråd med den «gamle» privatskoleloven fra 1985. Volckmar (2016, s. 117) skriver at Norge med dette på ny framstod som et annerledesland i privatiseringsspørsmålet (se ellers kap. 4 i notatet). Med Kristin Halvorsen som statsråd ble det gjort endringer på ungdomstrinnet, med mål om en mer praktisk og variert skolehverdag for elevene. Blant annet ble det innført nye valgfag med sluttvurdering (Meld. St. 22 (2010-2011)).

Vi får inntrykk av at balansen mellom den funksjonelle siden og den samfunnsintegrerende siden ved skolen ble forskjøvet på begynnelsen av 2000-tallet. Skolens oppgave i å forberede til videre utdanning og arbeid ble mer framtrædende. Et mer kunnskapsbasert arbeidsmarked ville kreve god skolegang og spesialisert kompetanse gjennom høyere utdanning. Individuelle interesser og samfunnsnyttene ved skolegangen ble løftet fram, og fellesskapstanken og hensynet til sosial utjevning ble skjøvet mer i bakgrunnen (Thuen, 2017, s. 209; Volckmar, 2016, s. 126-131).

På den annen side la Clemet stor vekt på at dannesperspektivet ikke skulle forsømmes når grunnlaget for Kunnskapsløftet ble lagt – skolen skulle også ivareta elevenes sosiale utvikling (Telhaug & Mediås, 2003, s. 325). I tillegg til svake ferdigheter, trakk departementet også fram de systematiske kjønnsforskjellene og forskjeller avhengig av hjemmebakgrunn som del av begrunnelsen av reformen (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2005).

Det ble også innført en ny formålsparagraf for skolen i 2008, etter Bostadsutvalgets utredning.⁶ Den nye formålsparagrafen la fortsatt vekt på det verdimeslige grunnlaget for opplæringen, og fremhevet respekt for menneskeverdet og naturen, «åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet» som viktige verdier.

Thuen (2017, s. 209) mener det grunnleggende skiftet i norsk skoletenkning på 2000-tallet best

⁶ NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*

illustreres ved de forskjellige begrunnelsene for *likeverd* i skolen. I «den gamle» skolen handlet likeverd om solidaritet og respekt for ulikhet. I «den nye» skolen begrunnes likeverd i valgfrihet og tilpasning for den enkelte. Forstått på den siste måten, kan likeverd legitimere private og individuelle løsninger. Samtidig vil noen mene at denne forståelsen av likeverd vil kunne gå ut over skolens sosiale og samfunnsintegrerende funksjon (Volckmar, 2016, s. 131).

3.5 Fagfornyelsen – en videreføring

Høsten 2020 tok skolen i bruk et helt nytt læreplanverk. Bakteppet for de nye læreplanene var en evaluering, to NOU-er, en stortingsmelding og en omfattende og bred involveringsprosess. Denne delen av notatet redegjør for bakteppet og for intensjonene bak fagfornyelsen. Redegjørelsen strekker seg fram til læreplanene ble fastsatt, og siden dette er noe vi står midt i er denne teksten mer detaljert enn omtale av tidligere læreplanprosesser. Læreplanene og arbeidet med disse evalueres nå, og vi vil komme tilbake til dette senere i utvalgsarbeidet.

3.5.1 Evalueringen av Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet ble fulgt av et omfattende evalueringsprogram (Meld. St. 28 (2015-2016)). Evalueringen viste at reformen førte til at oppmerksomhet ble dreid mer mot elevene og lærlingenes utbytte av opplæringen. Reformen førte også til mer variasjon, både en ikke ønsket variasjon i kvalitet og en ønsket variasjon i det lokale arbeidet som det ble tilrettelagt for. Evalueringen viser at sammenhengen mellom ulike delene i reformen ikke var tydelig nok kommunisert (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 24).

Evalueringen viste også at Kunnskapsløftet ble godt mottatt, og at det var stor oppslutning om reformens mål på de ulike forvaltningsnivåene (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 26)

Skoleeiere, skoleledere og lærere støttet både de nye kompetansebaserte læreplanene og at de fikk mer profesjonelt ansvar. Evalueringen viser at det nye læreplanverket har motivert og aktivisert skoleledere og lærere. I tillegg har mer lokalt arbeid med læreplanene ført til mer samarbeid og erfaringsdeling mellom lærere.

Kunnskapsløftet medførte samtidig omfattende endringer i læreplanverket, og det stilte store krav til skoleeieres, skolelederes og læreres kompetanse (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 24-25). Ikke alle kompetansemål var klart nok formulert i planene, og at det var ikke helt klart hvordan de grunnleggende ferdighetene skulle forstås. Det var svært mange kompetansemål, og dette gjorde det krevende for skolene å prioritere det mest sentrale fagstoffet. I evalueringen så forskerne en tendens til at lærerne la liten vekt på oppgaver som utfordret elevene til å gå i dybden eller til å eksperimentere, og elevene fikk ikke god nok støtte å utvikle dybdeforståelse av det de lærte (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 26).

Evalueringen pekte også på at det ikke var god nok sammenheng mellom formålsparagrafen, Generell del og læreplanene for fag (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 25). Andre analyser underbygget at det var manglende sammenheng i læreplanverket, og pekte også på at fagene i ulik grad hadde mål for å utvikle elevenes evne til kritisk tenkning, problemløsning og samarbeid (Meld. St. 28 (2015-2016), s. 11). Evalueringen viste også at læreboka hadde en sterk stilling i skolen og at lærebøkene styrte mye av undervisningen og at lærere brukte lærebøker som verktøy for å planlegge undervisningen (Meld. St. 28 (2015-2016), s. 75). I tillegg fant en i evalueringen at de var store variasjoner i hvordan læreverkene konkretiserte målene i læreplanverket (Meld. St. 20 (2012-2013)).

Det var forskjeller mellom hvor godt skoleeiere og skoler lyktes med å konkretisere mål i arbeidet med læreplanene. Skoleeiere hadde ulik kapasitet og ulik kompetanse og trengte ulik

grad av støtte (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 26). Det førte til at det bli ulik kvalitet på arbeidet med læreplanene.

Det var ulikt fart i implementeringen. Arbeidet med læreplanene ble mye mer omfattende enn ved innføring tidligere læreplaner, og sektoren mente det var for lite støtte fra utdanningsmyndighetene til implementeringen av læreplanverket (Meld. St. 20 (2012-2013))

3.5.2 Forarbeidet til Fagfornyelsen

I stortingsmeldingen på *Rett vei, Kvalitet og mangfold i fellesskolen* (Meld. St. 20 (2012-2013)) lanserte Stoltenberg II-regjeringen at den ville sette ned et offentlig utvalg som skulle utrede framtidens kompetansebehov og hvilke kompetanser, ferdigheter og kvalifikasjoner som er viktig for å delta i videre utdanning, samfunns- og arbeidsliv. Den gjeldende formålsparagrafen skulle ligge til grunn for arbeidet og en forutsetning var at elevene når de avsluttet grunnskolen skulle kunne velge mellom alle utdanningsprogrammene i videregående opplæring. De skulle ikke gjøre valg som stengte utdanningsveier. Ludvigsen-utvalget, ble satt ned i 2013 og leverte en delinnstilling i 2014 og en hovedinnstilling i 2015.

Utvalget pekte på at samfunnsutviklingen førte med seg nye krav og andre forventninger til hva elever skal lære, og at det derfor var behov for endringer i innholdet og strukturen i læreplanene. Utvalget mente blant annet at læreplanene var for fulle (fagtrengsel) og at om nye tema skulle inn i læreplanene, måtte noe også ut. Utvalget la stor vekt på hvor viktig dybdelæring og deltakelse i egne læringsprosesser var, og at det skulle være god progresjon i elevenes læring. Utvalget anbefalte et bredt kompetansebegrep der tenking, praktiske ferdigheter og sosial og emosjonell læring og utvikling var en del av kompetansen elevene skulle utvikle. Utvalget foreslo å begynne en fagfornyelse i fagområder og at å gå bort fra begrepet grunnleggende ferdigheter og heller omtale dette og andre kompetanser som «fagovergripende kompetanser» (Meld. St. 28 (2015-2016)) og (NOU 2015:8, 2015)

I Meld. St. 28 (2015-2016) *Fag – Fordypning – Forståelse En fornyelse av Kunnskapsløftet* varsler regjeringen en fornyelse av læreplanverket i hele det 13-årige skoleløpet. Meldingen bygger på evalueringen av Kunnskapsløftet og Ludvigsen-utvalgets utredninger om «framtidens skole» (Thuen, 2017). Gjennom fagfornyelsen skulle Kunnskapsløftet fornyes og forbedres. (Meld. St. 28 (2015-2016), s. 17) Det fornyede læreplanverket skulle fortsatt være basert på de grunnleggende prinsippene fra Kunnskapsløftet. Læreplanene skulle fortsatt ha kompetansemål som viste hva elevene skulle oppnå, og elevenes utvikling av grunnleggende ferdigheter skulle fremdeles være sentralt i opplæringen (Meld. St. 28 (2015-2016)) Formålsparagrafen ble videreført, det samme ble fag- og timefordelingen. Læreplanverket skulle gjennom fornyelsen bli bedre utviklingsverktøy for skoleeiere og skoler og lærere, og legge bedre til rette for at lærerne kunne samarbeide om opplæringen. Samtidig ligger det i Fagfornyelsens intensjoner en dreining mot å legge mer vekt på skolens verdigrunnlag. Med dette kan vi si at de kulturelle, sosiale og kunnskapsintegrerende aspektene ved skolen løftes tydeligere fram.

Alle fagene i grunnskolen og de gjennomgående fagene i videregående opplæring skulle fornyes. Fagfornyelsen hadde flere målsetninger, blant annet skulle det bli tydeligere prioriteringer i fagene, bedre sammenheng mellom fag, elevene skulle få bedre utbytte av opplæringen og skolens verdigrunnlag og det brede samfunnsoppdraget skulle få større betydning for skolens praksis (Meld. St. 28 (2015-2016)).

3.5.3 Utdyping av verdigrunnlaget og prinsipper for opplæringen

Evalueringen av Kunnskapsløftet påpekte at de delene i læreplanverket for Kunnskapsløftet fra 2006 (LK06) hang i lien grad i sammen siden de var utviklet og tatt i bruk på ulike tidspunkt

(Meld. St. 22 (2010-2011)). Generell del var ferdig 1993, ny formålsparagraf ble vedtatt med virkning fra 2009 og læreplanene i Kunnskapsløftet ble tatt i bruk i 2006. Det ble besluttet at det i forbindelse med fagfornyelsen også skulle utvikles en ny del av læreplanverket som skulle erstatte Generell del. Denne skulle utdype verdigrunnlaget i formålsparagrafen og de overordnede målsettingene for opplæringen. Den nye delen la føringer for arbeidet med de nye læreplanene, den skulle bidra til bedre sammenheng i læreplanverket og tydeliggjøre skolens helhetlige ansvar for utvikling av elevenes sosiale kompetanse (Meld. St. 28 (2015-2016)). Da Stortinget behandlet meldingen, var det var det politisk enighet om at fagfornyelsen skulle bidra til et verdiløft i skolen, og opplæringslovens verdigrunnlag skulle få større betydning for skolens praksis:

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med arbeidet med å fornye læreplanens generelle del og fagfornyelsen sikre et verdiløft i skolen gjennom bedre å innlemme formålsparagrafens fellesverdier i alle fag og på alle nivåer i skolen.

Den nye delen av læreplanverket som ble utviklet fikk navnet *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Denne delen av læreplanverket utdyper verdigrunnlaget i formålsparagrafen i opplæringsloven og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen. Skolen skal se opplæringen i fag i lys av de verdiene og prinsippene som hele opplæringen bygger på (Kunnskapsdepartementet, 2017a).

3.5.4 Nye læreplaner og utvidet kompetansebegrep

Læreplanene skulle fortsatt ha kompetansemål som skulle beskrive forventet læringsutbytte for elevene på ulike trinnene, men læreplanene skulle gi tydeligere retning for læreres valg av innholdet i opplæringen. Det skulle også bli god balanse mellom kompetanseorientering og innholdsorientering i læreplanene (Meld. St. 22 (2010-2011)).

Læreplanene skulle i tillegg legge bedre til rette for dybdelæring, og det skulle bli bedre progresjon og sammenheng i og mellom fag. De nye lærerplanene skulle legge til rette for at opplæringen både kunne være aktuell og relevant for elevene her og nå, samtidig som innholdet skulle kunne stå seg over tid. Fagfornyelsen skulle også legge til rette for refleksjon, kritisk og selvstendig tenkning, og læringsstrategier og refleksjon over eget arbeid skulle omtales i læreplaner for fag der det var relevant for kompetansen i faget. (Meld. St. 22 (2010-2011)) Læreplanene skulle være tydelige, men også gi et lokalt handlingsrom for at opplæringen blant annet kunne tilpasses både elevgrupper og lokale forhold (Meld. St. 28 (2015-2016)). I stortingsbehandlingen ble viktigheten av å gi lokalt handlingsrom understreket, og det var enighet om å sørge for at det var læreres faglige skjønn som skulle avgjøre metoder og virkemidler i undervisningen:

Stortinget ber regjeringen sikre at det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat.

Et endret kompetansebegrep skulle ligge til grunn for arbeidet med å formulere kompetansemål i de ulike fagene. I Kunnskapsløftet var kompetanse forstått som *evnen til å løse oppgaver og mestre komplekse utfordringer. Elevene viser kompetanse i konkrete situasjoner ved å bruke kunnskaper og ferdigheter til å løse oppgaver* (Meld. St. 20 (2012-2013), s. 21). I fagfornyelsen lå det en ny definisjon av kompetanse til grunn for arbeidet med å utforme

kompetansemål i fagene:

***Kompetansedefinisjon for fagfornyelsen:** Kompetanse er å tilegne seg og anvende kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger og situasjoner. Kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning (Meld. St. 22 (2010-2011))*

Den nye og utvidede definisjonen understreker at både kunnskaper og ferdigheter er forutsetninger for å utvikle kompetanse. Samtidig viser formuleringene at det å prøve ut og bruke det de har lært, på ulike måter også i nye sammenhenger er en del av kompetansen de skal utvikle. Dette henger også tett sammen med forståelsen av dybdelæring. Altså at elevene skal lære noe så grundig at de kan overføre den kunnskapen de har fått og de ferdighetene de har utviklet, til nye og mer ukjente situasjoner. Det nye kompetansebegrepet viser også at elevene som en del av den kompetansen skal kunne tenke kritisk (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

I tillegg skulle de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter videreføres i fagfornyelsen og være en del av fagene der det var faglig relevant. For de digitale ferdighetene og den grunnleggende ferdigheten regning, skulle det i tillegg gjennom fagfornyelsen bli tydeligere hvilke fag som skulle ha ansvaret for opplæring i de delferdighetene (Meld. St. 22 (2010-2011)).

Et eksempel på både en tydeligere innholdsorientering og arbeidet med å skape bedre progresjon og sammenheng i læreplanverket, er at tre tverrfaglige temaene, demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring skulle prioriteres i læreplanverket. Dette skulle være med på å sørge for at viktige temaer og sentrale utfordringer ble en del av opplæringen i opplæringen, og at elevene fikk en grundig forståelse av disse temaene på ulike fags premisser. De tverrfaglige temaene skulle bare inngå i de fagene hvor de var en sentral del av det faglige innholdet. (Meld. St. 22 (2010-2011)) I tillegg skulle de omtales i den nye generelle delen av læreplanverket (overordnet del).

3.5.5 Veiledning og involvering

For å støtte tolkningen og implementering av de nye læreplanene skulle det utvikles støtte og veiledningsmaterieell skolene kunne ta i bruk i arbeidet med det nye læreplanverket. En veiledning med begrenset omfang skulle være ferdig samtidig med at de nye læreplanene var klare (Meld. St. 28 (2015-2016)).

Ludvigsenutvalget hadde i sitt arbeid med NOU-en jobbet åpent og involverende. Departementet la også opp til en åpen prosess med omfattende involvering i arbeidet med å utforme de nye læreplanene. Det ble laget en strategi for fagfornyelsen for å ivareta både god involvering og for å sette av god nok tid til de ulike trinnene i prosessen (Meld. St. 28 (2015-2016)). Strategien understreket at arbeidet med implementering av nye læreplaner skulle starte samtidig som utviklingen av de nye læreplanene startet og at tidlig og bred involvering og medvirkning var avgjørende for god implementering og for legitimitet i prosessen. Det ble derfor etablert en referansegruppe med representanter for sentrale parter i skolesektoren for å forankre godt underveis. Tidlig og bred involvering skulle både bidra til god læreplanutvikling og gi lærere og skoler mulighet til å bli kjent med det som var nytt i fagfornyelsen og gi muligheten til å forberede seg i god tid på de de skulle ta de nye læreplanene i bruk (Kunnskapsdepartementet, 2017b). Det var flere høringer og innspillsrunder underveis, og

nasjonale myndigheter fikk ca. 20 000 innspill i prosessen. Over 2000 lærere og andre fagpersoner bidro i utviklingen av læreplanene.

3.6 Oppsummert om skolen som samfunnsprosjekt

I denne gjennomgangen av skolehistorien har vi forsøkt å vise hvordan vektleggingen av de kulturelle, sosiale, politiske og økonomiske aspektene ved skolegangen har skiftet opp gjennom historien. Fra å ha stått i et visst motsetnings- eller spenningsforhold historisk, har det todelte dannelses- og utdanningsoppdraget i skolen etter hvert blitt sett på som to sider av samme sak: Skolen kan være både identitetsskapende og instrumentell på samme tid.

Opp gjennom de ulike epokene i skolehistorien har det vært noenlunde balanse mellom skolens kulturelle og sosiale aspekter på den ene siden, og skolens samfunnsøkonomiske aspekter på den andre. Noen vil mene at dreiningen utover 2000-tallet gikk for langt i favør av de økonomiske aspektene ved skolegangen. Andre vil se det som et gode og en nødvendig utvikling fordi vi har et kompetanseintensivt arbeidsliv i en globalisert markedsøkonomi. Som vi har sett, føyer fagfornyelsen, som skolen nå står midt opp i, seg inn i denne fremstillingen av de ulike aspektene ved skolens formål. Det nye læreplanverket evalueres nå, og vi vil i et senere notat komme tilbake med et mer analytisk perspektiv på dagens læreplaner og innhold i skolen.

Det som imidlertid synes klart, er at dagens skole har tatt opp i seg både det nasjonsbyggende, det samfunnsbyggende, det kunnskapsintegrerende og det arbeidsmarkedsintegrerende historiske prosjektet. I sum innebærer dette at vi med rette kan se på dagens skole som «et gedigent samfunnsintegrerende prosjekt». Sporene etter Hartvig Nissens tre innholdselementer fra 150 år tilbake er fortsatt synlige: Også dagens skole skal gi elevene evne til etisk refleksjon og livsmestring, legge grunnlag for demokratisk deltakelse og det sivile liv, og forberede til videre utdanning og yrkesliv.

Vi har og sett hvordan ulike navn har vært brukt på den delen av skolegangen som har vært pliktig, gratis og for alle - fra *allmueskolen* på 1800-tallet via *folkeskolen* til *enhetsskolen* i etterkrigstida. I 2000 lanserte så venstresiden *fellesskolen* som et alternativt begrep både til *enhetsskolen* og til det som ble kalt høyresidens *kunnskapsskole*. I de 25 årene som har gått siden har *fellesskolen* fått en mer nøytral betydning og har blitt den allmenne betegnelsen på det offentlige utdanningssystemet fra første klasse til og med videregående opplæring (Volckmar 2016, s. 126). Men det er fortsatt politisk uenighet om hvor stort innslag private skoler og individuelle løsninger skal ha i det norske skolesystemet. Det har vært relativt hyppige endringer, blant annet i godkjenningsgrunnlaget for privatskolene. I neste kapittel redegjør vi derfor nærmere for private skolars historikk og lovgrunnlag, og peker på noen forskjeller mellom elever i de offentlige og de private skolene.

4. Private skolars plass i det norske skolesystemet

4.1 Innledning

Gjennom hele skolehistorien har det vært private skoler i landet. I 1607 fikk Norge sin egen kirkeordinans,⁷ som blant annet la ned forbud mot private skoler i byene. Forbudet ble verken etterlevd eller håndhevet (Thuen & Tveit, 2013). Helt fra 1600-tallet og fram til i dag har synet på private skoler og deres plass i skolesystemet variert i takt med politiske og samfunnsmessige strømninger og sittende regjeringer.

Middelskolene oppsto med utgangspunkt i en privatskolevirksomhet med røtter i de borgerlige realskolene fra slutten av 1700-tallet. Lenge var middelskolene del av en tre-leddet skolekonstruksjon, og et bindeledd mellom den obligatoriske allmueskolen og den høyere skolen i Norge. Middelskolene ble etter hvert innlemmet i det offentlige skolesystemet og fikk økt tilstrømning av elever. Antallet uteksaminerte fra middelskolen nær femdoblet seg mellom 1880 og 1940, og populariteten ble brukt som del av begrunnelsen for å utvide den offentlige grunnskolen til ni år (Thuen, 2017, s. 126).

Omfanget og reguleringen av de private skolene har endret seg over tid, men tilbudet har alltid vært der i en eller annen form. Private skolars status i skolesystemet har også variert gjennom historien. Det har ikke bestandig vært slik at opplæring ved private skoler har kvalifisert til videre avansement i det offentlige utdanningssystemet, men slik er det i dag. Det er i dag både lov og mulig å bevege seg mellom offentlige og private grunnskoler, og fra private skoler og videre oppover i det offentlige skole- og utdanningssystemet.

De aller fleste private skoler i Norge er godkjent etter privatskoleloven, og får offentlig støtte i tråd med reglene i denne loven. Det finnes også et fåtall private skoler som ikke får statsstøtte. Disse må ha godkjenning etter opplæringsloven § 22-1. Private grunnskoler skal godkjennes dersom de oppfyller kravene i opplæringsloven § 22-2. Private videregående skoler kan bare godkjennes etter opplæringsloven dersom det foreligger en mellomstatlig avtale om etableringen av skolen. I 2024 var det seks private grunnskoler og én privat videregående skole godkjent etter opplæringsloven § 22-1 (SSB, 2024).

4.2 Regulering og finansiering av private skoler

4.2.1 Historikk

I 1970 vedtok Stortinget den første privatskoleloven: *Lov 6. mars 1970 nr. 4 om tilskudd til private skoler*. Loven ga regler om offentlig tilskudd til private skoler. Før denne loven ble vedtatt, ble eventuelle tilskudd til private skoler vedtatt i statsbudsjettet, slik at Stortinget tok stilling til hver enkelt skoles søknad i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen (Thuen & Tveit, 2013).

Etter den første loven om tilskudd til private skoler var det bare skoler som i) hadde som formål å drive forsøk, ii) være opprettet av religiøse og/eller etiske grunner, eller iii) fylte et kvantitativt undervisningstilbud, som kunne få tilskudd. I 1985 ble det vedtatt en ny privatskolelov, og loven fikk en egen formålsparagraf som slo fast at formålet med loven var «å medverka til å sikra at det kan skipast og drivast private skular». I forarbeidene skrev departementet følgende om formålet med privatskoleloven:

«Departementet ser det som en viktig rett i vårt demokrati at det skal opprettes og drives skoler utenfor det offentlige skoleverk, og at det derved

⁷ Kirkeordinans var en lov for den dansk-norske kirke etter reformasjonen, som omhandlet gudstjenesten, kirkelige handlinger, valg av prester, prestenes arbeid og lønn, fattigdomsomsorg og utdanningsvesen. Se <https://snl.no/kirkeordinans>

kan gis alternative utdanningstilbud. Privatskoleloven er derfor ikke bare en lov om vilkår for, og bestemmelser om, tilskudd til private skoler. Loven har et innebygget formål av ideologisk karakter: den skal bidra til at en allmenn rett skal kunne realiseres.» (Ot.prp.nr. 58 (1983-1984), s. 10)

Videre står det i forarbeidene at gjennom tilskudd etter loven skal det offentlige bidra til at det kan opprettes og drives private skoler, men at det aldri har vært meningen at det offentlige i sin helhet skulle dekke utgiftene ved private skoler. Det forutsettes en egeninnsats fra skolene, elevene og foresatte.

Privatskoleloven av 1985 slo fast at private skoler med følgende grunnlag kunne godkjennes (Privatskulelova, 1985):

- i) religiøse og/eller etiske formål
- ii) faglig-pedagogisk alternativ
- iii) undervisning av norske barn og ungdommer i utlandet
- iv) fylle et kvantitativt undervisningsbehov
- v) videregående yrkesrettet undervisning som ikke ble gitt ved offentlige videregående skoler

Fram til begynnelsen av 2000-tallet var de fleste skolene som fikk godkjenning etter privatskoleloven skoler med et pedagogisk eller religiøst alternativ til offentlig skole. I 2003 ble Lov om frittstående skolar (friskolelova) vedtatt. Friskoleloven stilte ikke krav til at skolen måtte ha et spesielt formål for å godkjennes, og innebar at private skoler som oppfylte de øvrige bestemmelsene i loven hadde rett til godkjenning og statstilskudd, uavhengig av om skolen for eksempel drev på bakgrunn av et religiøst formål eller en anerkjent pedagogisk retning (for eksempel Steinerskoler). Dette førte til at langt flere privatskoler fikk godkjenning og støtte fra staten (Ekren et al., 2024).

Mellom 2003 og 2022 var det flere endringer i både innhold og navn på loven om private skoler. Fra 1. juli 2007 ble det igjen innført krav om at skolene må drive sin virksomhet på et særskilt grunnlag for å kunne få godkjenning. Endringene fra høsten 2007 innebar også at det ikke lenger var rett til godkjenning dersom lovens vilkår var oppfylt. I stedet kunne departementet etter en skjønnsmessig vurdering – der hensynene som talte for godkjenning skulle veies mot konsekvensene for vertskommunen eller vertsfylket – godkjenne nye skoler og driftsendringer ved eksisterende skoler (Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) punkt 8.4).

I juni 2022 byttet loven nok en gang navn fra friskoleloven til privatskoleloven, og godkjenningsgrunnlagene ble strammet inn. Med virkning fra 1. august 2023 ble det tatt inn en bestemmelse i første ledd om at det skal legges vesentlig vekt på uttalelsen fra vertskommunen eller vertsfylket (Prop. 80 L 2022–2023) kapittel 6 og note 7a). Dette innebærer en innstramming av godkjenningspraksis. Formålet med lovendringen var å styrke offentlige skoler (Prop. 98 L (2021-2022)).

4.2.2 Dagens regler og finansieringssystem for skoler godkjent etter privatskoleloven

Det følger av privatskoleloven § 1-1 at formålet med loven er å medvirke til at det kan opprettes og drives private skoler, slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige. FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven, slår i § 13-3 fast at:

«Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres og, når det er aktuelt, vergers frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, forutsatt at skolene oppfyller eventuelle minstekrav til undervisningen fastsatt eller godkjent av staten, og til å sikre

Norges folkerettslige forpliktelser innebærer at staten må la foreldre ha frihet til å velge andre skoler enn offentlige dersom det er nødvendig ut fra foreldrenes religiøse eller filosofiske overbevisning. Norge er ikke forpliktet til å bidra økonomisk, eller på annen måte, til driften av private skoler. Når Norge velger å bidra økonomisk til private skoler, må dette skje på en ikke-diskriminerende måte (Ot. prp. nr. 37 (2006-2007)).

Privatskoleloven § 2-1 slår fast at skoler som driver på følgende grunnlag kan få godkjenning og tilskudd etter loven:

- a) livssyn
- b) anerkjent pedagogisk retning (for eksempel montessorri eller steinerpedagogikk)
- c) internasjonalt
- d) særskilt tilrettelagd vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett
- e) norsk grunnskoleopplæring i utlandet
- f) særskilt tilrettelagd opplæring for elever med dokumenterte behov
- g) vidaregåande opplæring i tradisjonshandverksfag

Det er Utdanningsdirektoratet som godkjenner skoler etter privatskoleloven. Skoler godkjent etter privatskoleloven skal enten følge offentlige læreplaner, eller annen jevngradig læreplan som er godkjent av Utdanningsdirektoratet. Dette følger av privatskoleloven § 2-3. I vurderingen av om læreplanene kan godkjennes, er hovedpoenget at læreplanene skal sikre kunne gi elevene minst like godt grunnlag for forståelse og valgfrihet med tanke på senere utdanning og yrkesvalg, og at overgangen til et annet skoleslag vil være uproblematisk (Ot. prp. nr. 33 (2002-2003)). Privatskoleloven stiller mange av de samme kravene til opplæringen i private skoler som det opplæringsloven gjør for offentlige skoler. Dette gjelder blant annet reglene om tilpasset opplæring, individuell tilrettelegging av opplæringen, elevens skolemiljø og inndeling av elever i klasser og grupper.

Skoler godkjent etter privatskoleloven har krav på statstilskudd som utgjør 85 prosent av et tilskuddsgrunnlag per elev, jf. privatskoleloven § 6-1. Dette tilskuddsgrunnlaget beregnes ut fra gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i offentlig skole, korrigert for utgifter som den offentlige skolen har og som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. I tillegg kan skolene kreve inn skolepenger på inntil 15 prosent av tilskuddsgrunnlaget. Det er fastsatt i privatskoleloven § 6-3 at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Dette innebærer blant annet at skolen ikke kan gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående, eller pådra seg kostnader som kan innebære at tilskudd eller skolepenger ikke kommer elevene til gode.

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med privatskoler, både skoler godkjent etter privatskoleloven og private skoler godkjent etter opplæringsloven § 22-1.

4.2.3 Om privatskoletilbudet i Norge i dag

Det er flest private skoler som er godkjent på grunnlag av livssyn eller anerkjent pedagogisk retning (Ekren et al., 2024). Profilskolene⁸ har hatt en relativ stor økning i grunnskolen siden de første kom i 2015. Det er imidlertid desidert flest livssynsskoler og skoler med anerkjent pedagogisk retning i grunnskolen. Disse har også hatt den største veksten de siste årene. I videregående er det et klart flertall av livssynsskoler. Toppidrettsskolene og skolene godkjent

⁸ Profilskoler brukes som betegnelse på skoler hvor faglig oppmerksomhet er spesielt rettet mot et emne, for eksempel idrettsskoler, realfagsskoler eller entreprenørskapsskoler. Dette godkjenningsgrunnlaget ble innført i 2015, og tatt bort igjen i 2022.

uten særskilt grunnlag har de nest høyeste elevtallene.

Det har vært en økning i antall private skoler og antall elever i private skoler de siste årene, både for grunnskoler og for videregående skoler. I 1992 var det 49 private grunnskoler med rundt 5 600 elever, mens i 2023 var 278 private grunnskoler med rundt 29 000 elever. Økningen i andelen elever i private grunnskoler har vært mindre enn økningen i antall skoler. Dette indikerer at det har kommet flere mindre privatskoler til de siste årene, og at etableringen av flere små privatskoler henger sammen med nedleggelsen av offentlige grendeskoler (Utdanningsdirektoratet, 2024) (Ekren et al., 2024).

Antall private videregående skoler økte fra 76 til 100 skoler mellom 2011 og 2022. I samme periode ble det 14 færre offentlige videregående skoler. Elevtallet for både offentlige og private skoler har økt. For privatskolene har elevtallet økt med 3 931 elever, som tilsvarer en økning på 31 prosent siden 2011. Elevtallet på de offentlige skolene har økt med 4 019 siden 2011, tilsvarende en økning på 2 prosent (Ekren et al., 2024).

4.3 Hva vet vi om forskjeller mellom private og offentlige skoler?

Det er begrenset med forskning på private skoler i Norge, men SSB har laget en rapport om hva som kjennetegner private skoler i 2024. Denne viser at det er systematiske forskjeller mellom mange type private skoler og offentlige skoler. SSB skriver at privatskolene kjennetegnes av at de har færre elever, mindre andel med innvandrerbakgrunn og større andel elever med foreldre med høyere utdanning og høy inntekt (Ekren et al., 2024).

Forskjellen i foreldrenes utdanningsnivå blir større jo mer sentral kommunen er. SSB finner at inntektsforskjellen har økt mellom elever i private og offentlige grunnskoler og at dette er drevet fram av økt elevtall på profilskoler og internasjonale skoler. På videregående skiller skoler uten særskilt grunnlag og toppidrettskoler seg ut med særlig høy inntekt hos foreldrene. Internasjonale skoler har naturlig nok en høy innvanderandel, men ellers har privatskolene en betydelig lavere innvanderandel enn de offentlige. Andelen lærere med lærerutdanning er lavere i private skoler enn i offentlige skoler, det gjelder både i grunnskolene og de videregående skolene.

Når det gjelder innholdet i undervisningen, følger de private skolene som nevnt enten egne læreplaner som er godkjent av Utdanningsdirektoratet, eller det offentlige læreplanverket. Eksempler på egne læreplaner kan være internasjonale læreplaner (for internasjonale skoler), eller læreplaner som er utarbeidet for Montessoriskolen eller Steinerskolen.⁹ Kristne friskolers forbund har utarbeidet egne læreplaner i KRLE/Kristendoms kunnskap for kristne skoler.

Skoler godkjent etter privatskoleloven kan kreve foreldrebetaling på inntil 15 prosent av tilskuddsgrunnlaget. Private skoler uten rett til statstilskudd har ingen øvre grense for foreldrebetaling. Det finnes moderasjonsordninger for foreldrebetaling i mange private skoler, men ordningene varierer avhengig av skole og kommune. Noen private skoler tilbyr redusert foreldrebetaling basert på husholdningens samlede inntekt. Videre er det noen skoler som gir søskenmoderasjon.

⁹ Se Læreplan for montessoriskolene: [Alt om Læreplan for montessoriskolen 2020 | Montessori Norge](#), og Læreplan for steinerskolene: [Steinerskolens- læreplan grunnskolen web-2.pdf](#)

Referanser

Dale, E. L. (2008). *Fellesskolen - reproduksjon av sosial ulikhet*. Cappelen Damm akademisk.

Ekren, R., Stengrundet, A. & Kalcic, M. (2024). Hva kjennetegner private skoler? *Rapporter*, Statistisk Sentralbyrå SSB, 2024/6.

https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/hva-kjennetegner-private-skoler/_attachment/inline/936479b8-4f23-40e3-95ad-4e0c954c2c31:ed7ae40bec35ec1222027b4a8bbcb01f52b52729/RAPP2024-06.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon.

<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>

Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Strategi for fagfornyelsen av Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/72e1d92379a24a458f91d8afcc6813ca/strategi-for-fagfornyelsen2.pdf>

Meld. St. 20 (2012-2013). *På rett vei - Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/53bb6e5685704455b06fdd289212d108/no/pdfs/stm201220130020000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 22 (2010-2011). *Motivasjon, Mestring, Muligheter - Ungdomstrinnet*.

Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-22-2010--2011/id641251/?ch=12>

Meld. St. 28 (2015-2016). *Fag - Fordypning - Forståelse - En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/>

NOU 2015:8. (2015). *Fremtidens skole Fornyelse av fag og kompetanser*.

Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/da148fec8c4a4ab88daa8b677a700292/no/pdfs/nou201520150008000dddpdfs.pdf>

NOU 2018:15. (2018). *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/?ch=1>

Ot. prp. nr. 33 (2002-2003). *Om lov om frittstående skolar (friskolelova)*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot. prp. nr. 37 (2006-2007). *Om lov om endringer i friskolelova*. Kunnskapsdepartementet.

<https://lovdata.no/pro/forarbeid/otprp-37-200607>

Ot.prp.nr. 58 (1983-1984). *Lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring (privatskulelova)*. K.-o. undervisningsdepartementet.

Prop. 98 L (2021-2022). *Endringer i friskolelova (nytt navn på loven og oppheving av to godkjenningssgrunnlag)*. Kunnskapsdepartementet.

<https://lovdata.no/pro/forarbeid/prop-98-l-202122>

- SSB. (2024). 09546: *Grunnskolar, etter skolestørleik, skolens organisasjonsform og eigeforhold (K) 2002-2024* [Datasett]. SSB.
<https://www.ssb.no/statbank/table/09546/tableViewLayout1/>
- St.meld. nr. 16 (2006-2007). *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2006-2007-/id441395/>
- St.meld. nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/?ch=1>
- Telhaug, A. O. & Mediås, O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Abstrakt.
- Thuen, H. (2017). *Den norske skolen. Utdanningssystemets historie*. Abstrakt.
- Thuen, H. (2018). Fellesskoleideen. I M. von Wright & T. Kvernbekk (Red.), *Barn og deres voksne* (s. 179-198). Cappelen Damm Akademisk.
- Thuen, H. & Tveit, K. (2013). Privatskolane - vere eller ikkje vere? Fire hundre år i motgang og medgang. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(4), 493-508.
<https://doi.org/https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2013-04-04>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2005). *Kunnskapsløftet - reformen i grunnskole og videregående opplæring* (F-4189 B). U.-o. forskningsdepartementet. Statens forvaltingstjeneste.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/prm/2005/0081/ddd/pdfv/256458-kunnskap_bokmaal_low.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Skolenedleggelser*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/skolenedleggelser/>
- Volckmar, N. (2016). *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*. Gyldendal akademisk.