

Den gløynde sentraliseringa: Rasering av bygdeskulen

Av Karl Jan Solstad

Sentralisering – eit viktig tema

Temaet sentralisering var kanskje den enkeltsaka som fekk mest å seie for utfallet av stortingsvalet hausten 2021. Borgarlege regjeringar, som då hadde sete ved roret i to periodar, hadde gjennomført ei rad reformer som direkte eller indirekte var – og er – sentraliseringsdrivande: politireform, fylkes- og kommunesamanslåingar, domstolsreform, fusjonar innan høgre utdanning, og fleire. Senterpartiet, det partiet som i tida fram mot valet hadde løfta fram sentraliseringstemaet oftast og mest konsekvent, hadde fossa fram på meiningsmålingane slik at det pusta dei tradisjonelt to største partia i nakken. Ja, i Nord-Noreg var partiet ei tid aller størst! I skrivande stund, eitt år etter at SP saman med Arbeidarpartiet gjekk inn i ei raud-grøn mindretalsregjering, seier meiningsmålingane at partiet på dette eine året har fått redusert sin oppslutnad til ein tredel av valresultatet. Er ikkje temaet sentralisering lenger viktig? Eller har folk mista trua på at SP kan gjere noko på dette området? Eller er det slik at SP sitt spesialtema relativt sett har måtta vike for dei både nasjonalt og internasjonalt store, akutte sakene: pandemi, klimakrise, Putin og Ukraina, straumprisar og levekostnader. Eit klårt JA på det siste spørsmålet får vel ta mykje av skulda for at SP så fort kom ned på sin vante plass i det politiske landskapet. Opinionen kan nok vere tralaus overfor eit parti, men saka – sentralisering – vil som tema leve vidare. For den raud-grøne regjeringa vil det vere viktig å levere også på dette området om alliansen skal ha von om veljarane sin tillit ved neste krossvegen 2025.

Skulesentraliseringa

Eg skal i det følgjande ta for meg ein sentraliseringsprosess som, trass i omfattande mediedekking i lokalavisene rundt om i landet, berre meir sporadisk har nådd opp i dei større regionavisene eller dei riksdekkande media. Eit døme på dette siste er programserien Bygdebrølet som NRK sende på ettersommaren 2021. NRK valde her å fokusere på Sveio kommune i Sunnhordland der det var lokalpolitiske framlegg om å leggje ned to vanleg store bygdeskular med om lag 50 elevar kvar. Reportasjen fekk fram typiske trekk ved slike prosessar som sterke folkelege protestar og lokalpolitiske dragkampar. I dette tilfellet kunne det sjå ut som at det særleg sterke og godt organiserte arbeidet i dei aktuelle bygdelaga var avgjerande for at den lokalpolitiske stemninga faktisk i ellefte time snudde og begge skulane fekk leve. Kanskje var det viktig for dette utfallet at NRK-reportasjen løfta skulestriden i Sveio opp på det nasjonale nivået kort tid før stortingsvalet. Det ville ta seg dårleg ut om kommunen med AP-ordførar og elles eit sterkt SP skulle leggje ned rimelege store bygdeskular kort tid før eit stortingsval med sentralisering som det aller heitaste temaet. Kanskje var det til og med nokon som frå sentralpolitiske hald kviskra nokon noko i øyre. Men, som vi skal sjå, i regelen går det ikkje slik.

Rasering av grunnskulen på bygdene

Det er nok ingen dristig påstand at vi for bygde-Noreg over dei to-tre siste tiåra har sett ei svekking av grunnskuletilbodet både med omsyn til tilgjenge, innhald og funksjon i lokalsamfunnet. Skular er blitt lagde ned langt utover det som har vore naturleg eller ønskjeleg ut frå sviktande elevtal eller nye kommunikasjonar (bruer, tunnelar). Stram kommuneøkonomi har vore viktigaste motivet, men skulefagleg kvalitet har kome sterkare fram dei seinare åra. Det ser vi i kommunar over heile landet der nedlegging av skular dei seinare åra har vore stridstema i kommunepolitikken som i Ringsaker (Innlandet), den alt nemnde Sveio (Vestland) og Meløy (Nordland). Nedleggingsplanane dreiar seg ofte om barneskular med 40-60 elevar eller meir, skular som er sentrale institusjonar i sine respektive bygdesamfunn. Korleis kan dette skje? Men før eg svarar, la meg ta eit lite tilbakeblikk.

Sentraliseringsbølge på 1950-1960-talet

I forsøksperioden før obligatorisk niårig skule (lovfest 1969), blei mykje sett inn på å gjere folkeskulen/barneskulen god nok som grunnlag for den treårige ungdomsskulen. Dei mange fådelte skulane på landet blei sett på som kvalitativt dårlegare enn dei fulldelte skulane med aldersreine klassar. Kommunane var under eit sterkt press frå nasjonalt hald for å leggje ned små barneskular¹.

Perioden 1970-1980: Ro om barneskulen og desentralisering av ungdomssteget

Mot slutten av 1950-talet og utetter kom det forskning frå Noreg og fleire andre land som dokumenterte at elevane ved små, få-delte skular fagleg sett var fullt på høgd med elevane i byordna skular med aldersreine klassar. Uheldige sider ved skuleskyssen for fysisk og psykisk velvære, nedsett kondisjon, tap av fri tid, med vidare blei òg dokumenterte. Folkelege protestar mot nedleggingar av barneskular og mot store ungdomsskular som kravde innhysing eller lang skyss, var det mange av. Etter kvart tok styresmaktene signala, slik at små barneskular fekk leve og mange blei styrkt ved å få knytt til seg eit ungdomsskulesteg. Kombinerte barne- og ungdomsskular blei eit vanleg skuleslag på landsbygda.² Så lenge Noreg var eit fattig land, blei skular ikkje lagde ned av økonomiske grunnar!

Nytt inntektssystem – ein katastrofe for bygdeskulen

Frå 1986 fekk vi eit nytt inntektssystem for kommunane med ei årleg «alt-i-ein-sekk»-overføring frå staten basert på objektive kriterium som geografi, demografi og økonomi. Kommunal drift av grunnskulen var ikkje lenger basert på øyremerkte midlar frå staten. Så snart det nye systemet fekk full effekt tidleg på 1990-talet, fekk vi ein markert auke i nedlegging av skular over heile landet. I første omgang var det mest små skular, med relativt kort avstand til «ny» skule, som blei lagde ned, men etter kvart leid større og større skular og med lengre avstandar same lagnaden. På eit par tiår har vi fått ein vesentleg meir

sentralisert grunnskulestruktur som ikkje er skulefagleg grunngeve og heller ikkje basert på nasjonale politiske vedtak. Desse endringane, og vi ser dei i ei rad andre land – nær sagt ein pandemi - er i all hovudsak tvinga fram av styringsstrukturelle endringar i tråd med internasjonale straumdrag som nyliberalisme, globalisering, målstyring.³ I perioden 1995-2020 har det årleg på landsbasis blitt lagt ned om lag 50 skular. Som rikt land, legg vi i Noreg ned skular en masse - av økonomiske grunnar.⁴

Resultatet er at godt over tusen grender, bygdelag eller lokalsamfunn på dette kvartsekelet har mista ein viktig arbeidsplass, eit viktig møtepunkt og framfor alt ein viktig lærestad. Kontakten mellom foreldre og skule er blitt vesentleg svekt. Alle elevane frå nedlagde skular må ha skuleskyss, ofte lang, noko enkelte har direkte fysiske plager av og alle har tap av tid og av den naturlege mosjon det gjev å ta seg til og frå skulen for eigen maskin. Det er òg indikasjonar på at skulesentraliseringa i seg sjølv på sikt beint fram er med på avfolkinga av mange bygdesamfunn.⁵ Det er nok for mange slik ein far frå ein nedleggingstruga lofot-skule sa det, «... då vi gifta oss og fekk ungar, flytta vi ut av byen, Tromsø, og kom hit [til heimlassen]. Utan skule hadde vi ikkje kome.»⁶

PISA-drive skulesentralisering? - Ny tvil om den skulefaglege kvaliteten på mindre skular

I tråd med nye perspektiv på innhaldet i skulen, på læring, på identitetsdanning og skulen si rolle i det enkelte lokale samfunn, blei det i læreplanane for grunnskulen i 1987 (M87) og 1997 (L97) opna for, og sterkt tilrådd, omfattande bruk av lokalt lærestoff og at skulane skulle vere aktive i sine respektive lokalsamfunn.

Snau nok var L97 tatt i bruk, før arbeidet med atter nye læreplanar for grunnskulen var i gang. Hastverket kan tilskrivast «PISA-sjokket», nemleg at norske elevar på dei første PISA-prøvene (lesing, matematikk og naturfag) i OECD-regi år 2000, kom berre sånn middels godt ut. Alt i 2006 kom resultatet med den programmatisk tittelen Kunnskapsløftet (LK06). I ei tid med tru på konkurranse som rota til alt godt, kom PISA-målingane, og etter kvart andre «objektive» målingar, godt med. Her låg det til rette for konkurranse mellom nasjonar, fylke, kommunar, skular og jamvel lærarar.

LK06, og no LK20 har ikkje lenger eksplisitte krav til den enkelte skule om å møte elevane der dei er ut frå særdrag ved heimstad og nærmiljø, og for at skulen skal vere aktiv og medansvarleg i sine respektive lokalsamfunn. Med kvalitet ut frå resultat på nasjonale og internasjonale prøver, torer ikkje kommunar, skular og den enkelte lærar å engasjere seg sterkt i lokalsamfunnet og bruke tid på lokalt lærestoff, om så slikt sjølv sagt kunne vere framifrå eigna for å fremje den «djuplæring» som LK20 så fint ber om.

«Lærarløftet» - ein ny spiker i kista for bygdeskulen?

Med LK06 på plass burde Noreg rykke fram på den internasjonale ligatabellen. Det gjekk smått. Altså er lærarane ikkje gode nok på dei viktige fagområda som målingane femnar om. Eit nytt løft måtte til – Lærarløftet. Vi har over dei siste ti-tolv åra sett ei rad tiltak for å sikre at lærarar på alle nivå i grunnskulen skal ha solide kunnskapar i dei «viktige» faga norsk,

matematikk, naturfag og engelsk. I 2010 blei allmennlæraren med generell kompetanse for heile grunnskulen avliva. Med krav om 30 studiepoeng (1/2-årseining) for å undervise i norsk, engelsk og matematikk i barneskulen, og 60 (årseining) i desse faga for ungdomssteget, blir fagkrinsen vesentleg avgrensa. Så, i 2017, blei opptakskravet til lærarstudiet skjerpa ved at søkjarar måtte ha minst 3 i norsk og 4 i matematikk frå vidaregåande for å kome inn på lærarutdanning. Kravet om 4 i matematikk, er direkte urimeleg. Det må vere den gamle formaldanningsteorien, forkasta på 1800-talet, som har fått sin renessanse. Teorien gjekk ut på at klassiske språk og matematikk meir enn andre fag, fremja generell intelligens og dugleik. At lærarutdanninga no blir gjort om til eit femårig masterstudium både for 1.-7.- og for 5.-10.-varianten, er vel òg meint å skulle løfte norske lærarar – og med det norske elevar.

Desse ulike aspekta av Lærarløftet, har fleire uheldige sider som direkte eller indirekte verkar sentraliserande på grunnskulen: (1) Rekrutteringa til lærarutdanning, særleg for barneskulen (1.-7. klasse), kan bli vanskelegare, noko som først og fremst rammar distrikta, og gjev kommunane grunn til å leggje ned skular; (2) innsnevringa av fagbreidda gjer det vanskelegare for lærarar å få full post, og for skulane og kommunane å få stillingskabalten til å gå opp, altså dei små skulane må bort; og (3) med større vekt på nokre få teorifag, blir dei praktisk-estetiske faga i lærarutdanninga svekka, og på små skular blir det vanskeleg å få kvalifiserte lærarar til dei «små» og «uviktige» faga. Vi ser, som Svein Sjøberg har kommentert i fleire samanhengar, ein skule- og utdanningspolitikk styrt av OECD sine ligatabellar 7, men som det er vanskeleg å sjå den faglege grunngevinga for, og som avgjort har negative konsekvensar for norsk skule og spesielt for skulen i distrikta.

Bergingsvun for distriktsskulane?

No blir nok i mange tilfelle rådmenn og politikarar si uro for kvaliteten på skuletilbodet bruka strategisk fordi det overfor opinionen tar seg betre ut å arbeide for ein god skule enn for ein billeg skule. Men dei endringane i lærarutdanninga som eg har peika på, gjer nok skilnaden i *per-elev*-kostnader mellom store og små skular endå større enn dei var. Med det blir dei små skulane relativt sett endå dyrare å drive for kommunane. Dette i tillegg til at det blir vanskelegare å sikre formelt og reelt kvalifiserte lærarar for desse skulane.

Kan noko gjerast politisk for å stoppe eller helst snu utviklinga? Med omsyn til økonomi kan det sjå mørkt ut. Så lenge det er lovleg og det løner seg for kommunane å leggje ned skular, vil det òg bli gjort. Om raseringa av skular på landsbygda i Noreg skal kunne stoppast, må det gjerast politiske grep med sjølve finansieringsordninga. Politiske parti som ønskjer folk rundt om i landet, må finne løysingar på korleis kommunane skal forpliktast til, og bli gjort i stand til, å halde oppe skuletilbodet utover heile landet.

Når det gjeld kvaliteten på skuletilbodet, er det for det første viktig at ikkje udokumenterte «sanningar» om dårleg læringsvilkår i mindre skulemiljø får feste seg. Det er lett å sjå at små skuleeiningar kan ha sine utfordringar. Like viktig er det å få fram så vel dei reint faglege aktiva desse skulane har som deira verdi for elevane si fysiske helse og velvære og for

trivelege og berekraftige bygdesamfunn. Det bør så avgjort òg stimulerast til ny forskning på dette feltet. I tillegg må utdanningspolitikarar og utdanningsinstitusjonar ikkje la seg skremme av ulike testregime til krampaktige endringar i profesjonsutdanninga for lærarar slik at fagfordjupinga går langt utover det som er nødvendig for det nivå det skal undervisast på i barne- og ungdomsskule. Det er så avgjort eit paradoks at di lenger lærarutdanninga er blitt, di trongare synest ho òg å bli.

Tilvisingar:

¹ Solstad, K.J. (1978): *Riksskole i utkantstrok*. Universitetsforlaget.

² Solstad, K.J. (2009): *Bygdeskolen i velstands-Noreg*. Oplandske Bokforlag.

³ Solstad, K.J, og Karlberg-Granlund, G, (2020): *Rural Education in a Globalized World: The Cases of Norway and*

Finland. I Gristy, C., Hargreaves, L. og Kucerová: *Educational Research and Schooling in Rural Europe*. IAP.

⁴ Solstad, K.J. og Solstad, M. (2015): *Meir skyss – mindre helse? NF- rapport 7/2015*. Nordlandsforskning.

⁵ Hagen, T. (1992): *Skulen og busettinga*. MF-rapport 9212. Møreforskning.

⁶ Solstad, K.J., Andrews, T. og Løvda, J. (2016): *Spredt eller samla? NF-rapport 3/2016*. Nordlandsforskning.

⁷ Sjøberg, S. (2018): *PISA-oraklet i Paris? I Sommer, D. & Klitmøller, J. (red.): Fremtidsparat? – Hinsides PISA: nordiske perspektiver på uddannelse*. Hans Reitzels Forlag.