

Notat – nr. 8/2019

Nils M. Magerøy

Lokalt læreplanarbeid i samfunnsfag – er det med på å styre grunnopplæringa nedanfrå?



Forfatter	Nils M. Magerøy
Ansvarleg utgjevar	Høgskulen i Volda
ISSN	1891-5973
Sats	Forfatter
Distribusjon	http://www.hivolda.no/

Lokalt læreplanarbeid i samfunnsfag – er det med på å styre grunnopplæringa nedanfrå? Prosjektskisse.

© Forfatter/Høgskulen i Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfatter/Høgskulen i Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Om notatserien

Ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, papers, artikkelutkast o.a. Eit hovudføre mål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Kvar forfatter er ansvarleg for sitt arbeid, og dekan skal vere orientert om utgjevinga på førehand. Manusset må vere gjennomarbeidd med omsyn til språk og struktur.

Innhald

Innleiing.....	4
Bakgrunn	5
Om LK06 som grobotn for lokalt læreplanarbeid.....	5
Nasjonal og lokal læreplanlegging.....	6
Nasjonal og lokal samfunnsplanlegging	8
Skisse av eit metodisk opplegg:.....	10
Litteratur:	12

Innleiing

I 2002 skreiv dåverande utdannings- og forskingsminister Kristin Clemet følgjande: «Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål».

Seinare har vi fått nytt læreplanverk for Kunnskapsløftet frå 2006 (LK06) med status som nasjonal forskrift (Utdanningsdirektoratet 2017a), og ny «Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen» (Kunnskapsdepartementet 2017) som også har status som nasjonal forskrift. Styringa ovanfrå er framleis sterk, samtidig som læreplanverket legg vekt på at det lokale arbeidet med læreplanane er avgjerande for utviklinga av grunnopplæringa. Opplæringslova (1998 § 1-3) slår fast at «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven», og behovet for lokalt arbeid med læreplanar blir understreka i ny «Overordnet del»: «Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering» (Kunnskapsdepartementet 2017 s. 16)

Samfunnsfaget er på den eine sida eit fag der lokalt læreplanarbeid kan vere både svært nyttig og bortimot sjølvsgt; kompetansemåla i faget viser både krav og moglegheiter til ei lokal tilpassing av faget. På den andre sida har ikkje samfunnsfaget den høgaste prioriteten og statusen i skulen (Christophersen 2017). Det er ein posisjon som kan føre til at det lokale læreplanarbeidet blir nedprioritert.

Prosjektet si målsetting er å få fram døme på korleis ein arbeider med lokale læreplanar i samfunnsfag, og, ved hjelp av teorigrunnlag og erfaringar frå samfunnsplanlegging, å få innsikt i prosessar som hemmar og fremjar planarbeidet.

Dette leier fram til ei todelt problemstilling: Har vektlegginga av lokale læreplanar i Kunnskapsløftet skapt grobotn for lokalt læreplanarbeid i samfunnsfaget? Og fungerer lokale planprosessar legitimerande for lokale læreplanar hjå lærarane i samfunnsfag?

Gjennom intervju med grunnskulelærarar og lokale skuleleiarar ser prosjektet nærare på lokale læreplanar som plan- og utviklingsverktøy for grunnopplæringa i samfunnsfag. Teori

frå samfunnsplanlegging blir nytta som grunnlag for å finne sider ved lokale læreplanprosessar som kan styrke legitimiteten og sider som kan bidra til å undergrave den.

Bakgrunn

Om LK06 som grobottn for lokalt læreplanarbeid

LK06 dannar ramma rundt skulane sitt arbeid med lokale læreplanar. Utdanningsdirektoratet har valt å erstatte ein tidlegare «Rettleiar i lokalt arbeid med læreplanar» med fleire oppslag på heimesidene til direktoratet, samla under vignetten «Lokalt arbeid med læreplanar» (Utdanningsdirektoratet 2018 b). Her stiller ein følgjande spørsmål: «Kva inneber lokalt handlingsrom og ansvar for læreplanarbeid?» Og svaret direktoratet gir er dette: «Elevane skal utvikle kompetanse slik det er uttrykt i læreplanar for fag. Kompetansemåla er utforma slik at du kan tilpasse innhaldet i opplæringa til elevgruppa på mange ulike måtar. Korleis elevane arbeider for å nå kompetansemåla, kan derfor vere ulikt. Det er likevel ikkje mogleg å endre formuleringar eller verb i kompetansemåla for å tilpasse desse, da læreplanverket har status som forskrift». Dette er bakgrunnen for Engelsen (2017 s. 59) sin argumentasjon om at læraren sin lokale fridom i utviklinga i av lokale læreplanar berre er tilsynelatande; den er avgrensa av detaljerte retningslinjer ovanfrå.

Med dette utgangspunktet; korleis har lærarar i samfunnsfag tatt i bruk sitt lokale handlingsrom i utforminga av lokale planar? Her er det interessant å finne fram til skular som har gjort mykje og skular som har gjort mindre, for å få fram vilkår som er viktige å ha på plass for lokalt læreplanarbeid. Vidare blir det viktig å kartlegge kva som faktisk er innhaldet i arbeidet med lokal læreplanlegging ved dei aktuelle skulane:

- Korleis blir arbeidet med lokale læreplanar oppfatta på den aktuelle skulen? Tolkingane av dette arbeidet kan variere sterkt frå skule til skule og mellom lærarar.
- Kva lokale tilpassingar av LK06 er gjennomført?
- Er konkretisering av målsettingane i LK06 eit uttrykk for lokal tilpassing?
- Blir det lokale handlingsrommet nytta til å utvikle elevtilpassa arbeidsmetodar?
- Eller må lokal tilpassing vike for LK06 sine kompetansemål i faget?

Denne kunnskapen er viktig som bakgrunn for den andre delen av problemstillinga; kva som kan legitimere planarbeidet for lærarane.

Nasjonal og lokal læreplanlegging

Ein nasjonal læreplan er eit verktøy for nasjonal politisk styring av utdanningssektoren (Aasen, Prøitz og Rye, 2015). Utvikling av læreplanverket for grunnopplæringa kan dermed sjåast på som nasjonal verksemdsplanlegging: Det gjeld overordna formål, konkrete delmål og tiltak for grunnopplæringa i landet, og er såleis avgrensa til denne sektoren. For det politisk-administrative styringssystemet er det eit viktig poeng å bidra til at kvalitet blir uavhengig av geografi. Gjennom nasjonale retningslinjer som skal vere gjeldande for all grunnopplæring i landet, blir det stilt felles innhalds- og kvalitetskrav til skulane. Og retningslinjene er eit resultat av ein planprosess som inneber ei kopling mellom ulike typar kompetanse; både juridisk, pedagogisk og didaktisk. Felles for dei tre er at staten (som er planstyresmakt) rår over kompetansen, og i prinsippet kan utvikle planen utan at brukarane er involvert i prosessen. Dette er i tråd med det som Veggeland (2015) omtalar som reguleringsstaten; ein stat som praktiserer indirekte styring gjennom målformuleringar og resultatkontroll.

Men ambisjonane til Kunnskapsløftet la vekt på større desentralisering, der både skuleleiarar og lærarar fekk eit tydelegare ansvar for å konkretisere og å gjennomføre dei nasjonale målsettingane. Slik skulle ein få større handlingsfridom til å velje lokale løysingar, få meir fleksibilitet og meir openheit overfor ulike lokale føresetnader (Aasen et al., 2015). Inngressen til læreplanverket på Utdanningsdirektoratet sine heimesider viser at reguleringsstaten likevel er tydeleg til stades i dette planverktøyet: «Læreplanverket består av generell del, prinsipper for opplæringa, læreplaner for fag og fag og timefordelinga. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringa» (Utdanningsdirektoratet 2018 a). Når det vart gjort vedtak om nytt læreplanverk, så gav Kunnskapsdepartementet planane forskriftstatus med utgangspunkt i Opplæringslova. Gjennom å gi planane forskriftstatus, blir dei tildelt juridisk tyngde. Dette blir sjølv sagt gjort for å bidra til å gjere dei til forpliktande styringsverktøy for grunnopplæringa. Seinast gjennom ny generell del av læreplanverket («Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringa» - fastsatt

ved kongelig resolusjon 1. september 2017) blir forskriftsstatusen understreka (Kunnskapsdepartementet 2017). Dette har møtt kritikk; den generelle delen fastslår verdier som skal ligge til grunn for opplæringa, men Løvlie (2017) hevdar at skulens verdier ikkje kan sjåast som reglar. Sjølv om dette er omdiskutert, ser vi her at staten ved å gi heile læreplanverket forskriftsstatus er aktiv for å gi skulen institusjonell legitimitet.

Evalueringar av Kunnskapsløftet som endringsverktøy for norsk grunnsopplæring gir oss tilbakemeldingar som tyder på at Clemet si målsetting om desentralisering ikkje er nådd. Skuleeigarane gir tilbakemeldingar om at systemskiftet frå sterk sentralstyring til meir desentralisering i liten grad vart gjennomført; dei erfarer ikkje stor lokal handlingsfridom (Aasen og Sandberg 2010). Og det er eit klart mindretal av kontaktlærarar på ulike trinn som meiner at skulen etter Kunnskapsløftet i større grad er styrt nedanfrå (Aasen et al. 2015 s 429).

Engelsen (2017) argumenterer for at lokal læreplanverksemd har utvikla seg frå desentraliseringsideologi til sentraliseringsstrategi. Omgrepet «lokalt læreplanarbeid» var sentralt i Mønsterplanen for grunnskolen i 1987, og intensjonen var her at den profesjonelle læraren skulle ha stort handlingsrom til å utvikle lokalt forankra læreplanar (Kirke- og undervisningsdepartementet 1987). Men terminologien skifta snart til «lokalt arbeid med læreplanar», noko som meir la opp til ei lokal konkretisering av sentrale planar enn lokalt funderte læreplanar (Engelsen 2017). Den same terminologien blir nytta i LK06, jf Utdanningsdirektoratet sin omtale av temaet på deira heimesider (Utdanningsdirektoratet 2018).

Vi ser altså at LK06 kombinerer ein argumentasjon for lokalt engasjement i læreplanarbeidet med detaljert styring ovanfrå. I utgangspunktet ser dette ut til å vere ein grobotn med dårlege vekstvilkår for lokal planlegging. Prosjektet vil sjå nærare på i kva grad samfunnsfaglærarar har nytta det lokale handlingsrommet til å forme lokale planar. Og dermed blir planprosessen viktig; kva er det ved den som kan støtte og legitimere planarbeidet?

Nasjonal og lokal samfunnsplanlegging

I planlegginga av lokalsamfunn har det teoretiske grunnlaget over tid fått ei sterkare vektlegging av eit kommunikativt planleggingsideal, der ein legg vekt på aktiv medverknad frå partane i planarbeidet. Brukarane av planen må oppleve at den er gyldig for dei. Og då er det viktig at planar blir utvikla i fellesskap og samarbeid mellom brukarane av planen. I lokalsamfunnsplanlegginga blir dermed det kommunikative idealet brukt som utgangspunkt for å organisere planprosessar som skal bidra til å skape legitimitet nedanfrå. Planteori gir innsikt i planprosessar, og dette teorigrunnlaget er difor eit godt utgangspunkt for å vurdere arbeidet med lokale læreplanar.

Det teoretiske grunnlaget for samfunnsplanlegging har altså endra seg over tid, og ein ser tydlege spor av positivismedebatten i desse endringane (Amdam og Veggeland 2011). På 1950- og 1960-talet opererte litteraturen om planleggingsteori med eit rasjonalistisk/instrumentelt planleggingsideal sterkt prega av tru på kausale samanhengar: Ekspertar med den rette kunnskapen kunne utvikle dei gode planane. Etter kvart vaks det fram alternative teoretiske straumar, særleg fekk inkrementalismen gjennomslag som eit meir realistisk alternativ. Her la planleggarane vekt på at ei stegvis tilnærming, med opning for å prøve og å feile, var meir realistisk sidan samfunnsplanlegginga er kompleks med mange og ulike aktørar på banen (Lindblom 1959). Men heller ikkje her fann ein støtte for ei endring i planleggingspraksis som mange meinte var nødvendig: Å skape ei utviklingsorientert og mobiliserande samfunnsplanlegging som engasjerte dei det skulle planleggast for. Og då kom det habermasianske idealet om kommunikativt prega planleggingspraksis på banen (Healey, 1992, Sager 2013). Her vart det lagt vekt på at det fornuftsbaserte grunnlaget for handling må utvidast. Medan empirisk kunnskap var avgjerande i det rasjonelle planleggingsidealet, vart det her understreka at det er nødvendig med aksept for mangfald i verdiar, meiningar, erfaringar og forståing. Og for at dette mangfaldet skulle vise igjen i planlegginga, var brei medverknad frå ulike aktørgrupper nødvendig. Dermed vart det argumentert for at kommunikativ rasjonalitet må vere eit viktig grunnlag for arbeidet med samfunnsplanlegging (ibid.), og utover på 1990-talet fekk dette stadig sterkare gjennomslag i ulike typar planleggingspraksis. Og sjølv om ein ikkje kan snakke om sekvensiell teoriutvikling (dei ulike teoriretningane lever i beste velgåande som grunnlag for nokså ulik praksis), så finn ein igjen det kommunikative idealet i dagens lovgjeving om samfunnsplanlegging

(Kleven 2011) . Som døme kan ein trekke fram formålsparagrafen i plan og bygningslova: «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» (Plan og bygningsloven 2008, § 1-1).

Samfunnsplanlegging kan definerast som «...planlegging utførst i offentlig regi som bygger på eit tverrsektorielt kunnskapsgrunnlag, med ei målsetting om å utvikle eit geografisk avgrensa samfunn i ei bestemt retning, eller over i ein framtidig tilstand» (Aarsæther, 2012 s 41). Det betyr samordning av ulike sektorar innafor eit geografisk område. I den lokale samfunnsplanlegginga lener staten seg noko tilbake, og overlet til kommunane og samarbeidande aktørar å planlegge utviklinga av kommunen. Dette har si grunngeving både i eit ideal om lokalt sjølvstyre, men også i ei realitetsvurdering av at lokalt utvikla planar vil vere betre tilpassa lokale utfordringar (Kleven 2011). Her er det eit poeng å få aktivisert både politikarar og innbyggjarane i kommunen i planprosessen. Dette er viktig både for å skaffe seg eit godt kunnskapsgrunnlag, men også for å få ei forankring av planarbeidet hos dei planlegginga skal vere gjeldande for. Statlege planstyresmakter innser at hierarkisk styring ikkje er tilstrekkeleg, ein må skape eit samspel mellom ulike aktørar for å skape planar som både er realistiske, og som det er politisk vilje til å ta i bruk (ibid).

Her kjem omgrepet legitimitet inn; skal ein greie å skape planar som blir sett på som nyttige, og som dannar grunnlag for handling, må dei bli opplevde som legitime av brukarane av planane. Suchman (1995) (sitert i Busch, Johnsen og Vanebo 2003 s. 96) definerer legitimitet slik: «Legitimitet er en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner». Legitimitet blir såleis skap gjennom sosiale relasjonar.

Når ein så skal vurdere om lokale læreplanprosessar fungerer legitimerande er det nyttig å ta utgangspunkt i ulike former for legitimitet. Busch, Johnsen og Vanebo (2003 s 96) skil mellom fire ulike former: pragmatisk, legal, normativ og kognitiv legitimitet.

Pragmatisk legitimitet baserer seg på nytteperspektivet, at tiltaket blir oppfatta som samfunnsnyttig. Dette kan koplast til ei oppfatning av at ein legg vekt på lokale læreplanar fordi det er med på å gjere læringa og undervisninga betre.

Legal legitimitet oppnår ein ved å følgje etablerte lover og reglar som legale styresmakter nyttar for å regulere åtferda til innbyggjarane. Dette har koplingar til det instrumentelle

planleggingsidealet, med si sterke vektlegging av fagleg ekspertise som grunnlag for god planlegging. Her er LK06 eit klart uttrykk for legal legitimitet, der eit planverk som har status som forskrift både oppfordrar til lokalt arbeid med læreplanar, og legg grenser for omfanget av det same.

Normativ legitimitet betyr at tiltaket som blir sett i verk ligg innafor det omgjevnadane ser på som aksepterte normer. Sidan lokalt læreplanarbeid har vore ein del av det nasjonale læreplanverktøyet sidan 1987, kan det argumenterast for at det er allmenn aksept for at lærarar skal drive med dette.

Kognitiv legitimitet handlar om at vi er mentalt innstilte på å akseptere eit tiltak fordi det er forventat at ei verksemd skal drive med dette. Og igjen er historia til lokalt læreplanarbeid med på å støtte opp om legitimiteten, det er noko vi forventar at skulen og lærarane skal gjere.

Det er samanheng mellom dei fire legitimitetsformene, dei vil ofte påverke kvarandre. I denne samanhengen er dei nyttige for å forklare statusen til legitimiteten for planarbeidet, medan planleggingsteorien blir eit viktig bidrag for å vurdere prosessane som ligg til grunn for statusen til det lokale læreplanarbeidet

Erfaringar frå samfunnsplanlegginga viser at det å skape legitimitet nedafrå er viktig for lagnaden til lokale planar. Legitimitet nedanfrå handlar om i å bygge fellesskap og å skape samarbeid mellom brukarane av ein plan, slik at dei arbeider i tråd med det som er planen sine intensjonar (Amdam 2011).

Skisse av eit metodisk opplegg:

1. Dokumentgransking er nødvendig som bakgrunn og grunnlag for undersøkinga. Det handlar både om å vise kva det nasjonale læreplanverket seier om dette, og det som måtte finnast av skriftleg materiale i samband det lokale arbeidet. Her er det viktig å tenke på kva nivå eg vil å inn og granske dokumenta på; handlar det om at dei skal gi eit nødvendig kunnskapsgrunnlag, eller kan dokumenta brukast meir analytisk, som grunnlag til å forstå og vurdere prosessane er ser nærare på.

2. Utval av informantar: Aktuelt med fire skular, der utgangspunktet kan vere å vere på jakt etter to med sterkt og to med mindre sterkt engasjement i temaet. På kvar skule bør eg snakke med rektor og ei gruppe av samfunnsfaglærarar. I denne fasen vil det vere eit poeng å få fram normative utspel, og i møte med samfunnsfaglærarane kan då fokusgruppeintervju som kan «produsere data om sosiale grupperes fortolkningar, samhandlingar og normer» (Halkier 2012 s 135) vere eit godt verktøy. Skulesjefen i den/dei aktuelle kommunane burde intervjuast, ofte har det lokale læreplanarbeidet ein ivrig støttespelar/initiativtakar her.
3. Kartlegging av i kva grad samfunnsfaglærarar ved dei ulike skulane har arbeidd med lokale læreplanar i faget.
4. Sentrale spørsmål i høve til legitimitet:
 - Kva er bakgrunnen for ein driv med/ikkje driv med lokalt læreplanarbeid?
 - Er det sider ved samfunnsfaget som gjer dette planarbeidet meir/mindre aktuelt?
 - Korleis blir LK06 vurdert som grunnlag og rammeverk for dette planarbeidet?
 - Kva omsyn ligg til grunn for val av planprosess?
 - Kva er ulike lokale aktørar i rolle i planarbeidet?
 - Kva blir vurdert som suksessfaktorar for vellukka planarbeid, og som årsaker til mindre vellukka?

Litteratur:

- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011): *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget
- Amdam, R. (2011): Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet. I *Plan, region og politikk*. Festskrift til Noralv Veggeland. Oslo: Forlag 1
- Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2003): *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christophersen, J. (2017): Myter folkløse og tradisjon. Utfordringer i samfunnsfag. Foredrag Vestlandske samfunnsfaglag 07.02.2017.
- Engelsen, B.U. (2017): Lokal læreplanvirksomhet: Fra desentraliseringsideologi til sentraliseringsstrategi. *Bedre skole nr 2 2017*
- Halkier, B. (2012): Fokusgrupper. I Brinkmann, S. og Tanggaard, L. (2012): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Healey, P. (1992): *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. Town Planning Review, Vol. 63, No 2
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1987): *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo: Aschehoug
- Kleven, T. (2011): *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/53d21ea2bc3a4202b86b83cfe82da93e/overordnet-del---verdier-og-prinsipper-for-grunnoppleringen.pdf>
- Lindblom, C.E. 1959: *The Science of "Muddling Through"*. I A. Faludi (red.) 1973: *A Reader in Planning Theory*. Oxford
- Løvlie, L. (2017): En læreplan for det post-nasjonale Norge? Henta 12.09.17 frå <https://utdanningsforskning.no/artikler/en-lareplan-for-det-post-nasjonale-norge/>
- Opplæringslova. Lov 17.07.1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
- Plan og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Henta frå https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_1-1#KAPITTEL_1-1
- Sager, T. (2013): *Reviving Critical Planning Theory*. London and New York: Routledge
- Utdanningsdirektoratet (2018 a): Læreplanverket. Henta 07.02.18 frå <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket>
- Utdanningsdirektoratet (2018 b): Lokalt arbeid med læreplanar. Henta 08.02.18 frå <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/lokalt-arbeid-med-lareplaner>
- Veggeland, N. (2015): *Regulatory Governance*. Bookboon.com

- Aarsæther, N. (2012): Planlegging som handlingstype. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) (2012): *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Aasen, P, Prøitz, T. & Rye, E. (2015): Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 2015:6, s 417 – 433.
- Aasen, P. & Sandberg, N. (2010): Hvem vet best? Om styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet. *Acta Didactica Norge* Vol.4 Nr. 1 Art. 18. Henta frå <https://www.journals.uio.no/index.php/adno/article/view/1058>