

Utdanningsforskning

Fagdepartementets sektorforskningsansvar

Petter Aasen, Nina Sandberg og Jorunn Spord Borgen



© NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 15/2007
ISBN 82-7218-528-8
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

Forord

Kunnskapsdepartementet skal utarbeide en strategi for sitt sektorforskningsansvar på området utdanning. Departementet har i den sammenheng gitt NIFU STEP i oppdrag å utarbeide et notat som drøfter sektorforskning innenfor sektoren/politikkområdet utdanning basert på arbeid som instituttet har gjort på utdanningsfeltet i Sverige, erfaringer fra fagområdeevalueringer i Norge og den generelle kunnskap instituttet har om feltet. I samsvar med inngått kontrakt, publiseres notatet i instituttets rapportserie.

Rapporten har form av et problemnotat som skal være innspill til strategiarbeidet i Kunnskapsdepartementet. Forfatterne vil takke Johan P. Olsen, Karl Erik Brofoss, Bjørn Stensaker og Randi Søgner for gode innspill og kommentarer.

Oslo, april 2007

Petter Aasen
Direktør

Randi Søgner
Forskningsleder

Innhold

1	Formål og problemstillinger.....	5
2	Sektorprinsippet.....	6
3	Satsing på norsk utdanningsforskning i historisk perspektiv.....	8
4	Utdanningspolitiske rammebetingelser for sektorforskningen	15
5	Avgrensning og operasjonalisering av utdanningsforskning.....	21
6	Status og utfordringer for sektorforskningsansvaret	27
7	Forskningspolitiske problemstillinger og utfordringer	33
	Litteratur.....	39

1 Formål og problemstillinger

Sektorprinsippet i norsk forskning innebærer at alle departementer har ansvar for forskning om og for sin sektor eller politiske ansvarsområde. Kunnskapsdepartementet har iverksatt et arbeid med å utarbeide en forskningsstrategi for utdanningssektoren for å bli mer bevisst sitt ansvar for forskningen på dette området, og for å styrke og videreutvikle utdanningsforskningsfeltet. Med utgangspunkt i dette arbeidet har Kunnskapsdepartementet gitt NIFU STEP i oppdrag å utarbeide et problemnotat som drøfter sektorforskning innenfor sektoren/politikkområdet utdanning og avgrensning, presisering og forståelse av feltet utdanningsforskning. Notatet skal ha relevans i forhold til to bruksområder. For det første skal notatet legge grunnlag for videre arbeid med å identifisere og mønstre utdanningsforskningsfeltet i Norge. For det andre skal notatet bidra til å identifisere sentrale elementer, utfordringer og problemstillinger som bør vies oppmerksomhet i arbeidet med å utarbeide en forskningsstrategi. Kunnskapsdepartementet har ansvaret både for utdannings- og forskningssektoren. I denne sammenheng er oppmerksomheten rettet mot departementets politikkkutforming og forvaltningsansvar for utdanningssektoren. Ved opprettelsen av Kunnskapsdepartementet høsten 2005 har departementets sektoransvar ved siden av grunnopplæring, høyere utdanning og livslang læring, blitt utvidet til også å omfatte barnehagen. Det vil derfor være hensiktsmessig at forskning på dette området omfattes av begrepet utdanningsforskning, og at departementet tar høyde for dette i det videre strategiarbeidet.

Innenfor den tids- og kostnadsramme som ligger til grunn for notatet, har ambisjonen vært å gi en mer overordnet beskrivelse av sektorforskning generelt og utdanningsforskning spesielt, og å trekke fram og drøfte noen sentrale prinsipielle problemstillinger. Notatet er basert på arbeid som instituttet har gjort på utdanningsfeltet i Sverige, erfaringer fra fagområdeevalueringer i Norge og den generelle kunnskap instituttet har om feltet. Det må leses som et problemnotat som identifiserer og drøfter prinsipper og premisser for Kunnskapsdepartementets forvaltning av sektoransvaret på området utdanning.

I notatet har vi lagt vekt på å sette sektorforskningen på utdanningsområdet inn i en historisk, forskningspolitisk og utdanningspolitisk kontekst (del 2 og 3). Med dette som utgangspunkt diskuteres:

- hvordan utdanningsforskningen kan avgrenses og operasjonaliseres (del 4)
- status og særpreg ved utdanningsforskningen (del 5)
- sentrale utfordringer og problemstillinger knyttet til departementets sektorforskningsansvar (del 6).

2 Sektorprinsippet

Fra tidlig på 70-tallet har det vært bred politisk enighet om at det norske forskningspolitiske systemet bør bygge på sektorprinsippet (Kallerud 1997). I sin første melding skrev Hovedkomiteen for norsk forskning (1968) at hvert fagdepartement burde ha ansvaret for finansiering og for formulering av anvendt forskning av interesse for dets forvaltningsområde. For dette formål måtte det i hvert departement finnes en ekspertgruppe som kunne formulere forskningsoppdrag og dra nytte av forskningens resultater. I regjeringens langtidsprogram for 1970-73 het det at finansiering av forskning som grunnlag for det enkelte departements planleggings- og kontrollvirksomhet må innarbeides i de enkelte departementenes budsjett (St. meld. nr. 55 (1968-69)). I regjeringens langtidsprogram for 1974-77 ble det understreket at de midler som stilles til disposisjon over fagdepartementenes budsjett, ikke representerer en generell støtte til forskning. Bevilgningene gis med sikte på forskning som kan være av særlig betydning for eget forvaltningsområde (St. meld. nr. 71 (1972-73)). Langtidsprogrammet trakk opp et skille mellom ikke-måltrettet og måltrettet forskning. Den første type har til hensikt å utvide vår erkjennelse innenfor en fagdisiplin. Myndighetenes oppgave bør her være begrenset til å bestemme omfanget av virksomheten innenfor en del hovedområder. Valget av forskningsoppgaver bør overlates til forskerne og deres organ. Måltrettet forskning har derimot til hensikt å bidra til å løse eller belyse oppgaver som på forhånd er formulert av myndigheter og brukere. De egne departementsbevilgningene til forskning og utviklingsarbeid skulle i følge regjeringen gå til virksomhet som er definert til måltrettet forskning. Langtidsprogrammene illustrerer en voksende tro på forskning som virkemiddel for departementene som forvaltet en stadig større og mer problemfylt offentlig sektor (Skoie 2005).

På 70-tallet kan vi registrere en kraftig vekst i budsjettposter under stadig flere departementer for øremerkede oppdragsmidler til forskning, utredning, forsøk m.v. Forskningsrådenes rolle i forhold til disse bevilgningene var i utgangspunktet begrenset til å gi faglige uttalelser om prosjektforslag (Kallerud 1997). På begynnelsen av 1980-tallet gikk myndighetene inn for å koble forskningsrådene sterkere til operasjonaliseringen og administreringen av departementenes forskningsbehov. Begrunnelsen var knyttet til forhold som forskningens autonomi, kvalitetssikring og behovet for samordning av departementsmidlene. På 1980- og 1990-tallet skjedde det derfor en viss tyngdeoverføring i måten disse departementsmidlene ble disponert på. Forskningsrådenes programforskning skjøt blant annet fart. Utviklingen førte til en stadig diskusjon om relasjonen mellom departementene og forskningsrådene.

Problemstillinger knyttet til den relative balansen mellom direkte- og forskningsrådskanaliserte prosjekt- og programmidler, departementenes representasjon i styringsorganer og programstyrere m. v. kom på dagsorden (Larsen, Narud & Kyvik 1991). Etableringen av Norges forskningsråd i 1993 ble blant annet begrunnet med behovet for en sterkere koordinering i norsk FoU, men samtidig ble det presisert at dette skulle oppnås innenfor en organisasjon der sektoransvaret videreføres. Senere har Forskningsmeldingen

Forskning ved et tidsskille understreket at sektorprinsippet er et grunnleggende og viktig prinsipp for norsk forskning (St.meld. nr. 39 (1998-99)). Meldingen definerte sektorforskning på følgende måte: ”Prinsippet går i korthet ut på at hvert departement har ansvar for å finansiere forskning på og for sin sektor, og for avveining mellom bruk av forskning og bruk av andre virkemidler med sikte på å realisere de målene eller den politikken som til enhver tid måtte gjelde for sektoren”. Også den siste forskningsmeldingen, *Vilje til forskning*, understreker sektorforskningsprinsippetets betydning i norsk forskningspolitikk og for kunnskapsutviklingen. Forskningsmeldingen fastslår for eksempel at innenfor offentlig sektor ”(...) spiller forskningen en viktig rolle som grunnlag for politikkutvikling, forvaltning, og tjenesteyting. Våre lange tradisjoner for forskningsbasert forvaltning og politikkutvikling skal vedlikeholdes. (...)” (St. meld. nr. 20 (2004-2005)).

Sektoransvaret omfatter:

- Et overordnet ansvar for forskning for sektoren
- Et ansvar for å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov
- Et ansvar for å finansiere forskning for sektoren
- Et ansvar for internasjonalt forskningssamarbeid (UFD 2004).

Departementenes kunnskapsbehov vil variere etter konkretiseringsgrad. Tre kunnskapsbehov kan identifiseres langs denne dimensjonen: *Generell kunnskapsberedskap*, det vil si forskningskompetanse (både hva angår grunnforskning og forskningspersonell) innen det enkelte departements ansvarsområde. *Programforskning* er en mer instrumentelt orientert forskning, direkte koblet mot sektorens målsettinger. *Prosjektforskning* er ytterligere instrumentelt innrettet, innsiktet på å løse konkrete og kortsiktige oppgaver knyttet til departementenes politisk-administrative dagsorden (Brofoss & Wiig 2000: 93).

3 Satsing på norsk utdanningsforskning i historisk perspektiv

Kunnskapsdepartementet er, som et tjenesteytende sektordepartement, øverste forvaltningsorgan for barnehager, skole og utdanning. Hvordan har så fagdepartementet forvaltet sitt sektorforskningsansvar på området utdanning?

1955: Tidsskille

1955 markerer på mange måter et tidsskille i forvaltning og utvikling av norsk skole. Tidligere hadde de mer omfattende utdanningsreformene bygd på utredninger fra sakkyndige og/eller parlamentariske kommisjoner, og avgjørelsene ble fattet på det politiske plan etter en høringsrunde hos berørte instanser. De administrative myndighetene satte deretter vedtakene ut i livet. I reformarbeidet som startet i 1955, valgte myndighetene en annen fornyelsesstrategi. Utredninger, høringer og politiske vedtak ble supplert med forsøksvirksomhet som på vitenskapelig grunnlag skulle bidra til å avklare spørsmål som ingen hadde sikre svar på. På denne måten kunne en unngå at en reform fikk landsgyldighet uten at den på forhånd var gjennomprøvd og vurdert i mindre målestokk. Med dette som utgangspunkt vedtok derfor Stortinget allerede året før (i 1954) en lov om forsøk i skolen som ga de sentrale myndighetene anledning til å gjøre avvik fra gjeldende skolelover når forsøkene var godt underbygd og av interesse for skolen. Samtidig ble det opprettet et spesielt råd, Forsøksrådet for skoleverket, som skulle bistå fagdepartementet med forsøksvirksomheten. Den politiske begrunnelsen for Forsøksloven og opprettelsen av Forsøksrådet var tredelt. For det første var forsøksveien en endringsstrategi som skulle resultere i en raskere fornyelse av skolen. Dette var nødvendig fordi samfunnsutviklingen gikk raskt, mens skolen sto i fare for å stivne eller sakke akterut slik at den ble et lite tjenelig redskap for et moderne samfunn. For det andre ønsket man en samlet ledelse av forsøksvirksomheten. Det foregikk et visst utviklingsarbeid i norsk skole, men tiltakene var spredte, tilfeldige og begrensede. Ringvirkningene var også ofte små. Det var derfor behov for et organ som kunne sette i gang systematiske skoleforsøk og som kunne vurdere resultatene med tanke på hele skoleverket. For det tredje skulle forsøksvirksomheten skje på et vitenskapelig grunnlag. Loven og Forsøksrådet skulle styrke den forskningsmessige oppfølgingen av nye tiltak og opplegg. Forsøksrådet ble et faglig vitalt organ og en hovedmotor i det store reformarbeidet som fant sted i perioden 1955 – 1975. Utover på 70-tallet i et stadig mer desentralisert beslutningssystem, ble rådet etter hvert omstridt. Det ble nedlagt etter vedtak i Stortinget i 1982 (Telhaug & Aasen 1988).

1975: NAVFs utredning om skoleforskning

I 1966 tok Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAV) initiativet til en utredning om utbygging av norsk skoleforskning. Utredningen fikk stor betydning for sektorforskningen på utdanningsområdet i tiden som fulgte. Den førte blant annet til at det ble opprettet et kontaktutvalg mellom NAVF og Forsøksrådet for skoleverket, og den medvirket til at det fra

1970 ble opprettet en egen bevilgning til skoleforskning over statsbudsjettet (*Kapittel 383*, fra 1977 *Kapittel 252*). Skoleforskningskapitlet, fra 1974 ble kapitlet kalt Forskning og utvikling av skoleverket, ble de første årene administrert av Allmennskoleavdelingen i Kirke- og undervisningsdepartementet. Fra 1973 ble det overført til Avdeling for utredning og planlegging (Planleggingsavdelingen). Kontaktutvalget mellom NAVF og Forsøksrådet (Skoleforskningsutvalget) fikk de første årene en sentral rolle i vurderingen av prosjekter og fordelingen av forskningsmidlene. Utvalget ba imidlertid etter få år om å bli løst fra sin oppgave, blant annet fordi det oppstod uenighet om hvilke kriterier som skulle legges til grunn for prioriteringene (NAVF 1973). Konfrontasjonen illustrerer at møtet mellom forskernes autonomi og problemdefinisjon og vurderingskriterier knyttet til disiplinforankret forskning på den ene siden og på den andre siden myndighetenes kunnskapsbehov, problemdefinisjon og vurderingskriterier knyttet til mer anvendt forskning og relevans, kan være problematisk.

En rekke skoleforskningsprosjekter med tilknytning til institusjoner av forskjellig slag, ble initiert gjennom departementets sektorbevilgning gjennom 1970- og 80-årene. Organisasjonsmessig og administrativt var imidlertid ikke skoleforskningen formelt tilknyttet et eget organ. Bevilgningen ivaretok kanskje også først og fremst departementets eget kunnskapsbehov for politikkutforming og forvaltning og i mindre grad sektorens behov. Allerede i 1973 ba derfor NAVF Skoleforskningsutvalget om å videreføre arbeidet fra 1967 med særlig tanke på å opprette et program for skoleforskning og å gi ulike brukerinteresser større innflytelse.

I 1975 forelå utredningen *Skoleforskning i Norge*. Utvalget foreslo en økning i bevilgningene fra 0.5 til 1 prosent av Kirke- og undervisningsdepartementets samlede bevilgninger. Ansvaret for forskningsfeltet skulle deles på sentrale og statlige myndigheter og institusjoner innen høyere utdanning. Utvalget foreslo videre at det var særlig innen yrkesutdanning og videreopplæring at den største forskningsinnsatsen skulle settes inn. Det ble lagt stor vekt på at brukerne skulle trekkes inn i prioritering av forskningsoppgaver, en bred skole- og utdanningsforskningsdefinisjon skulle legges til grunn, og utviklingsarbeid skulle inkluderes i forskningsbegrepet. Innstillingen fikk ingen store praktiske konsekvenser. Departementets sektorforskningsbevilgning ble imidlertid videreført. Det ble utarbeidet oversikter over de årlige prosjektporteføljene.

I 70-årene kom det ingen meldinger fra politisk hold som direkte tok opp utdanningsforskningen. Imidlertid var det en periode der Stortinget vedtok nytt rammeverk både for grunnskolen (1969), barnehagen (1975), den videregående skole (1974), høyere utdanning (lærerskolene fikk ny lov i 1973) og voksenopplæringen (1976). Fra 1976/77 vokste også desentraliseringstanken fram. Perioden bærer også preg av en rekke forskningspolitiske innstillinger og meldinger om hvem som skal ha ansvar for ulike forskningsaktiviteter mer generelt, uten at utdanningsforskningen drøftes eksplisitt. Etablerte forskningsorganer ble nedlagt eller omorganisert, og noen nye kom til. Dette skjedde uten at

det fra utdanningssektoren kom noen klar plan for hvordan den totale innsatsen innen utdanningsforskningen skulle dimensjoneres og organiseres, eller hvilke mål en hadde for utdanningsforskningen.

Sektorforskning i stortingsmeldinger

Stortingsmelding nr.76 (1981-82) var den første meldingen som tok opp forskningsspørsmålet i utdanningssektoren til bred debatt. Meldingen trakk opp departementets prinsippgrunnlag for det pedagogiske utviklingsarbeidet, konkretisert gjennom en forsknings- og utviklingsmodell som innebar at departementet ønsket en omlegging av forsknings-, forsøks- og utviklingsarbeidet i skolen. Det resulterte blant annet i en plan for nedtrapping av Forsøksrådets virksomhet. Departementets målsetting var å gi forsknings- og utviklingsarbeidet i skolen større styrke og effektivitet. Forsknings- og utviklingsvirksomheten skulle knyttes til et desentralisert system der de sentrale styresmakter ikke drev med detaljstyring. Både mangfoldet i finansieringen (kilder som U&H-sektoren, NAVF, KUD, sakkyndige råd, skoledirektørembetene, kommuner og organisatoriske ordninger i skolen; den 38. uke, planleggingsdager, tildeling av ulike stillinger som undervisningsinspektør, rådgiver, hovedlærer, fagrettleider) og den institusjonelle bredden skulle beholdes. Departementet ønsket også å bevare bredden i metode og arbeidsform, men ville styrke den praktisk orienterte siden av forskningen.

I Stortingsmelding nr. 79 (1983-84) (FoU-meldingen) presiserte departementet disse retningslinjene. Departementet ga imidlertid her også uttrykk for at forsknings- og utviklingsarbeidet i utdanningssektoren hadde vært preget av manglende målstyring. Departementet ville derfor i sterkere grad enn tidligere presisere problemstillinger det ønsket forskning på.

Den 14. januar 1986 nedsatte NAVF et utvalg som skulle gi en samlet oversikt over norsk skoleforskning de siste årene. Bakgrunnen var at ansvarsfordelingen mellom ulike organer var svært uavklart. Forsøksrådet for skoleverket var nedlagt, NORAS var nettopp opprettet og NAVFs rolle var ikke klart definert. Innstillingen *Norsk skoleforskning - status og fremtid* ble levert tidlig i 1987. Etter en gjennomgang av ansvarsforhold i norsk skoleforskning og virksomheten i det siste tiåret, tok utredningen til orde for en sterkere politisk vilje til å satse på skoleforskning. Det ble videre framlagt en prinsipplan for organisering og finansiering av skoleforskningen. Prinsipplanen tok utgangspunkt i et skoleforskningsbegrep delt opp i forsøks- og utviklingsarbeid, anvendt forskning og grunnforskning. Utvalget mente at balansen mellom komponentene var forrykket, og at den anvendte skoleforskningen var falt mellom flere stoler. Samtidig uttrykte utvalget at fordelingen av de tema skoleforskningen hadde arbeidet med det siste tiåret, aktualiserte spørsmålet om en sterkere styring av skoleforskningsvirksomheten. Utvalget påpekte videre at bevilgningene til skoleforskning var for små, koordineringen av skoleforskning var manglende eller svak, forskningskompetansen (spesielt innen komparative studier, filosofi/skolehistorie og deler av fagdidaktikken) var lav, ansatte i pedagogiske høyskoler som var engasjert i grunnforskning og anvendt forskning,

stod overfor spesielle problemer, og at forskningsresultater i for liten grad nådde ut til brukerne. På bakgrunn av dette fremmet utvalget forslag til en handlingsplan.

Senter for utdanningsforskning?

På en skoleforskningskonferanse som fulgte opp innstillingen, ble det understreket at skoleforskningsbegrepet var for snevert og at et Senter for utdanningsforskning burde opprettes. I etterkant av skoleforskningskonferansen ble det fra regjeringshold gitt tilslutning til å utvide skoleforskningsbegrepet og til opprettelsen av et Senter for utdanningsforskning. En komité med professor Lise Vislie som leder, ble nedsatt for å utrede dette. Som et resultat av Visliekomitèens arbeid, forelå innstillingen *Ny giv for utdanningsforskningen* sent i 1987.

Stortingsmelding nr. 45 (1987-88); *Om forskning, forsøk og utviklingsarbeid i opplæringen*, framhevet at erfaringen med forsknings- og utviklingsmodellen ikke hadde gitt grunnlag for noen omfattende debatt om hovedprinsippene. Likevel var departementet av den formening at skolen hadde fått altfor lite hjelp og støtte fra forskningen. I tillegg opplevde departementet at krav om økt prioritering av utdanning og forskning reiste seg fra mange hold i samfunnet. Departementet framhevet at et samarbeid med forskningsrådene var svært viktig. Gjennom det foreslåtte senteret for utdanningsforskning så departementet en mulighet til å få strukturert dette samarbeidet. Departementets målsetting med et slik senter var at det skulle bli en koordinerende instans som kunne fremme utdanningsforskning generelt i samfunnet, legge planer for og organisere program, iverksette kompetanseoppbyggende tiltak, hindre at utdanningsforskningen ble for oppsplittet og evaluere igangsatte tiltak i skoleverket.

Noe senter for utdanningsforskning ble imidlertid aldri opprettet, men etter drøftinger mellom departementet og NAVF ble det våren 1988 bestemt å opprette et Program for utdanningsforskning (PUF) med en programperiode på fem år. Ved utløpet av denne programperioden ble PUF evaluert av en komité med professor Urban Dahllöf, Universitetet i Uppsala, som leder. Evalueringen; *Den grimme ølling*, som ble avgitt oktober 1992, hadde blant annet som formål å inngå som en del av grunnlaget for beslutninger omkring den framtidige satsningen på utdanningsforskningen i Norge og en eventuell videreføring av PUF.

Evalueringen anbefalte at:

1. Utdanningsforskningen videreføres som program i Norges Forskningsråd.
2. Programmet etableres for en tiårs periode med øremerkede bevilgninger.
3. Programmet støtter anvendt forskning og utredningsarbeid om læring, kvalifisering og sosialisering i og utenfor institusjonene.
4. Programmet organiserer virksomheten rundt noen sentrale programområder.
5. Programmet har som sentral oppgave å drive nettverksbygging og en bredt orientert forskningsformidling.
6. Programmet ledes av et styre med bred samfunnsmessig representasjon.

Forskningsprogrammer for utdanningsforskning

Som ledd i forberedelsene til en videre satsning på utdanningsforskning, nedsatte Norges forskningsråd et nytt utvalg i 1993 for å gjennomgå den forskning som pågikk på utdanningsområdet i Norge og for å få foretatt en analyse av hvor kunnskapsbehovene ville

ligge de nærmeste år. Innstillingen *Samfunnsrettet utdanningsforskning. Forslag til ny forskningsinnsats på utdanningssektoren* forelå i september 1994. Blant annet med denne som utgangspunkt ble det utarbeidet et programnotat for et nytt forskningsprogram i Norges forskningsråd som fikk navnet *Kompetanse, utdanning og verdiskaping* (KUV). KUF (og bl.a. NHD) kanaliserte midler til dette programmet i perioden 1996 – 2002. Det årlige budsjettet var på vel 11 millioner kroner. Programmet spente over alle nivåer i utdanningssektoren og omfattet også læring i arbeidslivet. Programmet finansierte 36 ulike forskningsprosjekter innenfor syv ulike forskningsområder:

- Kompetanse, læringsprosesser og verdiskaping i arbeidslivet
- Utdanning, arbeidsmarked, verdiskaping
- Rekruttering til og effekter av utdanning
- Styring, ressurser og kvalitet
- Teknologi og læring
- Utdanning, samfunn, nasjonsbygging
- Utdanning og arbeidsliv: deltakelse og ulikhet.

Da KUV ble avsluttet i 2002, tok fagdepartementet initiativ til et nytt utdanningsforskningsprogram i regi av Forskningsrådet. I perioden 2003 – 2007 finansierer Utdanning og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet forskningsprogrammet *Kunnskap, utdanning og læring* (KUL). Programmet har en samlet budsjetttramme på 85, 5 millioner kroner. Av dette er 13 millioner øremerket til evalueringen av Kvalitetsreformen, og 25 mill kroner til IKT og læring. Programmet finansierer 14 prosjekter fordelt på ulike forskningsområder:

- Læring på mange arenaer
- Ledelse, organisering og styring
- Læringsprosesser og læringsutbytte

I 2006 har Kunnskapsdepartementet gjennom Forskningsrådet initiert ytterligere et forskningsprogram, *Program for praksisrettet FoU for barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning*, som har en samlet ramme på 154 millioner kroner. Når det gjelder programforskning i regi av Forskningsrådet med relevans for utdanningssektoren, må også forskningsprogrammet *Kunnskapsutvikling i profesjonsutdanning og profesjonsutøving* (KUPP) nevnes. Programperioden varte fra 1999 til 2004 og de prioriterte feltene var lærerutdanning og sosial- og helsefaglig utdanning. Når det gjelder styrking av forskningen ved lærerutdanningsinstitusjonene, må også Forskningsrådets strategiske høgskoleprosjekter nevnes (Larsen & Prøitz 2005) .

Med utvidelse av departementets ansvarsområde til også å omfatte barnehagesektoren fra høsten 2005, er det grunn til å understreke at Forskningsrådet finansierer barnehageforskning også gjennom andre programmer enn det nyopprettede *Program for praksisrettet FoU for barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning*, for eksempel gjennom *Velferdsprogrammet* (2004 – 2008). Det forvaltningsmessige ansvaret for barnehagen lå tidligere i Barne- og familiedepartementet. Hvordan dette departementet (og tidligere departement som har hatt ansvar for barnehagen) historisk har forvaltet sektorforskningsansvaret, har vi ikke sett

nærmere på i denne sammenhengen. Som nevnt innledningsvis, vil det imidlertid være hensiktsmessig at forskning på dette området også omfattes av begrepet utdanningsforskning, og at departementet tar høyde for dette i det videre strategiarbeidet.

Departementets forskningsinitiativ

Ved siden av bevilgningene til forskningsprogram gjennom Forskningsrådet på 90-tallet og fram til i dag, har fagdepartementet hele tiden finansiert FoU-oppdrag som underlag for politikktutforming, forvaltning og utvikling innenfor sektoren. Så langt vi kjenner til, finnes det ingen samlet plan for eller oversikt over denne virksomheten. Virksomheten har imidlertid fortonet seg som noe fragmentert og lite koordinert. Departementets ulike avdelinger synes også å ha forvaltet sektoransvaret på ulike måter. Fra begynnelsen av 1990-tallet og fram til i dag er det vedtatt og iverksatt en rekke nasjonale utdanningsreformer, som Reform 94 i videregående opplæring, Reform 97 i grunnskolen, Høgskolereformen i 1994, Kvalitetsreformen i høyere utdanning, reformer i lærerutdanningen og Kunnskapsløftet. Felles for reformene er at departementet, ofte etter pålegg fra Stortinget, har fulgt implementering og konsekvenser og resultater gjennom evalueringer. Evalueringene har vært organisert og designet på ulike måter (forankret i departementet, Forskningsrådet og Utdanningsdirektoratet). Det synes ikke å ha foreligget en samlet plan eller en gjennomtenkt og gjennomgående strategi for hvordan departementets evalueringsarbeid skal legges opp. Med opprettelsen av Læringscenteret i 2000 og senere Utdanningsdirektoratet i 2004, har vi fått en ny sentral statlig myndighet som også initierer oppdragsforskning og evalueringer innenfor grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet har etter hvert blitt en betydelig bestiller av forskning og evaluering som underlag for forvaltningsoppgaver. Relasjonen mellom departement og direktorat når det gjelder forvaltning og koordinering av sektorforskningsansvaret synes å være uavklart.

Utover på 80-tallet ble departementets sektorforskningsmidler og utviklingsmidler rettet mot grunnskolen dessuten i stadig større grad lagt ut til lokale myndigheter. Utviklingen akselererte etter regjeringsskiftet høsten 1997. Statsråd Lilleton uttrykte det på denne måten i et innlegg i Aftenposten 23. september 1998: *”Me har ein periode med store sentralstyrte reformer bak oss. No er det på tide å sleppa mangfaldet og arbeidsgleda meir laus i klasserommet. Det inneber at skolen ikkje må dirigerast i så stor grad at tida til å tenkja nye tankar ikkje får rom, eller motet til å ta eit tak forsvinn. Dei prosjekta og forsøka som framover skal prega skolen, bør derfor koma frå skolen sjølv”*. Med dette som utgangspunkt fikk opplæringslova, som trådte i kraft fra og med skoleåret 1999-2000, en egen forsøksparagraf og gjennom de statlige utdanningskontorene ble betydelige FoU-midler gjort tilgjengelig for skolene, blant annet gjennom et kvalitetsutviklingsprogram for grunnskolen. Evalueringen av kvalitetsutviklingsprogrammet viste imidlertid at dette programmet var for løst faglig, organisatorisk og skolepolitisk forankret, og at det først og fremst kom et mindretall av utviklingsorienterte skoler til gode (Lauvdal & Skov 2003). Da evalueringen av Reform 97 ble presentert i 2004, var et gjennomgående tema i nær sagt alle evalueringens delprosjekter nettopp behovet for kompetanseutvikling blant lærerne i skolene (Imsen 2004,

Klette 2004, Solstad & Engen 2004). Om oppmerksomheten var rettet mot fag, lærestoff, planlegging, organisering, skolemiljø, klassemiljø, tilrettelegging av undervisnings- og læringsarbeid, samhandling eller samarbeid skole – hjem, dokumenterte evalueringen gjennomgående utilstrekkelig kompetanse og mangelfulle støttefunksjoner. Departementet har tatt tak i dette problemet og gjennom Utdanningsdirektoratet er det de siste årene bevilget betydelige midler til kompetanseutvikling ute i sektoren, gjennom blant annet Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 – 2008 og skoleutviklingsprogrammet Fra ord til handling.

Det raske historiske tilbakeblikket er langt fra uttømmende. Det viser imidlertid hvordan departementet har håndtert bredden i departementets sektoransvar på utdanningsområdet, fra barnehage via grunnopplæring og høyere utdanning til kompetansebygging og læring i et livslangt perspektiv. Departementet har vært opptatt av både kunnskapsgrunnlaget for politikk og forvaltning og av forskning for sektoren eller på vegne av sektoren. Det viser også at departementet har rettet oppmerksomheten både mot den mer langsiktige fenomenorienterte forskningen og kunnskapsutviklingen som den mer anvendte, problemløsende og brukerstyrte forskningen. Samtidig viser det historiske perspektivet at sektorforskningen på utdanningsområdet har vært noe tilfeldig med hensyn til faglige prioriteringer. Den synes å ha vært lite koordinert innad i departementet, i forhold til ytre etat og sektorens behov. Vi kan ikke se at utviklingen har vært styrt av en langsiktig administrativ og faglig strategi som har gitt retning og kontinuitet i departementets forvaltning av sektorforskningsansvaret slik for eksempel den siste stortingsmeldingen og departementets egen veileder for arbeidet med forskningsstrategier i departementene foreskriver.

4 Utdanningspolitiske rammebetingelser for sektorforskningen

Utdanningssektoren endres over tid, det samme gjør styringssystemet i sektoren. Kunnskapssamfunnet og økt mangfold i samfunnet krever et fleksibelt og dynamisk utdanningssystem som kan møte nye utfordringer. Moderniseringen av offentlig sektor i vesten de siste tiårene har vært preget av New Public Management, en reformtrend sprunget ut av hensynet til økonomisk effektivisering. New Public Management er dels et sett reformideer, dels et sett konkrete reformelementer. Fellestrekk er sterkere oppdeling av det offentlige apparatet og klargjøring av roller; økt fristilling; økt vekt på managmentorientering; økt bruk av kontrakter og insentivsystem; økt markedsorientering, kommersialisering og privatisering; og økt servicefokus og brukeorientering (Christensen & Læg Reid 2001). I norsk sentralforvaltning har særlig mål- og resultatstyring og strukturell fristilling stått sentralt (Christensen & Læg Reid 2002). Tilsvarende trekk finner vi i utdanningssektoren: En analyse av styringen av norsk høyere utdanning det siste tiåret, viser at målstyring og økt desentralisering er sentrale utviklingstrekk (Larsen 2007: 246). I UoH-sektoren ble det introdusert et nytt styringssystem gjennom for eksempel Høgskolereformen på 90-tallet, den nye Kvalitetsreformen og endringer i lovverket. Økt institusjonell autonomi har vært et gjennomgangstema i reformarbeidet innenfor høyere utdanning siden midt på 1980-tallet. Delegering har derfor lenge vært et sentralt stikkord i styringen av UoH-institusjonene. Desentralisering og delegering betyr blant annet større grad av frihet med hensyn til disponering av midler og større grad av rundsumbevilgninger. Også innenfor UoH-sektoren har derfor statlig regelstyring og finansielle virkemidler i form av øremerkede bevilgninger, blitt erstattet av målstyring og incentiver knyttet til resultater.

Liknende elementer gjenfinnes i styringssystemet lansert med den nye grunnopplæringsreformen, Kunnskapsløftet. Med Stortingsmelding nr. 30 (2003 -2004) *Kultur for læring* og den nye utdanningsreformen Kunnskapsløftet, introduserte regjeringen med tilslutning fra Stortinget, det den omtalte som et utdanningspolitisk systemskifte for å møte utfordringer som den nye kunnskapsøkonomien og et mer kunnskapsdrevet samfunn gir skolen. Samarbeidsregjeringen og daværende utdanningsminister Kristin Clemet beskrev i sin tid det nye styringsregimet på følgende måte (UFD 2002, s. 1): ”Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål.... Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi frihet til å ta ansvar”. De politiske myndighetene beskrev norsk utdanning som et system hvor institusjoner, lærere og elever var ufrie. De var kneblet av legale og finansielle virkemidler, men også av statlig regelstyring og verdistyring, slik det for eksempel kom til uttrykk gjennom relativt detaljerte nasjonale fagplaner. Ved å svekke slike former for statlig styring og ved å prioritere andre virkemidler, vil politiske myndigheter frigjøre skolens skapertrang. Det nye styringssystemet er derfor basert på klare nasjonale

mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat (St. meld. 30 (2003-2004), s. 25).

Elementene av målstyring, resultatstyring, desentralisering og ansvars plassering i styringssystemet innenfor utdanningssektoren kan dermed i noen grad forstås i lys av New Public Management. De nye statlige styringsvisjonene har dessuten vært fortolket som den nye evaluerende statens styringsfilosofi (Aasen 2003). De kan sies å reflektere en styringstenkning som i den internasjonale litteraturen ofte betegnes som *the rise of the evaluative state* (Neave 1998), der sentrale myndigheter ikke foreskriver løsninger, men evaluerer de offentlige tjenestenes og tilbydernes effektivitet og måloppnåelse. Framveksten av den evaluerende staten bærer i følge Neave med seg grunnleggende endring i statlige styringsformer. Fra tradisjonell ex ante-regulering (styring gjennom lover, regelverk og budsjetter) flyttes tyngdepunktet til ex post facto-kontroll. Når styringen mer og mer dreier seg om å formulere mål og kontrollere resultater, blir evaluering en kjerneaktivitet. Slik endres måten statlige myndigheter administrerer sine aktiviteter.

Bruk av forskning – både i departementene og ellers - viser seg gjerne i praksis å være mer kompleks enn hva målstyringsmodellene, basert på instrumentelle, rasjonelle premisser, foreskriver. Analyser av bruk av forskning tar gjerne utgangspunkt i beslutninger som resultat av enten rasjonell eller inkrementell prosess (Brofoss & Wiig 2006). Naustdalslid og Reitan skiller for eksempel mellom disse hovedtypene av bruksmåter: Instrumentell, strategisk, symbolsk og begrepsdannende eller opplysende bruk av forskning. Med instrumentell bruk menes målrettet bruk av forskningsresultater eller forskningsbasert informasjon til å løse konkrete problemer for en organisasjon eller en beslutningstaker. Forskning brukes strategisk når noen bruker den for å oppnå egne målsettinger eller rettferdiggjøre egne posisjoner. Ved begrepsdannende bruk, nyttes forskning bevisst eller ubevisst til å forme begreper om verden, våre oppfatninger om årsaker og virkninger og bidrar til våre problemoppfatninger. Symbolsk bruk av forskning innebærer at forskning gir status, forskning igangsettes da for å oppvise rasjonalitet og at man gjør slik man skal. Forskning brukt som kunnskapsberedskap betyr at forskning settes i gang innenfor en enhets ansvarsområde uten at den er satt i forbindelse med en konkret sak eller et problem (Naustdalslid & Reitan 1992).

En rekke studier både internasjonalt og nasjonalt har vist at bruk av forskning og kunnskap i politisk-administrative beslutningsprosesser kan ha mange ansikter. I praktisk offentlig politikk nyttes informasjon, kunnskap og forskning på flere måter enn den instrumentelle. Sentrale eksempler er opplysning og begrepsdannelse, symbolsk bruk som signal overfor omgivelsene at man følger med i tidens krav, strategisk bruk av forskning og forskning som rituell refleksjon (Feldman & March 1988, Kjellberg & Reitan 1995, Dahler- Larsen 2000, Gornitzka 2004). I en gjennomgang av de norske departementenes bruk av forskning, konkluderer forskerne nettopp med at bruk av forskning er et sammensatt begrep, såpass fasettert at det er grunn til å spørre om det overhodet bør anses som ett fenomen. "(...) *Analytisk bør det i hvert fall tas hensyn til at bruk omfatter en rekke underfenomener som bør*

vies større interesse enn i mange av de empiriske studier som er gjennomført til nå. En slik erkjennelse vil kunne gjøre empiriske studier mer nyanserte og virke som en motvekt til forstemmende konklusjoner om at forskning ikke brukes.(...)" (Brofoss & Wiig 2006: 188).

Den siste maktutredningen rettet i liten grad oppmerksomheten mot forholdet mellom samfunnsstyring og forskning. En av de overordnede diagnosene var at politikken i mindre grad utformes innenfor de etablerte politiske institusjonene, og mer innenfor rettsvesen, medier og økonomi. Lederen av arbeidet med maktutredningen framhevet imidlertid nettopp utdanningssektoren som et felt der politikken har beholdt grepet om storstilte reformer, i kontrast til de dominerende tendensene i norsk politisk-administrativ virkelighet som er karakterisert ved politikkenes retrett til fordel for rettsliggjøring og markedsliberalisering. Gjennom utdanningsreformene siden nittitallet har myndighetene i raskt tempo og stor skala omformet utdanningssektoren (Østerud 2002).

Den nye styringsmodellen i utdanningssektoren skiller skarpt mellom politisk og profesjonell styring. Innflytelse fra politikere/forvaltningen på den ene siden skal balanseres mot pedagogisk og faglig profesjonalitet. I denne sammenheng fokuseres det spesielt på betydningen av et sterkt institusjonelt og faglig lederskap i sektoren. Modellen forutsetter at politikere og fagfolk anvender kunnskap og evaluering som underlag for beslutninger. Innenfor den nye styringsmodellen er man sterkt opptatt av relasjonen mellom validisering, det vil si dokumentasjon av sannhet ut fra vitenskapelige aksepterte gyldighetskriterier, og valorisering, det vil si definisjon av hva som er godt ut fra gitte politiske vurderingskriterier. Den nesten fraværende tematiseringen av forskningens rolle i Maktutredningen kan derfor ikke tas til inntekt for en holdning om at forskning betyr lite for politikkkutviklingen i utdanningssektoren. Som vi har sett ovenfor, dokumenterer Brofoss og Wiigs studie (2006) utstrakt og mangfoldig bruk av forskning i sentralforvaltningen, og den siste forskningsmeldingen understreker at forskningen spiller en viktig rolle som grunnlag for politikkkutvikling, forvaltning, og tjenesteyting (St. meld. nr. 20 (2004-2005)). I evalueringen av norsk allmennlærerutdanning som nylig ble framlagt, etterlyses på samme måte en mer forskningsbasert profesjonsutdanning som grunnlag for utøvelsen av læreryrket (NOKUT 2006).

Kunnskapsdepartementet har i sitt oppdrag bedt NIFU STEP dra veksler på arbeid instituttet har gjort i Sverige. I svensk statsforvaltning er departementene mer rendyrkede politiske sekretariater, mens forvaltningsansvaret er lagt til ytre etat. Gjennom en årrekke var Skolöverstyrelsen det sentrale forvaltningsorganet for grunnopplæringen. Fra 1961 administrerte Skolöverstyrelsen en bevilgning til sektorforskning. Tilsvarende ordninger eksisterte for høyere utdanning. Innføringen av det nye styringsystemet fikk konsekvenser for sektorforskningens organisering og innhold. Statens skolverk erstattet den tidligere Skolöverstyrelsen som sentral forvaltningsmyndighet for grunnopplæringen og førskolen i 1991. Opprettelsen av Skolverket reflekterte nettopp innføringen av den nye styringsfilosofien kjennetegnet ved overgangen fra regelstyring og detaljstyring til målstyring, resultatstyring og

rammestyring, fra universelle løsninger til større ansvar for lokale myndigheter med hensyn til strategisk planlegging, implementering av løsninger og oppfølging av egne resultater i forhold til de mål som er satt av sentrale myndigheter. I boken *Skolan och det Nya Verket* formulerer Jacobsson og Sahlin-Andersson (1995) det på denne måten: *"Den sentrala myndigheten skulle bli en kunskapsorganisation, och den skulle bland annat genom sina utvärderingar och genom sina kontakter med forskningen skaffa sig en överlegsens överblick och kunskap om den svenska skolan. Skolorna och kommunerna skulle, å sin sida, bli lärande organisationer. De skulle ta egna initiativ, lära av erfarenheter, se hur andra gjorde, lära av andras erfarenheter etc."* I denne sammenheng ble forskning framhevet som et betydningsfullt virkemiddel for Skolverkets medvirkning til utvikling av skolen: *"En viktig uppgift för Skolverket blir att främja skolforskningen. I denna uppgift ingår såväl hanteringen av ett sektorforskningsanslag som samverkan med andra nationella och internationella organ som stöder eller genomför skolforskning. Skolforskningen bör syfta till att ge långsiktig och mångsidig uppbyggnad av kunskaper och kompetens av betydelse för skolans utveckling och i detta sammanhang ta fasta på kunskapsbehov på såväl nationell som lokal nivå"* (Skolverksutredningen 1990 s. 20).

Skolverket utviklet raskt et nytt sektorielt forskningsprogram. Ved presentasjonen av det nye forskningsprogrammet på en konferanse arrangert av OECD våren 1993, uttalte generaldirektøren for Skolverket følgende: *"The program has an orientation towards understanding of educational phenomena in a frame of social science. It is more theory than instrument oriented and it aims at generating a conceptual base that will be useful for those who are the target group for the knowledge generated"*. Forskning skulle bidra til å utvikle et sammenhengende begrepsapparat, et felles språk, et helhetlig teorigrunnlag, et intellektuelt fellesskap og en referanseramme for politiske beslutninger og pedagogisk refleksjon og handling. Den skulle bidra til å videreutvikle utdanningssektoren som en profesjonell organisasjon med en kritisk reflekterende kunnskapsbasis. Mens Skolöverstyrelsens forskningsprogram tok mål av seg å være et verktøy for sterk sentral styring av utdanningssektoren, gjennom en sterk tiltro til forskningens muligheter som problemløser og en instrumentalistisk og lineær forståelse av forskningens rolle i skoleutviklingen, ble Skolverkets forskningsprogram med andre ord i større grad innrettet mot å utvikle en kunnskapsbase som skulle gi grunnlag for forståelse og refleksjon over egen virksomhet ute i sektoren, og dermed sette skolesystemets ulike aktører i stand til å handle på en klokere måte. Kunnskapen skulle gi grunnlag for forståelse og refleksjon, og den skulle myndiggjøre virksomhetens aktører som aktive deltakere i *samtalen om skolen*. Skolverket skulle være en kunnskapsorganisasjon som betjente lærende utdanningsinstitusjoner og en refleksiv pedagogisk profesjonalitet. Som ledd i styringsreformen har den ytre etat på utdanningsområdet senere blitt omorganiserte for å skille kontroll- og evalueringsoppgavene fra støtte- og utviklingsarbeidet. Sektorforskningsbevilgningen ble da lagt til utviklingsmyndigheten (Myndigheten för skolutveckling).

OECD adresserte utfordringen som følge av desentraliseringen gjennom en rekke rapporter om *educational research and development* på 90-tallet. I rapporten *Educational Research and*

Development. Trends Issues and Challenges: "In almost all countries analysed in this study, the linear model of research utilisation is being questioned. Research should therefore be valued as much for its illuminative role as for any direct "result" that it might produce. The linear or social engineering model also assumes role differentiations in which the researchers generate knowledge which the practitioners and policymakers use. The better assumption seems to be that interaction between the different participants will generate knowledge that is relevant, usable and tested under conditions of reality....Conclusions for action generated by the interactive model are based on three major premises. First, educational policy systems need to be good performers in the complex process of identifying problems, setting the research agenda, behaving as active receptors and implementers of results. Second, educational researchers should produce results which show reflectiveness on scientific theories, practical insights and policy constraints. These kind of results appeal to people who learn and teach (or bring message to society). Third, practitioners should join researchers and policy-makers in the quest for usable knowledge. This conclusion points to the importance of networking, and the role of governments in supporting and sustaining networks" (OECD 1995, s. 95). Det må tillegges at kritikken av den lineære modellen også hadde en vitenskapsteoretisk begrunnelse som vi lar ligge i vår sammenheng.

Det ligger også utenfor rammen av dette notatet å gå nærmere inn på praksisnære, interaktive FoU-modeller. I vår sammenheng er poenget å understreke at når sentrale myndigheters rolle ikke lenger er å foreskrive forskningsbaserte løsninger, men stimulere til lokale forskningsbaserte beslutninger, krever det nye grep både med hensyn til strategi for forskning for sektoren og strategi for å imøtekomme departementets kunnskapsbehov for politikkkutforming.

Når det gjelder svensk sektorforskning på utdanningsområdet, har det gjennom de siste 15 år imidlertid vært en komplisert og turbulent relasjon mellom formuleringsarenaen og realiseringsarenaen. Sektorforskningsbevilgningen er trappet ned fra og med 2004 til fordel for en større satsning på utdanningsvitenskapelig satsning gjennom Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådet definerer imidlertid satsningen som grunnleggende forskning som ikke primært skal imøtekomme sektorens behov. Dette har skapt uro og frustrasjon innenfor de brede brukerinteressene i sektoren og innenfor forskningsmiljøer som fokuserer på praksisnær og praksisrettet utdanningsforskning (Aasen & Prøitz 2003). Sammenhengen mellom liv og lære i svensk sektorforskning skal imidlertid ikke beskrives nærmere i dette notatet. Tenkningen rundt svensk sektorforskning innenfor grunnopplæringen, illustrerer imidlertid at det nye nasjonale styringssystemet gir nye politiske rammer for sektorforskningen både med hensyn til organisering og innhold.

Det nye styringssystemet reiser imidlertid også et mer grunnleggende spørsmål om hvordan man i demokratier balanserer ønsket om å fristille utdanningsinstitusjoner slik at vedtak og virksomhet bygger på faglige, profesjonelle premisser, samtidig som man ivaretar legitime demokratiske styringsbehov og kontrollbehov. Hvordan styre autonome institusjoner?

Spørsmålet melder seg med stor tyngde innenfor barnehager, grunnsopplæring, høyere utdanning så vel som innenfor forskning, og det har viktige normative og empiriske aspekter som kan og bør belyses via forskning.

Men de utdanningspolitiske rammebetingelsene for sektorforskningen er i endring også langs andre dimensjoner. Mens politikktutforming lenge hovedsakelig foregikk innenfor den territorielle nasjonalstatens rammer, skjer den nå i skjæringsfeltet mellom prosesser på ulike nivå: (a) overnasjonalt, (b) mellomstatlig, (c) transnasjonalt og (d) det lokale nivå (med som vi har sett ovenfor, sterkere forsøk på å integrere forskning i lokale og regionale utviklingsprosesser). De viktigste reformideer kommer ikke nødvendigvis fra nasjonalstatlig nivå. Vi er i en situasjon hvor ikke bare politikken forandrer seg, det gjør også måten politikken blir til på. Kunnskapsdepartementets forskningsstrategi bør reflektere denne endringen.

Et annet karakteristisk trekk er at ulike sektorer leverer premisser til hverandre, og i dette kryssløpet er noen nettoeksportører og noen nettimportører av premisser. Utdanningssektoren synes i de senere år i økende grad å ha blitt mottakere av premisser fra generell økonomisk politikk, innovasjonspolitikk, sysselsettingspolitikk, distriktspolitikk etc. Noen av de viktigste reformprosessene som vi nå registrerer i Europa kan forstås ut fra forsøk fra utdannings- og forskningssektoren side, på å ta tilbake initiativ og gjøre sektorinterne premisser viktigere. En strategi for norsk utdanningssektorforskning bør også reflektere en slik ambisjon.

5 Avgrensning og operasjonalisering av utdanningsforskning

Hvordan kan begrepet utdanningsforskning avgrenses og operasjonaliseres? For å belyse dette spørsmålet må vi rette oppmerksomheten både mot begrepet forskning og begrepet utdanning.¹ Et grunnleggende utgangspunkt er OECDs definisjon av forskning og utviklingsarbeid (FoU). FoU defineres som ”kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap - herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn - og omfatter også bruken av denne kunnskapen til å finne nye anvendelser.” FoU-virksomheten inndeles i følgende typer:

- Grunnforskning, det vil si eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlag for fenomener og observerbare fakta - uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk.
- Anvendt forskning, det vil si virksomhet av original karakter som utføres for å skaffe til veie ny kunnskap. Anvendt forskning er primært rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser. Den kan være profesjonsorientert eller praksisorientert.
- Utviklingsarbeid, det vil si systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning og praktisk erfaring, og som er rettet mot å fremstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger, eller å innføre nye eller vesentlig forbedrede prosesser, systemer og tjenester.

Utdanningsforskning vil i prinsippet omfatte alle tre typer virksomhet og utføres av forskere innenfor både næringslivssektoren, universitets- og høskolesektoren og instituttsektoren. Myndighetene finansierer utdanningsforskning gjennom grunnbevilgninger til universiteter, høskoler og forskningsinstitutter, grunnbevilgninger til offentlige institusjoner/ytre etat med betydelige innslag av forsknings- og utviklingsarbeid, grunnbevilgninger til Forskningsrådet, departementenes egne generelle FoU-bevilgninger, departementets deltakelse i forskningsprogrammer i regi av Forskningsrådet, øremerkede evalueringer og gjennom fylkeskommunale og kommunale budsjetter.

Når det gjelder en mer substansiell avgrensning av begrepet utdanningsforskning, kan et utgangspunkt være klassifiseringen som gjøres ved utarbeidelsen av den nasjonale FoU-statistikken. Her klassifiseres forskningen etter henholdsvis fagområde og fagdisiplin, formål, FoU-område², tematiske prioriteringer, og prioriterte teknologiområder³. Utdanningsforskning

¹ Avsnittet under bygger på begrepsapparatet som benyttes i FoU-statistikk for Norge, som utarbeides annet hvert år etter avtale med Norges forskningsråd. NIFU STEP har statistikkansvaret for universitets- og høskolesektoren og instituttsektoren.

² Klassifisering etter FoU-område ble brukt siste gang i FoU-statistikken i 2003.

³ Fra St.meld. nr. 20 (2004-2005) "Vilje til forskning". Tematiske prioriteringer og prioriterte teknologiområder inngikk i FoU-statistikken første gang i 2005. Ingen av disse er relevante klassifiseringskategorier i dette henseende.

kan ikke klassifiseres etter fagområde⁴ (med undergruppene faggruppe og fagdisiplin), ettersom denne forskningen utøves innen flere fagdisipliner og av ulike profesjoner. Utdanningsforskningen kan i noen grad avgrenses etter formål, men den omfatter flere enn ett⁵. I tillegg til å dreie seg om utdanningsforhold, klassifisert som FoU vedrørende undervisning på alle nivå og undervisningssystemer inklusive læremidler og tekniske hjelpemidler i undervisningen og utdanningstilbud, vil utdanningsforskning for eksempel kunne være rettet mot sosiale forhold, arbeidsforhold, offentlig forvaltning og allmennvitenskapelig utvikling. Utdanningsforskning bør dermed kunne regnes som et *forskningsfelt*. Normalt vil forskningsfelt være mer spesialiserte og mer tverrfaglige enn det utdanningsdisipliner er (Langfelt 2004: 9).

Ved norske læresteder er termen utdanningsvitenskap tatt i bruk som en organisatorisk samlebetegnelse for pedagogiske fag. Flere universiteter og høyskoler har etablert egne utdanningsvitenskapelige enheter der disse fagene er samlet. Begrepet synes i den sammenheng å være en betegnelse for en administrativ tilordning. Denne ordningen har røtter tilbake til begynnelsen av 1990-årene, da Universitetet i Oslo anbefalte overfor departementet å samordne alle pedagogiske fag i et eget pedagogisk fakultet. Bakgrunnen var problemstillinger knyttet til organiseringen av universitetets lærerutdanning, men først og fremst til innlemmelsen av Statens spesiallærerhøgskole i Universitetet i Oslo fra 1. januar 1991. Den nasjonale pedagogiskkomiteen av 1993, som ble opprettet av Universitetet i Oslo etter henstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for å utrede og vurdere universitetenes organisering av sine pedagogiske miljøer, behandlet denne anbefalingen i sin innstilling. Flertallet i komiteen pekte på betydningen av at pedagogiske fag inngikk i et større samfunnsvitenskapelig fagmiljø. Komiteens medlemmer fra Universitetet i Oslo samt medlemmet fra NSU støttet imidlertid Universitetet i Oslos anbefaling om et eget pedagogisk fakultet. En hovedbegrunnelse var at opprettelsen av et eget pedagogisk fakultet ga mulighetene for et ordnet samarbeid mellom de pedagogiske fagene. Det var ikke aktuelt å legge det spesialpedagogiske fagmiljøet til det samfunnsvitenskapelige fakultetet. Dersom et pedagogisk fakultet ikke ble opprettet, ville de pedagogiske enhetene få en organisatorisk organisering som kunne hindre faglig dialog og samarbeid, og åpne for uheldig eksponering og utvikling av særegenheter som ikke gagnet de pedagogiske fagene. Representantene for de andre universitetene fant at det enkelte læresteds egen vurdering burde tillegges avgjørende vekt, og tok derfor anbefalingen fra Universitetet i Oslo til etterretning. Departementet godkjente opprettelsen av et eget pedagogisk fakultet som fikk navnet Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Senere er betegnelsen tatt i bruk for organisatoriske enheter

⁴ De seks fagområdene er humaniora, samfunnsvitenskap, matematikk/naturvitenskap, teknologi, medisinske fag, landbruks – og fiskerifag og veterinærmedisin.

⁵ De 16 eksisterende kategoriene er jordbruk, skogbruk, jakt og fiske, industri og annen næringsvirksomhet, energi, transport og telekommunikasjon, inkl. skipsfart, boligforhold, fysisk planlegging, miljøvern, helse, sosiale forhold, kulturelle forhold, utdanningsforhold, arbeidsforhold, offentlig forvaltning og økonomisk planlegging, utforskning og utnyttelse av jorden og atmosfæren, allmennvitenskapelig utvikling, romvirksomhet og forsvar.

ved andre institusjoner for høyere utdanning i vårt land. Tilsvarende organisatoriske enheter har blitt opprettet i Sverige under betegnelsen *utbildningsvetenskap*. Både i Norge og Sverige har den nye organisatoriske betegnelsen i ettertid ført til en vitenskapsteoretisk og forskningspolitisk debatt om forholdet mellom pedagogikk og utdanningsvitenskap/utbildningsvetenskap (Askling 2006). Vi kan identifisere posisjoner der pedagogikk betraktes som synonymt med utdanningsvitenskap, men også posisjoner som definerer utdanningsvitenskap som en mer praksisorientert underavdeling av pedagogikk, og endelig posisjoner som argumenterer for at pedagogikk må betraktes som underavdeling av utdanningsvitenskap, som omfatter en rekke fagdisipliner som retter blikket mot utdanning i vid forstand. Utdanningsvitenskap forstås da som et overordnet begrep der disiplinen pedagogikk bidrar på lik linje med andre fagdisipliner som sosiologi, økonomi, statsvitenskap osv.

I denne sammenheng må nevnes at det i Norge så vel som i Sverige og Danmark, også råder uklarhet og uenighet om hva det akademiske faget pedagogikk egentlig innebefatter. Fagets identitet er med andre ord uklar. Noen hevder for eksempel at pedagogikk ikke er en vitenskap i det hele tatt, men praksisformer som forutsetter et visst strategisk refleksjonsnivå (Schwanitz 2002, Slagstad 2000). Pedagogikk kan forstås som refleksjon over spørsmål om hvordan en bør handle i praktiske kontekster (Schmidt 1999). Andre, som Erling Lars Dale, argumenterer for at pedagogikk også er en selvstendig teoretisk vitenskapsdisiplin (Dale 2005). Dale anvender begrepet utdanningsvitenskap som betegnelse for pedagogikk som teoretisk vitenskapsdisiplin.

Pedagogikkens identitetsproblem kom nylig til uttrykk i Norges forskningsråds evaluering av norsk pedagogisk forskning. Her forsøker evalueringskomiteen å fange det den kaller *pedagogikkforskningens territorium* ved hjelp av en matrisemodell – se nedenfor (Norges forskningsråd 2004, s. 128). Den vertikale akse organiserer pedagogikkfagets ulike underavdelinger (subdisipliner). Den horisontale akse organiserer og eksemplifiserer ulike forskningstemaer. Noen av disse forskningsområdene har tradisjonelt vært sentrale innenfor den pedagogiske forskningen, for eksempel læreplansforskning og klasseromsforskning. Andre representerer nye forskningsområder og kunnskapsområder for pedagogikken der pedagogene møter og konkurrerer med forskere fra andre akademiske fag/forskningsdisipliner (for eksempel forskning om høyere utdanning og IKT). Evalueringen konkluderer med at både store og små pedagogiske forskningsmiljøer forsøker å konsolidere og videreutvikle den interne disiplinære differensieringen langs den vertikale akse, samtidig som de utvikler forskningsstrategier for å kunne håndtere stadig nye forskningsområder langs den horisontale akse. Evalueringskomiteen tolker dette som at pedagogene forsøker å tilpasse seg og befeste et voksende utdanningsvitenskapelig forskningsterritorium som strekker seg lenger enn den tradisjonelle elev-, skole og lærerforskningen.

Disiplin	Tema						
	Didaktikk/ Klasse- roms- forskning	Læreplans forskning	Høyere utdanning	Voksen- pedagogikk	Arbeidslivs- pedagogikk	IKT/media	Etc.
Pedagogisk psykologi							
Pedagogisk historie							
Pedagogisk filosofi							
Spesial- pedagogikk							
Utdannings- sosiologi							
Sosiokulturell pedagogikk							
etc.							

Evaluering av pedagogisk forskning (Norges forskningsråd 2004, s. 128)

I denne sammenheng lar vi den mer systematiske og vitenskapsteoretiske siden og striden rundt begrepene pedagogikk og utdanningsvitenskap ligge. Vårt utgangspunkt for avgrensningsspørsmålet er departementets sektorforskningsansvar. Det tilsier en mer pragmatisk tilnærning til begrepet utdanningsforskning. Diskusjonen rundt det svenske begrepet utdanningsvitenskap kan imidlertid være anvendelig i denne sammenheng, fordi det i Sverige i tillegg til den mer administrative bruken av begrepet, gjennom Vetenskapsrådet/ Utbildningsvetenskapliga kommittén er iverksatt en prosess der en forsøker å konstituere utdanningsvitenskap som et fler- og tverrfaglig vitenskapsområde på linje med samfunnsvitenskap, humaniora, naturvitenskap, medisin og teknologi (Aasen, Prøitz & Borgen 2005).

Utbildningsvitenskap er et relativt ferskt begrep i svensk forskningspolitisk sammenheng. Karin Fransson og Ulf Lundgren har belyst begrepets utvikling ved å gjennomgå utredninger om lærerutdanningen, det vitenskapelige fundamentet for denne og dens forbindelse til forskning, samt den historiske fremvekst av pedagogikk som vitenskap i Sverige. Gjennomgangen viser et sammensatt bilde av forskning om utdanning som har vært fanget inn av begrepet *utbildningsforskning*, og hvordan denne forskningen har forholdt seg til læreres arbeid og til lærerutdanning. Begrepet analyseres nærmere gjennom et skille mellom utdanningsvitenskapens kunnskapsobjekt og studieobjekt. Med kunnskapsobjekt refereres til det forskningsperspektiv som anlegges og utvikles gjennom spesifikke begrep, teorier og

vitenskapstradisjoner. Studieobjektet er det felt som skal studeres.⁶ Fransson og Lundgren definerer deretter *utbildningsvitenskap* som ” (...) *beteckningen för såväl de dicipliner som har utbildningsvetenskap som kunnskapsobjekt, som för de dicipliner som har utbildning som studieobjekt*” (Fransson & Lundgren 2003: 105).

En senere studie av svensk utdanningsvitenskap gjennomgår de politiske dokumentene som ligger til grunn for Vetenskapsrådets satsning (Aasen, Prøitz & Borgen 2005). Forskerne identifiserer tre dimensjoner i definisjonen av *utbildningsvitenskap*:

- Eiendomsdimensjonen, som fokuserer på forskningens institusjonelle forankring og på hvem som skal forske.
- Innholdsdimensjonen, utdanningsforskningens studieobjekt og kunnskapsobjekt som retter oppmerksomheten mot henholdsvis hva det skal forskes på og hvordan det skal forskes.
- Relevansdimensjonen, som tematiserer hvorfor det skal forskes

I Sverige viser gjennomgangen av offentlige dokumenter og det forskningspolitiske ordskiftet at anvendelsen av begrepet *utbildningsforskning* omfatter spenninger og dilemmaer langs disse dimensjonene. Vårt mandat er ikke å problematisere eller å legge grunnlag for definisjonen av utdanningsvitenskap i norsk sammenheng. Som utgangspunkt for begrepsavklaring i forbindelse med departementets sektorforskningsansvar, mener vi imidlertid at disse tre dimensjonene kan være hensiktsmessige i arbeidet med å avgrense og operasjonalisere utdanningsforskning som forskningsfelt.

Prinsipper for definisjon og avgrensning av utdanningsvitenskap:

- **Eiendomsprinsippet**
 - **Den institusjonelle organiseringen:**
Hvor skal det forskes og hvem skal forske?
- **Innholdsprinsippet**
 - **Studieobjekt og kunnskapsobjekt:**
Hva skal det forskes på og hvordan skal det forskes?
- **Relevansprinsippet**
 - **Orientering mot praktiske og politisk spørsmål versus faglig/teoretisk fornyelse:**
Hvorfor skal det forskes?

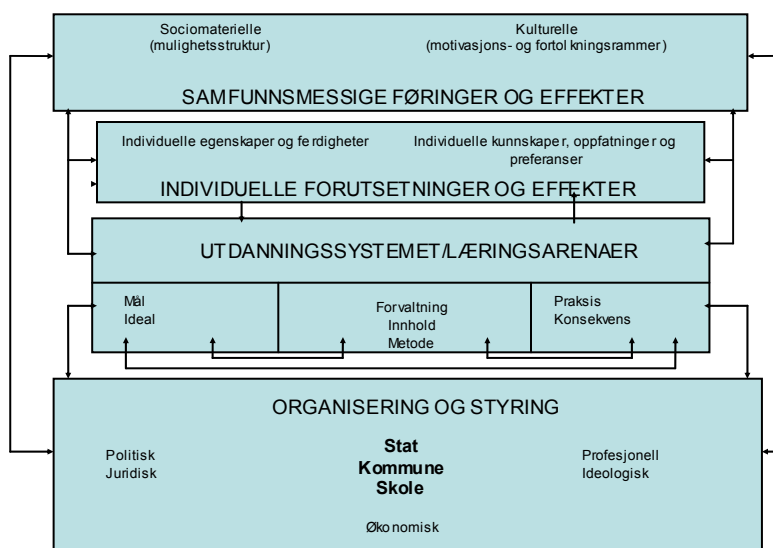
Både den historiske gjennomgangen av norsk sektorforskning på utdanningsområdet, erfaringene fra svensk sektorforskning og de politiske og praktiske problemstillingene innenfor forvaltningsområdet/politikkområdet, tilsier at departementet tillegger en bred definisjon av utdanningsforskning i sitt arbeid med å utvikle en forskningsstrategi:

⁶ Forskerne bruker i denne sammenheng en analogi med kart og terreng, der kunnskapsobjektet er det kartet som et visst territorium kan studeres ut fra, og studieobjektet er det territoriet som studeres. Analogien er lånt fra Törnebohm, H. (1971): *Reflections on scientific research*. Göteborg: Institutionen för vetenskapsteori, Universitetet i Göteborg.

- Utdanningsforskning konstitueres som et flerfaglig og tverrfaglig forskningsfelt som inkluderer en rekke ulike fagdisipliner og forskningstradisjoner med organisatorisk tilknytning til ulike forskningsdisipliner og ulike forskningsutførende miljøer innenfor UoH-sektoren og instituttsektoren.
- Forskningen skal imøtekomme sektorens forskningsbehov, dvs. forskningsbehov innenfor departementets totale ansvarsområde og departementets eget kunnskapsbehov for politikkutforming.
- Utdanningsforskning som studieobjekt gis en bred definisjon. Forskningen skal ha relevans for politikkutforming, profesjonsutdanning og pedagogisk yrkesvirksomhet i bred forstand (oppdragelse, utdanning, undervisning og læring i skolevesenet så vel som på andre arenaer).

Figuren nedenfor illustrerer den tematiske bredden i utdanningsforskningens kunnskapsobjekt (Aasen 2000).

Utdanning som kunnskapsområde



6 Status og utfordringer for sektorforskningsansvaret

Utdanning som forskningsfelt har stor bredde som kunnskapsobjekt med hensyn til faglige tilnærminger, som studieobjekt med hensyn til tematikk, og relevans med hensyn til at forskningen skal være relevant for så vel politikere som praktikere. Det er behov for kunnskap på så vel makronivå som mikronivå. OECD har i flere sammenhenger påpekt at sammenliknet med andre samfunnssektorer, er kunnskapsbasen på utdanningsområdet tynn (OECD 1995, OECD 2004). Utdanningsforskningen bør derfor styrkes. I følge OECD utarbeides det sjeldent nasjonale oversikter over og vurderinger av den samlede utdanningsforskningen. Både ”policymakers” så vel som ”practitioners” har imidlertid behov for kunnskapsoversikter. OECD etterlyser nasjonale helhetsperspektiver og strategier for utdanningsforskning og for forskningsbasert utviklingsarbeid. Forskningen er for dårlig samordnet og anvendes lite systematisk. Utdanningsforskningen gir ofte lokale og fragmentariske ”bilder” fra ulike deler av utdanningssystemet, noe som vanskeliggjør prinsipielle diskusjoner og internasjonale sammenlikninger.

“The price paid for this lack of national policy or strategy is that educational R&D systems are often relatively anarchic and inefficient, and very slow to respond to pressures for educational improvement. It is in part the fact that so many countries are now engaging in rapid and often fundamental reforms in education that the weakness in educational R&D system become exposed” (OECD 2004, s.12).

Det generelle bildet som OECD tegner av medlemslandenes FoU-system innenfor utdanningssektoren, synes også å være dekkende for vårt land. OECD utviklet rundt 2000 en strategi for å mønstre ulike lands FoU-system for utdanningssektoren, og har siden 2001 gjennomført vurderinger av noen av medlemslandenes organisering av denne virksomheten. Målsettingen har vært *“to assess the extent to which it serves its function of creating, collating, distributing and applying the knowledge on which practitioners and policy makers can draw. The aim is broader and different from a traditional educational R&D review that focuses on the quality of the research. Rather each of these reviews should be considered as an evaluation of the R&D system which, if it functions properly, will produce high quality research that contributes to the knowledge base of policy makers and practitioners and may be applied by them to improve the education service within a country”* (OECD 2004, s. 5).

OECDs tenkning rundt medlemslandenes FoU-system er interessant i vår sammenheng fordi OECD har valgt å betrakte systemene ut fra et perspektiv som fokuserer på ”knowledge management problems”. OECDs utgangspunkt er det anvendte perspektivet. Ut fra denne synsvinkelen er det grunnleggende formålet med utdanningsforskningen og utviklingsarbeidet (educational R&D) *“...to develop, organize and disseminate information (knowledge) that*

illuminates our long-range understanding of fundamental processes of education. In short term, it supports continuous improvements of the educational system” (OECD 2002, s. 14).

Hovedinntrykket av det arbeidet som OECD har gjort på dette feltet så langt, er at det i ulike land nå tas mange initiativ for å styrke kunnskapsbasen på utdanningsområdet, fra barnehage til høyere utdanning og for så vel praktikere som beslutningstakere på ulike nivåer. En foreløpig konklusjon synes imidlertid å være at mye gjenstår for å skape en bred, kontinuerlig utvikling av den samlede kunnskapsbasen. Dersom utdanningssystemene skal bli effektive med hensyn til å produsere, dele og anvende ny kunnskap, må systemenes tre hovedaktører, praktikere, policymakere og forskere, få mulighet til å utvikle en felles kunnskapsbase. Ikke minst synes dette å gjelde for praktikere (lærere, førskolelærere) som ofte både gjennom yrkesutdanningen og i daglig praksis, knyttes til et snevert og lokalbasert kunnskapsgrunnlag, og dermed ikke til profesjonskunnskap basert på en kunnskapsbase bygget på forsknings- og utviklingsarbeid som er innskrevet i den nasjonale og internasjonale kunnskapsutviklingen (OECD 2003).

OECDs engasjement i det strategiske grunnlaget for medlemslandenes utdanningsforskning, skyldes det sterke behovet for tilgang til en bredere og forbedret kunnskapsbase for politikk og praksis:

“The work on educational R&D reviews came out of the generic work on knowledge management at OECD’s Centre for Educational Research and Innovation (CERI) with the two central publications on Knowledge Management in the Learning Society (CERI, 2000) and Innovations in the Knowledge Economy: Implications for education and learning systems (CERI, 2004). Both publications make a strong plea for creating better knowledge bases for determining educational policy and practice given that the rate, quality and success in knowledge creation, mediation and application are relatively low in the education sector compared with other sectors such as health and engineering” (OECD 2004, s. 4).

OECD viser også til at i mange medlemsland har den rene myndighetsfinansierte problemorienterte og handlingsorienterte sektorforskningen i økende grad blitt komplett, men også delvis erstattet av forskningsrådsfinansierte forskning, som mer har grunnforskningskarakter. Dette har skapt utfordringer med hensyn til å etablere arenaer der forskere innenfor ulike disipliner og aktører som representerer ulike erfarings- og problemområder utenfor akademiet, kan møtes for sikre relevans i forhold til politisk dagsorden og praktiske utfordringer. Den forskningspolitiske utfordringen blir dermed å utarbeide en strategi som i større grad sikrer relevans, uten å svekke forskningens uavhengighet og vitenskapelige stringens på den ene siden, og uten å henfalle til et teknokratisk anvendelsesparadigme på den andre siden. Da utdanningsområdet i Norge som i mange andre land, i så stor grad er et offentlig anliggende, hviler et tungt ansvar på de sentrale myndighetene for å tilrettelegge og finansiere kunnskapsutviklingen på dette området. Når departementet nå ser behovet for å utvikle en helhetlig strategi for sitt sektorforskningsansvar,

synes det med andre ord å være i samsvar med tydelige signaler fra OECD om behovet for nasjonalt overgripende forskningsstrategier for utdanningsområdet som kan svare på policymakernes, praktikernes, men også forskernes behov for økt kunnskap om hvordan utdanningssystemet fungerer og hvilke utfordringer det står overfor på makro- og mikronivå.

OECD har gjennom sine vurderinger og anbefalinger også utfordret det vi kan kalle en tradisjonell FoU-modell der en utdanningspolitisk beslutning eller en pedagogisk praksis forventes å kunne bygge på et bestemt forskningsbasert kunnskapsgrunnlag. Som vi tidligere har vist, kan forskning ha betydning selv om ikke ett vitenskapelig funn peker mot én bestemt løsning på et beslutningsproblem og denne løsningen reflekteres direkte i policy eller praksis. Den tradisjonelle FoU-modellen impliserer en instrumentell forståelse av utdanningsforskningens betydning som forutsetter at:

- forskningsbasert kunnskap assosieres med fakta, sannhet og eksempler til etterfølgelse;
- forskningsbaserte tiltak er mer rasjonelle enn tiltak basert på erfaring og skjønn;
- forskning gir grunnlag for mål - middelrelasjoner, effektiv ressursbruk og økt forutsigbarhet av tiltakene;
- forskningsbaserte tiltak per definisjon gir gode, samfunnsnyttige resultater;
- gode resultater av rasjonelle tiltak fordeles likt mellom alle samfunnsgrupper;
- forskningen er direkte relevant for den saken det skal treffes beslutning om, at den er tilgjengelig forut for beslutningstidspunktet, gir klare og utvetydige resultater og kjent for beslutningstakerne;
- brukerne forstår begrepene og funnene, er villige til å lytte til dem og aksepterer at utfallet blir forskjellig fra det de hadde planlagt å foreta seg;
- forskningsresultatene ikke blir forvridd av interesser og maktblokker;
- forskningsbaserte anbefalinger er gjennomførbare innenfor eksisterende ressursbegrensninger;
- forskningen er direkte relevant for den saken det skal treffes beslutning om, at den er tilgjengelig forut for beslutningstidspunktet, gir klare og utvetydige resultater og kjent for beslutningstakerne;
- brukerne forstår begrepene og funnene, er villige til å lytte til dem og aksepterer at utfallet blir forskjellig fra hva det de hadde planlagt å foreta seg;
- forskningsresultatene ikke blir forvridd av interesser og maktblokker;
- forskningsbaserte anbefalinger er gjennomførbare innenfor eksisterende ressursbegrensninger.

I denne sammenheng nøyer vi oss med å konstatere at dette er forutsetninger som sjelden foreligger. Det forholder seg snarere slik at:

- utdanningsforskning har begrenset rekkevidde, gir ufullstendige forklaringer, er spesifikk i tid og rom.
- forskningen er tilbakeskuende og beskjeftiger seg med uforutsigbare fenomener;
- utdanningsforskning kan ikke avpolitiserer utdanningspolitiske og pedagogiske problemstillinger. Ofte dreier løsning av pedagogiske problemer seg i vel så stor grad om verdivalg som om forskningsbasert kunnskap. Ofte dreier det seg om avveininger som favoriserer noen og noens interesser framfor andre;

- forskningsbasert kunnskap gir underlag for politikktutforming og pedagogisk praksis, men som regel ikke i form av ferdigsnekrede løsninger for beslutningstakerne.

Disse resonnementene tilsier at en sektorforskningsstrategi på utdanningsområdet bør ta høyde for følgende premisser:

- utdanningspolitikk så vel som pedagogisk profesjonalitet bygger på ulike former for kunnskap hvorav forskning kun representerer én;
- forskning kan på kort sikt sjeldent omsettes i utdanningspolitiske eller didaktiske imperativer;
- forskning reiser gjerne flere spørsmål enn den gir svar;
- forskning kan tegne et klarere bilde av en kompleks og motsetningsfull sosial virkelighet, men den kan ikke fjerne den;
- forskning produserer kunnskap som kan fungere informerende, veiledende og problematiserende. Den kan klargjøre underliggende premisser og sammenhenger;
- i et forskningsbasert utdanningssystem gis ikke svarene av seg selv, men beslutningsdeltakere, planleggere og problemløsere på ulike nivå vil få et stadig bedre grunnlag for å anvende bedre argumenter og gjøre klokere valg;
- forskning kan bidra til å utvikle utdanningssektoren som profesjonell organisasjon, med en kritisk reflekterende kunnskapsbasis.

Til dette kan tillegges at hvorvidt og i hvilken grad informasjon fra forskning og forskningsbaserte evalueringer slår igjennom i politikktutforming og praksis, vil være avhengig av gjennomslagskraft i forhold til andre premisser som

- Beslutningstakernes forhåndskunnskaper og vurderinger.
- Rammebetingelser (materielle, sosiale, kulturelle).
- Interesseartikulasjon.
- Forhandlingsløsninger.
- Kompromisser.

Vi har tidligere sett at Norges forskningsråd i 2004 evaluerte norsk pedagogisk forskning. Evalueringen inngår i rekken av fagevalueringer som Forskningsrådet har gjennomført: Kjemi 1997, geofag 1998, fysikk 2000, biofag 2000, lingvistikk 2001, matematikk 2002, informatikk 2002, statsvitenskap 2002, medisin 2003, ingeniørvitenskap 2004, nordisk språk og litteratur 2005 og farmasi 2006. Historie, økonomi og utviklingsforskning er nå under evaluering. Når det gjelder utdanningsforskning, finnes det ingen nasjonal mønstring av forskningsfeltet. Som utgangspunkt for strategiutviklingen, burde derfor Kunnskapsdepartementet iverksette et arbeid på dette feltet, slik OECD har tatt initiativ til som grunnlag for ”*the development for a national policy or strategy for educational R&D*” (OECD 2004, s.11). Utgangspunkt for det designet som OECD har utarbeidet for dette formålet, er at et nasjonalt FoU-system på utdanningsområdet skal svare på en overordnet problemstilling med sju elementer: *who* (1) *needs what knowledge* (2) *created by whom* (3) *for whom* (4) *for what purpose* (5) *in what time frame* (6) *at what cost* (7)?

OECDs gjennomgang av FoU-systemene konsentreres om ti temaer som hver presiseres gjennom én overordnet problemstilling og en rekke underspørsmål rettet mot forskningens form, organisering, volum og innhold (kvalitet og relevans). De ti temaene er:

- *What is the extent and quality of a country's knowledge about its current educational system?*
- *Is there a national policy or strategy for educational R&D, with a clear understanding about what counts as 'research' and as 'development'?*
- *Are the models of R&D held by participants and stakeholders excessively linear?*
- *How are R&D priorities supported and funded?*
- *How are the various R&D activities distributed and co-ordinated?*
- *Has the R&D enterprise forged appropriate international links?*
- *How effective is the communication and dissemination of research findings - or what, from a knowledge management perspective, is called knowledge transfer?*
- *How is the R&D embedded in provision for the education and training of teachers?*
- *What quality assurance procedures are in place for educational R&D?*
- *Is there adequate capacity building for educational R&D?*

Et første skritt i en slik mønstring av norsk utdanningsforskning vil være å få en helhetlig oversikt over virksomheten i vårt land. I den sammenheng kan man for eksempel anlegge en pragmatisk framgangsmåte og identifisere de forskere og forskningsmiljøer som har gjennomført forskning på områdene barnehage, grunnsopplæring, høyere utdanning, forskeropplæring, videreutdanning, læring på ulike arenaer og forholdet mellom utdanning og arbeidsliv finansiert gjennom departementets og ytre etats FoU-bevilgninger, forskningsbasert utviklingsarbeid i regi av skoleeierne, relevante profesjonsutdanningsinstitusjoner, relevante forskningsprogrammer i regi av Forskningsrådet eller nasjonale evalueringer over en viss tidsperiode. En slik inventering ville kunne identifisere forskningsutførende miljøer for sektorrelevant utdanningsforskning i Norge. Med utgangspunkt i en slik identifikasjonsprosess kunne det gjennomføres en studie av strukturelle betingelser for forskning på utdanningsområdet. En slik mønstring av norsk utdanningsforskning kan sys over samme lest som tilsvarende studier som er gjennomført i forbindelse med flere av Forskningsrådets fagevalueringer (Borgen, Gunnes & Sundnes 2004, Langfeldt 2006, Schwach 2006). Her kartlegges institusjoner og enheter, personalressurser, kompetanseprofil, finansieringskilder, økonomiske ressurser, forskningsprofil, publiseringskanaler og internasjonal orientering. En slik mønstring vil kunne gi svar på noen av de sentrale problemstillingene/temaene i OECDs opplegg for gjennomgang av nasjonale FoU-system.

En mønstring av utdanningsforskning slik som skissert ovenfor, vil kunne gi et solid grunnlag for utviklingen av en strategi for departementets sektorforskningsansvar. Gjennomgangen kan fokusere på

- Bevilgninger til forskningen.
- Kompetanse og kapasitet på forskningsområdet.
- Innholdet i forskningen.

- Resultater av forskningen.

I forlengelsen av evalueringen av norsk pedagogisk forskning har for eksempel Norges forskningsråd presentert ”*En nasjonal strategi for norsk pedagogisk forskning*” (Norges forskningsråd 2006). Et tungt innslag i den foreslåtte strategien er satsning på forskningsledelse så vel på nasjonalt nivå som på institusjonelt nivå. Det foreslås videre at en bør vurdere opprettelsen av et nasjonalt utvalg eller råd for å styrke underprioriterte områder i faget og for å koordinere ansvaret for at bredden i faget nasjonalt opprettholdes. Et konkret innslag i den nasjonale strategien er utlysninger av midler til institusjonsforankrede strategiske prosjekt i pedagogikk.

7 Forskningspolitiske problemstillinger og utfordringer

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor vil vi i det avsluttende avsnittet i dette problemnotatet, framheve noen sentrale problemstillinger og utfordringer som departementet står overfor i utviklingen av en helhetlig strategi for ivaretagelsen av sektorforskningsansvaret.

Politikk for forskning versus forskning for politikk

Kunnskapsdepartementet står overfor to forskningspolitiske hovedutfordringer som følger av departementets dobbeltrolle som forvaltningsorgan for norsk forskning. For det første har departementet en overordnet rolle som koordinerende organ for norsk forskning. I dette ligger det at departementet skal koordinere og utøve en samlet *politikk for norsk forskning*, altså en politikk for utbygging og vedlikehold av forskningssektoren. For det andre har KD et sektorforskningsansvar. Departementet skal som alle andre fagdepartement, sørge for forskningsbasert kunnskapsutvikling for sin sektor. Departementet skal drive *forskning for sin egen politikk*. Det er det siste som er temaet i dette problemnotatet. Ved utarbeidelse av en forskningsstrategi for egen sektor, er det i utgangspunktet viktig å være seg bevisst skillet mellom de to rollene. Samtidig kan det ikke underslås at departementets dobbeltrolle kan være problematisk både for departementet selv og kanskje ikke minst andre fagdepartement når Kunnskapsdepartementet på den ene siden skal koordinere norsk forskningspolitikk og gi råd om hvilke sektorer som skal prioriteres i budsjettprosessen, og på den andre siden samtidig har egne aksjer og interesser i den potten som skal fordeles. Dobbeltrollen vil spesielt komme til uttrykk gjennom arbeidet i Departementenes forskningsutvalg.

Utdanning som politikkområde

KD forvaltningsansvar omfatter både forskningspolitikk og utdanningspolitikk. *Forskning for politikk* i dette departementet omfatter dermed både forskning om forskning og forskning om utdanning. Det er sektoransvaret på det siste området som dette problemnotatet adresserer etter oppdrag fra departementet. Vi har i dette notatet gjort rede for hvordan utdanningsforskning kan defineres og avgrenses. Vi har videre skissert hvordan forskningsfeltet kan mønstres for å avdekke status og utfordringer knyttet til bevilgninger til forskningen, kompetanse og kapasitet på forskningsområdet, innholdet i forskningen og resultater av forskningen.

Heller ikke dette skillet mellom forskning om utdanning og forskning om forskning, er entydig da forskning om høyere utdanning også dreier seg om forskning. En strategi for hvordan departementet skal håndtere ansvaret for forskning på området høyere utdanning, vil også i noen grad omfatte forskningens organisering, innhold, kompetanse, kapasitet mv., og dermed berøre forskningspolitiske problemstillinger.

Forskning for og om sektoren

En strategi for forskning om utdanning som politikkområde, må i sin tur ta høyde for at departementets sektorforskningsansvar har to sider (Kallerud 1997). Strategien må på den ene siden ta hensyn til departementets brukeransvar på vegne av sektoren ”der ute”.

Departementet må lage en strategi for forskning for sektoren. På den andre siden må strategien også ta hensyn til departementets eget brukeransvar, det vil si forskning som grunnlag for egen politikktutforming og forvaltning. Departementet må lage en strategi for forskning om sektoren.

Utfordringer knyttet til organisering og administrativ struktur

En effektiv utøvelse av sektoransvaret krever effektiv organisering og rollefordeling, spesielt i et stort og sammensatt departement som KD med en omfattende ytre etat. Her vil vi trekke fram følgende forhold:

- Departementet må vurdere om ansvaret for forskning for sektoren (det brede sektorforskningsansvaret) og forskning om sektoren (forskning for egen politikktutforming og forvaltning) kan ivaretas innenfor samme organisatoriske og administrative struktur, eller om det krever en differensiert struktur.
- En strategiplan for departementets sektorforskning må reflektere at departementets ulike avdelinger har ulike oppgaver og tradisjonelt har ivaretatt sektorforskningsansvaret på ulik måte. Intern heterogenitet vil antakelig også i framtiden kreve differensierte tilnærminger til organisatoriske og administrative ordninger. Dagens tilnærminger synes imidlertid å bygge mer på pragmatiske og ofte kortsiktige tilnærminger, enn på en gjennomarbeidet differensiert strategi.
- Departementet må vurdere samarbeidsrelasjonene med ytre etat (i første rekke Utdanningsdirektoratet, men også fylker, fylkeskommuner, kommuner og læringsarenaene), Norges Forskningsråd og andre departementer med ansvar for utdanning. Den historiske gjennomgangen ovenfor viser at det er tatt ulike organisatoriske grep i forvaltningen av sektorforskningen.
- Et helt sentralt forhold er hvordan en skal organisere forholdet til Norges Forskningsråd med hensyn til pengestrømmer, ivaretagelse av brukerperspektivet og den forskningspolitiske dialogen,
- Departementet må vurdere relasjonene til forskningsutøvende sektor og FoU-miljøene.

Vi har sett at innføring av nytt statlig styringssystem gir nye politiske rammebetingelser for sektorforskningen, noe som bør vies oppmerksomhet i en strategi for hvordan departementet skal ivareta sektorforskningsansvaret. En utfordring springer ut det såkalte ”innovasjonsperspektivet” og ”Regjeringens helhetlige innovasjonspolitik” der sentrale myndigheter skal tilrettelegge for kunnskapsbasert utvikling innenfor et desentralisert

beslutningssystem. En annen utfordring springer ut fra kravet om kontroll og etableringen av valid oppfølging, evaluering og kvalitetssikring.

Utfordringer knyttet til forskningens innhold

Kjernespørsmålet i sektorforskningsansvaret knytter seg rimeligvis til innholdet i sektorforskningen og departementets styringsimpulser i den forbindelse. Blant mange relevante momenter i den sammenheng, trekker vi her fram følgende:

- Ansvar for sektorens samlede brukerinteresser krever at departementet vurderer hvordan aktuelle forskningsbehov skal identifiseres og artikuleres.
- Det brede sektorforskningsansvaret, som innebærer at departementet utover den forskning som er operativt knyttet til departementets egen virksomhet, også har ansvar for forskning relatert til bredere sett av brukerinteresser og praksisnær forskning, krever at departementet vurderer hvor sterkt prioriteringer skal styres fra departementet.
- En sentral forskningspolitisk utfordring er å finne en god balanse mellom mer kortsiktig, problemorienterte forskning og den mer langsiktige, grunnleggende og fenomenorienterte forskningen. Kortsiktig, problemløsende eller problembelysende forskning som ikke er i dialog med grunnleggende forskning, kan lett føre til en trivialisering av sektorforskningen. Generelt kan utviklingen av departementene som rene politiske sekretariater, der driftingen av sektoren i stadig større grad legges til ytre etat, representere en utfordring i denne sammenheng. Relasjonen mellom strategiutviklingen og politisk ledelse kan bli så tett at den innskrenker tidshorizonten i den strategiske planleggingen.

I Sverige har professor Urban Dahllöf (2000) advart mot å trekke et for skarpt skille mellom grunnleggende og anvendt utdanningsforskning. Ny generell innsikt og kunnskap på utdanningsfeltet vinnes ofte gjennom mer anvendt, kontekstuell forskning. Forholdet mellom grunnforskning og anvendt forskning drøftes av bl.a Gibbons m.fl. gjennom begrepet "Mode 2 of knowledge production" (Gibbons m.fl.1994). Mens tradisjonell kunnskapsproduksjon ("type 1") skjer i en disiplinær, primært kognitiv kontekst, skjer produksjonen av "type 2" kunnskap innenfor bredere, interdisiplinære sosiale og økonomiske kontekster. "Type 1" forskning karakteriseres ved at problemstillingene reises og løses innenfor en akademisk kontekst, mens problemstillingene som danner utgangspunkt for "type 2" forskning primært skjer i en kompleks anvendelseskontekst.

"In the former (mode 1) the context is defined in relation to the cognitive and social norms that govern basic research or academic science. Lately this has tended to imply knowledge production carried out in the absence of some practical goal. In Mode 2, by contrast, knowledge results from a broader range of considerations" (op.cit., s. 4).

Kunnskapen produsert gjennom "type 2" forskning har som overordnet formål å være relevant for noen i en eller flere sammenhenger, og dette aspektet er med i kunnskapsproduksjonen helt fra starten av.

"Type 2" forskning innebærer imidlertid ikke en ren instrumentell kunnskapsproduksjon. Utgangspunktet for kunnskapsproduksjon av "type 2" er at de problemer som forskningen er rettet mot, ikke kan besvares fullstendig i nøytrale termer, men at en må ta høyde for ulike valg, verdier og preferanser hos ulike aktører og brukere. Dette innebærer at anvendelseskonteksten i "type 2" forstås som mer kompleks; den er formet av brede spektre av intellektuelle og sosiale behov. Slik settes kunnskapsproduksjonen inn i en større sammenheng:

"...working in the context of application increases the sensitivity of scientists and technologists to the broader implications of what they are doing. Operating in Mode 2 makes all participants more reflexive"(op.cit., s. 7).

De man "forsker for" og som innenfor et instrumentelt paradigme befinner seg utenfor den konteksten hvor kunnskapen blir produsert, trekkes nå inn i forskningen. Slik kommer forskningen i berøring med ulike verdier og preferanser, og må forholde seg til at det kan foretas ulike legitime valg når det gjelder hvordan kunnskapen skal genereres og brukes. Anvendelse er med andre ord ikke implementering av et bestilt og ferdig kunnskapsprodukt, men kunnskapen selv er et produkt av en prosess hvor etterspørsel- og tilbuds faktorer spiller inn underveis. Kunnskapen produseres i en kontinuerlig dialog mellom ulike parter og den er avhengig at ulike aktørers interesser og behov tas hensyn til.

Gibbons m.fl. beskriver i hovedsak kunnskapsproduksjon innenfor naturvitenskap og teknikk. Bakgrunnen er debatten omkring forskningens verditilknytning. Den økte oppmerksomheten omkring hvordan vitenskapen farges av historiske, kulturelle, sosiale og politiske faktorer, er imidlertid selvsagt kanskje enda mer relevant innenfor samfunnsvitenskapene.

Når Kunnskapsdepartementet skal utvikle en strategi for sitt sektorforskningsansvar, bør strategien inneholde elementer som sikrer

- vitenskapelig kvalitet og grunnleggende, langsiktig kunnskapsakkumulering;
- forskningens praktiske og politiske relevans;
- forskningsbasert politikkutvikling og skoleutvikling;
- behovet for styringsforskning og forskningsbaserte evalueringer
- behovet for opposisjonsforskning, kritisk granskning og forskning som svarer på spørsmål som ennå ikke er stilt;
- arenaer for dialog mellom politikk, forvaltning, pedagogisk praksis og forskning.

Det ligger også til sektorforskningsansvaret at departementet må følge opp og gjøre bruk av forskningen. Utfordringer knyttet til bruk av forskningen omfatter blant annet

(Brofoss & Wiig 2006):

- at kunnskapen er tilgjengelig og kjent,
- kvalitet i form av faglig validitet og reliabilitet. Kunnskap som forskning bringer til torgs, må ha forskningsdisiplinen(e) som avgjørende referansepunkt og forskersamfunnets kritiske blikk som målestokk.

Bruk av forskning til å tilføre faktisk kunnskap til et konkret saksfelt, til å underbygge, forbedre eller vurdere konkrete tiltak eller som underlag for mer overgripende politikktutforming forutsetter i tillegg:

- at forskningens innhold er rettet mot sentrale spørsmål som står på dagsordenen,
- en kombinasjon av etterspørsel og samhandling der oppdragsgiver eller bruker ikke bare tar initiativ, men også følger opp utformingen av det enkelte prosjekt,
- en organisasjonsform som legger til rette for interaksjon mellom forsker og bruker.

Utfordringer knyttet til finansieringskilder

I følge den såkalte Langsletdoktrinen fra begynnelsen av 1980 tallet, skal den del av departementenes midler som brukes til å initiere forskningsoppgaver, normalt kanaliseres gjennom forskningsråd, mens utredninger, forsøksprosjekter m.v. kan iverksettes direkte fra departementet. Begrunnelsen var å skape "armelengdes avstand" mellom bestillere og utøvere av forskningen og slik sikre uavhengighet. Det er imidlertid ikke opplagt at den type forskningsråd som Norges Forskningsråd representerer, har en organisasjon, rutiner, kapasitet og kompetanse til å ivareta det brede sektorforskningsansvaret, både den grunnleggende og den mer problemfokuserede forskningen. Som vi har sett gjennom den historiske gjennomgangen ovenfor, har departementet kanalisert midler til flere utdanningsforskningsprogrammer gjennom Norges forskningsråd. Departementet må vurdere i hvilken grad disse satsningene har i møtekommet de brede sektorinteressenes og departementets forskningsbehov. Generelt er programforskning en vanskelig sjanger, der både de mer overordnede faglige premissene og ikke minst de konkrete bestillingene som gjerne følger departementenes tildelingsbrev, lett kan bli utvannet gjennom prosesser i Forskningsrådets organer. Programmene kan med andre ord ta form av bestillingsforskning uten bestillere, og derfor verken fremmer grunnleggende forskning knyttet til den internasjonale forskningsfronten, sektorenes brukerinteresser eller departementenes behov. På samme måte kan en spørre om finansiering og organisering av evalueringer gjennom Forskningsrådet, gir evalueringene en merverdi.

Samtidig er det selvsagt helt avgjørende å finne organisatoriske ordninger og finansieringskilder for sektorforskningen som sikrer forskningens kvalitet. Det er også viktig å sikre sektorforskningens og evalueringenes uavhengighet. Finansiering av sektorforskning gjennom Forskningsrådet gir utvilsomt forskningen vurdert som forskning legitimitet. Søknadsbehandling i rådets kollegiale styrer sikrer forskningens kvalitet.

Når det gjelder den del av sektorforskningen som skjer ved forskningsinstituttene, har for eksempel *Nettverket av samfunnsvitenskapelige institutter*, som organiserer forskningsinstitutter som betjener en rekke samfunnssektorer, i denne sammenheng foreslått en modell der instituttene grunnbevilgninger finansieres gjennom Norges forskningsråd etter kvalitetskriterier. Midler til strategiske prosjekter som ivaretar mer langsiktig kunnskapsoppbygging innenfor definerte områder med relevans for sektoren, bør finansieres direkte fra departementet. Mer kortsiktig oppdragsforskning som belyser aktuelle problemstillinger, bør finansieres direkte fra departement eller ytre etat (direktorater, offentlige institusjoner). Med hensyn til de brede brukerinteressene, forutsetter en slik modell en organisasjon der departement eller ytre etat fanger opp, tolker og formidler sektorens forskningsbehov i dialog med forskerne. Med hensyn til vitenskapelig kvalitet og uavhengighet i sektorforskningen, er det avgjørende at prosjektene gjennomføres innenfor rammen av kontrakter som sikrer åpenhet, allmenn tilgjengelighet og forskernes rettigheter til å anvende materialet for publisering gjennom vitenskapelige publiseringskanaler.

I utviklingen av en strategi for departementets sektorforskningsansvar, bør departementet vurdere bevilgningsstrukturen nærmere:

- Hvilken rolle skal Norges Forskningsråd spille som finansieringskilde?
- Hvordan skal eventuelt brukerinteresser ivaretas gjennom sektorforskning i regi av Norges Forskningsråd?
- I hvilken grad skal departementet forholde seg direkte til FoU-miljøene?
- Hvordan og i hvilken grad skal finansiering organiseres gjennom ytre etat (som f.eks. Utdanningsdirektoratet)?

Endelig må departementet vurdere hvordan forvaltningen av sektorforskningsansvaret skal forankres i budsjettprosessen. Sektorprinsippet i norsk forskning innebærer at forskningsbevilgningene er en del av bevilgningene til sektoren, og vurderes opp mot alternative virkemidler for å nå sektorens politiske mål. Innenfor rammebudsjetteringssystemet må hvert departement finne plass for egne prioriteringer innen en fast ramme for departementet. Departementets forskningsbudsjett kan i slike systemer lett bli et aggregert resultat i etterhånd av desentrale, ofte litt tilfeldige beslutninger knyttet til den aktuelle politiske dagsorden i den enkelte fagavdeling. For å ivareta det langsiktige perspektivet i forvaltningen av sektorforskningsansvaret, er det derfor nødvendig at overordnede prioriteringer for sektorforskningen har solid forankring i departementets budsjettarbeid. I denne sammenheng synes en avklaring av forholdet til Norges Forskningsrådet og Utdanningsdirektoratet å være helt sentralt.

Litteratur

- Askling, Berit (2006) Utbildningsvetenskap – ett vetenskapsområde tar form. *Vetenskapsrådets rapportserie 16:2006*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Borgen, Jorunn Spord, Hebe Gunnes og Susanne Lehmann Sundnes (2004) Strukturelle betingelser for norsk pedagogisk forskning. *NIFU STEP Arbeidsnotat nr. 4/2004*. Oslo: NIFU STEP.
- Brofoss, Karl-Erik og Ole Wiig (2000) Departementenes FoU-engasjement. Utviklingstrekk på 1990-tallet. *NIFU Rapport 1/2000*. Oslo: NIFU.
- Brofoss, Karl-Erik og Ole Wiig (2006) Bruk av forskning. Fasettert begrep – mange forklaringsmodeller. *NIFU STEP Rapport 2/2006*. Oslo: NIFU STEP.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001) *New Public Management – The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002) New Public Management i norsk statsforvaltning. *Særtrykk nr. 2*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Dale, Erling Lars (2005) *Kunnskapsregimer i pedagogikk og utdanningsvitenskap*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Dahler-Larsen, Peter (2000) *Den Rituelle Refleksjon – om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahllöf, Urban (2000) Ämnesutveckling och intressentbehov som bas för stöd åt pedagogisk forskning. *Pedagogisk forskning i Sverige, vol. 5, nr. 2*.
- Dahllöf, Urban (1992) *Den grimme ælling: En evaluering av Program for utdanningsforskning/ Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning*. Komiteen for evaluering av Program for utdanningsforskning. Oslo: Norges allmennvitenskapelige forskningsråd.
- Engen, Thor Ola og Karl Jan Solstad (red.) (2004) *En Likeverdige skole for alle? Om enhet og mangfold i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Feldman, Martha S. og March, James G. (1988) "Information in organizations as signal and symbol" i March, James G. (red.) *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Fransson, Karin og Ulf P. Lundgren (2003) Utbildningsvetenskap – ett begrepp och dess sammanhang. *Vetenskapsrådet Rapport 1 2003*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Gibbons, Michael [m.fl.] (1994) *The New production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.
- Gornitzka, Åse (2004) *Science, Clients and the State. A Study of Scientific Knowledge Production and Use*. Twente: CHEPS.
- Imsen; Gunn (red.) (2004) *Det ustyrige klasserommet: om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsson, Bengt og Kerstin Sahlin-Andersson (1995) *Skolan och det nya verket : skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm : Nerenius & Santérus.
- Kallerud, Egil (1997) Det forskningspolitiske sektoransvar. Oslo: *NIFU skriftserie nr. 4/1997*.
- Kjellberg, Fransesco og Marit Reitan (1995) *Studiet av offentlig politikk – En innføring*. Oslo: Tano.

- Klette, Astrid (red.) (2004) *Fag og arbeidsmåter i endring. Tidsbilder fra norsk grunnskole*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Langfeldt, (2006) *Economic Research in Norway: Institutions, resources, personnel and publishing*. Oslo: NIFU STEP Arbeidsnotat 24/2006.
- Langfelt, Liv (2004) Bibliometrisk analyse av faggrensene i Norges forskningsråds fagevalueringer. *NIFU Skriftserie nr 14 2004*. Oslo: NIFU.
- Larsen, Ingvild Marheim, Hanne Marthe Narud og Svein Kyvik (1991) Departementenes FoU-engasjement : utviklingstrekk på 1980-tallet. *NAVFs utredningsinstitutt Rapport nr. 7*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt.
- Larsen, Ingvild Marheim og Tine Prøitz (2005) Strategiske høgskoleprosjekter – en underveisevaluering. *Norges Forskningsråd Rapport*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Larsen, Ingvild Marheim (2007) *Om styring og ledelse av universiteter og høyskoler. Mellom fagfellesskap, hierarki, politikk og marked*. Doktoravhandling forsvart ved Det samfunnsvitenskaplige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Larsen, Peder Olesen (2003) *Forskningens Verden*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Naustdalslid, Jon og Reitan, Marit (1992) Kunnskap og styring. *NIBR Rapport 15 1992*. Oslo: NIBR
- Neave, Guy (1998) The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33 (3).
- NOKUT (2006) *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge i 2006*. Del 1: Hovedrapport. Oslo: NOKUT.
- Norges forskningsråd (2004) *Norsk pedagogisk forskning: En evaluering av forskningen ved utvalgte universiteter og høyskoler*. Oslo: Norges forskningsråd.
- OECD (2004) *National Review on Educational R&D. Examiners' Report on Denmark*. Paris: EDU/CERI/CD 2004:10.
- OECD (2003) *Knowledge Management. New Challenges for Educational Research. Education & Skills Volume 2003, no 6*.
- OECD (2002) *Educational Research and Development in England. Examiner's Report*. OECD/CERI 2002:10.
- OECD (1995) *Educational Research and Development. Trends, Issues and Challenges*. Paris: OECD.
- Olsen, Johan P. (1988) Administrative Reform and Theories of Organization, in Colin Campbell and B. Guy Peters (editors) *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Schmidt, Lars-Henrik (1999) *Diagnosis III Pædagogiske forhold*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Schwach, Vera (2006) Historiefaget – mennesker, steder, strukturer og endring over tid. *NIFU STEP Arbeidsnotat 22/2006*. Oslo: NIFU STEP.
- Schwanitz, Dietrich (2002) *Dannelse: alt det du må vite*. Oslo: Pax
- Skoie, Hans (2005) *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

- Slagstad, Rune (2000) Kunnskapens hus i det norske system. Vedlegg I. *NOU 2000: 14 Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
- Stortingsmelding nr. 55 (1968-69)* Langtidsprogrammet 1970 – 73.
- Stortingsmelding nr. 71 (1972-73)* Langtidsprogrammet 1974-77.
- Stortingsmelding nr. 76 (1981-82)* Om det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolane og om forsøksverksemda i skolverket i 1980-81. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 79 (1983-84)* Om det pedagogiske utviklingsarbeidet i skolen og om forsøksvirksomheten i skoleverket skoleårene 1981-82 og 1982-83 (FOU-meldingen). Kirke- og kulturdepartementet
- Stortingsmelding nr. 45 (1987-88)* Om forskning, forsøk og utviklingsarbeid i opplæringen.
- Stortingsmelding nr. 39 (1998-99)* Forskning ved et tidsskille.
- Stortingsmelding nr. 20 (2004-2005)* Vilje til forskning.
- Stortingsmelding nr. 30 (2003 -2004)* Kultur for læring.
- Stortingsmelding nr 16 (2006-2007)* Og ingen sto igjen...Tidlig innsats for livslang læring.
- Telhaug, Alfred Oftedal og Petter Aasen (1988) Forsøksrådet – opprettelse, suksess, nedleggelse. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift Nr.1 1988.*
- UFD (2004) *Departementenes sektoransvar for forskning.* Sluttrapport fra et arbeid utført av Utdannings- og forskningsdepartementet.
- UFD (2002) *Skolen vet best! Situasjonsbeskrivelse av norsk grunntdanning.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Østerud, Øyvind (2002) ”Foreløpig maktdiagnose: Politikken på retrett”, kronikk, *Aftenposten*, 7. mars 2002.
- Aasen, Petter (2000) Statens skolverk som kunnskapsorganisasjon: Skolverkets forskningsstrategi 1993-99. *Pedagogisk forskning i Sverige Årg. 5 Nr. 2 2000.*
- Aasen, Petter (2003) ”What happened to Social-Democratic Progressivism in Scandinavia? Restructuring Education in Sweden and Norway in the 1990`s” i Apple, M.W (red.) *The State and the Politics of Knowledge.* New York: Routledge Falmer
- Aasen, Petter, Tine Sophie Prøitz og Jorunn Spord Borgen (2005) Utdanningsvitenskap som forskningsområde. En studie av Vetenskapsrådets støtte til utdanningsvitenskaplig forskning. *Vetenskapsrådet Rapport 5 2005.* Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Aasen, Petter og Tine Prøitz (2004) Initiering, finansiering och förvaltning av praxisnära forskning. Sektormyndighetens roll i svensk utbildningsforskning. NIFU Skriftserie 10/2004. Oslo: NIFU.

