

Det nasjonale styringsnivået Intensjoner, forventninger og vurderinger

Delrapport I

Evaluering av Kunnskapsløftet

Nina Sandberg og Petter Aasen



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

ils INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING
OG SKOLEUTVIKLING

NIFU STEP

© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 42/2008
ISBN 978-82-7218-598-4
ISSN 1504-1824

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



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

RAPPORT 42/2008

Nina Sandberg og Petter Aasen

Det nasjonale styringsnivået Intensjoner, forventninger og vurderinger

Delrapport I

Evaluering av Kunnskapsløftet



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

ils INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING
OG SKOLEUTVIKLING

Forord

Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) ved Universitetet i Oslo har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å gjennomføre et prosjekt under evalueringen av reformen Kunnskapsløftet. Reformen iverksettes stegvis fra 2006. Evalueringen følger reformgjennomføringen.

I denne første rapporten fra delprosjektet *I.2.6 Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle*, rettes oppmerksomheten mot reformdokumentene og aktører på det nasjonale styringsnivået. Gjennom innholdsanalyser av dokumentene og samtaler med sentrale aktører, belyser vi intensjoner med, forventninger til og vurderinger av Kunnskapsløftet som styringsreform: Hvordan omtales denne siden av reformen i reformdokumentene? Hvordan forstår og vurderer sentrale aktører på statlig nivå reformens intensjoner om større grad av styring av grunnopplæringen etter klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og større lokal handlefrihet?

Evalueringen gjennomføres av en forskergruppe som består av Frøydis Hertzberg (ILS), Eli Ottesen (ILS), Jorunn Møller (ILS), Nina Sandberg (NIFU STEP), Tone C. Carlsten (NIFU STEP), Tine S. Prøitz (NIFU STEP) og Petter Aasen (NIFU STEP, prosjektleder). Hele forskergruppen har bidratt til foreliggende delrapport, men Nina Sandberg og Petter Aasen har hatt hovedansvaret og ført den i pennen. Sandberg har hatt hovedansvaret for gjennomføringen og analysene av intervjuene. Aasen har hatt hovedansvaret for dokumentanalysene. Vi vil takke Ulf P. Lundgren, Hans Nyteell, Alfred Oftedal Telhaug, Michael Apple og Tor Colbjørnsen for nyttige kommentarer og innspill til manuskriptet.

Oslo, november 2008

Per Hetland
Direktør

Eifred Markussen
Forskningsleder

Innhold

Kapittel 1 Sammen drag	7
Kapittel 2 Evalueringsoppdragets formål, problemstillinger, perspektiver og metode.....	19
Kapittel 3 Kunnskapsløftet som styringsreform	39
Kapittel 4 Sentrale aktørers forventninger og vurderinger	55
Kapittel 5 Oppsummering og foreløpige konklusjoner	89
Litteratur.....	97
Vedlegg Intervjuguide – Sentralt nivå.....	103

Kapittel 1

Sammendrag

Presentasjon av evalueringen

Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) ved Universitetet i Oslo har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å gjennomføre et prosjekt under evalueringen av reformen Kunnskapsløftet. Reformen iverksettes stegvis fra 2006. Evalueringen følger reformgjennomføringen. Dette er første rapporten i prosjektet *Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle*.

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* presenterer grunnprinsippene i det som ble lansert som et systemskifte i styringen av grunnopplæringen: Klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Vi forstår dette som hoveddimensjonene i det nye styringssystemet. Vi skal undersøke hvordan aktører tolker og vurderer disse grunnprinsippene, i hvilken grad grunnprinsippene realiseres i praktisk politikk og forvaltning og om nytt styringssystem påvirker reformgjennomføringen og får konsekvenser for pedagogisk praksis og utdanningens resultater.

Noen begrep går igjen i både dokumenter og intervju materiale og fortøner seg som særlig viktige for vår studie. Vi starter med å avklare disse. Dette er begrep som er tett koblet til vesentlige bestanddeler i styringsreformen: *Desentralisering, ansvars- og rolledeling og ansvarliggjøring*.

Desentralisering kan forstås i betydningen av at sentralt nivå delegerer oppgaver til lokalt nivå (funksjonell desentralisering) og i betydningen av at politisk beslutningsmyndighet delegeres (politisk desentralisering). Disse to dimensjonene er i praksis sjelden symmetriske.

Desentraliseringsbegrepet brukes – i begge betydninger - både i dokumentene som ligger til grunn for omorganisering av statlig utdanningsforvaltning i vid forstand og i forarbeidene til Kunnskapsløftet. I Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) er derimot begrepet utelatt til fordel for begrepet *lokal handlefrihet*.

Ansvarsdelingen i forvaltningen forstår vi på denne måten: Ansvar ligger hos det forvaltningsorgan som er gitt formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering av offentlige oppgaver.

Rollebegrepet kan brukes både om det settet av forventninger og normer som er knyttet til bestemte posisjoner, om rolleatferden og om det individer selv oppfatter som riktig atferd.

Rolledelingen mellom forvaltningsnivåer betyr vanligvis formell ansvarsdeling. Både i vitenskap og dagligtale er rolle et uklart begrep. Vi studerer hvorvidt informantene knytter ny rolledeling til ny formell ansvarsdeling.

Ansvar i politisk-administrative systemer handler om både politisk-moralsk ansvar (responsibility) og om ansvarsplikt i mer administrativt, revisjonsmessig forstand (accountability). Av reformdokumentene framgår det at krav til ansvarlighet er viktig, uten at det skilles eksplisitt mellom disse dimensjonene. Ansvarspliktbegrepet (accountability) er dessuten flerdimensjonalt. Man kan for eksempel skille mellom samfunnsmessig ansvarsplikt, resultatorientert/hierarkisk/ budsjettmessig ansvarsplikt, profesjonell ansvarsplikt og personlig ansvarsplikt. Ut fra dette er det grunn til å spørre om i hvilken grad sentralt nivå benytter seg av det vi kan kalle et avklart ansvarsbegrep, ved at aktørene avgrensner responsibility mot accountability eller på annen måte skiller mellom de ulike dimensjonene.

Vi analyserer forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle ut fra tre forskjellige synsvinkler på hvordan reformer gjennomføres og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner forstås: *Ovenfra og ned*, *nedenfra og opp* og *nettverk*. Forventningen vår er at disse tre perspektivene til sammen vil bidra til en økt forståelse av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform; hvordan nivåer, institusjoner og aktører genererer, tolker, og implementerer vedtak og forordninger. Ved å studere reformiverksettingen i lys av tre slike idealtyper, forenkler vi fenomenet og setter det inn en mer forståelig sammenheng. Samtidig settes de modellene vi bruker til å forstå det som skjer, på prøve. Vår ambisjon er å utvikle denne modellen gjennom evalueringsprosessen, slik at vi stadig får et mer nyansert bilde av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformeringen av norsk grunnopplæring.

Hierarki

Når vi studerer og forstår reformgjennomføring ovenfra og ned, vil vi være opptatt av å hvordan den formelle strukturen fungerer. Dersom reformimplementering først og fremst dreier seg om iverksetting og dermed kan forstås hierarkisk, innebærer det at sentralstaten bruker det administrative apparatet som et nøytralt middel til nå reformens mål. Underliggende forvaltningsnivå og institusjoner instrueres via hierarkisk kommando. Ansvar er knyttet til formell posisjon.

Flere studier har likevel vist at implementering av politiske beslutninger gjerne fraviker de premisser som legges fra sentralt hold. Reformen har gjerne begrensede instrumentelle effekter (Brunsson og Olsen 2003). Det er sjelden en kort og enkel direktelinje mellom formuleringer og faktisk realisering (Cuban 1988, Sivesind og Bachmann 2002, Hopmann 2003).

Kollegium

Når reformgjennomføring studeres nedenfra og opp, ser vi etter det vi kan kalle institusjonelle forhold som påvirker måloppnåelsen. I den grad reformgjennomføringen

primært kan forstås nedenfra og opp, ligger ikke makttyngdepunktet på statlig nivå, men desentralt på ulike nivåer i forvaltningsapparatet og hos profesjonene.

Sett fra det vi også kan kalle et kollegiumperspektiv, er ikke det administrative apparatet verdinøytralt, men domineres av profesjonsidentiteter og rådende institusjonelle normer. Profesjoners og institusjoners interesser, verdigrunnlag og normer legger føringer på reformgjennomføringen. Endring gjennomføres i den grad det er samsvar mellom reformatorenes og institusjonenes og profesjonenes mål, tiltak og normer. Ansvar er knyttet til profesjonsetiske normer.

Mens det administrative apparatet forstås instrumentelt fra et ovenfra og ned-perspektiv, forstås det altså institusjonelt fra et nedenfra og opp-perspektiv. Sett fra et kollegiumperspektiv vektlegges de uformelle sidene ved organisering: Verdier, normer og handlingsmåter som utvikler seg i organisasjoner over tid.

Nettverk

De ovenfor nevnte perspektivene forutsetter et skille mellom politikk og implementering. Nyere studier av politikkutforming har vist at i den grad denne skjer i nettverk av aktører innenfor og utenfor offentlig sektor, kan grensen mellom beslutninger og iverksetting bli uklare. Ut fra et nettverksperspektiv (eller et governanceperspektiv) forstås reformer som en arena for gjensidig læring. I slike nettverk eller partnerskap bringes brukere og markedet inn i analysene ved at retning og endring blir til som konsekvenser av erfaringsutveksling og samarbeid. Aktører fra offentlig og privat sektor viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre, og reformer får større legitimitet. Ansvar er personlig.

I et blandingssystem av policynettverk vil politikken avgjøres av gjensidig avhengige lokale aktører med ulik tilhørighet innenfor og utenfor institusjoner og forvaltningsnivå. Uavhengige og autonome nettverk arbeider med politikkutvikling som formål.

Rapportens innhold

Evalueringsprosjektet skal gjennomføres over flere år. I rapporten gjør vi rede for evalueringsoppdragets formål, problemstillinger, perspektiver og metode. Det lerret som her spennes opp, vil først komme til sin fulle rett etter hvert som mer data genereres gjennom evalueringsperioden. Vi har likevel i denne første delrapporten valgt å vise hvordan prosjektet som helhet er designet for å gi svar på de spørsmål som oppdragsgiver har stilt.

Den foreliggende rapporten belyser det nasjonale styringsnivåets intensjoner med, forventninger til, og vurderinger av styringsdelen av reformen. Vi har studert nasjonale reformdokumenter og hvordan sentrale aktører på statlig nivå forstår og vurderer reformens intensjoner om større grad av styring etter klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og større lokal handlefrihet. Det betyr at første delrapport fra prosjektet

belyser *hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene forstås og fungerer sett fra statlig nivå.*

Rapporten bygger på innsamling og analyse av et sammensatt datamateriale. Vi har gjennomgått politiske dokumenter som inngår i forarbeidene til Kunnskapsløftet, og dessuten dokumenter vi mener illustrerer hovedtrekk i en mer langsiktig utvikling i det politisk-administrative sentralstatlige nivåets forsøk på å endre styring og forvaltning av utdanningssektoren. Dokumentanalysene leder fram mot en beskrivelse av nasjonalt valgte mål og midler, intensjoner og tiltak i den nye styringsmodellen. Beskrivelsen suppleres og utdypes med data fra en kvalitativ intervjuundersøkelse på det politisk-administrative sentrale nivå. Våren 2007 gjennomførte vi strukturerte, timelange samtaler med tretten informanter med tilhørighet på Stortinget, i Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og blant partene i arbeidslivet. Spørsmål om hva informantene oppfattet som de viktigste mål, midler og barrierer i det nye styringssystemet stod sentralt. Den kvalitative undersøkelsen fanger opp informantenes erfaringer og vurderinger av styringssystemets intensjoner og virkemåte i en tidlig fase av reformen. Utvalget av dokumenter og informanter er gjort for å få et grundig innblikk i sentralstatlig nivå's posisjoner, intensjoner og vurderinger.

Sentrale aktørers forventninger og vurderinger

Denne første rapporten fra evalueringen av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet, konsentrerer oppmerksomheten om det øverste forvaltningsnivå i grunnopplæringen. Staten formulerer nasjonale mål og strategiske utviklingstiltak for grunnskolen og videregående opplæring. I framdriftsplanen for vårt undersøkelsesopplegg har vi i første omgang valgt å fokusere på formuleringsarenaen og institusjoner og aktører på det politisk-administrative sentrale nivå. Som utgangspunkt for videre studier av hvordan den nye styringsmodellen fungerer, undersøker vi nærmere hvordan sentrale aktører på formuleringsarenaen oppfatter og vurderer styringssystemet. Vi undersøker hvordan statlige aktører oppfatter og vurderer styringsdelen av Kunnskapsløftet. Hvordan forstås styringssystemet, hvordan er desentralisert beslutningsmyndighet og ansvars plassering tolket og operasjonalisert? Hvordan er forholdet mellom innholdet i reformdokumentene og aktørenes oppfatninger og vurderinger av reformen? Hvordan vurderes implementeringen av reformen? Hvordan kan oppfatninger og vurderinger av styringssystemets intensjoner og struktur forstås med utgangspunkt i ulike teoretiske perspektiv på styring?

Vårt utgangspunkt for evalueringen er en reform som etter intensjonen endrer formell organisasjonsstruktur. Med formell (normativ) struktur mener vi de plikter og rettigheter som spesifiserer organisasjonsdeltakernes handlinger. Den formelle strukturen regulerer deltakelse, oppgaver, definisjoner og problemløsninger. Reformen angår den vertikale organiseringen av grunnopplæringen, i det den åpner for mer fristilling av lokale forvaltningsnivå.

Systemskifte

Fra sentrale beslutningsmyndigheter ble Kunnskapsløftet omtalt som en styringsreform. Skolen skulle styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål. Da *Kultur for læring* ble fremmet våren 2004, ble desentraliseringslinjen omtalt som et systemskifte. Innføringen av ny styringsmodell var en forutsetning for at skolene kunne gjennomføre reformen.

For at skolene skal greie det, trengs et systemskifte i måten skolene styres på. Nasjonale myndigheter må tillate større mangfold i de løsninger og arbeidsmåter som velges, slik at disse er tilpasset situasjonen for den enkelte elev, lærer og skole. Staten skal sette mål og bidra med gode rammebetingelser, støtte og veiledning. Samtidig må det vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar (St. meld. nr. 30 (2003-2004), s. 3).

Kunnskapsløftet representerer ikke et systemskifte

Informantene på det politisk-administrative sentrale nivå oppfatter bare unntaksvis at Kunnskapsløftet i praksis fører med seg et systemskifte i den statlige styringen av skolen. Selve begrepet systemskifte tolkes dessuten ulikt, og det forbindes i liten grad med selve styringssystemet i grunnopplæringen.

Delegering av beslutningsmyndighet og oppgaver

Reformen skal blant annet endre formell organisasjonsstruktur. Lavere forvaltningsnivåer skal fristilles mer enn før: Grunnopplæringen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål. Strukturendringen framstilles som en forutsetning for gjennomføring av reformen.

Vi mener at endringene som kommer med Kunnskapsløftet bør ses i forlengelsen av løpende endringsprosesser i statsadministrasjonen og i grunnopplæringen som kan spores tilbake til 1980-tallet, og som har etterstrebet deregulering og desentralisering i statlig styring og forvaltning. I følge Kvalitetsutvalget har utviklingen i skolen siden tidlig 1990-tall gått mot mer desentralisering. Mer myndighet er overført til skoleeierne, som igjen har delegert til institusjonsnivået. (NOU 2003:16, s. 245). I lys av dette mener vi det nye styringssystemet delvis legger opp til en type *politisk* delegering: Skoler og skoleeiere skal kunne ta autoritative avgjørelser om fordeling av goder som er tilpasset lokale forhold.

Kunnskapsløftet representerer ingen endring i formell beslutningsmyndighet

Informantene mener at rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene som følger av Kunnskapsløftet, er uendret når det er spørsmål om formell beslutningsmyndighet. Likevel innebærer reformen etter informantenes vurdering, en ansvarliggjøring av skoleeier. Det er en noenlunde omforent forståelse av at skoleeier og skoler får noen oppgaver de ikke har hatt tidligere. Reformen gir mer frihet i spørsmål om organisering og metodevalg.

Reformen medfører desentralisering av oppgaver

I prinsippet svekkes den hierarkiske styringsmodellen når beslutningsmyndighet delegeres fra overordnede til underordnede instanser. Vårt materiale viser imidlertid at hierarkiet består i den forstand at aktørene på sentralt nivå klart har en oppfatning av at beslutningsmyndigheten øverst i hierarkiet er beholdt, mens ansvaret for oppgaveløsning er skjøvet nedover i systemet.

Ansvars plassering

Stortingsmelding 30 understreker at med større lokal handlefrihet blir tydelig ansvars plassering viktig. Rollefordelingen mellom stat og skoleeier skal i større grad synliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling.

Kunnskapsløftet innebærer ingen ny ansvars plassering og ikke en ny delegering av myndighet

Et hovedbilde som tegner seg gjennom intervjuene, er at svært få av de vi har intervjuet mener at ansvarsfordelingen er endret med Kunnskapsløftet. Ansvaret ligger plassert der det lå før reformen. Fra sentralt hold er det en oppfatning av at lavere nivå har fått større handlingsrom når det gjelder oppgaver, og at dette rettferdiggjør sterkere nasjonal styring for at nasjonale mål skal oppfylles. Når Kunnskapsløftet åpner for større lokal handlefrihet, mener aktørene på nasjonalt nivå at det innebærer nye oppgaver knyttet til større lokal valgfrihet i læreplanene med hensyn til skolens innhold og organisering. De oppfatter ikke at reformen impliserer desentralisering av myndighet som mer prinsipielt gir en ny ansvars plassering og fordeling av beslutningsmyndighet.

Skoleeierbegrepet

Opplæringslova definerer ansvaret til skoleeier, altså kommuner og fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene kan som rettssubjekter pådra seg plikter og få rettigheter etter rettsreglene. I den forstand er det juridiske ansvaret avklart. Likevel, kommunenes doble status som både selvstyreorganer og forvaltningsorganer gjør at skoleeierbegrepet i praksis kan være uklart. Videre har kommunene stadig mer ulik organisering både politisk og administrativt. Intern politisk og administrativ arbeidsdeling kan gjøre ansvarsforholdene uoversiktlige. Videre vil ansvaret for saker som angår grunnopplæringen kunne tillegges ulike organer i kommunen, avhengig av sakstype. Skoleeierrollen kompliseres enda mer i videregående yrkesfaglig opplæring: Læringsordningen er underordnet arbeidsmarkedet, men blir mer og mer forstått som en utdanningsordning på linje med annen videregående utdanning. Fylkeskommunen er ansvarlig for, men eier ikke og styrer ikke fritt opplæringen i bedrift. Spørsmålet om hvem som eier fagopplæringen, og hvordan eierskapet tolkes og praktiseres er dermed uavklart.

Diffust skoleeierbegrep og uklar rollefordeling

I de politiske dokumentene framtrer skoleeier som en sentral brikke i gjennomføringen av reformen. Gjennom intervjuene på det nasjonale beslutnings- og styringsnivået, er imidlertid skoleeierbegrepet diffust som følge av at ulike aktører definerer begrepet ulikt. Når det er usikkerhet på sentralt nivå rundt hvem som forvalter ulike roller og hvem

forventninger skal rettes mot, vil det kunne lede til forvirring i fylkeskommunal og kommunal sektor.

Skoleeiers og lærernes rolle

I sentrale styringsdokumenter blir skoleeiers rolle understreket. Skoleeier skal bevisstgjøres om sitt ansvar og settes bedre i stand til å lede grunnopplæringens utvikling. Også skoleledernes og lærernes ansvar blir understreket i denne sammenhengen. Stortingsmelding 30 presenterer styringsdelen av Kunnskapsløftet under vignetten ”Frihet, tillit, ansvar: Et systemskifte”, der det poengteres at detaljstyring skal byttes ut med tillit til at lokalt nivå vet best hvordan god opplæring gjennomføres.

Skoleeier har liten styringsvilje og styringsevne, lærerne er lite handlekraftige

Informantene i vårt materiale vurderer skoleeiere som dels uten vilje og evne til å utvikle skolen. Samtidig erkjennes statens ansvar for å legge til rette for at skoleeiere skal ta ansvar. Det synes likevel som om bekymringen fra sentralt nivå mest dreier seg om skoleeiers manglende vilje. Samtidig oppfatter aktørene på det sentrale nivået, lavere forvaltningsnivåers interesser, makt og verdigrunnlag som helt essensielle for å gjennomføre reformen. De erkjenner at lokal og profesjonsbasert motstand eller velvilje er betydningsfull for reformens måloppnåelse. Sett fra sentralt nivå er det ikke tillit og medansvar som fokuseres, men snarere at ansvar og myndighet forankret i profesjoner og institusjoner bremser den sentrale kjeden i implementeringen av reformen. Skoleeiere er likegyldige til statlig politikk, lærere er passive og usikre og tar ikke ansvar for å gjennomføre. Begge vurderingene hviler på en hierarkisk/instrumentell forståelse av hvordan grunnopplæringen bør fungere. Fra sentralstatlige aktørers synspunkt fortøner grunnopplæringen seg som desentralisert på den måten at kontaktlæreren sees som en autonom enhet, i liten grad avhengig av skoleeiernivå. Lærerne betraktes som fagmennesker, men samtidig som konservative og trygghetssøkende, med ønske om å arbeide slik de alltid har gjort. De er også usikre som følge av oppmerksomhet fra medier og politikere.

Reformens legitimitet

Ut fra et nettverksperspektiv har vi vært ute etter å undersøke om første fase av reformgjennomføringen har vært preget av kommunikasjon og tillit, slik at reformens mål, virkemiddel og tiltak har legitimitet i sektoren. De samme forbehold som over gjelder her, vi samler inn og tar stilling til formuleringsarenaens oppfatninger og erfaringer. Senere i prosjektet vil vi kunne få et mer sammensatt bilde av nettverks eventuelle tilstedeværelse og betydning.

Reformen har stor legitimitet gjennom bred deltakelse

De statlige aktørene framstiller jevnt over de første fasene av forberedelsen og gjennomføringen av Kunnskapsløftet som en prosess preget av bred deltakelse. Dette har i neste omgang gitt reformen legitimitet. Sentrale aktørers bevissthet om det korporative innslaget i systemet er påtakelig. Norge regnes i internasjonal sammenheng som en stat med et betydelig element av samfunnskorporativisme, der organiserte interesser deltar i

samfunnsstyringen. Prinsippet om at særlig berørte interesser bør høres, legitimerer partsstyret som styringsprinsipp i offentlig politikk. Berørte parter innlemmes i og tas hensyn til i de statlige beslutningsprosessene. Statens og samfunnets representanter fatter vedtakene i fellesskap. Det er dels krav fra organisasjonene selv, dels myndighetenes involvering som har skaffet organisasjonene plass i vedtaksprosessene. Innlemmelsen av organisasjonene gir berørte parter medansvar i beslutningsprosessene, og slik får statens mål og tiltak større legitimitet. Samarbeidsformene i den korporative kanalen organiseres på ulik måte, fra formelle rådslagninger og konsultasjoner til formalisert kontakt i form av korporative organer som styrer, råd, utvalg og samarbeidsnemnder. Både uformell og formell kontakt finner sted på alle nivåer i statsstyret, fra det internasjonale til det lokale.

Aktører på det sentrale nivå omtaler reformens legitimitet som et resultat av læring gjennom åpne og brede demokratiske prosesser, men de er også opptatt av at reformen legitimeres av felles innsats om realiseringen av felles mål blant aktørene i staten, i organisasjonene og i institusjonene. Betydningen av statlige støttefunksjoner blir for eksempel framhevet av noen. Vi kan ikke forvente at informanter på det sentrale politisk-administrative nivå skal ha inngående kjennskap til verken eksistensen av eller betydningen av nettverk av aktører på underliggende nivå i systemet. Det vi registrerer, er imidlertid en erkjennelse av at det finnes elementer av partsstyre på det sentraladministrative nivå, og at dette innslaget har betydning for læring og legitimitet i de politiske beslutningsprosessene. Samtidig viser vårt materiale at aktørene på sentralstatlig nivå har lite kjennskap til eller oppmerksomhet på tversgående nettverk av aktører fra flere forvaltningsnivå. I det videre arbeidet med evalueringen vil vi se hvordan dette forholder seg på underliggende forvaltningsnivå.

Statens rolle

Stortingsmelding 30 vil erstatte ideen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, med tillit til at lokalt nivå best vet hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål. Dette signaliserer en nedtoning av den hierarkiske styringsmåten. Samtidig hevdes resultatstyring som en av grunnprinsippene i styringssystemet, og stortingsmeldingen presiserer at større lokal handlefrihet vil medføre at statens tilsynsrolle vil bli mer sentral fordi enkeltindividets rettigheter må sikres.

Mer hierarkisk styring

Det er et relativt gjennomgående synspunkt på sentralt nivå at det økte lokale handlingsrommet (desentralisering av oppgaver), rettferdiggjør sterkere nasjonal styring, for at nasjonale mål skal oppfylles. Informantene har en ganske samsvarende forståelse av at dette legitimerer en forsterket bruk av tilsynsfunksjoner og resultatkontroll, altså tiltak som styrker den hierarkiske styringen.

Oppsummering og foreløpige konklusjoner

Vårt utgangspunkt for analysene som blir presentert i denne rapporten, er de politiske reformdokumentene som klart har signalisert en endring i styringsstrukturen i

grunnopplæringen som en avgjørende forutsetning for at reformens intensjoner kan innfris. Vi har validert våre analyser av reformdokumentene gjennom referanser til den generelle politikken for statlig styring som har gjort seg gjeldene i vårt land gjennom de siste par tiår og til statsvitenskapelig teori som definerer de sentrale begrepene og elementene i denne modellen for statlig styring. Vår analyse av Kunnskapsløftet som styringsreform samsvarer også med en rekke andre analyser av reformen. Det betyr selvsagt ikke at vår forståelse av Kunnskapsløftet som styringsreform ikke kan anfektes. Tvert om vil det være interessant hvis evalueringsrapporten vil generere diskusjon om rasjonalet i statlig styring av utdanningssektoren.

Informantene på sentralt nivå vurderer grunnopplæringen som desentralisert i den forstand at det er læreren som er og har vært den viktige aktøren. Læreren betraktes fra sentralt hold som en relativt selvstendig aktør i grunnopplæringssystemet, men også som både konservativ og usikker når det gjelder å ta ansvar for nye oppgaver som følger av reformen. Skoleeiernivået vurderes som relativt svakt, dels viljeløst, dels uten kompetanse og kapasitet. Med hensyn til reformimplementering er en vesentlig innvending fra sentralt hold at skoleeiere ikke vil ta ansvar. Anlegger vi det vi har kalt et kollegiumperspektiv, synes det klart at informantene på sentralt nivå vurderer underliggende forvaltningsnivå som helt vesentlige for iverksetting av reformen, men at manglende lokal kompetanse og profesjonsbasert motstand er viktige elementer som hindrer implementeringen av reformen.

Informantene synes å være i mindre grad opptatt av at det å bygge tillit og medansvar er en statlig oppgave som kan fremme reformgjennomføring. Skoleeieres tilsynelatende likegyldighet til statlige mål og tiltak og læreres passivitet må heller møtes med forsterket tilsyn og statlig oppfølging. Selv om enkelte i Utdanningsdirektoratet vektlegger betydningen av statlige støttedfunksjoner, definerer informantene i overveiende grad statens ansvar overfor kommunesektoren først og fremst som en kontrollfunksjon. Vurderingen av underliggende nivåers og institusjoners rolle, synes med andre ord i betydelig grad å være basert på en hierarkisk forståelse av statlig styring.

Våre informanter mener at Kunnskapsløftets intensjoner ikke innebærer en reell myndighetsoverføring. Desentraliseringen i grunnopplæringen, slik våre informanter vurderer situasjonen, er i første rekke funksjonell. Det er oppgaver som er desentralisert, ikke beslutningsmyndighet. Dette må karakteriseres som et interessant funn. Sentrale myndigheter har en sentral rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet. En kan ikke forvente nasjonale grep og strategier for delegering av beslutningsmyndighet og for kompetanseheving som styrker evnen til lokal ansvarsforvaltning, dersom aktørene i sentrale posisjoner på nasjonalt nivå ikke oppfatter at reformen innebærer en ny styringsstruktur.

Reformen understreker at skoleeier forventes å spille en helt sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Skoleeier skal ta ansvar for kvaliteten og resultatene i

grunnopplæringen. Et gjennomgående tema i intervjuene var derfor ansvarliggjøringen av skoleeier. Samtalene med sentrale aktører på det sentrale forvaltningsnivået viser at det er uklart hvem denne ansvarliggjorte skoleeier er. Funnet er ikke overraskende. Både ut fra det vi har omtalt som kommunesektorens doble status som selvstyreorganer og forvaltningsorganer, og ut fra at organiseringen av norske kommuner og fylkeskommuner er mangfoldig og i rask endring, framstår både den vertikale og horisontale styringslinjen som uklar. I løpet av de seneste årene har det skjedd en rivende utvikling i kommunesektoren, noe som har skapt en mangfoldig og høyst differensiert flora av både politiske og administrative modeller. Et entydig og universelt gjeldende skoleeierbegrep kompliseres ytterligere ved den varierte delegasjonspraksisen som praktiseres i kommunesektoren. I tillegg må vi føye til at fylkeskommunene også er skoleeiere i fag- og yrkesopplæringens såkalte 2-pluss-2-modell, som inkluderer eierskap over den halvdel av modellen som i praksis er underlagt næringslivet.

Uklarheten som avdekkes på det sentrale forvaltningsnivået, kan med andre ord forstås og begrunnes. I et styringsperspektiv er det imidlertid problematisk at skoleeierbegrepet er uklart blant dem som innehar sentrale posisjoner på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået. Reformen peker på behovet for tydelig ansvars plassering, men det vil være vanskelig å delegere ansvar når det er usikkert hvor delegasjonen skal plasseres. Når skoleeier er en uklar aktør, blir det problematisk å knytte rolleforventninger til dette forvaltningsnivået.

Intervjuene viser at oppfatningen av ansvaret for oppgaver som tidligere lå på sentralt nivå, gjennom reformen er plassert på lavere forvaltningsnivåer, brukes som begrunnelse for mer sentralisering og en styrking av hierarkiet. Enkelte av aktørene er opptatt av statlige støttefunksjoner, men i overveiende grad peker informantene på at den lokal handlefriheten må balanseres med mer statlig styring. Ny oppgavefordeling legitimerer en styrking av tilsynet med og kontrollen av skoleeierne. En foreløpig konklusjon synes på denne bakgrunn å være at grunnopplæringen som følge av Kunnskapsløftet, vil være preget av desentralisering av ansvar, men sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll og revisjon. I denne sammenheng er det interessant å merke seg at Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) også bruker resultater fra tilsyn og kontroller med kommunesektoren som argument for å stramme inn styringen av lavere forvaltningsnivå.

Våre funn så langt forsterker et bilde av en sektor preget av uklarhet når det gjelder styringsdimensjonen og ansvars plasseringen. Som vist i kapittel 3, synes heller ikke sentrale myndigheter å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen. Det er iverksatt en rekke strategier som underliggende etater må forholde seg til. Kunnskapsløftet som styringsreform synes å være svakt forankret hos sentrale aktører på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået som skal gjennomføre den. Mangel på entydig forståelse er påfallende. Vi har også sett at sentrale aktører er opptatt av å desentralisere ansvar for oppgaver, men ikke beslutningsmyndighet. Det kan imidlertid få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet.

Resultatet kan bli avmakt og resignasjon. I et reformimplementeringsperspektiv må derfor dette karakteriseres som et problematisk funn. Denne problemstillingen vil vi forfølge når vi i det videre arbeidet med evalueringen analyserer datamaterialet fra underliggende forvaltningsnivåer.

Oppsummering av foreløpige konklusjoner

Bærebjelken i Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform er slik det kommer til uttrykk i de politiske reformdokumentene og i politiske dokumenter/utredninger som kom forut for reformen, en styringsreform som omtales som et systemskifte. Kunnskapsløftet som styringsreform betyr slik det kommer til uttrykk i de politiske dokumentene, en ytterligere desentralisering av myndighet og oppgaver innenfor utdanningssektoren. I reformen slik den omtales i sentrale dokumenter, ligger det imidlertid implisitt en spenning mellom på den ene siden ambisjonen om økt lokalt handlingsrom og selvbestemmelse og på den andre siden behovet for sentral styring gjennom tilsyn, kontroll og oppfølging. St. meld. nr. 31 (2007 – 2008) setter spørsmålsteget ved desentraliseringen og tar til orde for en noe sterkere sentralisering med hensyn til både kontroll/tilsyn, innholdsstyring og støtte.

Sentrale aktører på det nasjonale forvaltningsnivået synes å ha en noe uklar oppfatning og vurdering av sammenhengen mellom på den ene siden Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform og på den andre siden Kunnskapsløftet som systemskifte med hensyn til styring av sektoren. Kunnskapsløftet som styringsreform synes som følge av både nye politiske signaler/tilrådninger fra regjeringen og sentrale aktørers forståelse og vurdering av reformen og reformimplementeringen, å være svakt forankret på det nasjonale forvaltningsnivået.

Vi tar de foreløpige konklusjonene, refleksjonene og perspektivene med oss videre i evalueringsarbeidet når vi skal undersøke rolle- og ansvarsdelingens betydning for gjennomføringen av Kunnskapsløftet sett fra skoleeier- og skolenivå. Fungerer de lokale tjenesteproduserende forvaltningsnivåene som statens forlengede arm under økende press fra et mer sanksjonerende og kontrollerende styringsapparat? Eller gis skoleeiere, skoleledere, lærere og brukere ansvar og innflytelse som frigjør kreativitet, skaper engasjement og resulterer i kvalitet i tråd med reformens intensjoner? Forsterkes styringssystemet som hierarki eller spiller ulike ansvarliggjøringsregimer sammen når Kunnskapsløftet beveger seg fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen? Vi har understreket at fra et aktørperspektiv på sentralt forvaltningsnivå, kan de posisjoner vi har avdekket være velbegrunnede oppfatninger, forventninger og vurderinger ut fra erfaringer fra reformimplementeringsprosessen. Det kan være at verken underliggende forvaltningsnivåer eller lærerprofesjonen besitter kompetanse og endringskultur som fremmer reformimplementeringen. Det kan være innebygde spenninger og interessemotsetninger som hindrer reformimplementeringen. Det kan også være vi ikke har en nasjonal forvaltningsstruktur/styringskultur som bærer reformens intensjoner om større selvstyre for skoleeiere. Dette vil vi belyse nærmere i senere rapporter.

Kapittel 2

Evalueringsoppdragets formål, problemstillinger, perspektiver og metode

Prosjektets formål og innhold

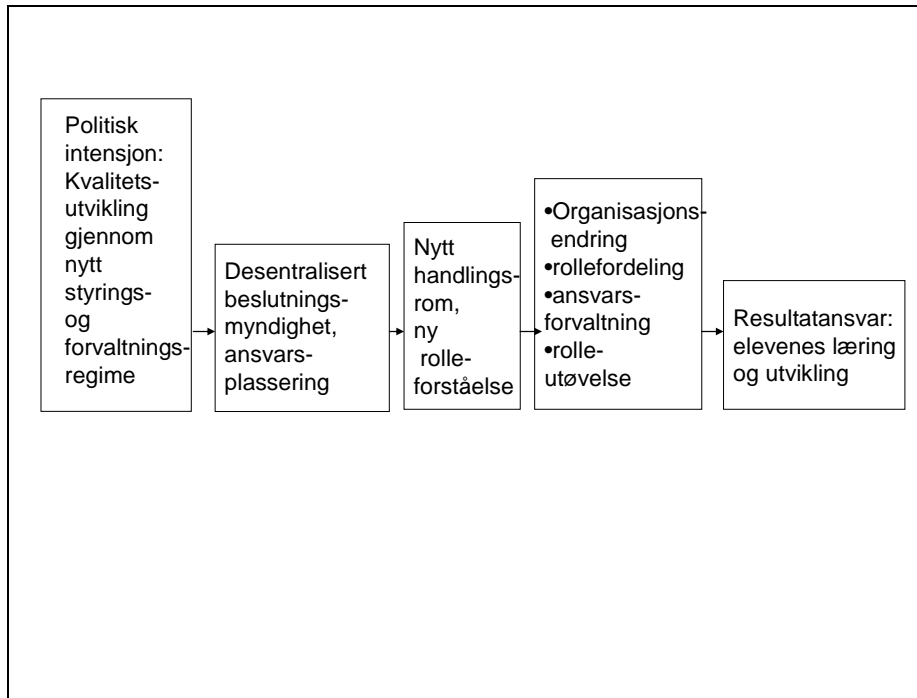
Parallelt med implementeringen av den nasjonale utdanningsreformen i grunnsopplæringen, Kunnskapsløftet, iverksatte Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en evaluering av reformen. Den forskningsbaserte evalueringen gjennomføres fra 2006 til 2011. Evalueringen skal belyse og dokumentere i hvilken grad utfordringene for grunnsopplæringen og intensjonene med reformen følges opp i praksis. Evalueringen er organisert gjennom flere devalueringer. En forskergruppe fra Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) og Institutt for lærerutdanning og skoleledelse (ILS) ved Universitetet i Oslo fikk i oppdrag å evaluere forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. I henhold til konkurransegrunnlaget skal devalueringen av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle beskrive og vurdere følgende forhold:

- rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene og institusjonene
- hvordan rollene blir forstått og praktisert, og i hvilken grad dette påvirker resultatene
- de ulike nivåenes arbeid med planlegging, tilrettelegging, iverksetting og gjennomføring av Kunnskapsløftet
- tiltak og virkemidler som er valgt på de ulike nivåene i implementeringen av reformen
- hvilke eventuelle effekter endringer i rolle og ansvarsfordelingen har hatt for måloppnåelse på de ulike forvaltningsnivåene og for de ulike institusjonene.

Hovedformålet med denne delen av evalueringen er å få belyst om det nye styrings- og forvaltningssystemet som er en sentral del av og en forutsetning for Kunnskapsløftet, fungerer som forventet, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har på utviklingen av læringsmiljøet i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet.

Evalueringens utgangspunkt er forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle når det gjelder realisering av mål og intensjoner i Kunnskapsløftet. Evalueringens problemstillinger er bygd opp slik at de danner en lineær sammenheng, illustrert i figur 1.

Figur 1 Styrings- og forvaltningsreformen som virkemiddel i Kunnskapsløftet



Figuren er å forstå slik: Den politiske målsettingen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen har nedfelt seg i en ny styringsmodell. Lokal handlefrihet og ny ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåer og institusjoner skal bidra til at målene i reformen oppnås. Reformen skal gi skoleeiere og institusjoner større frihet, men samtidig krever den også en ny rolleforståelse med hensyn til iverksettelse/tiltak og resultatansvar. Ny styringsmodell skal operasjonaliseres gjennom ny organisasjon, rollefordeling, ansvarsforvaltning og rolleforståelse. Lokal ansvarliggjøring skal bidra til kultur for læring som styrker elevenes læring og utvikling. Samtidig vil ansvarsforvaltning og rolleforståelse på ett nivå påvirkes og influeres av beslutninger og tiltak på andre nivåer.

Med utgangspunkt i konkurransegrunnlaget har vi presisert følgende hovedproblemstillinger for devalueringen:

Hovedproblemstilling 1: *Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?*

a) *Hvordan er desentralisert beslutningsmyndighet og ansvars plassering slik det kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, tolket og operasjonalisert av aktørene på de ulike nivåene på realiseringsarenaen?*

b) *I hvilken grad har de involverte aktørenes ulike interesser og maktposisjoner bidratt til konsensus eller konflikt, og dermed fremmet eller hindret reformens intensjoner og mål?*

c) *I hvilken grad har kommunikasjon mellom de involverte aktørene bidratt til økt tillit og læring, og dermed gitt legitimitet til reformens mål, virkemiddel og tiltak?*

d) I hvilken grad har den nye styringsmodellen fellestrekk med andre forvaltningsreformer i Norge og internasjonalt, og hvilken innvirkning har i så fall slike endringer i institusjonsutformingen på rolle- og ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene?

Hovedproblemstilling 2: *Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?*

a) Hvordan tolker skoleledere sitt reformmandat fra skoleeier?

b) På hvilken måte har styrings- og forvaltningsreformen ført til konkrete endringer i profesjonelles forståelse av egen yrkespraksis i forhold til Kunnskapsløftets fokus på gode systemer for samarbeid?

c) Hvordan har reformen ført til endringer i ledere og læreres/instruktørenes forståelse av egen læring i forhold til Kunnskapsløftets fokus på deling av kunnskap - tolket i et komparativt internasjonalt perspektiv på livslang læring i kunnskapssamfunnet?

d) Hva slags typer interaksjon og forhandlinger (mellom ledere og lærere, lærere imellom, mellom lærere og elever, og elever i mellom) kan identifiseres når Kunnskapsløftet implementeres i skolen?

Hovedproblemstilling 3: *På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift?*

a) I hvilken grad har skoler, lærere, instruktører og ledere endret former for samarbeid, praksis for evaluering av egen virksomhet, og anvendelse av tilgjengelig og hensiktsmessig styringsdata?

b) Hvordan har endringer av organiseringsstrategier blitt koblet til evaluerings- og forskningsbasert kunnskap? Hvilke felt er henvist til og hvilke tilganger og koblinger er eventuelt nyopprettet (for eksempel innen e-forvaltning)?

c) Hvilken rolle spiller ledelsen i prosessen med å utnytte skolens lærerkrefter, og hvordan kan tverrfaglig samarbeid om grunnleggende ferdigheter organiseres?

d) Hvordan utnytter lærere de pedagogiske mulighetene til å stimulere og bevisstgjøre elevene gjennom formell og uformell vurdering, og i hvilken grad trekkes elevene med i dette arbeidet?

e) Hvilke nye praksisformer utvikles i klasserommet, og hvilken type elevprodukter?

f) Hvilke konsekvenser har implementeringen av Kunnskapsløftet for elevers læringsutbytte i forhold til karakterdata, nasjonale prøver og kvalitative vurderinger av grunnleggende ferdigheter - sett i lys av andre lands erfaringer med effekter av nye kunnskapsreformer?

Problemstillingene vil bli belyst med utgangspunkt i et omfattende datamateriale:

- Innholdsanalyse av sentrale reformdokumenter og oppfølgingsdokumenter.
- Intervjuer med aktører på politisk og administrativt nasjonalt nivå som var/er sentrale i reformarbeidet og/eller i reformimplementeringen.
- Spørreundersøkelser i fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter som inngår i organiserte fellessurveys innenfor evalueringen.
- Selvevalueringsrapporter.
- Intervjuundersøkelser og dokumentanalyse hos fire utvalgte fylkesmenn.
- Intervjuundersøkelse og dokumentanalyse i utvalgte fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter i fire fylker.
- Kvantitative og kvalitative elevdata blant annet basert på casestudier ved utvalgte skoler.

Evalueringsforskning skal gi svar på spørsmål som oppdragsgiver har stilt. Vi har derfor utviklet modeller og problemstillinger med utgangspunkt i oppdraget. Evalueringen av Kunnskapsløftet skal belyse og dokumentere i hvilken grad utfordringene for grunnopplæringen og intensjonene med reformen følges opp og gis resultater i praksis. Evalueringen av forvaltningsnivåenes og intensjonenes rolle skal vurdere betydningen av rolle- og ansvarsfordelingen i grunnopplæringen, og om tolkning og praktisering påvirker måloppnåelsen. Innholdet i og intensjonene med reformen klargjør vi gjennom analyser av de sentrale reformdokumentene eller på det vi benevner som formuleringsarenaen. Våre analyser av reformdokumentene valideres gjennom referanser til den generelle politikken for statlig styring som har gjort seg gjeldende i vårt land gjennom de siste par tiår og til statsvitenskapelig teori som definerer de sentrale elementene i denne modellen for statlig styring. Vår analyse av Kunnskapsløftet som styringsreform samsvarer også med en rekke andre analyser av reformen. Utgangspunktet for vår evaluering er at det gjennom reformen er formulert en nasjonal utdanningspolitikk som gjengis i sentrale utdanningspolitiske dokumenter. Det betyr selvsagt ikke at vår forståelse av Kunnskapsløftet som styringsreform ikke kan anfektes. Tvert om vil det være interessant hvis evalueringsrapporten generer diskusjon om rasjonalet i statlig styring av utdanningssektoren. Vår analyse av styringsreformens innhold og intensjoner, gis imidlertid overordnet status når vi gjennom informasjon fra aktører på ulike styringsnivå beveger oss til realiseringsarenaene der reformen tolkes og implementeres. Når vi i den sammenheng dokumenterer at reformens intensjoner slik vi leser dem i de sentrale reformdokumentene, forstås og operasjonaliseres på andre og ulike måter av ulike aktører og på ulike forvaltningsnivåer, betyr det imidlertid ikke at aktørenes forståelse er feil. Deres forståelse og operasjonalisering av reformen kan være både rasjonell og legitim ut fra eget ståsted, egne interesser og egne erfaringer. Det er nettopp derfor vi i analysemodellen introduserer tre perspektiver på reformimplementering, et instrumentelt, et institusjonelt og et nettverksperspektiv, som verktøy for å avdekke og forklare ulike aktørers posisjoner. Men selv om aktørers tolkninger ikke må forstås i termer av hva som er riktig og hva som er galt, er ikke alle tolkninger like legitime i et styringsperspektiv.

Dersom divergerende sentralstatlige tolkninger av Kunnskapsløftet som styringsreform er like gyldige og legitime, vakler Kunnskapsløftet som styringsreform.

Rapportens formål og innhold

Evalueringsprosjektet skal gjennomføres over flere år. Nedenfor gjør vi rede for evalueringsoppdragets formål, problemstillinger, perspektiver og metode. Vi introduserer og beskriver tre overordnede perspektiver på styring av grunnopplæringen. Den analysemodellen som her introduseres, vil først komme til sin fulle rett etter hvert som mer data genereres gjennom evalueringsperioden. Vi har likevel i denne første delrapporten valgt å vise hvordan prosjektet som helhet er designet for å gi svar på de spørsmål som oppdragsgiver har stilt. Vi har også valgt å anvende den overordnede analysemodellen allerede i denne første rapporten fra prosjektet. De begrensede data som presenteres i denne rapporten vil imidlertid få merverdi når de konfronteres med mer omfattende kvalitativ og kvantitativ empiri. Gjennom evalueringsperioden vil det genereres robuste data som i lys av analysemodellen vil gi svar på de spørsmål oppdragsgiver har stilt.

I denne første delrapporten fra prosjektet skal vi belyse en av de tre overordnede problemstillinger i prosjektet, nemlig: *Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?* Oppmerksomheten rettes mot reformens styringsmodell slik den beskrives i de nasjonale reformdokumentene og slik den oppfattes av aktører på det nasjonale styringsnivået. Gjennom dokumentanalyser og samtaler med sentrale aktører belyser vi intensjoner med, forventninger til og vurderinger av Kunnskapsløftet som styringsreform: Hvordan forstår og vurderer de sentrale aktørene reformens formuleringer om større grad av styring etter klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og større lokal handlefrihet (jf. St. meld. nr. 30 2003-2004: 9)? Hovedproblemstillingen konkretiseres gjennom følgende spørsmål:

A) Hvordan uttrykkes, tolkes og vurderes desentralisert beslutningsmyndighet og ansvars plassering på den nasjonale formuleringsarenaen?

B) I hvilken grad har de involverte aktørenes ulike interesser og maktposisjoner bidratt til konsensus eller konflikt, og dermed fremmet eller hindret gjennomføringen av reformens intensjoner, strategier og mål?

C) I hvilken grad har kommunikasjon mellom de involverte aktørene bidratt til økt tillit og læring, og dermed gitt legitimitet til reformens mål, virkemidler og tiltak?

D) I hvilken grad har den nye styringsmodellen fellestrekk med andre forvaltningsreformer i Norge og internasjonalt, og hvilken innvirkning har i så fall slike endringer i institusjonsutformingen på rolle- og ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene?

Data og metode

I rapporten presenterer vi innholdsanalyser av de mest sentrale reformdokumenter, oppfølgingsdokumenter og implementeringsstrategier for å beskrive nasjonalt valgte mål

og midler, intensjoner og tiltak i den nye styringsmodellen. Funn fra dokumentanalysen er supplert, presisert og utdypet med data hentet fra en kvalitativ undersøkelse blant et utvalg av informanter fra det politisk-administrative nasjonale nivået. Informantene er skjønnsmessig valgt ut blant aktører på politisk og administrativt nasjonalt nivå som har vært eller er sentrale i forberedelsen av reformen og/eller iverksettelsen av den.

Rapporten analyserer posisjoner og argumentasjon i offentlige dokumenter fra det nasjonale politisk-administrative nivået. Utvalget av kilder inkluderer offentlige utredninger, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner, referater fra stortingsdebatter, lover og forskrifter, rundskriv, høringer, rapporter, planer, veiledninger, brosjyrer med mer. I tillegg har vi i noen grad benyttet offentlige Internett-sider, som et uttrykk for hvordan statlige organer legger fram intensjoner og vurderinger overfor et antatt bredere publikum. Vi har også anvendt politiske dokumenter som trekker opp mer prinsipielle og langsiktige linjer i politisk og administrativ statlig styring.

Utvalget av informanter består av tretten informanter fra henholdsvis nasjonale politiske beslutningsmyndigheter, sentraladministrasjonen og partene i arbeidslivet.¹ Informantene er valgt ut fordi de i kraft av person eller posisjon er antatt å være blant de viktigste premissleverandører i beslutningsprosessen omkring styringsstrukturen i reformen og/eller i den sentrale politiske og forvaltningsmessige oppfølgingen av reformen. Antallet informanter er begrenset, slik at datamengden kan håndteres innen prosjektets rammer.

Vi har gjennomført intervjuer med medlemmer i henholdsvis Kirke-, utdannings og forskningskomiteen på Stortinget, Oppvekst- og utdanningskomiteen på Sametinget og Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (som representant for det institusjonaliserte trepartssamarbeidet mellom partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene). Vi har videre intervjuet ansatte fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Hvert intervju varte omtrent en time, og ble gjennomført som en uformell, men strukturert samtale, som regel på den intervjuedes arbeidssted. Samtalene fulgte en intervjuguide med rom for oppfølging og utdyping (se vedlegg 1). Spørsmål om hva beslutningstakerne på sentralt nivå oppfatter som de viktigste mål, midler og barrierer i det nye styringssystemet

stod sentralt. Samtalene ble tatt opp på bånd og senere transkribert i anonymisert form. Informantene er lovet konfidensialitet. Dette hensynet er ivaretatt både gjennom sikkerhetsrutiner for registrering og oppbevaring av datamaterialet fulgt i henhold til avtale med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og gjennom rapporteringen, hvor opplysninger om informantens navn og posisjon er utelatt.

¹ Antall informanter var i utgangspunktet 13, men datamaterialet fra telefonintervjuet med informanten i Sametinget kan ikke benyttes på grunn av utstyrsteknisk svikt.

Intervjuene ble lagt opp slik at informantene ble bedt om å uttale seg på vegne av den institusjon og de interesser de er satt til å forvalte. Vi forventet og ønsket at aktørene uttalte seg i kraft av egen posisjon i statsapparatet, ikke som privatperson. Noe annet er spørsmålet om informantene opplever det personlige intervjuet slik at samtalen resulterer i oppriktige svar. Spørsmålet er antakelig særlig relevant i forhold til informanter som eventuelt har noe å tape på å gi svar som ikke er i samsvar med normer eller forventninger i informantens signifikante omgivelser. Vi antok at vi i våre intervjusamtaler med sentrale aktører på nasjonalt nivå ville kunne komme til stå overfor liknende utfordringer som for eksempel forskerne i Maktutredningen. I studien av norske makteliter forventet forfatterne at deres informanter ville kunne oppleve en større belastning enn andre ved å ytre avvikende eller upopulære standpunkter (Guldbrandsen et. al 2002: 22). Vi har tatt høyde for at våre informanter vil kunne føle et lignende press i retning av å uttrykke korrekte holdninger og vurderinger. Vi mener likevel at vi ved å understreke konfidensiell behandling av datamaterialet både gjennom skriftlig forhåndsinformasjon og muntlig i starten av hver samtale, har lagt til rette for at informantene har vært oppriktige gjennom samtalene.

Kompleks reform i et uoversiktlig system

Gjennom denne delrapporten skal vi belyse hvordan aktører på det nasjonale, statlige styringsnivået forstår reformens intensjoner om større grad av styring etter klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og større lokal handlefrihet slik det for eksempel kommer til uttrykk i St. meld. nr. 30 (2003-2004), men også i tidligere reformdokumenter og politiske beslutninger. Selv om Kunnskapsløftet som utdanningsreform formelt knyttes til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 30 (2003-2004) og Innst. S. nr. 268 (2003-2004) 17. juni 2004, må Kunnskapsløftet som styringsreform ses i sammenheng med tidligere politiske vedtak både før og etter regjeringsskiftet i 2001 (se kapittel 3). Kunnskapsløftet i seg selv er en kompleks prosess som går over flere år og rommer mange delmål og tiltak. Reformen innføres dessuten i et stort og uoversiktlig system av institusjoner og handlende individer. Hva betyr forvaltningsnivåer og institusjoner for måloppnåelsen i reformen? Hvordan operasjonaliseres og implementeres oppgave-, rolle- og ansvarsdelingen mellom styringsnivåene gjennom planlegging, tilrettelegging og oppfølging?

Staten har det overordnede ansvaret for grunnopplæringen, som omfatter grunnskolen (kommunens ansvar) og den videregående opplæringen (fylkeskommunens ansvar). Et særegent trekk ved kommunesektoren som styringsnivå, er det vi kan kalle en dobbel status: Kommuner og fylkeskommuner er både politiske institusjoner og forvaltningsorganer. De har en rolle som arena for lokal politisk deltakelse og demokrati, men utfører også oppgaver delegert fra staten. De er følgelig politiske aktører, utviklings- og planleggingsaktører, tjenesteprodusenter og myndighetsforvaltere (NOU 2005: 18).

I tillegg står fagopplæringen for en annen tvetydighet i styringssystemet i grunnopplæringen. I fagopplæringen har hovedmodellen siden Reform-94 har vært en type

dual organisering, som kombinerer to år opplæring i skole med to års lære i bedrift. Læretiden består både av opplæringsdel og en verdiskapningsdel. I verdiskapningsdelen utbetales lønn fra bedriften etter tariffavtalen i det aktuelle lærefaget. Med Reform 94s rettighetslovgivning, omfangsforordning² og rammebevilgninger, ble forholdet mellom stat og fylkeskommune endret. Det fylkeskommunale forvaltningsnivået fikk ansvaret for dimensjoneringen av opplæringen, for at nye rettigheter ble innfridd og opplæringen gjennomført. Ansvaret omfattet opplæring i bedrift. Fylkeskommunen ble forpliktet til å framskaffe læreplasser, og det ble opprettet administrative ordninger som skulle formidle ungdom over i lære (Michelsen, Høst og Gitlesen 1999:27).

Gjennom hele etterkrigstiden har det vært en offentlig debatt om norsk skole, selv om det på det sentralstatlige beslutningsnivået har vært tverrpolitisk enighet om de store linjene i utdanningspolitikken. Debatten har vært særlig omfattende siden innføringen av 90-tallsreformene og offentliggjøringen av internasjonale sammenlignende kompetanse- og ferdighetsmålinger. Svært mange anser seg meningsberettiget om mål, midler og resultater i grunnopplæringen. Skolen angår alle. De politiske partiene posisjonerer seg i det utdanningspolitiske ordsiftet. Når vår evaluering fokuserer på hvordan reformen forstås og implementeres, griper den med andre ord ikke bare inn i en løpende skolepolitisk debatt, men også i partipolitiske konfrontasjoner. Den tverrpolitiske konsensusen i de formelle politiske vedtakene bak Kunnskapsløftet, kan tenkes å utfordres når vedtak skal tolkes, operasjonaliseres og praktiske problemer skal løses.

I snever forstand dreier en politisk reform seg om en formell, offentlig beslutning og samfunnets valg av mål og virkemidler. Skal vi forstå konsekvensene av en politisk vedtatt reform, må imidlertid politikk gis en videre betydning og forstås som mønstre av mellommenneskelige relasjoner som gis ulike muligheter for innflytelse og utbytte (se for eksempel Dahl 1964:6). En slik vid forståelse av en politisk reform inkluderer for eksempel forutsetningene for deltakelse og medvirkning i beslutnings- og implementeringsprosessen, interessekonflikter og konflikter, sanksjoner og motstand. En politisk reform dreier seg derfor ikke bare om offentlige beslutninger, men også om maktrelasjoner og menings- og viljesdannelse (se for eksempel Brunsson og Olsen 1993). Ved å kombinere et systemperspektiv med et aktørperspektiv, ønsker vi gjennom evalueringen å se nærmere på disse forholdene. Hvordan tolker sentrale aktører reformens intensjoner og hvordan påvirker aktørene implementeringen av reformen?

Når vår ambisjon er å studere forholdet mellom en utdanningsreform og utdanningspraksis, kan ikke evalueringen avgrenses til beskrivelser av politiske vedtak eller til analyser av beslutningsprosesser (Aasen 2006). For å forstå forholdet mellom reformintensjoner og praksis må vi undersøke hvordan forvaltningsnivåer, institusjoner og aktører genererer,

² Omfangsforordningen påla fylkeskommunene å ha en kapasitet i videregående opplæring tilsvarende 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18-åringer. Dette skulle sikre alle tre års opplæring og en viss ekstrakapasitet.

tolker, og implementerer vedtak og forordninger: Hva prioriteres, hvem er legitime deltakere, hva er akseptabel agenda for endring, hvilke sanksjoner iverksettes ved avvik, og hvordan fokuseres ansvar i endringsprosessene?

Et annet viktig utgangspunkt for evalueringen av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av utdanningsreformen, er at grunnopplæringen ikke kan forstås isolert fra andre samfunnssektorer og statlig styring generelt. Sektorpolitiske prosesser som for eksempel en utdanningsreform, utøves innenfor større systemer for politisk styring. Utredningene av maktforholdene i det norske samfunnet omhandler disse større systemene. Den første maktutredningen i vårt land diskuterte den relative betydningen av fire systemer i samfunnsutviklingen (Hernes 1983):

1. Marked (styring gjennom bedrifter og markeder, via prisfastsettelse og mekanismer som kjøp og salg).
2. Forvaltning (styring gjennom det offentlige forvaltningssystemet, via hierarkisk kommando og byråkratisk saksbehandling).
3. Forhandling (styring gjennom forhandlingssystemet mellom organiserte interesser, via forhandlinger og tautrekking mellom kollektiver).
4. Politikk (styring gjennom avgjørelsessystemet i folkevalgte organer, via voteringer).

Blant de viktigste konklusjonene i den siste maktutredningen, tjue år senere, var at politikken som beslutningssystem over tid har blitt mindre viktig. Markedsliberalisering og rettsliggjøring har styrket sin betydning (Østerud 2002). Maktutredningen utpekte rettsvesenet - domstolene, advokatene, tilsynene og individet med sine lovfestede rettigheter - som de nye makthaverne. Likevel ble nettopp utdanningssektoren trukket fram som eksempel på et felt der politikken har beholdt grepet om storstilte reformer, i kontrast til de dominerende tendensene i samfunnet.

Grunnopplæringssystemets koblinger til og skjæringsflater med denne typen større styringssystemer, vil være et nødvendig bakteppe når vi skal studere forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i gjennomføringen av reformen som ble iverksatt fra 2006.

Tre overordnede perspektiv på styring av grunnopplæringen

I evalueringen av Kunnskapsløftet retter vi oppmerksomheten mot betingelser for å kunne styre og reformere grunnopplæringen. Vi er opptatt av forholdet mellom reformens intensjoner, mål og innhold slik den er formulert i reformens forarbeider og i Stortingets vedtak. Men vi er også opptatt av reformen i praksis, det vil si hvordan den settes ut i livet og de konsekvenser den faktisk får i skoler og lærebedrifter. Vi er med andre ord interessert i forholdet mellom formulerings- og realiseringsarenaen (Lindensjö og Lundgren 2000). Hvilken innvirkning har arbeids- og ansvarsdelingen i grunnopplæringen på innføringen og gjennomføringen av den vedtatte reformen?

Siden Kunnskapsløftet er en omfattende og kompleks reform, krever farvannet vi skal bevege oss i god navigasjon og flere peilepunkter. Vi legger derfor til grunn at materialet vårt bør sees fra ulike synsvinkler. Slik kan alternative tolkninger prøves ut. Analysene av forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle i gjennomføringen av Kunnskapsløftet tar derfor utgangspunkt i tre forskjellige perspektiv på implementering av reformer og forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner. Til sammen er det grunn til å forvente at disse vil ha betydelig forklaringskraft når det gjelder utfallene av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform. De tre perspektivene synliggjør de mange forventninger, krav og interesser som er knyttet til reformen. Perspektivene er idealtypiske ved at de er rendyrkede tankebilder som framhever og betoner bestemte trekk (se for eksempel Weber 1990). Det bidrar til at prosesser og effekter som identifiseres, lettere vil kunne forstås i en større helhet. Slik vil perspektivene kunne bidra til å sette funn med en kompleks årsaksbakgrunn inn i en mer intuitivt forståelig kontekst hvor ulike handlingsalternativer og korreksjoner som følger av evalueringen lettere vil kunne identifiseres.

Kravspesifikasjonen fra oppdragsgiver til vår del av evalueringen innbyr til et perspektiv som fokuserer på et bestemt politisk reforminitiativ fra nasjonal politisk myndighet (Stortinget) og hvilke effekter dette initiativet har medført på ulike forvaltningsnivå. Et slikt ovenfra og ned-perspektiv reflekterer den vekt som bør legges på demokratisk funderte beslutninger på nasjonalt nivå. Den folkevalgte forsamling har vedtatt en reform, og har et legitimt behov for å etterspore konsekvenser av sine avgjørelser. Innenfor dette perspektivet skal en forskningsbasert evaluering identifisere løsninger som er valgt og avdekke implementeringsproblemer. Det vi kan kalle en instrumentell norm for politisk styring står sterkt (Olsen 2007: 167). Politiske nasjonale reformer er basert på forutsetninger om rasjonalitet. Det antas at de som reformerer kan treffe bevisste, målrettede valg som resulterer i bedre resultater. Samtidig har utallige studier vist at reformimplementering gjerne fraviker de premisser som legges fra sentralt hold. Det er et gjennomgående funn både nasjonalt og internasjonalt at offentlige reformer kan ha begrensede instrumentelle effekter (Brunsson og Olsen 2003). Politiske signaler kan være vanskelige å tolke på lavere beslutningsnivå, og selv om viljen til implementering er tilstede, kan det lokalt skorte på evnen til å iverksette nasjonale beslutninger. Forskere innenfor feltet synes å enes om at det ikke eksisterer noe direkte forhold mellom reformintensjoner (formuleringer) og faktiske endringer (realisering), og at prosessen mellom mål og faktisk endring er lang og komplisert (Cuban 1988, Sivesind og Bachmann 2002, Hopmann 2003).

Den begrensede forklaringskraften i et ovenfra og ned-perspektiv har ofte resultert i argumenter for et nedenfra og opp-perspektiv som en alternativ måte å forklare (manglende) effekter av politiske beslutninger. Forskjellen mellom disse to perspektivene tilsvarer skillet mellom et instrumentelt og et institusjonelt syn på hvordan organisasjoner fungerer. Mens organisasjonen instrumentelt kan forstås som et teknisk, rasjonelt verktøy innrettet mot effektiv måloppnåelse, fanger institusjonsbegrepet opp de uformelle sidene

ved organisering: Verdier, normer og handlingsmåter som utvikler seg i organisasjoner over tid. Institusjonen er et resultat av sosiale behov og krav, og den endres utilsiktet, som følge av tilpasninger over tid. Institusjoner blir dermed vanskelig å skifte ut.

Organisasjoner har en tendens til å bli mål i seg selv, og fungere på måter som ikke opprinnelig var tiltenkt (Selznick 1984). Et institusjonelt forskningsdesign vil dermed forstå endringer som en refleksjon av institusjonell erfaring, og radikal forandring blir et vanskelig prosjekt for endringsagentene (Thoenig 2005).

Fra et nedenfra og opp-perspektiv er det verdiene, normene, holdningene, oppfatningene og prioriteringene som råder i de institusjonene som skal sette politikken ut i livet, som settes i fokus. Profesjonsinteresser og rolleidentiteter har vist seg å øve betydelig påvirkning på ulike implementeringsprosesser. I en iverksettingsprosess vil ikke den profesjonelle rollen nødvendigvis samsvare med atferden som dikteres fra sentralt hold, hva enten den formuleres som mål eller klare atferdsregulerende retningslinjer.

Over tid har politikken tilpasset seg denne kunnskapen, slik at reformer i større grad åpner for lokale initiativ i utforming og gjennomføring av reformene. Dette kan ses som en måte å la praktikerne styre reformatorene: Reformens innhold tilpasses en praksis som allerede foregår, og slik besørger man samsvar mellom intensjoner og praksis (Brunsson og Winberg 1990). Selv om denne iverksettelsesstrategien kan være mer praktisk gjennomførbar og "realistisk", åpner den i ytterste konsekvens for så mange tilpasninger at det kan bli vanskelig å identifisere og sammenligne effekter av ulike tiltak. Man kan nå et punkt hvor graden av lokal frihet blir så stor at det blir vanskelig å identifisere spor av sentralt fattede politiske beslutninger.

Samtidig kan man hevde at begge disse perspektivene har en svakhet i at de legger til grunn et forholdsvis skarpt skille mellom politikk og iverksetting. Dette skillet blir kanskje mindre relevant når implementeringer av politiske beslutninger inkluderer stadig flere aktører med til dels svært ulike interesser, som gjennom sin medvirkning ofte bidrar aktivt også i politikktutforming. Dette kan for eksempel illustreres ved den strategi som Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn for kompetanseutviklingsarbeidet i grunnopplæringen som redskap for implementeringen av Kunnskapsløftet. Her heter det at strategien skal gi grunnlag for samarbeid mellom fylkesmannen, skoleeiere, skoler, lærebedrifter, arbeidstakerorganisasjonene, det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet og universiteter, høyskoler og andre kompetansemiljøer. Strategien kan leses som erkjennelse av at politikktutforming også er en prosess – en prosess som kan bidra til at beslutninger og iverksettingen av disse flyter over i hverandre. Politikken og iverksettingen av denne, blir i et slikt perspektiv erfaringsutveksling og en læringsprosess for alle involverte. Politikktutforming som prosess utvikles innenfor ulike uformelle nettverk eller partnerskap. Ved siden av aktørene som er nevnt i eksempelet hentet fra kompetanseutviklingsstrategien, er de såkalte brukerne (elever og foreldre) viktige aktører i denne sammenheng. Endring blir i dette perspektivet forstått som legitimering. Der forskning innen de to første modellene ofte resulterer i deskriptive analyser, tilbyr

nettverksmodellen muligheter for å se nærmere på årsaker og resultater i analyser av utdanning som system og prosess (Aasen 2006).

I vår analysemodell vil vi på denne bakgrunn anvende alle de tre perspektivene (se tabell 1.1, under). Modellen vil gi retning til de empiriske studiene og strukturere de funnene vi gjør. Samtidig vil selvsagt modellen ha begrensinger. Den gir et forenklet bilde av virkeligheten. Som andre modeller er den kontekstavhengig, og utviklet med utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap og ut fra kulturelle og samfunnsmessige betingelser som omgir forskerne i prosjektet. Gjennom evalueringen er det vår ambisjon å videreutvikle den tredelte modellen som danner utgangspunktet for analysene, slik at vi stadig får et mer nyansert bilde av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformeringen av norsk grunnopplæring.

Tabell 1.1 oppsummerer sentrale kjennetegn ved de tre perspektivene. Nøkkelbegrepene antyder hvilke trekk som definerer den enkelte idealtypen eller perspektivet. Sentrale variabler indikerer hvilke faktorer som det er interessant å kartlegge og analysere i hvert av perspektivene for å identifisere barrierer og suksesskriterier i reformimplementeringen. Policyverdi antyder hvilken type kunnskap som hvert av perspektivene resulterer i.

Tabell 1.1 Teoretisk analysemodell

	Hierarki Ovenfra og ned	Kollegium Nedenfra og opp	Nettverk Politikk som læring
Nøkkelbegrep	Makt, Instruks, Ansvars plassering	Kritikk, Konflikt, Kompromisser	Erfaringsutveksling, Tillit
Sentrale variabler	Styring, Organisasjon, Ledelse	Interesser, makt, verdigrunnlag	Kommunikasjon, tilpasningsevne, fortolkning, allianse
Ansvarliggjørings- strategier	Relativt objektivt konsekvensansvar	Profesjonsetisk voluntaristisk ansvar	Balansert ansvarliggjøring mellom delegering og kontroll ("bekreftet tillit")
Policyverdi	Gir kunnskap om hvordan den formelle strukturen har fungert	Gir kunnskap om faktorer som fremmer og hemmer måloppnåelse	Gir kunnskap om hvordan legitimitet skapes i reformprosesser

Hierarki

Dette perspektivet forstår reformer ovenfra og ned, og legger vekt på betydningen av sentral styring eller det vi også kan kalle *government* (se under). Makten, sett fra dette aspektet, ligger hos reformatorene, det vil si sentralstatlig politisk-administrativt nivå. Det administrative apparatet i form av forvaltningsnivå og institusjoner brukes som middel til å

nå mål. Underliggende nivå instrueres via hierarkisk kommando. Ansvar er knyttet til formell posisjon.

Myndigheters handlinger forstås som bevisste valg, og organisasjonen betraktes som et aktivt styringsmiddel for å oppnå ett eller flere mål (Allison 1971). I statsvitenskapen betegner begrepet government en hierarkisk styringsstruktur, basert på institusjoner som stilles til ansvar gjennom valg. Folkevalgte organer treffer beslutninger, forvaltningsapparatet iverksetter dem, befolkningen retter seg etter eller avviser politikken via valg. Dette tilsvarer den såkalte parlamentariske styringskjeden. Hierarkisk kommando er en viktig del av den typen organisering man innen samfunnsvitenskap verdinøytralt betegner *byråkratisk*. Max Weber brukte byråkratibegrepet om styre etter upersonlige og rasjonelle regler med sikte på mest mulig effektiv måloppnåelse (Weber 1990). Forvaltningen skal være et nøytralt apparat for iverksetting av politisk ledelses mål. Byråkraten bemyndiges ut fra upersonlige og allment aksepterte regelverk, er lojal overfor politiske ledelse, men gjør vurderinger på et politisk nøytralt, faglig uavhengig og saklig grunnlag. Ifølge Weber inneholder det moderne embetsverket disse kjennetegnene (Weber 1990, Østerud 2002):

- Regelstyring: Avgjørelser treffes i henhold til formelle lover og regler.
- Autoritet knyttet til formell posisjon (i motsetning til tradisjonell og karismatisk autoritet).
- Hierarkisk autoritetsstruktur, med kommandolinjer fra topp til bunn i organisasjonen, og klare over- og underordningsforhold.
- Formalisert arbeidsdeling (spesialisering), med samsvarende og klart opptrukne arbeidsområder.
- Upersonlig saksbehandling, likebehandling. Byråkratiet tar ikke hensyn til klientens person og status når det treffer avgjørelser.
- Skriftlig saksbehandling basert på nedskrevne regler og instruksjoner.
- Ansettelse og tjeneste forutsetter formell opplæring, og byråkratene (tjenestemennene) ansettes på grunnlag av formelle kvalifikasjoner.
- En fast lønnet administrativ stab av uavsettelige tjenestemenn.
- Klart skille mellom offentlig og privat sfære: Administrasjonsapparatet skal være fritt for tjenestemennenes egen interesse.
- Opprykk og forfremmelser etter ansiennitet.

Norsk sentralforvaltning bygger på alle disse prinsippene. Byråkratene skal være konstitusjonelt plikttro, politisk nøytrale og faglig uavhengige. De skal være lojale overfor den sittende regjering, stille sin ekspertise til disposisjon og på en faglig og upartisk måte utrede hvilke midler som mest effektivt og med minst kostnader realiserer de politiske målene (Jacobsen 1960). Byråkratisk organisasjonsform er en forutsetning for at offentlig forvaltning skal kunne fungere. Hensikten med byråkrati er å sikre likebehandling av like saker og stor grad av detaljkontroll fra ledelsen. Hierarkiet med sine faste rutiner og prosedyrer bidrar til effektivitet i beslutningsprosessen. Innen grunnopplæringsforvaltningen vil hierarkisk organisering innebære at saker behandles av

saksbehandlere med nøye avgrenset beslutningsmyndighet etter et felles sett regler. Alle ansatte er ansvarlige overfor ledelsen for at beslutningene er i henhold til regelverket. I et reformimplementeringsperspektiv innebærer hierarki at politisk ledelse styrer via et nøytralt iverksettingsapparat.

Kollegium

Kollegiumperspektivet forstår reformgjennomføring nedenfra og opp. Desentralisering og profesjonsstyre er stikkord, idet makten forventes å ligge hos de som setter reformen ut i livet, altså i forvaltningsapparatet og hos profesjonene. Det administrative apparatet er ikke verdinøytralt, det domineres av profesjonsidentiteter og rådende institusjonelle normer. Reformen kan dermed tenkes å møte kritikk og motstand, eller gjennomføres mer eller mindre som kompromisser, avhengig av i hvilken grad reformatorenes mål, tiltak og normer samsvarer med institusjonenes og profesjonenes. Ansvar er knyttet til profesjonsetiske normer.

Velferdsstatens iverksettende arenaer, som skolene, er befolket av bestemte profesjoner og yrkesgrupper. I noen grad må disse kunne antas å representere og fremme spesialiserte interesser (Fimreite 2001: 26). Ut fra et kollegiumperspektiv på styring er vi interessert i å fange opp innflytelsen til dem i grunnopplæringssektoren som skal gjennomføre de politiske beslutningene. Hva betyr yrkesgruppene i systemet, fra de som jobber i indre sentralforvaltning og ned til den enkelte lærer og instruktør? Institusjonene i grunnopplæringssektoren; grunnskoler, videregående skoler og lærebedrifter, rommer flere yrkesgrupper eller profesjoner, som vil kunne antas å spille viktige roller i gjennomføringen av reformen. Dette er feltet til skoleeiere, skoleledere, lærere, partene i arbeidslivet og instruktører i lærebedrifter. Institusjonene i grunnopplæringen er koblet til to pilarer i utdanningssystemet, med hver sine forhistorier, tradisjoner og arbeidsformer: Fagopplæringen og skolen. Gjennom Reform 94 ble yrkesutdanningene søkt modernisert og tettere integrert i et helhetlig integrert utdanningssystem (Michelsen og Høst 2001). Det kan stilles spørsmål om hvor likestilte disse løpene i videregående opplæring er. Hva betyr ulike profesjoner for muligheten for å gjennomføre reformens mål?

Enkelt sagt er en profesjon en yrkesgruppe med bestemte faglige ferdigheter. Ulf Torgersen omtaler profesjonen som en spesialisert utdanning som er slik at alle som skaffer seg denne utdanningen, søker seg inn i bestemte yrker, og at disse yrkene utelukkende rekrutterer personer med denne bestemte utdanningen (Torgersen 1972). Andrew Abbot definerer profesjoner ut fra evnen til å kontrollere sitt fagfelt, det vil si som "(...) exclusive occupational groups applying somewhat abstract knowledge to particular cases." (Abbot 1988: 8). Mer funksjonalistisk orienterte profesjonsteoretikere har ment at profesjonsutøverne tar seg av samfunnsoppgaver som ikke kan ivaretas gjennom marked eller byråkratisk styring. Under et idealtypisk profesjonsstyre kontrollerer medlemmene av en yrkesgruppe det arbeidet som utføres. Eliot Freidson skisserer en idealtypisk profesjonalisert verden der

(...) those workers who have the specialized knowledge that allows them to provide especially important services have the power to organize and control their own work. Legally, only they can offer their particular services to consumers or hold jobs performing them in organizations: neither consumers nor managers are free to employ anyone else.

I dette systemet utnytter ikke profesjonene sine eksklusive rettigheter. Profesjonsutøveren gjør en god jobb til nytte for andre og for sin egen tilfredsstillelse, heller enn å mele sin egen kake i form av høyere inntekt (Freidson 2001: 2).

Webers idealtypiske byråkratimodell har siden den ble formulert blitt imøtegått av empiriske studier (Freidson 2001: 3). Også studier av norsk statsforvaltning har vist at byråkratiske elementer opptrer sammen med andre kjennetegn (Christensen og Lægreid 1998). Med veksten i statens oppgaver har spesialiseringen tiltatt, særlig i underordnet sentralforvaltning. Sentralforvaltningsapparatet er sammensatt, bestående av til dels rivaliserende enheter med ulike mål, fylt av ulike profesjoner med ulike oppfatninger om hva som er viktige og riktige oppgaver, problemer og løsninger. Over tid har regelstyring blitt mindre viktig. Forvaltningen er gitt stadig større adgang til bruk av skjønn gjennom fullmakts- og rammelover. Det hierarkiske prinsippet kan sies å svekkes når beslutningsmyndighet delegeres, for eksempel ved at departementer overfører myndighet til direktorater. Saksinndelingsprinsippet er blitt litt mindre framtreddende, blant annet fordi samordnende tiltak og instanser blir flere og viktigere. De kollegiale arbeidsformene der folk fra ulike organisasjonsenheter kommer sammen i arbeidsgrupper eller møter, blir mer vanlige.

Både det hierarkiske perspektivet og forestillingen om en parlamentarisk styringskjede bygger på forutsetningen om at politikk og administrasjon skal og bør atskilles. Politiske spørsmål avgjøres av politikere, andre saker overlates til forvaltningen. Dette skillet har vist seg vanskelig både å trekke opp og opprettholde, spesielt når sakene blir flere, større og mer komplekse. Med oppbyggingen av det administrative apparatet i etterkrigstiden, har sentraladministrasjonen fått et betydelig innslag av nye profesjoner. De typiske regelforvalterne, juristene, var lenge helt dominerende. For å følge opp nye styringsintensjoner i etterkrigstiden rekrutterte staten etter hvert andre typer eksperter, som sosialøkonomer, ingeniører, agronomer, sosialøkonomer, statsvitere og pedagoger. De enkelte fagdepartementenes sektoransvar har medført at mål, problemoppfatninger og prosedyrer utvikles ut fra disse feltene. Over tid utvikler enheter egne kulturer. Historie og tradisjoner preger de ansattes tanker og handlinger. Byråkratene sosialiseres; de tilegner seg de trekkene som er typiske for den organisasjonsenheten de er en del av. En departementsansatt vil preges av eget departements normer og perspektiver. Sammen med verdier og faktakunnskaper som tjenestemannen allerede har tilegnet seg gjennom utdanning og profesjon, gir dette bestemte organisasjonskulturer der en ansatts tanke- og handlingsmønstre avhenger av hvor vedkommende er plassert i sentraladministrasjonen. Den første norske maktutredningen viste for eksempel at byråkratene verken var helt

nøytrale regelforvaltere eller fullstendig representative for folk flest. De var også forsvarere av egen institusjon og sektor (Læg Reid og Olsen 1978).

Tjenestemenn forventes å være politisk lojale, politisk nøytrale og faglig uavhengige (Jacobsen 1960). Sentralforvaltningen skal lojalt iverksette regjeringens politikk. Like viktig er det at den er partipolitisk nøytral, og dermed et redskap for en hvilken som helst regjering som har støtte av stortingsflertallet. I konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet innebærer forventningen om lojalitet at den tjenestemann som representerer en bestemt profesjon, skal la faget til enhver tid tjene den politikken som føres ovenfra. Faglige synspunkter må underordnes politisk instruks. Samtidig skal de forvaltningsansatte være faglig uavhengige. Eksperten skal fritt legge fram faglige synspunkter, selv om de ikke passer den politiske ledelsen. Det oppstår kryssende forventninger til hvilken type status som skal ha forrang: hierarkisk status som skyldes posisjon i et administrativt hierarki, eller faglig status basert på faglig autoritet, beherskelsen av et kunnskapsfelt.

Prinsippet om kommunesektorens lokale selvstyre er ikke grunnlovsfestet, men likevel en bærebjelke i det norske politiske styringssystemet. Selv om kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) er integrert i det nasjonale styringsverket, er verken kommuner eller fylkeskommuner rene iverksettingsorganer for staten. Det lokale selvstyre innebærer at det til en hver tid vil eksistere et blandingsforhold. Fylkeskommuner og kommuner er også et selvstendige politisk nivå som ikke kan instrueres direkte av sentrale myndigheter.

Kommunesektoren har dermed en tvetydig status. På den ene side er kommunene og fylkeskommunene forvaltningsorganer som staten pålegger oppgaver. Gjennomføring av utdanningsreformer er ett av mange oppdrag. På den annen side er kommunene og fylkeskommunene selvstyreorganer med egen beslutningsmyndighet, egne folkevalgte organer og egen administrasjon. I denne doble statusen vil det ligge en spenning. Kommunene skal styre selv, men også sette i verk det staten bestemmer. Slik kan forvaltningsnivåene være både partnere og konkurrenter. En sentral problemstilling blir derfor hvordan myndighet og ansvar fordeles mellom på nivåene³.

Vi har allerede nevnt at desentralisering ikke er noe nytt fenomen i norsk grunnopplæring. Styringssystemet i den norske skolen har blitt karakterisert som et fagstyrt sektorregime, blant de mest desentraliserte i verden (Helgøy 2001). Denne karakteristikken har betegnet et system preget av gjensidig tillit og lojalitet, opprettholdt av veletablerte og tette bånd mellom nivåene i sektoren. Den tette sammenvevingen mellom skole, særlovsadministrasjon i kommunene og stat har gitt kommunene som politisk-administrativt system liten innflytelse over skolen. Mellom stat og skoler har det manglet

³ Pådriverne bak den planlagte (men ikke realiserte) regionreformen var for eksempel opptatt av at sentralt statlig nivå var blitt sterkere og mer detaljregulerende. Sentraliseringstendensene skulle motvirkes gjennom etableringen av folkevalgte regioner som erstatning for fylkeskommuner (Selle og Fimreite 2007: 78, refererer til St.meld. nr. 12 (2006-2007)).

system for informasjonsutveksling. Skolene har hatt stor grad av frihet innenfor læreplanens veiledende rammer. Norsk skole har lange tradisjoner for at lærerne har styrt seg selv. Personalet som kollegium har fungert som et viktig fellesskap. Mens kollegiet kan skape grobunn for nye initiativ og fungere som et verdifellesskap, bidrar linjen til orden, retning og resultatstyring. Kollegiet som utviklende og lærende fellesskap søker ofte beskyttelse fra linjeledelse for at de faglige og pedagogiske dialogene skal være tvangsfrie. I følge Helgøy ble dette styringssystemet satt under press gjennom 1990-tallets reformer. Det fagstyrte sektorregimet ble utfordret av et forvaltningspolitisk regime. Kommunalreformer og målsettinger om desentralisering løste opp sektorene som organisasjonsform. Skolesektoren på 1990-tallet møtte trykket fra det nye forvaltningspolitiske regimet New Public Management, med vekt på mål- og resultatstyring, kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet, tjenesteproduserende resultatenheter, helhetsledelse og brukerstyring (Helgøy 2001: 46)

Desentralisering innebærer å fristille underenheter. I et fullstendig desentralisert system vil skoleeiere og profesjonene i systemet kunne gjøre autonome beslutninger, uavhengige av hverandre og av forvaltningsnivåene over. I et reformimplementeringsperspektiv innebærer kollegium at profesjoners og institusjoners interesser, verdigrunnlag og normer legger føringer på mulighetene for reformgjennomføringen.

Nettverk

Med ståsted i et nettverksperspektiv betraktes reformer og deres iverksetting som en arena for gjensidig læring. Dette tilsvarer det som innen statsvitenskap er kalt *governanceperspektivet*. I dette blandingssystemet er det profesjonene, brukere og markedet som har makten, i den forstand at politikk utformes som resultat av mange berørte parters erfaringsutveksling og samarbeid om felles oppgaver eller problemer. Det administrative apparatet legger til rette for nettverksinnflytelse på reformers gjennomføring. Aktører fra offentlig og privat sektor viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre, og reformer får større legitimitet. Ansvaret er personlig.

De senere årene har samfunnsforskere fattet interesse for framveksten av nye nettverks- og samarbeidsbaserte koordineringsformer i privat og offentlig sektor. Begrepet *governance* har i stor grad blitt utviklet innenfor en britisk kontekst (se for eksempel Rhodes 1996), og betegner samfunnsmessig koordinering og styring. I Europa så vel som Norge, har bruken av koordinering via nettverksstyring blitt vanligere på felter der man tradisjonelt har hatt hierarkisk styring⁴. *Governanceperspektivet* legger til grunn en forventning om at offentlige myndigheter er i ferd med å anta nye roller der de mer og mer opptrer som initiativtakere, deltakere og koordinatore av nettverk. Det vokser fram elementer av et blandingsstyre innen politisk-administrative systemer. Nettverk bestående av lokale aktører

⁴ Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) har for eksempel *Governance* som ett av fire strategiske satsningsområder, lokalisert 7. april 2008 på <http://governance.nibr.no/>.

og interesser bidrar til å påvirke utformingen av politikken på et felt (Offerdal og Ars 2000).

Disse nye relasjonene innebærer en utvikling man ennå ikke kjenner rekkevidden av (Bjørkqvist 2001: 3). Governance forstått som selvorganiserende interorganisatoriske nettverk kan likevel tenkes å være en fruktbar tilnærming til å forstå og studere mer uformelle strukturer. Kontakt mellom politikere og organiserte eller uorganiserte enkeltaktører er ikke noe nytt fenomen, men governancebegrepet favner videre enn fenomenet korporativisme. Samhandlingen mellom byråkrater og organiserte interessegrupper er en arbeidsform som bryter med Webers idealbyråkrati. Governance som styringsform kan tilpasse seg og utnytte den generelle markedstilpasningen i samfunnet, men reiser demokratiske og etiske utfordringer. Denne veien til politisk innflytelse er også en del av det norske styringssystemet (Fimreite og Medalen 2005).

Rhodes (1996) betegner nettverk som en tredje styringsstruktur (de to andre er henholdsvis hierarki og marked) for myndighetene. Nettverk og partnerskap vil være basert på annen logikk enn folkevalgte institusjoners rasjonale. Nettverket som koordineringsform er mer fleksibelt enn hierarkiet. Et karakteristisk trekk ved nettverk er at de er lærings- og løsningsorienterte. Samtidig reguleres nettverk av det legalt opprettede hierarkiet. Det er ikke minst viktig i en (i all hovedsak) offentlig institusjon som skolen. Linjens oppgave er å bidra til at nettverkets energi kanaliseres i en retning som kan realisere skolens mål.

I et blandingssystem av policynettverk vil politikken avgjøres av gjensidig avhengige lokale aktører med ulik tilhørighet innenfor og utenfor institusjoner og forvaltningsnivå. Uavhengige og autonome nettverk arbeider med politikktutvikling som formål.

Ansvarliggjøring innenfor tre perspektiv

En mer tydelig ansvars plassering er blant de bærende prinsipper i Kunnskapsløftet. Hvordan kan man forstå ansvars plassering i lys av våre tre perspektiver på styring?⁵.

I hierarkimodellen forstås ansvar som det administrative ansvaret. Sinclair (1995) legger vekt på at posisjon i hierarkiet gir ansvar overfor overordnede. Ansvarliggjøring analyseres som et relativt objektivt konsekvensansvar, det vil si som et formalisert strukturelt forhold der personer holdes ansvarlig for resultater innen sentraliserte rammer for forventninger og standarder. En analyse innen dette perspektivet fokuserer på valg og bruk av sanksjoner og belønningssystemer for svikt i ansvarsforhold, og på hvilke tilpasninger som tilrettelegges for at individer får tildelt autoritet, frihet, ressurser og kontroll over egen situasjon. I et ovenfra og ned-perspektiv er det i tillegg viktig at svikt i resultatansvar ikke bare betraktes som individers eller organisasjoners mangel på prestasjoner, men at man også ser på

⁵ I senere rapporter vil vi forsøke å danne bilder av idealtypiske ledelses- organisasjonsstrategier i forhold til elevresultater.

hvorvidt dette kan være et resultat av overordnedes/lederes mangel på vilje eller kapasitet til å bistå med retning og/eller ettersyn av prestasjoner (Thomas 2005).

I offentligheten har det de siste tjue årene vært en tendens til endret syn på ansvarlighet (Thomas 2005). Utviklingen har gått fra et hierarkisk ansvarliggjøringsbegrep basert på juridiske og organisasjonsteoretiske perspektiv, til å omfatte bredere profesjonelle, etiske og moralske konstruksjoner. Dette tilsvarer den profesjonelle ansvarsplikten (Sinclair 1995). Ansvarlighet er oppnådd hvis offentlig ansatte arbeider ut fra en overbevisning av forpliktelse til å handle rett. I dette perspektivet fokuseres studier på rolleforståelser og profesjonsetiske retningslinjer. I den kollegiale modellen betraktes ansvarliggjøring som et subjektivt ansvar som hører hjemme i et profesjonsetisk perspektiv (deLeon 2005). Det er en utbredt forståelse blant utdanningsledere at de stilles overfor endrede forventninger til og krav om ansvarlighet (Sivesind et al. 2006).

I den grad styring forstås dynamisk og bredt, og innflytelse oppfattes som utøvd mellom systemer på subnasjonalt, nasjonalt og supranasjonalt nivå (multi-level governance), er det rimelig å betrakte ansvarliggjøring som et kollektivt fenomen. Nettverksmodellen ivaretar til dels dette perspektivet. Her ses ansvar som personlig, men balansert mellom delegering og kontroll. Spørsmålet om ansvarliggjøring kan ikke løses en gang for alle, men er en dynamisk tilstand som kontinuerlig må undersøkes og kontrolleres. I nettverksmodellen kan dermed ansvarliggjøring ses som en side ved distribuert ledelse (Spillane et al. 2004, Ottesen og Møller 2006), som en kollektiv kultur som er gjenstand for kontinuerlig læring (Thomas 2005).

Ansvarliggjøring av underliggende forvaltnings- og beslutningsnivå kan representere kontroversiell utdanningspolitikk. Samtidig er det et ufravikelig aspekt ved sikring av demokratisk offentlig forvaltning (Bryce 1921, Thomas 2005). Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) framhever at kunnskapssamfunnet betinger en ny type styring av sektoren, som gjenspeiler et mer mangfoldig samfunn og ulike lokale behov. Kunnskapssamfunnet fordrer det vi kan kalle refleksive styringsformer (Afsar et al. 2006). Mer vekt på at underliggende styringsnivå skal stå til ansvar for resultater, kan innevarsle et brudd med tradisjonell styring av sektoren, fra planstyring til strammere resultat- og forventningskontroll (Hopmann 2008). Hva skjer for eksempel med ansvarsfordelingen dersom reformen medfører mindre vekt på tradisjonell hierarkisk regelstyring til fordel for mer innflytelse fra profesjoner som lærere og skoleledere? Hva innebærer ansvarsplikt i en mer fleksibel, lokalt tilpasset reformpolitikk, drevet fram av lokale policynettverk? Den offentlige debatten om ansvarlighet i skolen har så langt ikke i særlig grad ført til noen avklaring av hvilke ansvarsformer som står på spill. Begrepsbruken er uklar (Hopmann 2008).

Dersom nye strategier for ansvarliggjøring innføres kumulativt, kan dette medføre usikkerhet om hvem som egentlig er ansvarlig for hva i forvaltningen (Thomas 2005). Ved å anvende de tre perspektivene på analysen av Kunnskapsløftet som styringsreform vil vi

studere forståelsen og operasjonaliseringen ansvarliggjøring og ansvarets plassering og innhold.

Kapittel 3

Kunnskapsløftet som styringsreform

En ny utdanningsreform

I juni 2004 ga Stortinget sin tilslutning til hovedlinjene i den nye reformen i grunnopplæringen gjennom behandlingen av Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Meldingen bygde på to innstillinger fra det såkalte Kvalitetsutvalget (NOU 2002: 10, *Førsteklasses fra første klasse* og NOU 2003: 16 *I første rekke*). Stortingets flertall fulgte i det store og det hele Bondevik-II-regjeringens anbefalinger. Riktig nok tok en fløy på den politiske høyresiden representert ved Fremskrittspartiet, til orde for organisatorisk differensiering og karakterer også på barnetrinnet. Og den politiske venstresiden representert ved Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet betonte sterkere skolens sosiale funksjon, både den utjevne og den sammenbindende, og la mindre vekt på det de oppfattet som reformens effektivitets- og nyttemål. I det hele tatt var et samlet Storting mer enn regjeringen opptatt av å markere skolen som kulturbærer (Telhaug 2005). Likevel kunne statsråd Kristin Clemet med stor rett under debatten i Stortinget uttale:

Jeg er glad for at meldingen nå også får Stortingets tilslutning og at den på alle vesentlige punkter får meget bred støtte. Jeg registrerer dessuten at det vanskelig kan spores noen samlet og konsistent skolepolitikk fra opposisjonens side (Forhandlinger i Stortinget 2003-2004 nr. 33, s. 3456).

Reformen innebærer en rekke endringer i skolens innhold og struktur fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Målet for Kunnskapsløftet er at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet. Norsk skole skal være en inkluderende skole med plass for alle. Alle skal få de samme mulighetene til å utvikle sine evner. Kunnskapsløftet skal bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle elever og legge økt vekt på læring av fag.

Reformen har blitt gradvis innført fra august 2006 da 1. – 9. trinn i grunnskolen og Vg1 (1. trinn i videregående opplæring) tok i bruk nye læreplaner for fag og ny fag- og timefordeling. Skoleåret 2007 – 2008 ble nye læreplaner tatt i bruk for 10. trinn og Vg2 (2. trinn i videregående opplæring). Skoleåret 2008 – 2009 ble Kunnskapsløftet innført i Vg3 (3. trinn i videregående opplæring).

Viktige elementer i Kunnskapsløftet kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Grunnleggende ferdigheter styrkes*
- *Lese- og skriveopplæring fra 1. trinn*

- *Nye læreplaner, tydelige kompetansemål*
- *Ny fag- og timefordeling*
- *Ny struktur i videregående*
- *Individuelt tilpasset opplæring*
- *Utjevning av sosiale forskjeller*
- *Kvalitetsvurdering*
- *Styrket skoleledelse*
- *Lokal valgfrihet* når det gjelder innhold, arbeidsformer, materiell og organisering av undervisningen.

Kunnskapsdepartementet/Utdannings- og forskningsdepartementet har sendt ut flere rundskriv i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet. Sentrale dokumenter er ”Dette er Kunnskapsløftet” (F-013-04) og rundskrivet om innføringen av Kunnskapsløftet, som blant annet omhandler fag- og timefordeling og tilbudsstrukturen (F-012-06, revidert gjennom F-012-08, som gjelder fra og med skoleåret 2008 – 2009).

Utdanningsdirektoratet, som ble opprettet i 2004 (se nedenfor), har ansvaret for utviklingen av grunnskole og videregående opplæring generelt og for implementeringen av Kunnskapsløftet spesielt. Så langt vi kan se har direktoratet ikke utviklet én helhetlig strategi for reformimplementeringen. Direktoratet utarbeidet en strategi for implementeringen av læreplanen. Det har også utviklet et nettbasert verktøy, Grep, som et hjelpemiddel for sektoren i tolkningen og implementeringen av læreplanverket. Det er også lansert en rekke nasjonale strategier som ikke eksplisitt er knyttet til reformen, men som også skal bidra til å flytte målene i Kunnskapsløftet fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen. På områder hvor det er etablert nasjonale sentre, er oppfølgingen av strategier overført til senteret. Etableringen av Utdanningsdirektoratet og sentrene kan i seg selv forstås som strategiske grep og virkemidler i implementeringen av nytt styringssystem for sektoren.

En overordnet kompetanseutviklingsstrategi for gjennomføringen av reformen ble lansert i statsbudsjettet for 2004. Strategien *Kompetanse for utvikling – Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 – 2008* definerer mål og målgrupper for kompetanseutviklingen. Strategiplanen omtaler statens, skoleeiers og universitets- og høyskolesektorens ansvar og oppgaver. Kompetanseutviklingsstrategien tydeliggjør de ulike aktørers rolle og ansvar. Prioriterte områder i strategien er:

- Kompetanseutvikling for ledelsen av den enkelte skole og lærebedrift.

- Reformrelatert kompetanseutvikling for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen og utvikling av kultur for læring i den enkelte skole og lærebedrift:
 - Skolen som lærende organisasjon - tilpasset opplæring.
 - Nye læreplaner.
 - 2. fremmedspråk.
 - Fysisk aktivitet.
 - Utdannings- og yrkesrådgiving.
 - Videreutdanning for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen.

Medregnet kommunenes bidrag har strategien disponert i underkant av tre mrd. kroner til kompetanseutvikling. Strategien evalueres av Fafo (Hagen, Nyen og Nadim 2008).

En annen sentral satsing med direkte tilknytning til reformen, er programmet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*, som skal bidra til at flere skoler blir dyktigere til å vurdere egne resultater og forbedre opplæringa i tråd med kravene i Kunnskapsløftet. Dette gjøres blant annet ved at det gis økonomisk støtte til lokale utviklingsprosjekter hvor deltakerne griper fatt i en konkret utfordring i arbeidet med elever og lærlinger. En forutsetning er at skoleeier har inngått samarbeidsavtale med et kompetansemiljø. Ved siden av konkrete utviklingsoppgaver, forventes det også at prosjektene skal bidra til å framskaffe ny kunnskap og praktiske hjelpemidler som hele sektoren kan dra nytte av. Satsingen vil gå over flere år og mange av prosjektene i programmet vil ta utgangspunkt i utfordringene ved innføring av Kunnskapsløftet. I tillegg vil regjeringen bruke programmet til å stimulere til prosjekter på områder hvor det kreves en særskilt innsats. Satsingsområdene vil derfor variere noe fra år til år. Strategien evalueres av Fafo (Blossing, Hagen, Nyen og Sjøderstrøm 2007).

Andre nasjonale strategier er (www.utdanningsdirektoratet.no):

Et felles løft for realfagene 2006-2009

Et løft for realfagene for å dekke samfunnets behov skal oppnås gjennom et tett og nært samarbeid mellom alle aktuelle parter, der både utdanning og arbeidsliv i fellesskap bidrar til styrket rekruttering og høy kompetanse.

Gi rom for lesing 2003-2007

Strategien skal styrke leseferdighet og motivasjon for lesing hos barn og unge, den skal styrke lærernes kompetanse i leseopplæring, litteraturformidling og bruk av skolebibliotek, og den skal øke bevisstheten om lesing som grunnlag for annen læring.

Kompetanse for utvikling 2005-2008

Som en del av Kunnskapsløftet har Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og lærerorganisasjonene lagt fram en strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen.

Likeverdig opplæring i praksis 2004-2009

Strategiens mål er bedre for læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage og skole. Strategien skal gi et nyansert bilde og sette inn målrettede tiltak som kan bedre situasjonen for den som ikke deltar, og for dem som ikke har det læringsutbyttet vi ønsker.

Læringsmiljø i grunnopplæringen

Alle barn og unge tilbringer en stor del av sin oppvekst på skolen. Da har de også krav på et godt miljø, både fysisk og psykososialt. Strategien er en langsiktig satsing for å skape et godt læringsmiljø i skolen.

Program for digital kompetanse 2004-2008

Programmets visjon er ”digital kompetanse for alle”. Programmet har fire satsingsområder: Infrastruktur, kompetanseutvikling, FoU-arbeid og digitale læringsressurser, læreplaner og arbeidsformer.

Se mulighetene og gjør noe med dem! 2004-2008

Formålet med strategien er å tydeliggjøre entreprenørskap som utdanningsmål og opplæringsstrategi. Videre vil man motivere opplæringsinstitusjoner, kommuner og fylkeskommuner til å planlegge og forankre opplæring i entreprenørskap i samarbeid med næringslivet og andre relevante aktører.

Skapende læring - kunst og kultur i opplæringen 2007-2010

Strategiplanens overordnede mål er å utvikle kunst- og kulturfaglig, estetisk og skapende kompetanse hos barn, elever, studenter og ansatte i barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning.

Språk åpner dører 2005-2009

Strategien for å styrke fremmedspråk i grunnskolen og videregående skole beskriver tre satsningsområder: livslang språklæring, bedre språkopplæring og økt interesse og motivasjon for språklæring.

Strukturreform, innholdsreform og styringsreform

Kunnskapsløftet er både en strukturreform og en innholdsreform. Da reformen ble introdusert, het det imidlertid også at nye samfunnsmessige utfordringer og utdanningspolitiske ambisjoner krevde et systemskifte for å møte og innfri disse gjennom endringer i skolens struktur og innhold. Kunnskapsløftet er derfor også en styringsreform.

Den norske offentlige skolen har siden 1739 vært underlagt statlig styring. Det er med andre ord lange tradisjoner for at skolen er et viktig politisk nasjonalt anliggende. Prinsipielt kan vi skille mellom ulike former og ulike virkemidler for statlig styring av skolen (Lindensjö og Lundgren 2000, Aasen 2004, Telhaug og Mediås 2003, Eide 1973). Statlig *regelstyring* kontrollerer skolenes virksomhet gjennom formelle regler. Tradisjonelt har styringen av norsk skole i stor grad bygget på regler for og kontroll av innsatsfaktorer eller rammefaktorer, som for eksempel budsjetter, lokaler og bemanning. *Målstyring og forventningsstyring* viser til statlig styring ved hjelp av definerte mål som skal følges opp i planlegging og gjennomføring, men der lokale enheter har frihet til selv å velge hvordan målene skal nås. Endelig referer *verdistyring* til kontroll av virksomheten gjennom å foreskrive normer og verdier som skal legges til grunn for og utvikles gjennom pedagogisk praksis.

Når det gjelder styringens virkemidler, kan vi skille mellom fire hovedkategorier. *Legale virkemidler* (juridisk styring) gir bestemte regler for atferd gjennom for eksempel lover, forskrifter, reglementer, instruksjoner og planer. Et skolesystem dominert av legale virkemidler får gjerne en hierarkisk autoritetsstruktur med sterk sentral beslutningsmyndighet. I den norske skolens historie har legale virkemidler vært sentrale styringsverktøy, blant annet for å sikre at elevene får lik behandling og like muligheter uavhengig av bosted og sosial bakgrunn. Innholdsstyring gjennom relativt detaljerte læreplaner med status som forskrifter, har også vært et sentralt virkemiddel i denne sammenheng. *Finansielle virkemidler* (økonomisk styring) gir føringer på hvilke formål eller tiltak som skal tilgodeses med økonomiske midler. I Norge har finansielle virkemidler også vært sentrale for å sikre like opplæringsmuligheter uavhengig av for eksempel kommunal økonomi. Tidligere ble dette virkemidlet brukt aktivt overfor kommuner og fylkeskommuner gjennom øremerkede midler for å regulere hvor innsatsen skulle settes inn. Etter overgangen til et rammebasert inntektssystem for kommunene, gis i dag bevilgningene stort sett som rammebevilgninger som gir større rom for prioriteringer på det lokale planet, både mellom ulike samfunnssektorer og innenfor utdanningssektoren. *Informative virkemidler* (ideologisk styring, verdistyring) anvendes av sentrale myndigheter for å formidle kunnskap og informasjon som underlag for lokale beslutninger, det være seg på skoleeiernivå eller i klasserommet. Slike virkemidler baserer seg i liten grad på kontroll og sanksjoner, og gir dermed større lokalt spillerom enn legale og finansielle styringsredskaper. Den fjerde kategorien av virkemidler er *vurderende virkemidler* der tilsyn og resultatkontroll står sentralt. Opplæringsvirksomheten vurderes da med hensyn til lover- og forskrifter og måloppnåelse. En slik tilbakerapportering om skoleeiernes oppfølging av statlig politikk og de pedagogiske, juridiske og samfunnsmessige effektene av virksomheten, vil så i neste omgang gi grunnlag for sanksjoner, nye forvaltningsmessige tiltak og ny politikkutforming. Det er ofte nær sammenheng og overlapping mellom styringskategoriene. Økonomiske virkemidler er for eksempel gjerne hjemlet i lov (for utdyping, se for eksempel NOU 1995:18). På et gitt historisk tidspunkt vil nasjonale myndigheter anvende både ulike former for statlig styring og ulike virkemidler, men vektleggingen mellom dem vil variere.

I St. meld. nr. 30 (2003 -2004) kan vi finne elementer av regelstyring og anvendelse av legale virkemidler gjennom for eksempel at læreplaner er forskriftsfestet. Men regelstyringen bekreftes også gjennom kontroll og tilsyn for å sikre at tilbudene er i samsvar med forskriftene og enkeltindividenes rettigheter. Med *Kultur for læring* og Kunnskapsløftet introduseres imidlertid for alvor resultatstyring og forventningsstyring i norsk grunnopplæring. Det innebærer større handlingsrom og flere frihetsgrader for skoleeier, skolen og læreren. Sentrale virkemidler i styringen blir kompetansemål, kvalitetsvurderingssystem med nasjonale prøver, internasjonale kunnskapsprøver, vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, utvikling av skoler som lærende organisasjoner og innføring av kraftfull og tydelig skoleledelse og tilrettelegging for kompetanseutvikling for lærere. Som vi skal se nedenfor, ble noen av disse virkemidlene, for eksempel nasjonale prøver (St. prp. nr. 1 (2002-2003). Tillegg nr. 3), lansert før innføringen av Kunnskapsløftet i 2006, men de må ses som en del av endringen av den statlige styringen av sektoren. Rasjonalen bak nasjonale prøver ble på mange måter først klart når ny læreplan med kompetansemål kommer et par år senere. Med Kunnskapsløftet aksentueres for alvor spenningen mellom regel- og innholdsstyring på den ene siden og mål- og resultatstyring på den andre siden.

Bak Kunnskapsløftet lå tre hovedbegrunnelser. For det første hadde Norge i løpet av relativt kort tid utviklet seg fra å være et homogent til et pluralistisk samfunn. Den nye reformen skal møte det nye etniske, religiøse og kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet, men også mangfoldet når det gjelder den enkeltes behov og ønsker, evner og interesser. For det andre viste myndighetene til de betydelige endringene i arbeidslivet. Stikkord i denne sammenheng er kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomien. I det samfunn som nå vokser fram, er utdanning og utdanningsnivået i stigende grad avgjørende både for den enkelte og nasjonen. Det er stor etterspørsel etter utdanning og kunnskap i et livslangt perspektiv. Det gjelder både den grunnleggende utdanningen som styrker fellesforståelse, stimulerer nysgjerrighet og som gir forutsetning for videre læring, og den spesialiserte opplæringen tilpasset de konkrete behovene i arbeidslivet.

Den tredje begrunnelsen sprang ut av bekymringen for nivået i norsk utdanning. Globaliseringen innebærer at nasjonen i mye større grad må konkurrere i et internasjonalt marked. Kunnskap og kompetanse er vår viktigste konkurransefaktor i en global kunnskapsøkonomi. Når vi i stadig sterkere grad skal leve av vettet framover, var det derfor bekymringsfullt at norsk skole syntes å ligge etter de nasjoner vi gjerne vil sammenligne oss med. Vi fikk ikke nok "...kompetanse ut av befolkningens talent" (NOU 1988:28). Med offentliggjøringen av PISA 2000 i desember 2001, ble dette siste argumentet styrket. I manges øyne bekreftet undersøkelsen antakelsen om at norske skoleelever var middelmådige i lesning, matematikk og naturfag. Gjennom Kunnskapsløftet ønsket regjeringen og et samlet Storting å utvikle en skole som orienterer seg sterkere mot grunnleggende ferdigheter og arbeidslivets kompetanse- og effektivitetskrav.

Hvorfor leverte så ikke grunnopplæringen slik den var formet bare et tiår tidligere gjennom 90-tallsreformene, i forhold til disse kravene og forventningene? De politiske myndighetene beskrev norsk utdanning som et system hvor institusjoner, lærere og elever var ufrie. Den norske skolen representerte handlingstvang og ensretting i en tid som etterspurte individuell valgfrihet og større mangfold. Den 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. Gjennom en ny reform som svekket slike former for nasjonal styring og ved å prioritere andre virkemidler, ville de politiske myndighetene fremme kvaliteten og øke mangfoldet i norsk skole. Reformens ambisjon er derfor et systemskifte i norsk utdanningspolitikk.

Med St. meld. nr. 30 (2003 -2004) og den nye utdanningsreformen ville Samarbeidsregjeringen under statsminister Kjell Magne Bondeviks ledelse (2001 – 2005), på denne bakgrunn introdusere et utdanningspolitisk systemskifte for å gi større rom for lokalt initiativ og skapertrang. Den rød-grønne regjeringen under ledelse av statsminister Jens Stoltenberg, som tok over etter valget høsten 2005, så det samme behovet for endringer i styringsformen og gjennomfører nå dette systemskiftet i norsk grunnopplæring. Den nye regjeringen kuttet imidlertid ned antallet av nasjonale prøver, utelukket videregående opplæring og ønsket ikke å bruke offentliggjøring av elevenes resultater på nasjonale prøver som virkemiddel for å fremme lokal ansvarlighet og brukerorientering.

Samarbeidsregjeringen og daværende utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet beskrev det nye styringsregimet som skulle innføres, 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.

I foredrag og debatter understreket statsråden om og om igjen at den statlige ensrettingen skulle avløses av en mangfoldighet som forutsatte at den detaljregulerte sentrale styringen, ble erstattet av et desentralisert ansvar. Det første skrittet mot økt desentralisering ble tatt allerede våren 2002 da alle kommuner og skoler mottok en såkalt *Vær aktiv-plakat* fra statsråden. Her oppfordret hun til mer variert bruk av skoledagen og skoleåret, til variert organisering av elevgrupper og pedagogisk-personale, til tilpasning av læreplanen til lokale forhold, til bruk av nye yrkesgrupper i skolen, til differensiert lønn og til lokale forsøk.

Samarbeidsregjeringen fulgte opp med en rekke reformer som alle hadde som formål å svekke den sentrale statlige styringen av skolen til fordel for økt kommunalt og lokalt handlingsrom. I sammenheng med *Vær aktiv-plakaten*, opprettet regjeringen i 2002 en ordning med bonus- og demonstrasjonsskoler som innebar utbetaling av en pengepremie til skoler som var spesielt utviklingsorienterte. Det ble videre åpnet for at lærere kunne få individuelle lønnsplagslag etter innsats. I 2003 ble forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsbetingelser overført fra staten til kommunene. Samme år ble skolenes

handlingsrom utvidet gjennom endringer i Opplæringsloven ved at de tradisjonelle klassesdelingslinjene med et bestemt delingstall i barneskolen og i ungdomsskolen, ble erstattet av en ordning som ga skolene frihet til å dele elevene i grupper etter behov (§ 8.2). Også Samarbeidsregjeringens endringer i friskoleloven, var et virkemiddel for å svekke den nasjonale ensrettingen. Med Kunnskapsløftet og de nye læreplanene, ble den statlige verdistyringen gjennom relativt detaljerte nasjonale fagplaner, betydelig svekket.

Fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen

I løpet av 90-tallet ble den statlige styringen av utdanningssektoren satt på den politiske dagsordenen i forlengelsen av Hermansen-utvalgets utredning ”*En bedre organisert stat*” som ble lagt fram i 1989 (NOU 1989:5). Utredningen inneholdt en omfattende drøfting av statlige virksomheter. Årene som fulgte ble preget av omfattende reformer og omorganiseringer i statsforvaltningen. For utdanningssektoren som innenfor andre sektorer, ble mål- og resultatstyring et retningsgivende styringsprinsipp (jf. St. meld. nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring av utdanningssektoren*).

I forbindelse med Ot .prp. nr. 46 (1997-98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (Opplæringsloven) drøftet Stortinget sentrale styringsprinsipper og styringsvirkemidler (Innst. O. nr. 70 (1997-1998)). Her ble det lagt til grunn at rettighetslovgivning og lovfestede, nasjonale standardkrav skulle være de viktigste styringsvirkemidlene for å oppnå målet om et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av geografi, økonomi, kjønn eller sosial tilhørighet. Gjennom individuelle rettigheter, nasjonalt fastsatte læreplaner, nasjonale krav til lærernes og skoleledernes kompetanse, nasjonale krav til ressursinnsats, forsterkning av det statlige tilsynet og individuell klageadgang til staten, skulle likeverdig rett til opplæring sikres. Organiseringen av opplæringsvirksomheten skulle imidlertid i stor grad overlates til skoleeier. Innenfor nasjonale rammer skulle det være rom for lokal tilpasning og pedagogisk frihet.

Selv om rammestyring over lengre tid hadde vært et viktig styringsprinsipp i forholdet mellom staten og kommunesektoren, konkluderte en offentlig utredning i 2000 fra det såkalte Oppgavefordelingsutvalget *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, NOU 2000:22) og den påfølgende St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, med at detaljstyringen av kommunesektoren likevel har økt. Regelverk, øremerkede tilskudd, plan- og rapporteringskrav mv. var blitt benyttet i stadig økende grad. I St. meld. nr. 31 (2000-2001) het det bl.a.:

Regjeringen mener at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret sammen med krav til rapportering og statlig innsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer. (St. meld. nr. 31 (2000-2001, s. 23)

Det kommunale selvstyret grunnis tradisjonelt ut fra verdiene frihet, deltakelse og effektivitet (se f.eks St. meld. nr. 31 (2000-2001), s.11). Kommunalt selvstyre er en verdi i seg selv, ved at den enkelte borger gis innflytelse og mulighet til å påvirke egen hverdag. Lokalt selvstyre og lokal beslutningsmyndighet er samtidig viktig for å sikre at ressursene utnyttes effektivt, og for at kommunesektoren selv tar ansvar for kvaliteten, omfanget og utviklingen av sitt tjenestetilbud. Utover kvaliteten på tjenestene, er hensynet til innbyggerne, dvs. brukerne, ofte relatert til to forhold: hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester. Den enkelte bruker legger neppe avgjørende vekt på om en offentlig tjeneste er statlig, fylkeskommunal eller kommunal. Det vesentlige er om det gis et helhetlig og sammenhengende tilbud, med god kvalitet og tilgjengelighet. Nasjonale mål er knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter.

Kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Det er en utfordring å utforme relasjonen mellom staten og kommunesektoren slik at det tas hensyn til statens behov for å styre kommunesektoren, samtidig som det kommunale selvstyret respekteres. Ved tusenårsskiftet var det imidlertid en gjennomgående konklusjon i analysene av statlig styring at styringssystemet var i ubalanse til fordel for statlig detaljstyring. En rapport fra Statskonsult i 1998 slo fast at lovbasert styring, finansiell styring, innholdsstyring (faglig styring gjennom læreplaner) og tariffavtaler var de mest sentrale styringsvirkemidlene som departementet gjorde bruk av innenfor utdanningssektoren. Ovenfor kommunesektoren var den lov- og avtalebaserte styringen relativt omfattende og detaljert, selv om det hadde skjedd betydelige forenklinger i løpet av 1990-tallet (Statskonsult 1998).

Parallelt med ambisjonene om desentralisering av myndighet og oppgaver, skjer det en reorganisering på nasjonalt nivå. Regjeringen la den 19. mars 1999 fram St. meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål*. Meldingen omhandlet bl.a. en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den videregående opplæringen. Regjeringen gikk her inn for å styrke og koordinere arbeidet med utvikling og vurdering av skoleverket gjennom å samle ansvaret for denne type oppgaver og kompetanse i én instans, et nasjonalt utviklingscenter. Senteret skulle bidra til et mer helhetlig perspektiv på læring, forsøks- og utviklingsarbeid, forskning og vurdering. Opprettelsen av Nasjonalt utviklingscenter for læring og utvikling (Læringscenteret) 1. september 2000 medførte at en fikk ett organ som kunne skjøtte sentrale utviklings- og informasjonsoppgaver. I St.meld. nr. 28 (1998-99) ble formålet med å opprette et nasjonalt utviklingscenter formulert slik, jf. kapittel 7.3.1:

- *å samle oppgaver med relevans og sammenheng på én stad og skape eit breitt miljø slik at ein oppnår heilskapleg oversikt og samla kompetanse på område som har sammenheng med kvarandre.*
- *å få eit organ som er i stand til å skjøtte sentrale utviklings- og informasjonsoppgaver overfor departement, kommunar, fylkeskommunar, skolar og lærebedrifter.*

Departementet oppsummerte senterets hovedoppgaver slik (St.prp. nr. 38 (1999-2000) *Opprettelsen av Nasjonalt senter for læring og utvikling*):

- Initiere og iverksette evalueringer, forskning, forsøks- og utviklingsarbeid
- Formidle resultater fra forskning og utviklingsprosjekter
- Ta initiativ som kan gi støtte og veiledning i lokalt utviklingsarbeid
- Utvikle læremidler, f.eks. materiell til språkopplæring, temahefter og annet hjelpemateriell
- Koordinere arbeidet med innhenting av statistikk og andre utviklingsdata til bruk for både senteret, departementet og utdanningssektoren som helhet
- Utarbeide veiledninger og forslag til læreplaner ut fra mål og retningslinjer trukket opp av departementet
- Utvikle nye prøve- og vurderingsformer i elev- og lærlingvurderingen
- Distribudere trykte og elektroniske læremidler tilrettelagt for opplæringsbruk

Det var i hovedsak utviklingsoppgavene som skulle stå i fokus for senterets arbeid. Forvaltningsoppgavene som senteret skulle ivareta, ville i hovedsak være en videreføring av de forvaltningsoppgavene som tidligere hadde vært utført av Nasjonalt læremiddelsenter (NLS) og Eksamenssekretariatet ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus (SUE).

I den første av sine to innstillinger foreslo Kvalitetsutvalget at det ble opprettet en egen enhet på sentralt hold som fikk et overordnet ansvar for kvalitetsvurderingen. Utvalget konstaterte at evalueringen av norsk skole var høyst mangelfull og at Norge i internasjonal sammenheng lå langt tilbake på dette området. Norge var et av få land i Europa som manglet et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen. Systematiske data både når det gjaldt opplæringens prosesser og resultater manglet. Skoler og skoleeiere tok ikke systematisk i bruk kartleggings- og læringsstøttende prøver, og skoleeierne fulgte heller ikke opp den skolebaserte vurderingen. Utvalget tok derfor til orde for en betydelig oppgradering av den nasjonale evalueringen gjennom etablering av et eget nasjonalt system som framfor alt skulle vurdere elevenes læringsutbytte med hensyn til kunnskaper, ferdigheter og holdninger. For å sikre at enheten som skulle forvalte dette systemet, ikke ble en politisk instans, mente utvalget at enheten burde skilles ut fra Læringscenteret, som primært hadde ansvaret for informasjons-, utviklings- og veiledningsoppgaver.

Et klart skille mellom politikk og forvaltning/profesjonell styring er et sentralt prinsipp i den nye ideologien for statlig styring som vokste fram på 90-tallet, ofte omtalt som New Public Management. Kvalitetsutvalgets anbefalinger var også i tråd med utviklingen i Sverige, der den sentrale forvaltningsmyndigheten ble delt i to i mars 2003. *Statens skolverk* skulle konsentrere seg om kvalitetskontroll og inspeksjon, mens *Myndigheten för*

skolutvekkling skulle forvalte den utviklingsstøttende virksomheten (Aasen og Prøitz 2004). I Norge valgte imidlertid myndighetene å skille politikk og forvaltning, men ikke forvaltningen av kontrolloppgavene fra utviklingsoppgavene, slik Kvalitetsutvalget hadde anbefalt. Etter anbefaling fra Statskonsult (Statskonsult 2001) og en arbeidsgruppe nedsatt av departementet (KUF 2001), besluttet regjeringen å etablere en ny nasjonal institusjon, et nytt sentralt forvaltningsorgan, under KUF. Oppgavene til Læringscenteret skulle være en grunnstamme i den nye institusjonen, men institusjonen skulle få oppgaver og ansvar som gikk utover det Læringscenteret hadde hatt. Reelt var det tale om å avvikle Læringscenteret og etablere en ny institusjon.

Den statlige utdanningsadministrasjonen ble omorganisert i juni 2004. Det ble etablert et eget utdanningsdirektorat med hovedansvaret for kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering av grunnskolen og videregående opplæring. Utdanningsdirektoratet skulle også ha sentrale forvaltningsoppgaver og få ansvaret for tilsyn (St.prp. nr 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004). Direktoratet for utvikling i grunnskole og videregående opplæring - Utdanningsdirektoratet - fikk omkring 200 ansatte og inkluderte det daværende Læringscenteret og Statens spesialpedagogiske støttesystem (Statsped). Utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet uttalte at opprettelsen av Utdanningsdirektoratet skal gjøre norsk skole enda bedre: *”Utdanningsdirektoratet skal være en dynamo i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Samtidig er det skoleeierne og skolene selv som har hovedansvaret for at endring og utvikling skjer”*, sa Clemet (Pressemelding fra Utdannings- og forskningsdepartementet 26. januar 2004). Utdanningsdirektoratet skulle blant annet ha ansvaret for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (nettportalen Skoleporten.no og nasjonale prøver), som var etablert i 2003 (St. prp. nr. 1 (2002-2003). Tillegg nr. 3), for kvalitetsutvikling, for tilsyn og ha ulike forvaltningsoppgaver. I tillegg skulle direktoratet ha embetsstyringen av fylkesmennenes utdanningsavdelinger. Omkring 25 ansatte ble overflyttet fra Utdanningsdepartementet til Utdanningsdirektoratet ved opprettelsen.

I juridisk og statsvitenskapelig faglitteratur er det flere ulike definisjoner eller beskrivelser av hva et direktorat er. I følge Direktoratshåndboka, utgitt av Administrasjonsdepartementet februar 1993, er et direktorat et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) oppgaver og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov. Dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Et direktorat arbeider med hele landet som virkefelt og er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.

Hensikten med opprettelsen av direktorater har ofte vært at direktoratene skulle utføre det løpende, praktiske og faglige arbeidet, mens politikken var forbeholdt det overordnede departement. For direktoratene er det imidlertid også en viktig funksjon å legge faglige premisser og gi faglige råd som grunnlag for departementets veivalg. Fra departementshold har det vært gitt klart uttrykk for at direktoratene ikke må framstå som politiske aktører, f. eks. ved å opptre som kamporganisasjoner mot eget departement eller drive

lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Dette anses å være i strid med god forvaltningsskikk. Men samtidig understrekes det at direktoratsledere fritt og offentlig kan uttale seg om spørsmål på sitt fagfelt.

Direktoratene er ordinære forvaltningsorgan. Hermansenutvalget (NOU 1989:5, *En bedre organisert stat*) peker på at ordinære forvaltningsorgan brukes for følgende virksomhetstyper:

- direkte myndighetsutøvelse; oftest basert på lovgivning, regelverk og forskrifter
- virksomheter som stiller særlige krav til samordning med andre statlige virksomheter
- virksomheter som driver direkte statlig virkemiddeldisponering under strenge krav til bl. a. rettssikkerhet
- fordelingsadministrasjon; dvs. organer som bl.a. driver politisk definert inntektsomfordeling i samfunnet
- kontroll og tilsynsvirksomheter
- tjenesteyting når det er snakk om å tilby:
 - kollektive goder (eks. politi eller vegvesenet)
 - individualiserbare goder når det er snakk om grunnleggende frie tjenester eller tjenester som skal tilbys med begrenset og ikke kostnadsbasert betaling (sykehussektoren).

Dette tilsier at direktoratsformen brukes for de statlige virksomheter der overordnede myndigheters behov for direkte styringsmuligheter er størst. Anvendelsen av styringsmulighetene kan imidlertid variere.

Systemskifte

Både regjeringen og Stortinget sluttet seg til Oppgavefordelingsutvalgets konklusjon om at det kommunale selvstyret hadde blitt svekket som følge av statens bruk av detaljstyrende virkemidler som regelverk, øremerkede tilskudd, handlingsplaner, plankrav, rapporteringskrav, statlig tilsyn og kontroll (NOU 2000:22). Det statlige detaljstyret måtte derfor reduseres og det kommunale handlingsrommet økes. Gjennom desentralisering av oppgaver og myndighet skulle ansvaret for beslutningene og oppgaveløsningen flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Styringsfilosofien innebar at statens styring av grunnopplæringen skulle begrenses, mens kommunesektoren skulle få større handlingsrom. Når det gjaldt det statlige, regionale styringsleddet, gikk både Oppgavefordelingsutvalget, regjeringen og Stortinget inn for at det skulle effektiviseres og samordnes. Det statlig-regionale nivået og dermed også Statens utdanningskontor, skulle konsentrere seg om formidlingen av nasjonale mål, om veiledning angående lover og regelverk, om behandling av klagesaker, om kontroll med at lov- og regelverket ble etterlevd. Etterlevelse av rettssikkerheten ble understreket særlig. Utvalget foreslo på denne bakgrunn at utdanningskontorene ble integrert i fylkesmannsembetet. Forslaget fikk enstemmig tilslutning i Stortinget under behandlingen av St. meld. nr. 31 (2000-2001). Da Stortinget

under budsjettbehandlingen høsten 2001 behandlet utdanningskontorenes nye oppgaver, opponerte imidlertid flertallet i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen mot at de statlige-regionale oppgaver skulle begrenses til tilsyn, kontroll, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale saker. Komiteen mente at utdanningskontorene fremdeles burde ha en pådriverrolle. Flertallet i komiteen mente at kontorene burde bruke mindre ressurser på kontroll og rapportering og i stedet prioritere utviklings- og veiledningsoppgaver i forhold til en målbevisst kvalitetsutvikling i skolene (Telhaug og Mediås 2003).

I de to offentlige utredningene som lå til grunn for Kunnskapsløftet (NOU 2002: 10, og NOU 2003: 16), er styrkingen av skoleeiers rolle når det er tale om plassering av oppgaver og ansvar i utdanningssektoren, understreket. Utvalget har som en hovedpremiss at skoleeier ved kommune og fylkeskommune må bevisstgjøres om sitt ansvar og settes i bedre stand til å lede grunnopplæringens utvikling. Her het det også at kommune og fylkeskommune skal forstås som det politiske/folkevalgte forvaltningsnivå (NOU 2002:10). Også Kvalitetsutvalget foreslo at Statens utdanningskontor ble avviklet da dette styringsleddet blant annet førte til en ansvarsfraskrivelse fra skoleeiers og statens side, og at det medførte en unødvendig byråkratisering. Utvalget foreslo at tilsyns og klagebehandling ble overført til fylkesmannen, mens høgskole- og universitetsmiljøene fikk ansvar for kvalitetsutvikling i skolen etter anbudsrunder.

Endring i den statlige styringen og en styrking av skoleeiers myndighet og ansvar, er en hovedpremiss for den tenkning som ligger til grunn for St. meld. nr. 30 (2003-2004). For å understreke dette grunnleggende forholdet, ble derfor også her det nye styringssystemet omtalt som et systemskifte. Kunnskapsløftet og de reformene som gikk forut for og som understøtter reformen, innfører et tydeligere skille mellom politisk styring og profesjonell styring, og reformene overfører myndighet og ansvar fra sentralt til lokalt beslutningsnivå. Stortinget som politisk myndighet, fastsetter nasjonale mål, blant annet gjennom fagplanene. Skoleeier og institusjonene får en viktig rolle når det gjelder å allokere ressurser til skolesektoren og definere innhold, metoder og virkemidler for å realisere reformens mål og intensjoner, blant annet gjennom lokale læreplaner. Skolene og lærerne ansvarliggjøres, men de stilles også til regnskap for undervisningens kvalitet og elevenes læringsutbytte. Nasjonale myndigheter vil derfor kontrollere hvordan skolen ivaretar juridiske forpliktelser, mandatet i det nasjonale læreplanverket og om elevene lærer det de skal lære (læringsutbyttet). Gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og fylkesmannens tilsynsfunksjon institusjonaliseres derfor evaluering og kontroll som statlig styringsverktøy. Skolen skal i større grad enn tidligere styres ved hjelp av kunnskap om forvaltningspraksis og resultater.

Den norske skolen har tradisjonelt vært utviklet og kontrollert gjennom en kombinasjon av sterk regelstyring gjennom legale og finansielle virkemidler, og verdistyring i form av for eksempel formålsparagraf og nasjonale læreplaner med relativt detaljerte fagplaner. Systemskiftet som gjennomføres med Kunnskapsløftet, har lokal autonomi,

bemyndiggjøring og ansvarliggjøring av skoleeier og den enkelte skole som utdanningspolitisk merkesak. Målstyring og forventningsstyring er blitt dominerende styringsform, og staten prioriterer rammebevilgninger, informative virkemidler, tilsyn og evaluering. Når den enkelte skole og lærerprofesjonen bemyndiggjøres og stilles til ansvar, betyr det at skolene oppfattes som egne resultatenheter som utad skal stå til regnskap for beslutninger som fattes, den pedagogiske praksis og resultater som oppnås.

Som ledd i implementeringen av reformen, har som vi har sett ovenfor, sentrale politiske myndigheter bevilget særskilte midler for å styrke kompetansen til skoleeiere, skoleledere, lærere og instruktører i grunnopplæringen. Det er også bevilget midler til lokalt forankret utviklingsarbeid. På den andre siden er nasjonale tilsyns- og revisjonsordninger styrket. Med Kunnskapsløftet er det med andre ord tatt grep som endrer norsk grunnopplæring både ovenfra og nedenfra. Det nye styringssystemet er basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvarsplassering, stor lokal handlefrihet, et godt støtte- og veiledningsapparat og kunnskap om forvaltning og resultater. Men med Kunnskapsløftet aksentueres også spenningsforholdet mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre.

I regjeringens oppfølging av den siste maktutredningen (NOU 2003: 19) i St. meld. nr. 17 (2004-2005) *Makt og demokrati*, drøftes forholdet mellom staten og kommunene. Regjeringen understreker at den vil arbeide kontinuerlig for å øke det kommunale selvstyret, og vise den nødvendige vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der ønsket om statlig styring står mot lokal autonomi. I meldingen framheves Kunnskapsløftet blant viktige initiativ fra regjeringen for å styrke det lokale selvstyret: *Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring, jf. Innst. S. nr. 268 (2003-2004), vil dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering av opplæringen reduseres, og det vil skje en oppmykning av nasjonale regler om fag- og timefordelingen som vil gi skolene større mulighet til lokal og individuell tilpassing. Samlet sett skjer det et systemskifte i styringen av skolen.*

Etter regjeringsskiftet i 2005 har politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet stadig understreket skoleeiers sentrale rolle i det nye styringssystemet. Kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell uttalte for eksempel følgende i en tale til Landskonferansen i Oslo 1. november 2007:

Eg er uroa når eg ser utfallet av det nasjonale tilsynet i 2006 og 2007 innafor heilt sentrale punkt i opplæringslova. Resultata viser at om lag 70 prosent av kommunane ikkje oppfylte kravet om at skoleeigar skal ha eit forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om krava i lov og forskrift blir følgde. Det viser seg også at 80 av 90 kommunar og 17 av 18 fylkeskommunar ikkje oppfylte lovkrava om tilpassa opplæring og spesialundervisning. Dette er ikkje ein situasjon vi kan leve med, og vi vil nå saman med KS arbeide for å styrke den kommunale styringa med skolesektoren slik at norske elevar får oppfylte sine rettar og slik at vi når dei faglege resultata vi bør nå. Eg er heller ikkje strålende fornøgd med ressursinnsatsen vi ser på skoleområdet. For lite av dei ekstra midlane til kommunane dei siste åra har gått til skole. Vi står framfor mange viktige diskusjonar om korleis vi kan styrke skolen innafor det desentraliserte systemet vårt.

Hvordan staten kan styre og styrke fristilte skoleeiere og skoler, har etter hvert blitt et sentralt spørsmål. To år etter at implementeringen av Kunnskapsløftet startet, la Stoltenberg-II-regjeringen fram sin tilråding til Stortinget 13. juni 2008 gjennom St. meld. nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*. Her understrekes det at opplæringslovgivingen de siste tiår på forskjellige måter har utvidet det lokale handlingsrommet og at Kunnskapsløftet forsterker denne utviklingen.

I St. meld. nr. 31 understreker regjeringen at et større ansvar for skoleeier forutsetter evne og vilje til å ta ansvar for og forbedre kvaliteten i opplæringen. Den understreker også at det er nødvendig at den enkelte skole besitter kompetanse som gir et grunnlag for god opplæring for elevene. Samtidig må skoleeier ha kompetanse til å vurdere sterke og svake sider ved skolene i kommunen, og styringsvilje og evne til å iverksette og pålegge tiltak der det er nødvendig.

I meldingen heter det videre at det har vært et sentralt premiss for utvidelsene av det lokale handlingsrommet at skoleeierne etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer og er aktive kvalitetsutviklere. Skoleeierne skal følge opp resultatene fra virksomhetsbaserte vurderinger og nasjonale kvalitetsvurderinger, bl.a. gjennom dialog med skolene. Dessuten skal kommunene ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået og sørge for at personalet har nødvendig kompetanse. Skoleeierne forventes også å følge opp skolene med faglig støtte og organisasjonsutvikling, og har også en veilednings- og kontrollfunksjon overfor den enkelte skole.

Meldingen viser til at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av grunnskolen og statlig tilsynsvirksomhet har avdekket at mange kommuner ikke fyller rollen som skoleeier på en tilfredsstillende måte. Det er også indikasjoner på at Kunnskapsløftets krav om lokalt arbeid med læreplaner og vurdering er for krevende for en del skoleeiere og skoler, og at det brukes unødvendig mye tid og ressurser på dette. På denne bakgrunn mener Kunnskapsdepartementet at det er grunn til å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen. Meldingen fremmer flere tiltak for å bedre oppfølging av grunnopplæringen både på lokalt og statlig nivå. Flere av disse tiltakene innebærer en mer aktiv statlig styring, som skal sikre at alle skoleeiere og skoler i større grad kan ivareta elevenes rettigheter og samtidig ta i bruk det lokale handlingsrommet på en målrettet og effektiv måte. Tiltakene skal også styrke det lokale nivået og gi skoleeiere bedre mulighet for å drive godt utviklingsarbeid. Departementet vil bidra til å styrke kompetansen på skoleeiernivået slik at det i større grad blir i stand til å omforme nasjonale styringsdokumenter til operative styringsredskaper lokalt. Staten skal videre utvikle felles verktøy og veiledninger til bruk lokalt. Innføringen av veiledende fagplaner kan karakteriseres som et vesentlig brudd med prinsippene i den nye læreplanen. Endelig skal det statlige nivået styrke og målrette tilsynet. Departementet vil bedre systemer for

kvalitetsvurdering og innføre kommunal plikt til å utarbeide en rapport om tilstanden i sektoren. Samlet varsler meldingen om en klarere nasjonal styring av skolen:

Det skal være godt rom for faglig skjønn og lokale tilpasninger, og kort vei for lærere, foreldre og elever til de som tar beslutninger om skolene. Det er imidlertid også behov for å styrke den nasjonale styringen med skolepolitikken. Det er et viktig nasjonalt lederansvar å sikre at sentrale mål som er satt for skolen, blir nådd. Regjeringen vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen, men også stille krav til og støtte opp om sterkere lokal ledelse (St. meld. nr. 31 (2007-2008), s. 11).

Gjennom St. meld. nr. 31 (2007 – 2008) tilrår regjeringen en betydelig styrking av den statlige styringen gjennom tilsyn og veiledning. Samtidig legger den også trykk på ansvarliggjøringen av skoleeier ved å stille større krav til skoleeiere om å ha gode kvalitetsikringsystemer, til skoler om å innrapportere om tilstanden i skolene og til skoleledelsen om kompetanse på flere områder enn tidligere. Regjeringen er også tydelig bekymret for at mange kommuner er så små at de ikke har den faglige kompetansen som skal til for å følge opp skolene og elevenes læring. Det stilles også spørsmålstegn ved hvordan mange kommuner har valgt å organisere utdanningssektoren (Colbjørnsen 2008). Før Kunnskapsløftet er implementert, reises det gjennom regjeringens tilrådinge med andre ord tvil om helt grunnleggende forhold ved Kunnskapsløftet som styringsreform. Det er med andre ord på mange måter uklarhet rundt det annonserte systemskiftet som bærebjelke i Kunnskapsløftets innholds- og strukturreform.

Kapittel 4

Sentrale aktørers forventninger og vurderinger

Formålet med intervjusamtalene

Staten er formuleringsarenaen og vedtar nasjonale mål og strategiske utviklingstiltak for grunnopplæringen. I dette kapitlet presenteres resultatene fra intervjusamtaler på nasjonalt nivå. Vi undersøker hvordan statlige aktører oppfatter og vurderer styringsdelen av Kunnskapsløftet. Hvordan forstås styringssystemet, hvordan er desentralisert beslutningsmyndighet og ansvars plassering tolket og operasjonalisert? Hvordan er forholdet mellom innholdet i reformdokumentene og aktørenes oppfatninger og vurderinger av reformen? Hvordan vurderes implementeringen av reformen? Hvordan kan oppfatninger og vurderinger av styringssystemets intensjoner og struktur forstås med utgangspunkt i ulike teoretiske perspektiv på styring?

I kapittel 3 gjennomgikk vi de sentrale reformdokumentene og beskrev nasjonale mål og midler i den nye styringsmodellen. I dette kapitlet ser vi på forholdet mellom reformdokumentene, slik vi har presentert dem i kapittel 3 og tolkninger, forventninger og vurderinger slik de kommer til uttrykk gjennom tolv intervjusamtaler⁶ med representanter for nasjonale politiske beslutningsmyndigheter, sentraladministrasjonen og partene i arbeidslivet (se kapittel 2).

Våre informanter er valgt ut fordi de ut fra sin posisjon i grunnopplæringssystemet må forventes å ha god kjennskap til hele eller deler av reformen Kunnskapsløftet. De er politikere, byråkrater eller representanter for partene i arbeidslivet som har hatt eller har ansvar for reformen. Flere av de intervjuede har vært knyttet til grunnopplæringssektoren i årevis og har hatt ulike posisjoner i og omkring statlig utdanningsadministrasjon. Følgende anonymiserte informanter har bidratt med informasjon:

Departement	Direktorat	Storting	Partene i arbeidslivet
D1	Di1	S1	P1
D2	Di2	S2	
D3	Di3		
	Di4		
	Di5		
	Di6		

⁶ I utgangspunktet 13, se kapittel 2.

Intensjonen: Kunnskapsløftet som systemskifte

Da Stortingsmelding 30 2003-2004 *Kultur for læring* ble fremmet våren 2004, ble styringsdelen av reformen omtalt som et systemskifte. Innføringen av ny styringsmodell var en forutsetning for at skolene kunne gjennomføre reformen.

For at skolene skal greie det, trengs et systemskifte i måten skolene styres på. Nasjonale myndigheter må tillate større mangfold i de løsninger og arbeidsmåter som velges, slik at disse er tilpasset situasjonen for den enkelte elev, lærer og skole. Staten skal sette mål og bidra med gode rammebetingelser, støtte og veiledning. Samtidig må det vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar (St. meld. nr. 30 (2003-2004), s 3).

Endringene som lanseres med Kunnskapsløftet kan imidlertid ikke forstås ene og alene på grunnlag av St. meld. nr. 30 (2003-2004). Endringene i styringssystem må, som vi har vist tidligere, ses i forlengelsen av endringsprosesser i statlig styring som har pågått over tid, både i statsadministrasjonen generelt og i grunnopplæringen spesielt. I stortingsmeldingen framheves for eksempel det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling som en viktig del av et større systemskifte (St. meld. nr. 30 2003-2004: 25). Systemskiftet var med andre ord i emning før reformen.

Allerede under Willoch-regjeringen (1981- 86) ble modernisering av offentlig sektor satt på den politiske dagsordenen. Den har senere blitt fulgt opp av skiftende regjeringer der sentrale stikkord har vært deregulering og desentralisering. I St.meld. nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*, ble målstyring beskrevet som det bærende prinsippet i styringen av utdanningssektoren. I følge Kvalitetsutvalget (NOU 2003: 16) har utviklingen siden tidlig 90-tall gått mot mer desentralisering, ved at mer myndighet er overført til skoleeierne, som igjen har delegert til de enkelte skolene. Vi har sett at Bondevik II-regjeringen tok de første skritt mot desentralisering i 2002 gjennom den såkalte Vær aktiv-plakaten. Her oppfordret Utdannings- og forskningsministeren til en mer variert bruk av skoledagen og skoleåret, til variert organisering av elevgrupper og pedagogisk personale, til tilpasning av læreplanen til lokale forhold, til bruk av nye yrkesgrupper i skolen, til differensiert lønn og lokale forsøk (Telhaug 2005). Regjeringen fulgte opp med en rekke tiltak som innføringen av bonus- og demonstrasjonsskoler, ny lov om friskoler, individuell avlønning av lærere og endringer i Opplæringslova som hadde som formål å utvide de enkelte skolers handlingsrom når det gjaldt organiseringen av skolen.

St. meld. nr. 30 (2003-2004) definerer verken begrepene system, systemskifte, eller styringssystem. I stedet konkretiseres systemskiftet i form av noen prinsipper som skal bli viktigere i styringen av grunnopplæringssystemet. Tidlig i stortingsmeldingen slås det fast at det trengs et systemskifte for at skolen skal kunne møte utfordringene fra et mer kunnskapsbasert samfunn. Med dette systemskiftet skal styringen i større grad være basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet. (St. meld. nr. 30 (2003-2004): 9). Senere i meldingen, under overskriften "Frihet, tillit og ansvar: et

systemskifte”, utdypes grunnprinsippene i det nye styringssystemet. Her inkluderes også kunnskap om resultater i vid forstand og behovet for et godt støtte- og veiledningsapparat.

Vurderingene: Kunnskapsløftet som systemskifte

I intervjusamtalene konfronterte vi informantene direkte med formuleringen i St. meld. nr. 30 (2003-2004), hvor endringene som introduseres med Kunnskapsløftet, blir omtalt som et systemskifte. Vi spurte hva informantene tenkte om dette, og hva dette systemskiftet eventuelt bestod i.

For å få flere inntak til informantenes syn på om det nye styringssystemet innebærer et større systemskifte, spurte vi om informantene oppfattet dette som et brudd med den tradisjonelle styringen av grunnopplæringen, eller om det nye styringssystemet videreførte allerede eksisterende strukturer. Vi spurte også om informantene så fellestrekk med forvaltningsreformer i Norge eller internasjonalt.

Hovedinntrykket etter analysene er for det første at det ikke eksisterer noen felles forståelse av hva begrepet systemskifte innebærer. Den typiske informant forholdt seg spørrende og gjorde forsøk på å tolke begrepet underveis i samtalen. For det andre, og det er viktig, var det få som etter å ha reflektert omkring begrepet, oppfattet at reformen i praksis innebærer et større systemskifte. Mange av informantene hadde en ganske snever forståelse av systemskifte, og tolket det som nærmest det samme som lærernes metodefrihet.

Informant D1 (i departementet) sa eksplisitt at formuleringen i stortingsmeldingen nok var ment å gjelde reformen som helhet, men at det etter D1s mening likevel bare i praksis var læreplanrevisjonen og innføringen av kompetansemål som innebar et systemskifte. D1 tilføyde at han også oppfattet det slik at det ikke lenger ligger noen anbefalinger til skoler/lærere om måter å arbeide på, som innebærer et systemskifte. For D1 var systemskiftet i praksis er det samme som nye målstyrte læreplaner og metodefrihet for de ansatte i skolen.

D3s utgangspunkt var at han oppfattet systemendring som et meget vidt begrep. Etter noe tid kom han fram til at det var metodefriheten som innebar systemskiftet. Samme tolkning av systemskifte, altså større handlingsrom for lokalt nivå for å definere innholdet i skolen, hadde også P1, informanten som representerer partene i arbeidslivet. D3 omtalte dette som friheten til å bestemme hvordan innholdet i skolen formidles. Denne informanten la likevel vekt på at metodefriheten ikke medførte større endring i struktur eller organisering.

(...) Du gir større muligheter til å ta i bruk alternative pedagogiske metoder. Det må være det som ligger i det med systemendring slik jeg ser det. Så følges ikke det nødvendigvis av noen store organisatoriske endringer. [D3]

Informant Di3 la vekt på at tydeliggjøringen av lokalt ansvar og lokale roller var selve systemskiftet. Di3 erkjente at dette likevel ikke innebærer at formell beslutningsmyndighet

er flyttet, men presiserte at systemskiftet handlet om å tydeliggjøre skoleledere og skoleeieres ansvar for skole og skoleutvikling.

Di6 i direktoratet mente at reformen står for et systemskifte, og forklarte at dette bestod i at statlige styringsvirkemidler i form av regelstyring og metodeanvisning var fjernet. Di6 nevnte også lokale lønnsforhandlinger som en del av dette systemskiftet, og antydte med dette en forståelse av at systemskiftet var underveis før reformen.

En atypisk informant var D2 fra departementet, som forstod systemskiftet i vid forstand. D2 oppfattet Kunnskapsløftets styringsstruktur som en ny form for innholdsstyring av grunnopplæringen, og skisserte et skifte der staten ikke lenger er mest konsentrert om å bygge ut strukturer og tilbud i skolen, men mer fokuserer på hva skolen leverer. Stikkordet for dette systemskiftet er innhold og kvalitet. D2 mente at systemskiftet først og fremst kom som svaret på ytre insitamenter i form av internasjonale prøver som PISA og TIMSS⁷ etc., og ikke som konsekvens av nasjonale initiativer eller modernisering av statlig styring.

Det er først disse internasjonale undersøkelsene som virkelig har satt kvalitet på dagsorden. [D2]

S2 på Stortinget var helt klar på at Kunnskapsløftet innebærer et systemskifte, og inkluderte et par av grunnprinsippene i sin forståelse av dette. S2 la vekt på at systemskiftet innebærer mindre detaljstyring og større tillit til og mer ansvarliggjøring av lærerne som pedagoger, rektorene som ledere og kommunene som skoleeiere.

Di2 i direktoratet demonstrerte kjennskap til hva Stortingsmelding 30 sier om systemskiftet, og hadde ikke problemer med å definere hva informanten selv la i begrepet: Lokal handlefrihet, mye større lokalt handlingsrom, og mye mindre statlig detaljstyring. Informanten oppfattet dette som en av kjernene i reformen. Likevel nølte Di2 noe på spørsmålet om hvorvidt et slik systemskifte har foregått i praksis. Di2 mente at dette er et skifte staten har lagt til rette for, men som lokalt nivå og skoler i varierende grad har tatt inn over seg og tatt i bruk. I intervjuet understreket Di2 at det er et skille mellom de som

(...) bruker den handlingsfriheten som på en måte har kommet. Og de som ikke bruker det. Og det skillet tror jeg kommer til å bli større! [Di2].

Di1 i direktoratet så helt bort fra grunnprinsippene i Stortingsmeldingen, og ga uttrykk for at det eneste som representerte et systemskifte, var opprettelsen av Utdanningsdirektoratet. Informanten tolket etableringen av direktoratet som et svar på en erkjennelse av at det var nødvendig med en total kapasitetsøkning i den sentrale utdanningsmyndigheten, og at forvaltningen av enkelte typer av saker, ideer og virksomhet ville ha bedre vilkår utenfor departementskonteksten [Di1].

⁷ Third International Math and Science Study.

På helt motsatt side var informant S1 på Stortinget, som slett ikke syntes at Kunnskapsløftet innebar noen systemendring. Han mente til en viss grad at de nye læreplanene ga den enkelte skole mer frihet, men ikke at skolene hadde fått betydelig større frihet:

(...) Så det at de nå skulle desentralisere og overflytte beslutningene, overlate mer til det lokale og den enkelte skole, det er for så vidt også en sånn myte som er skapt. For den friheten lå der i de gamle læreplanene, med det lille unntaket som jeg sier, som går på kravet til prosjektarbeid på ungdomstrinnet. (...) Men den store endringen var at du fikk en opprydning, på mange måter. Du fikk litt enklere, du fikk litt (...) læreplaner som ikke var så detaljrike, kanskje noe større grad av frihet på den enkelte skole, det kan ligge. [S1]

Samme oppfatning hadde Di5 i direktoratet som i samtalen ga klart uttrykk for at det nye styringssystemet ikke representerer et systemskifte nedover i systemet. Di5 begrunnet sin vurdering med at skoleeier også før reformen har hatt ansvaret for innholdet i opplæringen innen rammene av sentralt regelverk. Di5 hevdet det standpunkt at selv om de nye læreplanene gir skoleeier og den enkelte skole større autonomi med hensyn til valg av arbeidsformer, organisering og innhold, kvalifiserer ikke dette til betegnelsen systemskifte.

Vi konkluderer: Informantene på det politisk-administrative sentrale nivå oppfatter bare unntaksvis at Kunnskapsløftet i praksis fører med seg et større systemskifte. Selve begrepet systemskifte tolkes ulikt, og det forbindes bare i begrenset grad med selve styringssystemet i grunnopplæringen.

Intensjonen: Styringssystemet blant de viktigste endringene i reformen

I Kunnskapsdepartementets introduksjon på internett ble disse punktene listet opp som de viktigste endringene i norsk skole som følge av Kunnskapsløftet (Kunnskapsdepartementet 2008): Grunnleggende ferdigheter styrkes, lese- og skriveopplæring vektlegges fra første årstrinn, nye læreplaner i alle fag med tydelige mål for elevenes og lærlingenes kompetanse, ny fag- og timefordeling, ny tilbudsstruktur i videregående opplæring, lokal valgfrihet når det gjelder arbeidsformer, læremateriell og organisering av opplæringen. Nasjonale myndigheter regner altså lokal valgfrihet, et av grunnprinsippene i det nye styringssystemet, som blant de viktigste nyvinningene med Kunnskapsløftet.

Vurderingene: Styringssystemet blant de viktigste endringene i reformen

Hvilken betydning tillegger informantene styringssystemet i reformen? Forstår aktørene på sentralt nivå Kunnskapsløftet som en styrings- eller forvaltningsreform? Alle intervjuene ble rundet av med spørsmål om hva informantene mente er de viktigste målsettingene med reformen Kunnskapsløftet, og hva de vurderte som de viktigste tiltakene for å nå disse målene. Vurderingene her kan gi et bilde av informantenes vurdering av styrings- og forvaltningsdelens relative betydning.

Intervjuene gir et relativt entydig bilde av at det er innholdsdelene av reformen som først og fremst vektlegges. Alle informantene trakk i en eller annen forstand fram innholdet i opplæringen som det vesentlige, hva enten det gjaldt økt læringsutbytte for alle, styrking av grunnleggende ferdigheter eller de nye læreplanenes vekt på kompetansemål. Når informantene ga overordnede karakteristikk av reformen Kunnskapsløftet, var det begrepet innholdsreform som gikk igjen.

For D2 var for eksempel det essensielle målet med reformen å lage ”en bedre skole”. Informanten trakk ikke fram bestemte tiltak som viktigere enn andre, men understreket i stedet at utfordringen på tiltakssiden var å få grunnopplæringssystemet som helhet til å fungere, å virke sammen.

D1 vurderte læreplanen og systematisk revisjon av denne som det viktigste ved reformen.

Di6 vurderte konsentrasjonen om grunnleggende ferdigheter som det viktigste ved reformen, og vekten på grunnleggende ferdigheter bidrar til å reetablere det han kalte kjernen i skolen. Di6 understreket at de viktigste tiltakene for å nå dette hovedmålet var desentraliserte. Unntaket var nasjonale prøver. Vi fikk et inntrykk av at informanten mente desentraliseringen hadde gått for langt. I forlengelsen av resonnetet rundt de viktigste mål og midler i reformen antydte nemlig Di6 at den kommende stortingsmeldingen⁸ ville gå inn for å sanere den store mengden strategier i Kunnskapsløftet, fordi de var lite treffsikre.

Bare helt unntaksvis kom informantene i sine vurderinger av hva som er de viktigste mål og midler i reformen, inn på emner som har å gjøre med Kunnskapsløftet som styrings-, forvaltnings-, organiserings- eller strukturreform. Den lokale valgfriheten ble i liten grad framhevet, og i de tilfelle den ble det, var det i forbindelse med behovet for å føre tilsyn og kontroll med lavere forvaltningsnivå.

Di2 klassifiserte Kunnskapsløftet som en innholdsreform, men var den eneste som eksplisitt framhevet at reformen også har en forvaltningsside. Samtidig relativiserte Di2 denne synsmåten, og tok forbehold om at dette var en personlig vurdering som kunne tilskrives tidligere arbeidserfaring:

(...) det er jo også en forvaltningsreform, synes jeg. Kanskje fordi at jeg har jobbet med det fra den siden en del, slik at jeg ser de, at jeg er litt opptatt av de sidene ved det. Men jeg tenker jo at den reformen tar på alvor at vi faktisk har den forvaltningsmodellen i Norge som vi har. Med de forvaltningsnivåene og den ansvarsdelingen vi har mellom de ulike forvaltningsnivåene, ikke sant! [Di2].

⁸ I den senere stortingsmeldingen, *Kvalitet i skolen*, understreker regjeringen problemet med mange strategier: Dette antas for eksempel å kunne skape usikkerhet lokalt og å gi et utydelig nasjonalt målbilde (St. meld. nr. 31 2007-2008, s. 50).

En informant i direktoratet og en i departementet ville eller kunne ikke angi de viktigste målene med reformen.

Ut fra våre intervjuer synes det generelt ikke som om Kunnskapsløftet som styringsreform er høyt framme i bevisstheten til aktørene. Blant reformens elementer er det som vi har sett, innholdsaspektene som synes å vurderes som de viktigste med reformen.

Intensjonen: Desentralisering

I kapittel 3 ledet gjennomgangen av politisk-administrative dokumenter fram til en forståelse av Kunnskapsløftet som en reform som blant annet skal endre formell organisasjonsstruktur i grunnopplæringen. På den måten er dette en av hovedtypene forvaltningspolitiske reformer, sammen med lønns- og personalreformer, og budsjett- og økonomireformer (Lægreid og Roness 1998, Roness 1996). Med formell normativ struktur mener vi de plikter og rettigheter som spesifiserer organisasjonsdeltakernes handlinger. Formelle strukturer regulerer deltakelse og oppgaver, definisjoner og problemløsninger (Egeberg 1984). Reformen i organisasjonens formelle struktur kan berøre den vertikale aksene, og dreie seg om for eksempel mer fristilling eller mer sentralisering. Endringer i den horisontale organiseringen kan for eksempel angå spesialisering innenfor eller mellom organisasjoner på samme nivå (Jacobsen og Roness 2005).

Som vi tidligere har pekt på, må Kunnskapsløftet ses i forlengelsen av en mer langvarig moderniseringsprosess i statsapparatet. Delegering og desentralisering har vært hovedprinsipper i moderniseringen av offentlig sektor som har pågått siden midt på 80-tallet. Da modernisering igjen ble plassert høyt på den forvaltningspolitiske dagsorden ved årtusenskiftet, omfattet desentraliseringslinjen både oppgaver, ansvar og myndighet. I St. meld. nr. 19 (2001—1002) ble det for eksempel presisert at lokal frihet og lokalt ansvar innebærer både desentralisering av oppgaver og myndighet:

(...) Det lokale selvstyret skal styrkes. For kommunene og fylkeskommunene betyr det at de skal gis større handlefrihet og selvstendighet. Regjeringen mener at desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren vil gi et reelt lokaldemokrati og en effektiv og brukervennlig forvaltning (St.meld. nr. 19 (2001-2002)).

I kapittel 3 viste vi at Kunnskapsløftet ble lansert som en styringsreform, der skolen skulle styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål. Vi forstår intensjonene med det planlagte systemskiftet slik at det nye styringssystemet legger til rette for politisk delegering: Skoler og skoleeiere skal kunne ta autoritative avgjørelser om fordeling av goder som er tilpasset lokale forhold.

Vurderingene: Desentralisering

Vi ba informantene om å beskrive den nye fordelingen av roller og ansvar etter Kunnskapsløftet. Ved å oppfordre dem til å si noe om hvordan de oppfattet at roller og ansvar er fordelt på de ulike forvaltningsnivåene, hvem som har ansvar for hva, og hva

som er nytt med reformen, antok vi at vi ville få et bilde av deres forståelse av den annonserte desentraliseringen av oppgaver og myndighet.

Det viktigste funnet under dette punktet er for det første at aktørene i liten grad oppfatter at Kunnskapsløftet så langt innebærer mer desentralisering. For det andre, i den grad informantene synes at det foregår en økende desentralisering, ser dette ikke først og fremst ut til å dreie seg om desentralisering av myndighet, men snarere desentralisering av oppgaveløsning i form av mer frihet til å velge metoder. Det er et relativt utbredt syn at skoleeiernivået og skolenivået har fått mer ansvar til å avgjøre organisering av oppgaver i skolesektoren.

To utsagn som illustrerer at det ikke er noen erkjennelse i departementet av at har foregått en desentralisering av ansvar og myndighet:

Jeg oppfatter vel egentlig ikke at det grunnleggende ansvaret er endret. [D1]

Det er gitt noe større frihet, ikke sant, organisasjonsmessig frihet (...). [D2]

Også i direktoratet fant vi at styringsstrukturen ikke ble vurdert som mer desentralisert i betydningen desentralisering av myndighet. Desentralisering av oppgaver ble imidlertid trukket fram av flere. Informanten Di2 trakk for eksempel reduksjonen i statlig detaljstyring av innhold og metodebruk i skolen som det nye i selve strukturen:

Altså, det som er nytt, det er jo at vi skal detaljstyre mindre, ikke sant. (...) Det er skoleeiers ansvar, dette skal ikke staten ha noe mer med å gjøre. Det er fjernet en del regler, som har vært detaljstyrende for måten man har organisert skolehverdagen på. Og de reglene har tidligere vært oppfattet som veldig bindende. (...) [Di2]

Di3, Di4 og Di5 ga alle klart uttrykk for at de mente styringsstrukturen i grunnopplæringen er uendret med Kunnskapsløftet, her representert ved Di4s utsagn:

Altså, vi oppfatter, altså styringsstrukturen er jo den samme. Det har ikke skjedd noen endringer i hvem som har instruksjonsmyndighet overfor hvem, og så videre (...) Altså, direktoratsetableringen er på en måte det eneste nye (...) jeg vil ikke si at Kunnskapsløftet er en styringsreform eller en strukturreform som sådan. (...). Jeg mener at Kunnskapsløftet er en innholdsreform (...). [Di4]

S1 hevdet på samme måte at det ikke er noe nytt i den formelle strukturen, eller i måten frihet og ansvar er fordelt nedover i systemet:

(...) og der er det ikke noe, ansvaret har jo alltid ligget i den enkelte klasse. Det er jo de som da skal forvalte læreplanene, og det er de som skal forvalte den frihet de stort sett alltid har hatt, ikke sant. Og det er der arbeidet blir gjort, i forhold til elevene. Så, det eneste nye, kan du si, ja i den grad det er noe nytt, så kan du vel si at den her litt sånn tenkningen med kontrollsystem oppover i, gjennom en del tester. En sterkere vektlegging av tester. Så kan du muligens si at der ligger det en

form for sentralisering. En form for "storebror ser deg", storebror kontrollerer deg, ikke sant. Så det kan du si er noe nytt. [S1]

Enkelte av informantene understreket at det eneste som faktisk var nytt i styringsstrukturen, var etableringen av direktoratet. Denne etableringen må imidlertid forstås som en forsterkning av det nasjonale forvaltningsnivået. Som styringsvirkemiddel kan det neppe betegnes som et desentraliserende tiltak.

Di5 kom inn på at direktoratet var det eneste nye i styringsstrukturen da informanten tok stilling til spørsmålet om Kunnskapsløftet betyr et systemskifte:

Jeg er ikke enig i at det er et systemskifte nedover. Altså, det er jo et systemskifte på sentralt nivå, eller på nasjonalt nivå, i og med opprettelsen av et direktorat. Men jeg er ikke enig i at det er et systemskifte, altså, nedover. Fordi at skoleeier har jo også tidligere hatt ansvaret for innholdet i opplæringa, altså det som skjer innenfor rammen av sentralt regelverk. Når det gjelder læreplanene, så er det jo en endring i forhold til at skoleeier og den enkelte skole får større autonomi med hensyn til valg av arbeidsformer, organisering og innhold. Men jeg mener at det er for sterkt å kalle det et systemskifte. [Di5]

Di1 og Di3 oppfattet også direktoratet som det eneste nye, og Di1 vurderte denne etableringen som uttrykk for en mer profesjonalisert styringsambisjon. Han så utbyggingen i sentralstaten som

(...) del av en større plan, en del av en ambisjon, om at det man gjør i denne sektoren må målrettes, og det må kunne dokumenteres effekter, og det må etterprøves, og så videre. Så sånn sett så oppfatter jeg direktoratsetableringen som uttrykk for en ambisjon om at man skal få en mer kunnskapsbasert politikk på denne sektoren. Og man oppretter et direktorat som også blir gitt en tung myndighetsrolle. (...) Og sånn sett er så det også uttrykk for en ambisjon, sånn som jeg tolker det, om å profesjonalisere myndighetsrollen.[Di1]

Et par av informantene avvek fra de andre og mente at det lokale nivå faktisk har fått både større ansvar og større frihet. Disse informantene mener dermed at det faktisk har foregått en reell desentralisering.

P1, representant for partene i arbeidslivet, pekte på at det nye i styringssystemet var at kommunesektoren hadde fått større ansvar.

(...) det nye nå er at fylkeskommunen har fått et større ansvar for det lokale handlingsrommet! (...) Og kommunen har det.[P1]

S2 mente også at det faktisk foregår en ansvarsforflytning:

(...) ansvaret fjernes – altså det fjernes ikke, men det flyttes i stor grad fra sentrale politikere på Stortinget, i departementet og hvor det måtte være, og over til de som skal drive skolen lokalt. Det er en evig tilbakevendende diskusjon altså, om man skulle ha nærmest statlig styring av grunnskolene her i landet. Men jeg tror at den desentraliserte modellen hvis man kan kalle det det, har absolutt mest for seg. Og jeg tror det er det som representerer mye av systemskiftet. Altså mindre detaljstyring og større tillit til lærerne som pedagoger, rektorene som ledere og kommunene som skoleeiere. [S2]

Vi konkluderer: Med utgangspunkt i vårt intervjumateriale, kan vi slutte at fordelingen av myndighet i styringssystemet ikke erfares som endret. Kunnskapsløftet innebærer ikke myndighetsdelegering. Funnene tyder ikke på at det foregår noen politisk desentralisering sett fra sentralstatlig hold. Derimot er det en oppfatning på sentralt nivå at lavere forvaltningsnivåer har fått andre og flere oppgaver enn tidligere (konkretisere læreplaner, metodevalg, lønnsforhandlinger, organisering av skoledagen). I den forstand vurderer sentralt nivå at det har skjedd en funksjonell desentralisering med Kunnskapsløftet. Vi noterer også at det er en relativt vanlig vurdering at etableringen av Utdanningsdirektoratet er det eneste nye i den formelle strukturen. Det er grunn til å legge merke til at forsterkningen av det sentralstatlige nivået vurderes som en del av reformen, et tiltak som av mange vil oppfattes som sentraliserende og ikke desentraliserende. Vi har tidligere understreket at opprettelsen må forstås som en bestrebelse på å skille politikk og forvaltning på sentralt styringsnivå. Informantene synes ikke å være opptatt av denne distinksjonen.

Intensjonen: Ny og tydelig ansvars plassering

Vårt utgangspunkt for å vurdere informantenes oppfatninger, vurderinger av og erfaringer med rolle og ansvarsfordeling, er at ansvar i forvaltningen dreier seg om hvilket forvaltningsorgan som er gitt formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering av offentlige oppgaver. Rolle følger av styringssystemets ansvars plassering og den enkeltes posisjon (NOU 2000: 22: 43). Et systemskifte i retning av tydelig ansvars plassering og stor lokal handlefrihet skulle tilsi at lokale forvaltningsnivås ansvar blir større og tydeligere. Ut fra intensjonene er det rimelig å forvente at skoleeiere og skoleledere får mer formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering av oppgaver i grunnopplæringen, og at det er klart hva deres rolle og ansvar er. Ansvar skal være presisert og gjort klarere gjennom reformen.

Reformen er ment å bøte på en situasjon med utydelig rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer. Kvalitetsutvalget påpekte at tross en ønsket utvikling mot et mer desentralisert utdanningssystem, var oppgavefordelingen og ansvarsforholdene i grunnopplæringen uklare:

(...) Samtidig har ikke prinsippene fra den gang funnet sin endelige form (...) Det er derfor ikke lett å ha noe klart og entydig bilde av oppgave- og ansvarsforholdene for de enkelte aktørene (NOU 2003: 16: 245).

St. meld. nr. 30 (2003-2004) sier lite konkret om rollefordelingen annet enn å henvise til St.prp. nr 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004), der det framgår at den nye organiseringen "(...) skal legge opp til en rolledeling mellom stat og skoleeier som i større grad enn i dag synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling".

Vurderingene: Ny og tydelig ansvars plassering

Vi har allerede sett at de færreste informantene mente strukturen var endret med Kunnskapsløftet, selv om dette var en av de formulerte intensjonene. Når vi spurte om det var noe nytt i hvordan roller og ansvar er fordelt, fikk vi svar som tydet på at rolle- og ansvarsdelingen oppleves som i bunn og grunn uendret. Vi fant at informantene på sentralt nivå opplever at det ikke er noen reelle forandringer i hvilke forvaltningsorganer som er gitt formell myndighet i forhold til å avgjøre mål, styring og organisering av oppgaver i skolesektoren. Svært få av de vi har intervjuet mente dermed at ansvarsfordelingen er endret med Kunnskapsløftet. Ansvar er plassert der det lå før reformen. Dette ganske entydige signalet fra sentralt hold, innebærer i en forstand at øverste nivå av utdanningsadministrasjonen har en avklart og samstemt oppfatning til spørsmålet om ansvars plassering. Ansvar er plassert og fordelt som tidligere. Dette funnet må karakteriseres som overraskende da det står i motsetning til formuleringene i de autoritative politisk-administrative dokumentene bak reformen. Her kommer det klart til uttrykk at det med Kunnskapsløftet skal innføres et mer desentralisert styringssystem med en ny og klarere ansvars plassering.

Våre intervjuer viser med andre ord at det nasjonale nivåets forventninger, oppfatninger og vurderinger av fordeling av myndighet, ansvar og roller avviker fra intensjonene slik de er formulert i de dokumenter som ligger til grunn for reformen og i videre forstand – i skiftende regjeringers modernisering av det statlige styringssystemet gjennom de siste tiår. Når Kunnskapsløftet åpner for større lokal handlefrihet, mener informantene på nasjonalt nivå at det innebærer nye oppgaver knyttet til større lokal valgfrihet i læreplanene med hensyn til skolens innhold og organisering. Reformen har med andre ord brakt med seg en desentralisering gjennom nye læreplaner som gir lokalt nivå større frihet til å velge metoder. De oppfatter ikke at reformen innebærer desentralisering av myndighet som mer prinsipielt gir en ny ansvars plassering og fordeling av beslutningsmyndighet. Motstridende signaler fra henholdsvis reformdokumenter og informanter tjener i så måte ikke til å avklare ansvars- og rolledeling i grunnopplæringen.

Intensjonen: Skoleeier skal få mer frihet og ta mer ansvar

Skoleeier tillegges en viktig rolle i det nye styringssystemet. Der Stortingsmelding 30 skisserer et nødvendig systemskifte i styringen av sektoren, presenteres skoleeiers rolle slik:

(...) Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål. (...) Økt handlefrihet gir både nye muligheter og større ansvar for skoleeier. En forutsetning for at skoleeier skal kunne ta ansvar for skoleutvikling er at det eksisterer tydelig vilje og kompetanse som kan være drivkraft for dette. (St. meld. nr. 30 2003-2004, s.25)

Intensjonen er altså at skoleeier skal få mer handlefrihet og større ansvar enn før.

Opplæringslovas kapittel 13 definerer ansvaret til skoleeier, altså kommuner og fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene er selvstendige juridiske personer. Som rettssubjekter kan de pådra seg plikter og få rettigheter etter rettsreglene. I den forstand er det juridiske ansvaret avklart. Kommunen og fylkeskommunene har lovfestet ansvar for å oppfylle elevenes rett til opplæring. Det overordnede juridiske ansvaret ligger hos kommunestyret eller fylkestinget.

Kommunenes doble status som både politiske selvstyreorganer og forvaltningsorganer, gjør at skoleeierbegrepet i praksis likevel kan være uklart. I tillegg kommer at kommunene har stadig mer ulik organisering både politisk og administrativt. Dessuten kan den interne politiske og administrative arbeidsdeling i kommunene ytterligere bidra til at ansvarsforholdene blir utydelige. Delegasjonsreglementene er ulike fra kommune til kommune. Videre vil ansvaret for saker som angår grunnopplæringen kunne tillegges ulike organer i kommunen, avhengig av sakstype.

Kommunestyret og fylkesting er kommunens og fylkets øverste myndighet som fatter beslutninger på vegne av kommunen/fylkeskommunen innenfor lovens rammer. Kommunestyre og fylkesting har et særlig ansvar for den helhetlige styringen av kommunen og er øverste plan- og budsjettmyndighet. De siste årene har tendensen i kommunesektoren gått i retning av at kommunestyrene blir mindre, og færre politikere behandler færre saker med mindre involvering i saksforberedende utvalg på forhånd. Samtidig har det siden 1993 vært gjort omfattende endringer i kommunenes politiske organisering med et tiltakende mangfold i valg av politiske organisasjonsmodeller og utvalgsstrukturer som resultat. Dessuten har det foregått en økning i delegasjon fra politisk nivå og helt ned til institusjons- og virksomhetsnivå både i kommuner og fylker. Også administrativ organisering har gjennomgått endringer i flertallet (60 prosent) av norske kommuner i perioden 2000 - 2004. En flatere struktur er blitt mer vanlig, med to styringsnivå i stedet for tre. Dette medfører at organisasjonsstrukturen blir mer spesialisert og andelen etatssjefer som rapporterer direkte til rådmannen øker. Samtidig har det foregått en differensiering av den administrative styringsstrukturen, med mange mellommodeller der noen rapporterer direkte til rådmannen og andre gjennom en etatssjef (Hovik og Stigen 2004: 123).

Skoleeierrollen i videregående yrkesfaglig opplæring etter hovedmodellen siden 1994, 2+2-modellen, gjør bildet enda mer tvetydig. Lærlingeordningen er underordnet arbeidsmarkedet, men blir i økende grad definert som og forstått som en utdanningsordning på linje med annen videregående utdanning (Høst, Gitlesen og Michelsen 2008: 17). Fylkeskommunen er ansvarlig for opplæringen i bedrift, men eier ikke, og står heller ikke fritt til å styre den siste halvparten av 2+2-modellen. Etter at lærlingeloven ble vedtatt i 1950, ble partene i arbeidslivet gjennom det faglige selvstyret gitt et stort rom for styring og kontroll med fagopplæringen (Høst og Michelsen 2004). Det har vært reist spørsmål om dette rommet blir mindre i takt med at fagopplæringen i økende

grad integreres i et helhetlig utdanningssystem (Olsen 2008: 56). Er den institusjonelle forankring blant arbeidslivets aktører svekket, smuldrer den faglige autonomien? Disse spørsmålene er relevante i en studie av skoleeierrollen og bedriftseierrollen i fagopplæringen gjennom Kunnskapsløftet. Hvem eier fagopplæringen, og hvordan tolkes og praktiseres eierskapet?

I forkant av Kunnskapsløftet foregikk en desentralisering i norsk grunnsopplæring som blant annet innebar at forhandlingsansvaret ble overført fra staten til kommunesektoren, graden av øremerkede økonomiske ressurser ble redusert og klassesdelingstallet ble opphevet. Med disse gradvise endringene i skoleverket har skoleeierbegrepet fått endret innholdet. Skoleeierbegrepet ble tidligere koblet til eierskap på skolebyggene (se for eksempel KS 2005). Med Kunnskapsløftet legges en mer helhetlig forståelse til grunn, inkludert ansvaret for opplæringens organisering, innhold og kvalitet.

Vurderingene: Skoleeier skal få mer frihet og ta mer ansvar

I intervju samtale ba vi informantene reflektere over Kunnskapsløftet vektlegging av skoleeiers ansvar.

Hovedkonklusjonen når det gjelder intensjonen om skoleeiers nye frihet og økte ansvar, er for det første som vi allerede har sett at informantene i det store og hele vurderer rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene som uendret. Ansvarlig forvaltningsnivå eller forvaltningsorgan er da forstått som det nivå eller den institusjonen som har formell myndighet til å avgjøre mål, styring og organisering av offentlige oppgaver, og rolle følger ansvars plassering. Informantene gir uttrykk for at formelle beslutningsmyndighet fordeles som før. Likevel innebærer reformen etter informantenes vurdering, en ansvarliggjøring av skoleeier. Det er en noenlunde omforent forståelse av at skoleeier og skoler får noen oppgaver de ikke har hatt tidligere. Reformen gir mer frihet i spørsmål om organisering og metodevalg.

Gjennom samtale rundt skoleeiers nye handlefrihet og ansvar var det et mindretall som knyttet skoleeiers nye ansvar til bestemte oppgaver. Et av unntakene var D1, som presiserte at skoleeiers ansvar også lå der tidligere, men var tydeliggjort som ledd i reformen. Eksemplene som ble nevnt var for det første revisjonen av den bestemmelsen i Opplæringsloven som handler om skoleeiers ansvar for lærernes kompetanse. Dessuten paragraf 13.10 i samme lov, som ble føyd til før Kunnskapsløftet, og som tildeler kommunen/fylkeskommunen og skoleeier av privat skole ansvar for å ha et system for å følge med på om virksomheten er i tråd med Opplæringsloven⁹. Dette ble av informanten

⁹ Opplæringslovas 13-10. Ansvarsomfang. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system

framstilt som en type internkontrollbestemmelse, som også handler om krav til oppfølging av nasjonale prøver og liknende. Denne lovfestingen representerte en videreføring og en formalisering av et ansvar som informanten understreket lå der allerede før reformen:

Det har aldri egentlig vært noe tvil om at kommunen har hatt et ansvar for å følge opp loven! [D1].

Følgelig hadde det foregått interne forutgående diskusjoner i departementet om hvorvidt bestemmelsen egentlig hadde noen mening, men lovendringen kom fordi det var greit å gjøre eksplisitt noe som allerede lå implisitt, og fordi lovfesting plasserer et ansvar, som i sin tur gjør det enklere å kontrollere skoleeier ovenfra:

Intervjuer: Så det er en formalisering av en praksis, eller et krav, som allerede er der...?

Informant [D1]: Ja, som på en måte blir også enklere å følge opp, fra vår side da.

Lovfesting og det å føre tilsyn med at paragrafer etterleves, ble av flere informanter framhevet som veien til styring av lavere forvaltningsnivå. En informant, Di6, omtalte eksempelvis nasjonale tilsyn¹⁰ som et virkemiddel som ansvarliggjør skoleeierne, ved at de får dokumentert om de er gode nok (mer om dette under avsnittet *Hierarki? Nasjonal og lokal styring*). Presset fra medier som offentliggjør resultater fra statlige tilsyn, ville etter denne informantens syn kunne medvirke til en demokratisk ansvarliggjøring av skoleeier.

(...) befolkningen vil jo ikke finne seg i at skolen har dårlig kvalitet [Di6].

Her tilkjennega Di6 en oppfatning av skoleeiers samfunnsansvar overfor befolkningen som brukere, og på skoleeiers ansvar for institusjonenes resultater. Ved siden av denne troen på tilsyn som incitament til mer ønskelig atferd på skoleeiernivået, viser også intervjumaterialet at det eksisterer en utbredt erkjennelse av at skoleeierne evne til og mulighet for å ta ansvar varierer sterkt. Det var mange av informantene som la vekt på at kommunenes kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvar er høyst forskjellig. Like fullt var det flere av informantene som også snakket om skoleeiers og skolers ansvar som et spørsmål om mentalitet, holdninger eller vilje. Det ble ytret klare forventninger om at skoleeiere må ta ansvar. Et eksempel er S2, som gjorde det klart at nå må kommunene og fylkeskommunene ta et helt annet ansvar for skolen enn før. S2 mente også at lokalt nivå faktisk tok dette ansvaret i stort monn, og underbygde denne vurderingen med erfaringer fra lokalpolitikere i sitt hjemfylke. S2s partifeller på lokalplanet hevdet nemlig at kommunestyredebattene nå dreide seg om innholdet i skolen, mens de før hovedsaklig hadde tatt opp fysisk struktur, kretsgrenser og bygningsmasse.

for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.

¹⁰ Det nasjonale tilsynet våren 2008 hadde temaet tilpasset opplæring og spesialundervisning, og om skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta dette (som i 2007). Våren 2008 ble det gjennomført tilsyn med seks skoleeiere (fire kommuner, en fylkeskommune og en privat grunnskole).

Svaret til S2 er mindre typisk. De færreste informantene på nasjonalt nivå ga uttrykk for at lokalt nivå jevnt over ønsker å ta ansvar. Di6 i direktoratet hevdet for eksempel at det er for mange kommuner som ikke tar skoleeieroppgaven alvorlig, og at dette også gjaldt skolelederne på nivået under. Di3, også i direktoratet, omtalte det å legge større ansvar på lokalt nivå, som et *kulturendringsprosjekt*. Di3 mente kulturen burde kunne endres gjennom kursing og kompetanseutvikling.

Et uklart skoleeierbegrep

Intervjusamtalene viste at begrepet skoleeier verken er avklart eller entydig. Dette er et funn vi vurderer som vesentlig. Begrepet skoleeier ble i regelen brukt uten at informantene i det hele tatt konkretiserte hvilket organ det er snakk om. Skoleeierbegrepet ble sjelden spesifisert nærmere enn "kommune" eller "fylkeskommune". Da vi i samtalenes løp direkte eller indirekte kom inn på spørsmålet om *hvem* skoleeier er, var svarene uklare og til dels sprikende.

To eksempler kan illustrere dette poenget: Som skoleeier regnes her dels kommunestyret, dels skoleadministrasjonen, dels ordfører og dels rådmann.

Men du oppfatter skoleeier som lokalpolitikere? [S2: Ja, altså.] Men hva med skolesjefen, eller (...)?[Intervjuer]

Ja, altså, ikke sant. Det er jo et byråkrati i kommunene også, som er forvaltere av et skoleeierskap. Men jeg oppfatter jo på en måte kommunen, altså de folkevalgte i kommunen, som de som legger føringene for skolepolitikken lokalt. Og så må de jo ha et byråkrati til å utøve den politikken. Men det er på en måte de som må ta de store veivalgene. Og så er det klart at i alle kommuner, enten de er små eller store, så vil i veldig stor grad den operative delen og den funksjonelle delen av det være lagt til et utdanningsbyråkrati, i større eller mindre grad. Men de må jo få noen føringer, fra noen eiere. [S2]

Hvordan ser du på skoleeier sin rolle? Når jeg er ute og intervjuer i kommuner og fylkeskommuner er det litt sånn "Ja, det er egentlig politikerne, men ...".

Oppfatter du at regionale og lokale politikere har en sånn skoleeierrolle å fylle, eller er det egentlig administrasjonen? [Intervjuer]

Nei, det er (...) Jeg tror jo at tilstanden er nesten katastrofal. Altså, du har jo, på den ene siden har du Oslo kommune, som er den meste profesjonelle skoleeier i landet. Og den ligger så høyt over, altså det er veldig, veldig langt ned til nest beste. Og veldig mange kommuner, så er det helt fraværende. Og ordførere og rådmenn er, altså når vi innkaller til regionale konferanser, så dukker ikke ordførere og rådmenn opp. Men når Miljøverndepartementet innkaller til regional konferanse innenfor plan- og bygningsloven, så dukker de alle opp. Sånn at de er mer interessert i plan- og bygningsloven, og kloakksystemer og den typen ting, enn de er av skole. [Di6]

Begrepet skoleeier står sentralt i Kunnskapsløftet. Vi forventet ikke at våre informanter, plassert i ulike posisjoner på sentralt politisk-administrativt nivå, ville tilkjenne et helt samstemt og avklart skoleeierbegrep. Vi har tidligere vist til kommunesektorens grunnleggende tvetydige status og endringene som har omformet kommunesektoren de senere årene. Vi har også pekt på at Kvalitetsutvalget var opptatt av oppgavefordeling og uklare ansvarsforhold i grunnopplæringen. Kunnskapsløftet som styringsreform skulle bøte

på dette. (NOU 2003: 16: 245). Det er i denne sammenhengen vi finner grunn til å fremheve formuleringsarenaens relativt uklare skoleeierbegrep. I en reform som er nettopp er innrettet mot avklaring av roller og plassering av ansvar kan dette være problematisk. En tvetydig, varierende eller motstridende forståelse av skoleeierbegrepet på det sentrale forvaltningsnivået vil kunne medføre unødige forvirring og uønskelig variasjon i reformgjennomføringen og peker i retning av en systemsvikt i styringen av norsk skole. Kunnskapsløftet sikter nettopp mot tydeliggjøring av ansvar og roller. Dette forutsetter etter vår vurdering at forvaltningsnivåer og institusjoner beveger seg i retning av en tilnærmet felles systemforståelse. Våre observasjoner tilsier med andre ord en avklaring av og større bevissthet om de sentrale elementene i Kunnskapsløftet forstått som styringsreform.

Vi konkluderer: Fordelingen av formell beslutningsmyndighet mellom forvaltningsnivåene erfares som uendret med reformen, samtidig som det er en dominerende erkjennelse at skoleeier og skolene har fått ansvar for noen nye oppgaver. På formuleringsarenaen framtrer skoleeier som en viktig aktør i reformen, men intervjumaterialet avdekker at det på sentralt nivå ikke er enighet om hvilke aktører og institusjoner som representerer den ansvarliggjorte skoleeier. Gjennom intervjuene gikk det fram at det er uklart om det er kommunesektoren som politisk beslutningsnivå eller kommunesektoren som forvaltningsorgan som er skoleeier. Også en uensartet organisering av kommunesektoren skaper uklarhet når skoleeier skal identifiseres. Når det er uklart hvem som har ansvaret for nye oppgaver, vil det selvsagt også være uklart hvem som kan ansvarliggjøres.

Kollegium?

Intensjonen: Tillit til lokal kompetanse og kapasitet

Styringssystemet i Kunnskapsløftet skal bygges på frihet, tillit og ansvar og har som grunnprinsipp at det lokale selvstyret skal styrkes. Lokale aktører som lærere, skoleledere og skoleeiere, vurderes i de sentrale politisk-administrative dokumentene som avgjørende brikker i reformimplementeringen. Ovenfor har vi omtalt forventningene til skoleeier. Grunnopplæringens yrkesgrupper og profesjoner tilskrives også en betydningsfull rolle i reformen. I *Kultur for læring*, under overskriften ”Forutsetninger for å lykkes”, regnes lokal kompetanse og kapasitet som særlig viktige forutsetninger:

(...) For at skolen skal kunne tilpasse seg et stadig mer kunnskapskrevende og mangfoldig samfunn, er det særlig tre forhold som må ligge til rette. For det første må lærere og skoleledere ha den kompetansen som er nødvendig for å kunne møte kunnskapssamfunnet og en mer mangfoldig gruppe elever og foresatte. For det andre må skolen ha kunnskap om sterke og svake sider ved sin egen virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring, og tilgang til et godt støtte- og veiledningsapparat. For det tredje må skolen selv utvikle en kultur for kontinuerlig læring og utvikling. (St. meld. nr. 30 2003-2004, s. 24)

I kapittel 2 viste vi til at norsk skole har blitt betegnet som et fagstyrt og desentralisert sektorregime, der båndene av lojalitet og tillit har gått mellom forvaltningsnivåene (Helgøy 2001). Under skal det handle om sentralt nivå's syn på lokalplanets betydning i Kunnskapsløftet. I det følgende legger vi an et kollegiumperspektiv, og studerer datamaterialet ut fra dette (jf kapittel 2). Sett fra dette aspektet er vi interessert i lokale eller kollegiale, profesjonsbaserte forhold som kan tenkes å bidra til eller hindre gjennomføring av reformens mål og virkemidler. Vi tar med andre ord i betraktning at forvaltningsnivåene kan ha ulike interesser og maktposisjoner, og ser etter konsensus eller konflikter i implementeringen av reformen (problemstilling 1 b).

Utgangspunktet her er kartleggingen av statlige myndigheters hensikter med og virkemidler i forhold til desentralisering av beslutningsmyndighet i reformen. Innenfor kollegiumperspektivet er det sentrale spørsmålet hvorvidt mål, interesser og verdier som iverksettende aktører på underliggende forvaltningsnivåer bærer med seg og handler ut fra, arbeider med eller mot nasjonale myndigheters mål og virkemidler.

Vi tar forbehold om at vi i første fase av prosjektet bare bygger på synspunkter og erfaringer til informanter på sentralstatlig nivå. Informasjonstilfanget blir dermed begrenset, men ikke uvesentlig. Vi mener det er vesentlig å avdekke hva disse informantene mener om lokale eller kollegiale forholds innvirkning på mulighetene for å gjennomføre reformen. Senere i prosjektet skal vi se de oppfatninger og vurderinger som vi registrerer på dette nivået, i sammenheng med synspunkter og erfaringer fra aktører på lavere forvaltningsnivåer. Slik vil vi få et bredt bilde av i hvilken grad involverte aktørers ulike interesser og maktposisjoner bidrar til konsensus eller konflikt, og dermed fremmer eller hemmer implementeringen av reformens intensjoner og mål.

Vurderingene: Tillit til lokal kompetanse og kapasitet

Vi kan registrere to hovedfunn i vårt materiale når det gjelder sentrale aktørers syn på lokale nivået. For det første synes oppfattes skoleeiernivået som å være relativt likegyldig til nasjonale mål. For det andre er det en utbredt vurdering at lærere er relativt fristilt, mens synet på hvorvidt de griper handlefriheten varierer. Fra sentralt nivå oppfattes med andre ord skoleeiers styringsvilje og styringsevne som relativt liten, og som aktører i reformgjennomføringen betraktes lærerne gjennomgående som lite handlekraftige. Det etterlyses en endringskultur på lokalt nivå.

Informantene stilte spørsmål ved skoleeieres bevissthet om egen rolle. Det var flere som mente at siden reformen er ny, er det mange som knapt er klar over at de er skoleeiere, med ansvar for innholdet i skolen.

I de små kommunene så er innstillingen ofte sånn at: 'Å ja, så det er vårt ansvar nå. Jaha. M-m.'. Mens i de store kommunene, så prøver man jo på mange måter hele tiden å utvide sitt ansvar. Og det er på mange måter en veldig interessant forskjell. [S2].

En informant i direktoratet vurderte skoleeiere som generelt lite engasjerte og lite interesserte i skoleeierrollen.

Jeg tror jo at tilstanden er nesten katastrofal. (...) de er mer interessert i plan- og bygningsloven, og kloakksystemer og den typen ting, enn de er av skole [Di6].

Di6 utdypet synspunktet at kommunene ikke bryr seg om rollen som skoleeier med at det har vært en tradisjon i kommune-Norge for å overlate ansvaret for skolen til autonome lærere, som styrer sin egen klasse. På denne måten har rådmenn og ordførere latt skolen være selvgående og bare forutsatt at kvaliteten er god.

(...) det er alt for mange kommuner, som ikke tar sin skoleeieroppgave alvorlig. Og det er alt for mange skoleledere også, som ikke fungerer som skoleledere [Di6].

Di6 vurderte skoleeiernivået som relativt likegyldig til statlige mål og tiltak. Di6 tegnet et bilde av et relativt desentralisert skolesystem, der selvstendige enheter (læreren) gjør som hun vil uten innblanding av verken rektorer eller skoleeiere. Di6 mente at ansvaret og aktiviteten har ligget på institusjonsnivå, altså hos den enkelte kontaktlærer eller klassestyrer. Fra ståstedet til Di6 har det administrative hierarkiet dermed ikke fungert etter hensikten. Skoleeiernivået bryr seg ikke om statlig politikk, og dermed fungerer ikke nivåene etter intensjonen. Kommunene er primært interessert i lokale forhold og andre sektorer enn skole.

Behovet for å styrke den hierarkiske styringslinjen ble eksplisitt trukket fram av informanter på departementsnivå. D2, en av informantene herfra, beskrev utdanningssystemet som en lenke, der alle ledd må trekke mot samme mål og kjenne sitt ansvar.

Bak de ovennevnte vurderinger av underliggende forvaltningsnivåer, ser det ut til å ligge et normativt syn som innebærer at utdanningssystemet ideelt bør fungere slik det hierarkiske perspektivet foreskriver. Skoleeiere, skoleledere og lærere/instruktører skal lojalt iverksette nasjonale mål og tiltak. D1 sa for eksempel at det at det legges et ganske stort ansvar på skoleeier, er noe av en hovedutfordring i et styringsperspektiv. D1 begrunnet behovet for et overordnet statlig grep overfor mangfoldet i kommunesektoren og forskjellene mellom kommuner både med hensyn til ressurser og styringsevne:

Så jeg tror vel kanskje at det er noe av den største utfordringen i systemet – at det skal fungere overfor så veldig ulike enheter [D1].

Flere informanter så ut til å oppfatte læreren som en ganske fristilt aktør i utdanningssystemet. Vurderingen av om denne frie posisjonen fremmer eller hemmer måloppnåelse, varierte imidlertid. S1 kan tjene som eksempel på en informant med tillit til at fristilte lærere medvirker til at nasjonale mål innfris:

(...) ansvaret har jo alltid ligget i den enkelte klasse. Det er jo de som da skal forvalte læreplanene, og det er de som skal forvalte den frihet de stort sett alltid har hatt, ikke sant. Og det er der arbeidet blir gjort, i forhold til elevene [S1].

Etter S1s oppfatning har norsk grunnopplæring gjennomgående vært både tillitsstyrt og lokalt orientert:

Her skal vi ha tillit til skolene, det er skolene som skal organiserer. Vi lager læreplaner, vi tegner målene sentralt. Men gjennomføringen, vi har tillit til dette systemet. [S1].

S1 mente at regionale og lokale politikere stort sett er lojale i forhold til nasjonale skolepolitiske mål. Tiltakene som kommer med Kunnskapsløftet snur denne (for informantens del ønskede) tillitsbaserte lojalitetsrelasjonen på hodet:

Vi mangler tillit til det lokale, vi skal kontrollere, vi skal teste disse. Det er på mange måter, på det området er det helt diametralt. [S1]

Det var likevel ikke et utbredt syn at skoleeiere lojalt slutter opp om og tar ansvar for å nå nasjonale mål med grunnopplæringen. Flere av informantene trakk i samtale fram revisjonsrapporter og tilsynsrapporter som eksempler på hvordan skoleeiere *ikke* tar ansvar. Ett mye nevnt eksempel var forvaltningsrevisjonen til riksrevisjonen, hvor ett av hovedankepunktene var skoleeiers mangel på informasjon om skolenes resultater. Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen ble overlevert Stortinget i juni 2006 og behandlet i nasjonalforsamlingen i desember samme år. Målet med undersøkelsen var å belyse i hvilken grad forholdene ble lagt til rette slik at opplæringen kan gjennomføres i tråd med lovens bestemmelser, og hvordan opplæringen ble fulgt opp på kommunalt og statlig nivå (se Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, Dokument 3: 10 (2005-2006)).

Et annet eksempel aktørene på sentralt nivå henviste til for å illustrere at nivåene under ikke tok ansvar, var resultatene fra første felles nasjonale tilsyn i 2006. Temaet der var systemkravet i Opplæringsloven, det såkalte kvalitetssikringssystemet. Di1 mente at resultatene fra riksrevisjonens forvaltningsrevisjon var et uttrykk for spenningen mellom nasjonale ambisjoner og det å trekke konsekvensen av kommunenes frihet:

(...) Ja (...) man opplever fra politisk nivå at man har lagt veldig mye penger inn, men det blir ikke noen flere lærere av det! [Di1]

Di1 omtalte det felles nasjonale tilsynet slik:

(...) resultatet var relativt begredelig, i forhold til at vi vel nærmer oss tre fjerdedeler av skoleeierne som ikke hadde dette på plass. Så kan du si at akkurat dette her er et relativt nytt lovkrav! Og noe av det vi må gjøre i oppfølgingen, er at vi lager en veileder til skoleeiere i forhold til hvordan et slikt system kan konstrueres [Di1].

Di2 i direktoratet besvarte spørsmålet om hva som er nødvendig for at reformen skal nå sine mål, med å understreke betydningen av at kommunale og fylkeskommunale skoleeiere

tar ansvar og gjør en kjempeinnsats for å realisere reformen, og at staten støtter og veileder dem underveis. Om dette ikke skjer, må det få konsekvenser for forvaltningsstrukturen. Di5 var særlig opptatt av statens rolle som veileder. Skoleeierens varierende kapasitet og kompetanse til ansvarsforvaltning ble forstått som dels avhengig av om staten utstyrer underliggende nivåer med tilstrekkelig verktøy, ressurser og rammer. Di5 understreket at direktoratet må fortsette å være en institusjon med faglig kompetanse og legitimitet, som kan fylle et slikt ansvar. Kontrollvirkemidler ble kontrastert med utviklingsvirkemidler, og Di5 poengterte at de første er enklere å utvikle enn det siste:

Altså, [det er] det å følge opp, med motivasjon, utviklingstiltak og så videre, som er den mest krevende, men antakelig også minst like viktig som kontrollfunksjonen [Di5]

Også andre informanter i direktoratet framhevet lokalt forvaltningsnivå som en kritisk faktor, og i sær da avhengigheten av statlig nivå tilrettelegging og støtte. Det viktigste for mulighetene til å implementere reformens mål var i følge disse informantene at man lokalt settes i stand til å ta ansvar, og at man aktivt tar ansvaret. Det ble understreket at reformimplementeringen fordrer balanse mellom statlig og lokalt ansvar, og at skoleeiere og læreres vilje til å påta seg ansvar er det mest kritiske leddet i den sammenhengen:

Hvis ikke det lokale nivået tar sitt ansvar her, så går ikke dette. Det tror jeg er det mest kritiske [Di4]

Informantene synes å vurdere institusjonsnivået (skoler) som lite dynamisk. En utbredt oppfatning var at lærere gjerne holder på som de alltid har gjort. S1 kommenterte lærernes konservatisme i bruk av læreplaner og innstilling til det nye, etter å ha sitert Peder Haugs utsagn om at de som evaluerer skolens innhold alltid kan undres på hvilken læreplan en implementerer. Er det den nye læreplanen, eller fortsatt den gamle?

Altså, det er en treghet i et system, og det er bra! Jeg er jo en av de som mener at det skal være treghet i systemet! At det på skolene finnes noen motkrefter mot endringene, ikke sant. Men de motkreftene må ikke bli sånn at de obstruerer. Men de skal stille spørsmål og de skal være kreative, motstrøms. [S1]

Vi har nevnt Di2s omtale av skoleeiere og skolers medvirkning i reformen som høyst variabel. Di2 mente at det blir et voksende gap mellom de som er bevisste, tar initiativ, bruker handlefriheten og stoler på sin faglige profesjonalitet og kompetanse, og de som ikke gjør noe av dette. Di2 hevdet at lokalplanet famler, og forklarte dette med at grunnopplæringssektoren har vært

(...) vant til å detaljstyres. Derfor er det også nødvendig at staten yter hjelp og støtte. Men det er fort at de oppfatter det som bindende, så man må være forsiktig med begrepsbruken [Di2].

Flere i direktoratet mente likeledes at den tidligere detaljstyringen i sektoren hadde påvirket lærernes vilje og evne til å ta i bruk friheten de nå er tilført:

Noen lærere sliter med det. Mange lærere synes at dette er kjempebra. Mens andre har større utfordringer, fordi de har ikke vært vant til denne friheten. Altså,

frihet vil jo, hvis man ikke er vant til den og forberedt på den, også kunne føre til utrygghet [Di3].

S2 oppfattet lærerne som generelt usikre i rollen som ansvarlige klasseledere, og viste til at dette var en vurdering som Utdanningsforbundet i noen grad deler.

(...) det er få andre yrkesgrupper som så aktivt på en måte nedjusterer forventningene til hva de selv kan få til, som lærere mange ganger. Og så er jo sannheten at de har enorme påvirkningsmuligheter, og de har enorm kunnskap om det de holder på. Sånn at de må på en måte være med på å, hva skal jeg si, rette seg opp i ryggen, i den forstand at de må framstå som de lederne de er, og som de fagpersonene de er. Og da er det jo viktig igjen, altså fra på en måte det statlige nivået, at vi sørger for at det er tilstrekkelig etter- og videreutdanning for lærere, systematisk etter- og videreutdanning, som gjør at de får et faglig påfyll som gjør dem trygge i rollen. Og det er veldig viktig [S2].

I en viss forstand målbæres dermed en vurdering av lærere som konservative og usikre, og det er på ingen måte et entydig signal fra sentralstatlig hold at de regner med at sektorens profesjoner ønsker å ta ansvar eller evner å ta ansvar. Di3 formulerte det slik:

(...) dette er en historisk mulighet for lærerne til å vise sin profesjonalitet. Og jeg tror det er det som på en måte vil være helt avgjørende også. Både at de lærerne vi har nå og de vi får framover, både vil og kan ta det ansvaret. Derfor så er jo lærerutdanningen veldig viktig [Di3].

Di5 trakk også fram lærernes usikkerhet. I stedet for å begrunne usikkerheten med profesjonsbasert uvilje eller manglende evne til ta ansvar, mente Di5 at lærerens utrygge posisjon skyldes skolens negative omdømme i det offentlige ordskiftet de siste årene.

(...) når det gjelder denne reformen så tror jeg at veldig mye faglig arbeid faktisk kan bli mye bedre, ved at lærere forventes nå å ta en del beslutninger selv, ut fra sin kompetanse. Men det er et stykke fram til at de selv begynner å stole på sine egne krefter, og tør å ta det! Og det tror jeg har sammenheng med at skolen er jo en sektor hvor alle mener noe. Og jeg synes jo at i Norge, som sikkert i mange andre land også, så har det på en måte vært legitimt for hvem som helst å mene hva som helst. Så det skaper jo, det er jo grunnlag for litt utrygghet, da. Hos de som vet at de kan bli skutt dagen etter. [Ja.] Selv om de mener at de har gjort er helt i tråd med det de skal. [Di5].

Denne utryggheten ville etter Di5s mening kunne vanskeliggjøre gjennomføring av reformen, med mindre man får til en bedre kompetanseutvikling for lærere, kombinert med tilbakeholdenhet fra synsere og politikere.

Vi konkluderer: Sett fra et kollegiumperspektiv er vi interessert i sentrale aktørers syn på hva sektorens yrkesgrupper og profesjoner har å si for reformgjennomføringen. I et helt desentralisert (kollegiestyrt) grunnopplæringsystem, vil skoleeiere og profesjoner kunne ta autonome beslutninger, uavhengige av hverandre og av forvaltningsnivåene over. Legger vi dette perspektivet til grunn, blir med andre ord lokale og profesjonsbaserte interesser, makt og verdigrunnlag særs viktige for å forstå reformimplementeringen. Lokalplanet blir avgjørende for mulighetene for å gjennomføre en reform.

Fra sentralstatlige aktørers synspunkt slik det kommer til uttrykk i vårt materiale, fortøner grunnopplæringen seg som desentralisert på den måten at kontaktlæreren sees som selvgående, i liten grad avhengig av skoleeiernivået. Lærerne betraktes som fagmennesker, men samtidig som konservative og trygghetssøkende, med ønske om å arbeide slik de alltid har gjort. De er også usikre som følge av oppmerksomhet fra medier og politikere. Her er det med andre ord en viss inkonsistens i omtalen av lærerne som gruppe, når vi ser på materialet under ett.

Informantene i vårt materiale vurderer skoleeiere dels som uten både vilje og evne til å utvikle skolen. Samtidig erkjennes statens ansvar for å legge til rette for at skoleeiere skal ta ansvar. Det synes likevel som om bekymringen fra sentralt nivå i betydelig grad dreier seg om skoleeiers manglende vilje. Samtidig oppfatter aktørene på det sentrale nivået, lavere forvaltningsnivåers interesser, makt og verdigrunnlag som helt essensielle for å gjennomføre reformen. De erkjenner at lokal og profesjonsbasert motstand eller velvilje er betydningsfull for reformens måloppnåelse. Når sentrale aktører gir en situasjonsbeskrivelse, er det i mindre grad tillit og medansvar som karakteriserer relasjonene mellom forvaltningsnivåene. Det legges i større grad vekt på at ansvar og myndighet forankret i profesjoner og institusjoner bremser den sentrale kjeden i implementeringen av reformen. Skoleeiere beskrives i stor grad som indifferente til statlig politikk, lærere er passive og usikre og tar ikke ansvar for å gjennomføre nasjonal politikk. Vurderingene synes i stor grad på en hierarkisk/instrumentell forståelse av hvordan grunnopplæringen bør fungere. Disse synspunktene begrunnes av informantene ved henvisning til en dokumentert praksis, det vil si riksrevisjonens rapport og resultatet av nasjonale tilsyn.

Da riksrevisjonen la fram sine konklusjoner i juni 2006 før Kunnskapsløftet ble iverksatt, viste Kunnskapsdepartementet til at Kunnskapsløftet skulle være svaret på utfordringene i norsk skole. Departementet understreket også at det var igangsatt et arbeid for å styrke, koordinere og målrette det statlige tilsynet med skoleeierne. Da Stortingsmelding 31 2007-2008 ble lagt fram i juni to år etterpå, viste denne til at nettopp Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av grunnskolen og statlig tilsynsvirksomhet bekrefter at mange kommuner ikke fyller rollen som skoleeier på en tilfredsstillende måte. Stortingsmeldingen antydte også at det er tegn til at Kunnskapsløftets krav om lokalt læreplanarbeid er for krevende for en del skoleeiere og skoler, og at det brukes unødvendig tid og ressurser på dette (St. meld. nr 31 2007-2008: 50). Disse konklusjonene nyttes som begrunnelse for et behov for å justere balansen mellom statlig styring og lokal handlefrihet, som manifesteres i konkrete forslag under stortingsmeldingens punkter 4.4 og 4.5.

Nettverk?

Reformens legitimitet

Norge regnes i internasjonal sammenheng som en stat med et betydelig element av samfunnskorporativisme, der organiserte interesser deltar i samfunnsstyringen. Prinsippet om at særlig berørte interesser bør høres, legitimerer partsstyret som styringsprinsipp i offentlig politikk. Berørte parter innlemmes i og tas hensyn til i de statlige beslutningsprosessene. Statens og samfunnets representanter fatter vedtakene i fellesskap. Det er dels krav fra organisasjonene selv, dels myndighetenes involvering som har skaffet organisasjonene plass i vedtaksprosessene (Nordby 1993). Innlemmelsen av organisasjonene gir berørte parter medansvar i beslutningsprosessene, og slik får statens mål og tiltak større legitimitet. Samarbeidsformene i den korporative kanalen organiseres på ulike måter, fra formelle rådslagninger og konsultasjoner til formalisert kontakt i form av korporative organer som styre, råd, utvalg og samarbeidsnemnder. Både uformell og formell kontakt finner sted på alle nivåer i statsstyret, fra det internasjonale til det lokale (Sandberg 2005).

Nettverksmodellen, eller governancemodellen, innebærer imidlertid ikke det samme som samfunnskorporativisme. Nettverksmodellen kan snarere forstås som en type korporativt samarbeid som involverer flere aktører og andre arbeidsformer enn det etablerte partsstyret i staten. Når det på enkelte saksområder oppstår et spesielt nært samarbeid mellom interesseorganisasjon, forvaltning og fagkomité i parlamentet, kalles gjerne slike grupperinger av beslutningsdeltakere for segmenter eller jerntriangler. Nettverksdannelser omkring bestemte saksfelt er en mer moderat form, preget av løsere samarbeid mellom aktørene. Øyvind Østerud har påpekt at variasjonene i tendensene til korporativisme er lite utforsket i Norge (Østerud 2002).

Statlige myndigheter i Norge benytter begrepet partnerskap om et nettverkssamarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og på tvers av offentlige og private aktører.

Partnerskapsbegrepet brukes både av OECD og EU. Ulla Higdem har påvist en økende forekomst av slike nettverk i regional sektor de senere årene (Higdem 2007).

Governanceperspektivet synes å være i framvekst både i forvaltningspolitikken og i studier av denne, og vi finner det verdt å undersøke om nettverk er virksomme rundt Kunnskapsløftet. Stortingsmelding 30 sier lite om betydningen av nettverk.¹¹

Mens både hierarki- og kollegiumperspektivet skiller klart mellom politikk og forvaltning, stilles det fra et nettverksperspektiv spørsmålsteget ved denne distinksjonen. Idealtypisk står nettverk for en type samhandling innenfor offentlig politikk som innebærer at skillet

¹¹ Stortingsmeldingen omtaler nettverk mest knyttet til konkrete oppgaver, som for eksempel IKT-basert skoleutvikling og miljølære. Regjeringen understreker likevel at vellykket reformiverksetting kan betinge etableringen av interkommunale nettverk og involvering av ulike fagmiljøer (s. 25), nettverksbygging mellom skoler (s. 26), og bygging av regionale nettverk for best mulig rådgivning (s. 57) (St. meld. nr. 30 2003-2004).

mellom statsorganene, forvaltningen og organiserte interesser er mer flytende enn klassiske maktfordelingsprinsippene tilsier. Nettverksperspektivet fanger nye systemer for uformell arbeidsdeling på kryss og tvers av de tradisjonelle institusjonene. Fra dette ståstedet forstås politikk som kontinuerlig maktutøvelse, og politikken formes og omformes mens den iverksettes. Vi har valgt å betrakte Kunnskapsløftet som styringsreform ut fra et nettverksperspektiv fordi det synes å eksistere statlig formulerte forventninger til at politikk kan og bør utformes underveis gjennom samhandling mellom ulike aktører. Kunnskapsdepartementets strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen, som er et av tiltakene i gjennomføringen av reformen, illustrerer dette. Strategien skal gi grunnlag for samarbeid mellom fylkesmannen, skoleeiere, skoler, lærebedrifter, arbeidstakerorganisasjonene, det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet og universiteter, høyskoler og andre kompetansmiljøer. Forventningen til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør kom fram i St. meld. nr. 19 (2001-2002), der fylkeskommunen ble forventet å gå i nært partnerskap med stat, kommune, næringsliv og andre instanser og etater for samarbeid om for eksempel utdanning (Borgen, Vibe og Røste 2008: 14). Partnerskap for karriereveiledning er også et eksempel på at statlige myndigheter forventer at nettverk mellom ulike aktører vil gi læring og gode løsninger. De regionale partnerskapene skal i følge St. meld. nr. 30 (2003-2004) samarbeide og involvere partnere som skole, Aetat, arbeidslivets organisasjoner, næringsliv, høyere utdanning og andre offentlige og private instanser.

Ut fra et nettverksperspektiv blir politiske beslutninger og deres iverksetting å likne med erfaringsutveksling og læringsprosesser. I en slik idealtypisk nettverkspreget relasjon er politikken som føres et resultat av gjensidige tilpasninger mellom ulike aktørers interesser. Vi vil i en idealtypisk nettverksrelasjon forvente å finne at aktørene med tilhørighet i ulike nivå og institusjoner, autonomt velger oppgaver og måter å løse dem på, det vil si selv definerer mål og selv bestemmer hvordan de skal gjennomføres i form av tiltak. Relasjonen mellom aktørene vil være preget av god kommunikasjon og tillit. Kompetanseutvikling i grunnopplæringen vil slik sett ta form av en prosess preget av bred og flytende deltakelse av mange og ulike aktører. De politiske målene blir til underveis. Kommunikasjon og læring gir legitimitet til reformen, noe som i neste omgang er en betingelse for implementering av endringer.

I hvilken grad bidrar kommunikasjon mellom involverte aktører til økt tillit og læring i implementeringsprosessen slik at reformens mål, virkemiddel og tiltak har legitimitet i sektoren? Vi vil belyse denne problemstillingen (problemstilling 1 c) ved å ta utgangspunkt i den statlig valgte styringsstrukturen, og undersøke i hvilken grad den statlig formulerte rolle- og ansvarsdelingen medfører bred deltakelse, økt kommunikasjon og samhandling på tvers av nivåer i løpet av reformens iverksetting? I hvilken grad oppfattes reformens mål og strategier som et legitimt resultat av læring og felles innsats om realiseringen av felles mål? I hvilken grad trekker nettverk av aktører i andre retninger enn den de nasjonale mål og strategier utpeker?

Nok en gang må vi understreke at ettersom vi i denne tidlige fasen av prosjektet kun samler inn og tar stiling til formuleringsarenaens oppfatninger, synspunkter og erfaringer, legger dette klare begrensninger på analysene. Likevel er det nødvendig å kartlegge sentralstatlige aktørers syn på nettverks betydning for å gjennomføre reformen. I senere rapporter vil dette materialet ses i sammenheng med oppfatninger, vurderinger og erfaringer fra andre forvaltningsnivå og institusjoner. På denne måten bygger vi opp et sammensatt og mer helhetlig bilde av lokale, selvstendige nettverks eventuelle tilstedeværelse og betydning for implementeringen av reformen.

Gjennom intervjuene forsøkte vi å danne oss et bilde av sentrale aktørers syn på graden av legitimitet i forberedelsesfasen av reformen. Vi forventet ikke detaljert oversikt over verken situasjonen eller aktører i et mangfoldig kommune-Norge, men mente at vi gjennom å stille spørsmål om hvordan reformen var mottatt, ville kunne få indikasjoner om sentrale aktører generelle vurderinger. Alle informanter fikk derfor følgende spørsmål, der vi penset informantene inn på muligheten til å si noe om innflytelsen fra ulike aktører innen grunnopplæringssektoren i vid forstand: *”Utdanningssektoren har mange aktører med ulike interesser. Hvordan vil du si at reformen har blitt mottatt i sektoren?”* Vi fulgte gjerne opp med disse spørsmålene: *”Hva er blitt godt mottatt?”* *”Hva har eventuelt skapt konflikter?”* *”Hva består eventuell uenighet i?”* (se intervjuguide, vedlegg 1).

Et bakteppe av betydning for disse spørsmålene, er den sterke posisjonene som lærerne og lærerorganisasjonene har hatt som utdanningspolitiske aktør i norsk etterkrigstid. Lærerorganisasjonene fikk sin makt svekket i forbindelse med 90-tallsreformene under statsråd Gudmund Hernes (1990 – 1995), men både Jon Lilletun (1997 – 2000) og Trond Giske (2000 – 2001) la stor vekt på å ha et godt forhold til lærerne (Telhaug og Mediås 2003, Moe 2004). Etter valget i 2001 ble forholdet igjen tilspisset. I en kommentar til den skolepolitiske utviklingen uttalte Utdanningsforbundets leder, Helga Hjetland, følgende til bladet Utdanning sommeren 2003: *”Vi har arbeidd mot, argumentert mot, utan å få gjennomslag. Det er så ein kan verte motlaus”* (Utdanning nr. 17 2003). Under Bondevik II-regjeringen og statsråd Kristin Clemet (2001 – 2005) tapte lærerorganisasjonene sak etter sak. Lærerorganisasjonenes og profesjonens interesser og ideologi i utdanningspolitikken, ble med andre ord betydelig svekket under opptakten til Kunnskapsløftet.

Som en hovedkonklusjon på spørsmålet om reformens legitimitet, må vi kunne si at vi sitter igjen med det inntrykket at aktørene på det sentralstatlige nivået mener at reformen i tidsrommet fra iverksettingsstart høsten 2006 og fram til intervjuene ble gjennomført høsten 2007, hadde fått en god mottakelse i sektoren. En vanlig forklaring på dette er at reformen har vært forberedt med bred deltakelse av ulike interesserte parter, og/eller at det har vært stor og tversgående enighet om at reformens mål er ønskelige.

Informantene vurderte reformen som godt mottatt i den forstand at Kunnskapsløftet hadde møtt lite motstand i grunnopplæringssektoren. Mange av informantene mente dessuten at det var overraskende lite kritikk av reformen.

Informantene brukte gjennomgående vendinger som ”forbausende stille”, overraskende lite kritikk”, ”mindre støy”. Nedfor gjengis noen eksempler på uttalelser:

I lys av de diskusjonene som gikk forut, så synes jeg det var overraskende lite kritikk, og (...)Det har vært noe diskusjon rundt informasjon og, men også der synes jeg relativt lite, egentlig! (...)Men jeg synes det har fungert utrolig bra. [D1].

(...) jeg har jo inntrykk av at læreplanene ble relativt godt mottatt, jeg! At veldig mange lærere som riktignok ser det som ganske, altså, det er mye mer krevende å planlegge undervisningen, og da er det fristende å ta i bruk det gamle, og sånn. Men at mange så positive muligheter i det, og var fornøyd med den tilliten de på en måte var vist da, gjennom dette. [D1].

(...) Hvis jeg kan gjøre dette litt relativt, da, og sammenligne med Reform 94 og Reform 97, så kan man vel konstatere at dette er en reform som har blitt mottatt med langt mindre støy enn de to foregående. [D2].

(...) Jeg tror ikke det går an å gi noe entydig svar på det, hvordan det blir mottatt. Jeg synes jo at, jeg vil jo mene at på gjennomsnittet så virker det som det har fått en rimelig god mottakelse. Mange opplever dette som en ønsket frihet. Så vil det alltid være stemmer som mener at rammene er for stramme, eller de er for åpne. [D3]

Flere sammenliknet introduksjonen av Kunnskapsløftet med tidligere reformer med tilhørende læreplaner, og mente at Kunnskapsløftet framstod som mer positivt mottatt. Som en av dem sa:

Skal jeg sammenlikne med de læreplanreformene jeg har, hadde jeg nær sagt, vært involvert i eller vært utsatt for gjennom de siste tjue år, så har den blitt godt mottatt. [Di5]

Noen av informantene forklarte den positive mottakelsen og mangelen på motstand med det vi kan kalle legitimitetsforklaringer. Med det mener vi at de begrunnet den manglende støyen rundt innføringen av reformen enten med bred deltakelse av ulike interesserte parter i de forberedende fasene av reformen, eller med bred enighet om at reformens mål er ønskelige, eller med begge deler:

Jeg ser det som en indikasjon på at det har vært jobbet tett, sammen med sentrale aktører, og at man også ser at trekkene i det som foreslås er ting som man synes er viktige å ta med seg. [D2]

Jeg har dunkle erindringer om at det var langt mer omstridt forrige gang man lagde læreplaner. Og det tror jeg henger sammen med at man har fått ganske gode prosesser på det. Man har fått koblet inn kompetente miljøer og interessentgrupper i utarbeidelsen av utkastene. (...)Men det har vært en av de tingene som har overrasket meg, at det ikke har vært mer kontroversielt. [Di1]

(...) vi har hatt en tett forankring i arbeidslivet, fra det stadiet, til der vi er i dag. Og jeg er ikke i tvil om at forståelsen nå for denne reformen er mye større enn i Reform 94. [P1]

(...) det mest sånn iøynefallende kanskje, ved Kunnskapsløftet og implementeringen av den, er jo den veldig brede politiske enigheten om de viktigste elementene i Kunnskapsløftet. [Di4]

(...) Og så har vi hatt en veldig åpen prosess. Og det tror jeg også har vært, jeg tror de har opplevd at dette har ikke vært noe hemmelighetskremmeri, altså, de har fått vite hele tiden hva som har skjedd. (...)[Di5]

(...) selve prosessen, læreplanprosessen har vært god. For det som var veldig mye tidligere, var det at det var veldig hemmelighetskremmeri, alt sammen. Det skjedde inne i departementet, ingen fikk vite noen ting, noen ble alltid holdt utenfor (...) alle de som, toneangivende fagfolkene som kunne blitt aggressive og sånn, de har hatt full informasjon. Og kunnet reagere også i høringene. [Di6]

Informantene mener med andre ord at partsinnflytelsen og involveringen av profesjoner og interessegrupper i forberedelsen av Kunnskapsløftet, har gitt reformen legitimitet. Vi fulgte opp informantenes vurderinger litt nærmere, for å undersøke hva som begrunnet sektorens positive innstilling. Hvorfor har store og tunge aktører som lærerorganisasjonene som organiserer store yrkesgrupper, stilt seg positive til reformen? En av informantene knyttet legitimiteten til dels tverrpolitisk forankring på sentralt nivå, og dels til at den har utløst ressurser:

(...) jeg oppfatter dette som en reform som har en veldig tung politisk forankring. (...). [Di1]

Fordi at flere statsråder har vært inne i bildet, eller? [Intervjuer]

Dels fordi den statsråden som satte det i gang, gikk veldig tungt inn i det! Og det lå ganske uvanlig mye dokumentasjon og analyse bak denne reformen. Og så at det var tverrpolitisk enighet om alle de sentrale, i hvert fall mest sentrale elementer, i Stortinget, og. Ja. Det har vært to statsråder her. Ikke sant, der er parallellen til Kvalitetsreformen. (...) Begge disse reformene, er også like på den måten at det ble koblet ressurser til de. [Ja.] Det kan kanskje være en del av legitimiteten! Det har blitt møtt med, fra de organiserte lærerinteressene, det at de ser at her har det faktisk kommet en del ressurser, sammen med en reform.[Di1]

Samme syn målbæres av S2, som både vektlegger organisasjonenes involvering, innholdet i reformen og den økonomiske siden ved den:

Det jeg tror var utslagsgivende for at det ble godt mottatt etter hvert – var egentlig (...) Ja, det er flere punkter: Det ene er at særlig Utdanningsforbundet nok følte at de var involvert også på et tidlig tidspunkt, at de hadde en mulighet til å påvirke noe. Det andre var at det veldig tidlig ble klart at her kom det til å følge penger med! Og det tredje var at man på en annen måte enn med de to andre store reformene, var dette her en innholdsreform og ikke en strukturreform. [S2]

S1 mente derimot at lærerne og lærerorganisasjonene ikke nødvendigvis delte synet på reformens nødvendighet, men at de vanskelig kunne imøtegå og stille spørsmålstegn ved den framherskende oppfatning at norske elever er lite flinke. Lærerne og organisasjonene opererte med andre ord innenfor en tidsånd, som igjen var bestemt av mediernes gjentatte formidling av norske elevers skår på internasjonale kunnskapstester. Mediernes presentasjon av PISA-resultatene definerte hva som er legitimt å si om norsk skole. Dermed kunne lærerne og organisasjonene vanskelig si seg uenige i behovet for endringer.

(...) Jeg var litt overrasket over det, at den ble så positivt mottatt. For jeg trodde de skulle være mer kritiske til det. [S1].

Ja. Hvorfor tror du det? At de er det? [Intervjuer]

På bakgrunn av disse komparative studiene var det på mange måter opplest og vedtatt at norske elever er dårlige. [S1]

Så de har svelget en situasjonsbeskrivelse? [Intervjuer]

Ikke de, men det norske folk! (...)Og jeg tror at det var fryktelig vanskelig for dem å mene noe annet, i og med at opinionen, i og med at folk flest var med og aksepterte at kunnskapen er dårlig (...) Ingen kan ha i mot et kunnskapsløft. [S1].

I en annen samtale kom vi inn på samme tema. Di4 mente at lærernes taushet skyldtes at de var enige i situasjonsbeskrivelsen av norsk skole:

Det er klart at det er ingen som er uenig i at vi burde klare å lære våre elever mer enn det de faktisk lærer pr i dag, gitt våre rammebetingelser og vår organisering av skolen. Og det er jo ingen som har gått ut og sagt at de mener noe annet! (...) Men så kan man jo være litt uenig om verktøyene som brukes for å øke læringsutbyttet! [Di4]

I vårt oppfølgingsspørsmål lanserte vi da tanken om at det kan finnes lærere som kan være uenige i at elevene lærer lite:

Men er det en sånn opinion at læringsutbyttet i norsk skole er svakt? [Intervjuer]

Ja, jeg opplever i hvert fall at det er veldig... [Di4]

Lærerne deler det synet, mener du, eller? [Intervjuer]

Ja, altså, (...). At norsk skole nå trenger et større fokus på faglig læringsutbytte enn det vi kanskje har hatt en tid, det opplever jeg at det er relativt stor enighet om. Så vil du jo alltid finne noen som er uenig(...) Men samtidig som på en måte dette med faglig læringsutbytte og alt dette understrekes, så er det jo en samtidig opptatthet av de andre tingene skolen skal tilføre elevene. Men det ligger jo også som grunnlaget i reformen gjennom del 1 og del 2, som på en måte er. Så i det store og det hele opplever jeg at reformen har bred forankring. [Di4]

Di4s utgangspunkt var at et opplevd behov for å bedre læringsutbyttet, rettferdiggjør en reform blant lærerne. S2 svarte dette på vårt spørsmål om hva slags innvirkning vedkommende trodde PISA-resultatene hadde hatt:

Ja. Altså, jeg tror det også skjedde et stemningsskifte sånn rent opinionsmessig. At det å snakke om kunnskap og kvalitet, og det å snakke om krav, det ble mye mer legitimt enn det hadde vært på hele 90-tallet, egentlig. [S2]

På liknende vis tolket Di5 reformens gode mottakelse som et resultat av at den har et klart formulert mål om å øke læringsutbyttet.

Og det er folk enige om, at det er ikke godt nok? [Intervjuer]

Ja, jeg tror at sektoren nå opplever at nå er det faktisk sagt at det er det vi driver med, som skal være det viktigste. Nemlig at vi skal lære elevene å lese og skrive (...) Og dette med de grunnleggende ferdighetene, det tror jeg også har veldig sterk legitimitet, altså. Også fordi lærerne (...) er veldig engasjert i elevene sine. Og (...) er veldig enige i at man ikke kan leve med at ungdom skal gå ut av opp til trettenårige løp uten å kunne lese og skrive ordentlig, å greie seg i livet (...)jeg tror rett og slett at det har legitimitet at skolen skal være et sted hvor elever skal lære. [Di5]

Di6 mente at et av de sentrale virkemidlene, læreplanene, er den viktigste faktoren for at sektoren og lærerne ikke yter motstand:

Men det viktigste tror jeg det er at disse læreplanene liker lærerne. Den profesjonelle lærer liker disse læreplanene. [Di6]

Etter Di3s syn er det helheten i reformen, det at den inkluderer flere skoleslag, som bidrar til at den tas vel i mot:

(...) vi får positive tilbakemeldinger på at man nå har én reform, for hele grunnopplæringen. [Di3]

Vi konkluderer: De statlige aktørene framstiller jevnt over de første fasene av forberedelsen og gjennomføringen av Kunnskapsløftet som en prosess preget av bred deltakelse. Dette har i neste omgang gitt reformen legitimitet. Sentrale aktørers bevissthet om det korporative innslaget i systemet er påtakelig. Den brede deltakelsen og involveringen, sammen med åpenhet i prosessene, oppfattes av flere på det sentrale nivå å ha gitt bedre kommunikasjon og mindre mistillit fra organisasjoner og fagfolk/profesjoner i prosessene. De fleste informantene nevner i denne sammenheng spesielt lærerorganisasjonene.

De sentrale aktørenes oppfatning av bred deltakelse og medvirkning fra interesseorganisasjonene i utformingen av Kunnskapsløftet står i en viss motsetning til uttalelser fra organisasjonene selv. Under statsråd Kristin Clemet tapte Utdanningsforbundet sak etter sak i relativt harde oppgjør, vi kan nevne etableringen av kvalitetsportal, nasjonale prøver, overføring av forhandlingene om lønns- og arbeidsvilkår til kommunene, individuell avlønning av lærere gjennom prestasjonslønn og avvikling av en rekke sentrale regler til fordel for valgfrihet og brukerstyring. På denne bakgrunn var det Utdanningsforbundets leder sommeren 2003 kommenterte den skolepolitiske utviklingen med at organisasjonen var uvant med en type styring som innebar at argumenter og arbeid ikke ga gjennomslag (se side 78).

Ovenfor har vi pekt på at lærerne og lærerorganisasjonene har hatt sterk innflytelse på norsk skolepolitikk i etterkrigstiden. Allerede med Gudmund Hernes og 90-tallsreformene fikk imidlertid lærerorganisasjonene sin makt svekket. Siden er organisasjonenes og dermed profesjonenes mulighet for å vinne fram med sine interesser og ideologi ytterligere svekket. På den annen side fikk St. meld. nr. 30 (2003-2004) bred politisk oppslutning. Skillelinjene mellom de politiske partiene gjorde seg først og fremst gjeldende på det retoriske planet. De konkrete forslagene i *Kultur for læring* ble i all hovedsak støttet av Stortinget (se kapittel 3).

Kunnskapsløftet ble også i det store og hele videreført av den nye rød-grønne regjeringen med Øystein Djupedal som Kunnskapsminister, etter stortingsvalget i 2005. Regjeringen gjorde bare enkelte justeringer i reformen. De viktigste justeringene kom med St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen stod igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*, og dreide seg

først og fremst om skolen som verktøy for sosial utjevning. Disse grepene ble godt mottatt fra lærerhold.

I senere rapporter vil vi se nærmere på problemstillinger rundt reformens legitimitet med utgangspunkt i oppfatninger og vurderinger på lavere forvaltningsnivå og i institusjonene. Vi tar også de involverte organiserte interessenes synspunkter i betraktning.

Våre informanter på det sentralstatlige nivået er oppmerksomme på at samarbeid mellom staten og sektorens og arbeidslivets organisasjoner er nødvendig for å gi reformen legitimitet, og det framheves at det har foregått et slikt formelt og uformelt samarbeid som har bidratt til bedre kommunikasjon og bedre gjennomføring. Informantene fokuserer i denne sammenheng imidlertid mer på aktører fra profesjoner og næringer (lærere og lærerorganisasjoner) enn på betydningen av å involvere underliggende forvaltningsnivåer. Det er et tradisjonelt korporativt samarbeid på det sentralstatlige nivået som betones, det snakkes lite om samarbeid og nettverk på tvers av forvaltningsnivåer.

Aktører på det sentrale nivå omtaler reformens legitime som et resultat av læring gjennom åpne og brede demokratiske prosesser, men de er også opptatt av at reformen legitimeres av felles innsats om realiseringen av felles mål blant aktørene i staten, i organisasjonene og i institusjonene. Betydningen av statlige støttefunksjoner blir for eksempel framhevet av noen. Vi kan ikke forvente at informanter på det sentrale politisk-administrative nivå skal ha inngående kjennskap til verken eksistensen av eller betydningen av nettverk av aktører på underliggende nivå i systemet. Det vi registrerer, er imidlertid en erkjennelse av at det finnes elementer av partsstyre på det sentraladministrative nivå, og at dette innslaget har betydning for læring og legitimitet i de politiske beslutningsprosessene. Samtidig viser vårt materiale at aktørene på sentralstatlig nivå har lite kjennskap til eller oppmerksomhet på tversgående nettverk av aktører fra flere forvaltningsnivå. I det videre arbeidet med evaluering vil vi se hvordan dette forholder seg på underliggende forvaltningsnivå.

Hierarki?

Nasjonal og lokal styring

Reformdokumentene signaliserer at systemskiftet i Kunnskapsløftet skal endre styringsbalansen mellom sentrale og lokale forvaltningsnivå. Det nye styringssystemet skal gi større lokal handlefrihet og mindre statlig detaljregulering og -styring.

Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål. (St. meld. nr. 30 2003-2004, s. 25)

Detaljstyring skal erstattes med tillit og lokalt selvstyre. Med dette erklæres en intensjon om å nedtone den hierarkiske styringsmåten med regelstyring og instruks. På samme tid

hevdes resultatstyring som et av grunnprinsippene i styringssystemet. Stortingsmeldingen presiserer også at større lokal handlefrihet vil medføre at statens tilsynsrolle vil bli mer sentral fordi enkeltindividers rettigheter må sikres. (St. meld. nr. 30 2003-2004, s. 25). Regjeringen antyder dermed at nasjonal og lokal styring må balanseres.

Grunnprinsippene i det nye styringssystemet tilsier ikke desto mindre at grunnopplæringen skal bli mindre sentralstyrt med Kunnskapsløftet.

Underveis i intervju samtaler kommenterte flere av våre informanter forholdet mellom sentral og lokal styring i grunnopplæringen. Dette var ikke et spørsmål vi hadde ferdigformulert på forhånd, men et tema informantene kom inn på når de snakket om systemskiftet og/eller rolle- og ansvarsfordelingen i grunnopplæringen.

Et hovedfunn er at informantene på sentralt nivå mener at lokale forvaltningsnivå har fått større handlingsrom når det gjelder oppgaveløsning, og at dette rettferdiggjør sterkere nasjonal styring for at nasjonale mål skal oppfylles. Informantene synes at den funksjonelle desentraliseringen som gjennomføres med reformen, både tydeliggjør og legitimerer et behov for mer styring fra statens side gjennom tilsynsfunksjoner og resultatkontroll. Denne relativt harmoniserte forståelsen på tvers av institusjoner på det øverste politisk-administrative nivå, impliserer med andre ord tiltak som styrker den hierarkisk styringen.

Da D1 omtalte hva han vurderte som det viktigste tiltaket i reformen (læreplanene), understreket han samtidig at tilsyn som styringsmiddel ville komme til å bety mer, og altså komme til å bli et viktig tiltak. Dette viser at tilsyn er et styringsmiddel som er høyt oppe i bevisstheten til aktørene på sentralt forvaltningsnivå:

Så tror jeg vel også at tilsynsaktiviteten er viktig, og vil bli viktigere. Ikke bare bruke gulrot, men også pisk. Det er det nok også behov for [D1].

D3 antydte at statens rolle kan endres ved at behovet for resultatkontroll øker når underliggende nivåer får større frihet til å velge metoder. Tilsynsfunksjonen blir viktigere.

Hvis du går fra toppen og nedover, så er det klart at strukturene i systemet, de grunnleggende ansvarsforholdene er jo uendret. Staten sitter med det samme ansvaret for å lage læreplaner. Det er ikke flyttet formell myndighet fra så vidt jeg kan se, fra et nivå til et annet.(...) det mest sentrale er vel dette at du gir en større frihet til å bestemme hvordan innholdet skal formidles. Du gir større muligheter til å ta i bruk alternative pedagogiske metoder. Det må være det som ligger i det med systemendring, slik jeg ser det. Så følges ikke det nødvendigvis av noen store organisatoriske endringer. Men noe som jo har skjedd er jo at med denne desentraliseringen av ansvaret for metodikken, så har jo – igjen, la meg ta forbehold om min forståelse av det, så endrer jo til dels status og roller seg. Fordi når du ikke lenger sier hva folk skal gjøre, så har du et større ansvar for å sjekke hva resultatet blir i andre enden. Så jeg tror at for statens del, vil mye av endringen ligge i det utvidede tilsynsansvaret, som ligger på fylkesmannen og direktoratet. Det tror jeg kanskje er den av de mer sentrale effektene, litt sånn uunngåelig konsekvens(...) av at du åpner for større valgfrihet. [D3]

Di1 framhevet også tilsynsfunksjonen som mer betydningsfull etter hvert som staten blir mer profesjonalisert via etableringen av direktoratet.

(...) Så sånn sett så oppfatter jeg direktoratsetableringen som uttrykk for en ambisjon om at man skal få en mer kunnskapsbasert politikk på denne sektoren. Og man oppretter et direktorat som også blir gitt en tung myndighetsrolle. (...) Og sånn sett er så det også uttrykk for en ambisjon, sånn som jeg tolker det, om å profesjonalisere myndighetsrollen. Ikke sant, deler av myndighetsrollen er jo knyttet til enkeltvedtak framover. Men nå tenker jeg i denne sammenheng for eksempel på tilsynsfunksjonen. (...) Og mye på dokumentasjon og analyse som gjøres her. [Di1]

Di5 kommenterte styringsbalansen etter å ha avvist at Kunnskapsløftet innebærer et systemskifte. Di5 skisserte i stedet en styringsstruktur som preges av et behov for og en leting etter balanse mellom sentralisering og desentralisering:

Det er jo mer snakk om, altså med innføring av nasjonale prøver, og Skoleporten og alt dette, så er det mer snakk om altså, hvordan styrer man et desentralisert system? Så det er mer sånn sentralisert desentralisering, vil vel også mange si. For det er det vi gjør nå, ikke sant! Altså, vi var nettopp i Danmark og diskuterte (...) læreplaner og opplæring med Undervisningsministeriet og en stor videregående skole. Og det er akkurat det samme. Samme problemstilling: Hvordan styrer vi nå, når vi egentlig har sagt at vi skal (...)? [Di5]

Di6 antydte helt konkret at styringen av sektoren må bli mer sentralisert, da vi spurte hvordan informanten oppfattet rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat, fylkeskommune, kommune, skoler og skoleeier etter Kunnskapsløftet:

Jeg (...) tror det er kommet et godt stykke på vei. Og jeg tror etter hvert, når, altså dette som du nevner med tilsynet, tror jeg blir viktigere og viktigere. Og der må vi være sannsynligvis mye hardere i klypa. For det er ganske mye rettighetsbrudd. Det er ikke tradisjon i vår sektor for å tenke i form av å være hard i klypa når rettigheter blir (...) Altså, vi har egentlig bare forutsatt at alt er bra. Og utdanningsdirektøren har heller ikke hatt så veldig tradisjon for å være strengere. Men nå må våre fra sentralstat og fra regionalstat være mye tøffere, tror jeg. Og det kommer når vi får bygd det opp. [Di6]

Noen informanter oppfatter tilsynet som et effektivt styringsmiddel i mangel av muligheter for detaljstyring. Tilsyn blir en måte å få skoleeier til å erkjenne et problem og å tvinge fram handling fra skoleeiers side. Som informant Di6 i direktoratet formulerte det; de må faktisk gjøre noe med det. Siden staten ikke kan instruere det lokale nivået, ble dermed tilsynet av noen trukket fram som et virkemiddel:

Altså, vi kan ikke instruere verken en fylkeskommune eller en kommune, men vi kan for eksempel gjennom tilsyn, som fylkesmennene driver, si noe der vi mener at lov og forskrift er brutt. [Di4]

En av våre informanter [S1] hevdet den oppfatning at det eneste nye med styringssystemet i Kunnskapsløftet nettopp var en sentralisering av grunnopplæringen gjennom nye måter å kontrollere lokalt nivå og skoler på.

Vi konkluderer: Det er et relativt gjennomgående synspunkt på sentralt nivå at det økte lokale handlingsrommet (desentralisering av oppgaver), rettferdiggjør sterkere nasjonal styring for at nasjonale mål skal oppfylles. Informantene har en ganske samsvarende forståelse av at dette legitimerer en forsterket bruk av tilsynsfunksjoner og resultatkontroll, altså tiltak som styrker den hierarkiske styringen.

Avsluttende refleksjoner etter gjennomføringen av intervjuene

Sett fra hierarkiperspektivet forvalter kommunesektoren "avledet statsmakt" og er rene iverksettere av statlig formulert politikk. Autoriteten i forvaltningsnivåene er knyttet til formell posisjon. I følge våre informanter er denne autoritetsfordelingen i realiteten uendret med Kunnskapsløftet, med unntak av etableringen av Utdanningsdirektoratet i juni 2004. Direktoratet ble opprettet som følge av et departementsinitiativ som fulgte opp regjeringens mer generelle fornyelsesprogram for offentlig sektor. En arbeidsgruppe nedsatt av departementet foreslo å etablere det de kalte en ny nasjonal institusjon under departementet. Etableringen ble begrunnet blant annet med behovet for å skille mellom politikk og administrasjon, og for å oppnå bedre samordning av opplæringsnivåene (KUF 2001). Departementets store saksmengde ble ansett som et hinder for primære oppgaver som politikktutforming og strategisk ledelse. Arbeidsgruppen bak utredningen om fornyelse av statlig utdanningsadministrasjon gikk inn for å gi den nye nasjonale institusjonen større myndighet og et samlet ansvar for gjennomføringen av faglige og forvaltningsmessige oppgaver som fortsatt skulle løses nasjonalt. Institusjonen skulle ha samordningsoppgaver overfor regionalt nivå i statlig utdanningsadministrasjon og overfor kommunesektoren. Arbeidsgruppen mente omorganiseringen ville gi bedre vilkår for en nasjonal og samordnet utvikling av forvaltningsnivåene og for politisk styring av utdanningssektoren. En så for seg at rolle- og oppgavefordelingen innen statlig utdanningsadministrasjon kunne bli mer oversiktlig og klar. Modellen ble også antatt å være fordelaktig for styringsrelasjonen til kommunesektoren:

(...) for så vidt som den nasjonale institusjonen på utdanningsfeltet vil få et ansvar for å utvikle den statlige styringsdialogen med kommunesektoren, innenfor rammen av et etatsstyrt og institusjonalisert samarbeid med statens utdanningskontorer/det regionale nivået. I styringsrelasjonen og samhandlingen mellom den nasjonale institusjonen og de regionale enhetene, må det forventes utviklet fruktbare prosesser i forholdet til kommunesektoren, ikke minst med hensyn til samordning, samarbeid, veiledning og dialog. At utdanningskontorene skal innlemmes i fylkesmannsetaten, ses ikke å være til hinder for dette.(...) (KUF 2001).

Statsvitenskaplige studier har vist at det kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom politisk ledelse og teknisk-faglig iverksetting. Enkelte av informantene i vårt materiale nevnte overlappende ansvarsforhold mellom departement og direktorat på det sentrale forvaltningsnivå. Sluttokumentet fra det såkalte rolleutvalget, nedsatt for å avklare rollene, viser da også at det har vært en noe uklar rollefordeling også etter at direktoratet ble opprettet (Kunnskapsdepartementet 2006). Vårt materiale viser at det er tette forbindelseslinjer mellom ledelsen i henholdsvis departementet og direktoratet, og at det fremdeles blir arbeidet med å avklare rollene.

Vi har tidligere påpekt at den hierarkiske autoritetsstrukturen med kommandolinjer fra topp til bunn i organisasjonen og klare over- og underordningsforhold, ikke er fullt ut dekkende for hvordan styringsmodellen som introduseres med Kunnskapsløftet kan beskrives. I tillegg til forhold som ligger i mer strukturelle forhold knyttet til at utdanningssystemet både rommer kommunesektorens tvetydige status og arbeidsmarkedet som en ikke direkte styrbar del av videregående opplæring, kommer uklarhet i den formaliserte arbeidsdelingen og rolleklarhet. Dette kommer klart til uttrykk i vårt materiale. Mens den nasjonale utdanningspolitikken er relativt tydelig når det gjelder målene med Kunnskapsløftet, er den utydelig når det gjelder ansvars plassering. I de politiske dokumentene framtrer skoleeier som en sentral brikke i gjennomføringen av reformen. Gjennom intervjuene på det nasjonale beslutnings- og styringsnivået, blir imidlertid skoleeierbegrepet mer diffust som følge av at ulike aktører definerer begrepet ulikt. Når det er usikkert på sentralt nivå rundt hvem som forvalter ulike roller og hvem forventninger skal rettes mot, vil det kunne lede til forvirring i fylkeskommunal og kommunal sektor.

Bildet som tegner seg gjennom intervjuene på sentralt nivå, blir ikke enklere når den nye ansvarsfordelingen ikke blir oppfattet som å dreie seg om ansvar for beslutninger, men kun om ansvar for å gjennomføre nye oppgaver. I prinsippet svekkes den hierarkiske styringsmodellen når beslutningsmyndighet delegeres fra overordnede til underordnede instanser, for eksempel ved at departementer overfører myndighet til direktorater. Vårt materiale viser imidlertid at hierarkiet består i den forstand at aktørene på sentralt nivå klart har en oppfatning av at beslutningsmyndigheten øverst i hierarkiet er beholdt, mens ansvaret for oppgaveløsning er skjøvet nedover i systemet.

Antropologen Halvard Vike mener at hans studier av omsorgssektoren i velferdsstaten viser at forholdet mellom stat og kommune kjennetegnes av et hierarki i ny tapning, der lokalplanet gradvis får mindre makt og mer ansvar (Vike 2004: 13). Ser vi konturene av det samme i styringen av grunnopplæringen? I våre funn på det politisk-administrative sentrale nivå, er det forhold som synes å underbygge at kommunene og fylkeskommunene forventes å fungere som rene iverksettingsorganer av en klar statlig politikk. Med Kunnskapsløftet synes med andre ord ansvarsfordelingen å være uendret når det gjelder hvem som avgjør hva. Samtidig eksisterer det forventninger på sentralt nivå om at forvaltningsnivåene under, skoleeiere og institusjoner, skal ta ansvar. Hvem skoleeier er og hvem som skal fylle ulike roller på skoleeiernivå, er som vi har sett ovenfor, imidlertid uklart. Hvordan dette oppfattes og operasjonaliseres på skoleeiernivå og i skolene, vil vi forfølge når vi senere i vår evaluering av Kunnskapsløftet retter oppmerksomheten mot aktørene på disse nivåene.

Kapittel 5

Oppsummering og foreløpige konklusjoner

I denne rapporten har vi sett nærmere på forholdet mellom de politiske reformdokumentenes omtale av roller og ansvar i grunnopplæringen og sentrale aktørers tolkninger og operasjonaliseringer. Rapporten presenterer og drøfter nasjonale reformdokumenter og intervjuer med sentrale aktører på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået. I dette avsluttende kapitlet skal vi trekke fram noen hovedlinjer i det materialet som vi så langt har analysert. I forhold til evalueringens formål og problemstillinger er dette tentative funn basert på et begrenset datamateriale. Senere rapporter vil bygge på et betydelig utvidet materiale som vil sette oss i stand til å belyse og drøfte på en mer fullstendig måte hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene fungerer.

Vårt utgangspunkt for analysene av intervjuene med sentrale aktører som blir presentert i denne rapporten, er de politiske reformdokumentene som klart har signalisert en endring i styringsstrukturen i grunnopplæringen som en avgjørende forutsetning for at reformens intensjoner kan innfris. Siden 1980-tallet har utviklingen i grunnopplæringen gått i retning av mer desentralisering ved at skoleeiernivået og skolenivået har fått mer og tydeligere ansvar. St. meld. nr. 30 (2003-2004) varslet imidlertid et systemskifte i skolen med mer lokal handlefrihet og klarere rolle- og ansvarsdeling. Vi har understreket at det må være rimelig å tolke den nevnte stortingsmeldingen i forlengelsen av en allerede pågående moderniseringsprosess i statlig forvaltning generelt og i utdanningsadministrasjonen spesielt.

Evalueringen av Kunnskapsløftet skal belyse og dokumentere i hvilken grad utfordringene for grunnopplæringen og intensjonene med reformen følges opp og gis resultater i praksis. Vår evaluering av forvaltningsnivåenes og intensjonenes rolle skal vurdere betydningen av rolle- og ansvarsfordelingen i grunnopplæringen, og om tolkning og praktisering påvirker måloppnåelsen. Innholdet i og intensjonene med reformen har vi klargjort vi gjennom analyser av de sentrale reformdokumentene eller det vi benevner som formuleringsarenaen. Vi har validert våre analyser av reformdokumentene gjennom referanser til den generelle politikken for statlig styring som har gjort seg gjeldene i vårt land gjennom de siste par tiår og til statsvitenskapelig teori som definerer de sentrale begrepene og elementene i denne modellen for statlig styring. Vår analyse av Kunnskapsløftet som styringsreform samsvarer også med en rekke andre analyser av reformen. Utgangspunktet for vår evaluering er at det gjennom reformen er formulert en nasjonal utdanningspolitikk som gjengis i sentrale utdanningspolitiske dokumenter. Det betyr selvsagt ikke at vår forståelse av Kunnskapsløftet som styringsreform ikke kan anfektes. Tvert om vil det være interessant hvis evalueringsrapporten vil generere diskusjon om rasjonalet i statlig styring av utdanningssektoren.

Vår analyse av styringsreformens innhold og intensjoner, er imidlertid gitt overordnet status som referanseramme når vi gjennom informasjon fra aktører på ulike styringsnivå, beveger oss til realiseringsarenaene der reformen tolkes og implementeres. Samtidig er det imidlertid en grunnleggende premiss i evalueringen at aktører på ulike forvaltningsnivå ikke nødvendigvis vil formulere eller tolke reformens intensjoner på samme måte som den politiske myndighet som har formulert og vedtatt reformen. Det er nettopp dette forhold som begrunner en analysemodell som introduserer tre perspektiver på reformimplementeringen: Et instrumentelt, et institusjonelt og et nettverksperspektiv. De innebærer at vi forventet en viss grad av flertydighet i oppfatningen av intensjonene bak og konsekvenser av ny styringsstruktur.

Reformdokumentene understreker at grunnopplæringens formelle styringsstruktur endres med Kunnskapsløftet. Organisasjonsstrukturen endres vertikalt ved økende fristilling av underliggende forvaltningsnivå; skoleeiere og skoler/institusjoner. Vi skiller i analysen mellom desentralisering av myndighet og desentralisering av oppgaver. Før Kunnskapsløftet ble innført i 2006, fattet regjeringen en rekke beslutninger som førte til en viss desentralisering av myndighet. Kommunale og fylkeskommunale skoleeiere ble stilt friere til for eksempel å disponere arbeidstid, forhandle om lønn og bestemme klassestørrelsen i skolene. Våre informanter skiller ikke klart mellom disse tiltakene og tiltak som fremmes med Kunnskapsløftet. Det styrker vårt utgangspunkt om å se Kunnskapsløftet som styringsreform i sammenheng med andre utdanningspolitiske initiativ etter tusenårsskiftet som peker i samme retning.

Informantene på sentralt nivå vurderer grunnopplæringen som desentralisert i den forstand at det er læreren som er og har vært den viktige aktøren. Lærerne som kollegium betraktes fra sentralt hold som en relativt selvstendig aktør i grunnopplæringssystemet, men samtidig som både konservativ og usikker når det gjelder å ta ansvar for nye oppgaver som følger av reformen. Skoleeiernivået vurderes som relativt svakt, dels uten både vilje og evne til å styre utdanningssektoren. Med hensyn til reformimplementering, er en vesentlig innvending fra sentralt hold at skoleeiere ikke vil ta ansvar. Anlegger vi det vi har kalt et kollegiumperspektiv, synes det klart at informantene på sentralt nivå vurderer underliggende forvaltningsnivå som helt vesentlige for iverksetting av reformen, men at de vurderer manglende lokal kompetanse og profesjonsbasert motstand som viktige elementer som hindrer implementeringen av reformen. Fra aktørperspektiv på sentralt forvaltningsnivå, kan dette være velbegrunnede vurderinger ut fra erfaringer fra reformimplementeringsprosessen. Det kan være at verken underliggende forvaltningsnivåer eller profesjoner besitter kompetanse og endringskultur som fremmer reformimplementeringen. Det kan også være vi ikke har en skoleeierstruktur som kan bære reformens intensjoner. Dette vil vi komme tilbake til i senere rapporter.

Informantene synes videre i mindre grad å være opptatt av at det å bygge tillit og medansvar er en statlig oppgave som kan fremme reformgjennomføring. Aktørene på det

sentrale forvaltningsnivået synes med andre ord i beskjeden grad å være opptatt av å styrke skoleeierens selvstyre. Det som oppfattes som skoleeierens likegyldighet til statlige mål, manglende evne til å iverksette tiltak og lærerkollegiets passivitet må heller møtes med forsterket tilsyn og statlige initiativ. Selv om enkelte i Utdanningsdirektoratet vektlegger betydningen av statlige støttefunksjoner, definerer informantene i overveiende grad statens ansvar overfor kommunesektoren først og fremst som en kontrollfunksjon. Vurderingen av underliggende nivåers og institusjoners rolle, synes med andre ord i betydelig grad å være basert på en hierarkisk forståelse av statlig styring. Dette funnet korresponderer med konklusjonene i Maktutredningen (NOU 2003: 19). Her heter det at det på mange områder synes å være en betydelig forskjell mellom de intensjoner som Stortinget og regjeringen har når det gjelder vektleggingen av kommunalt selvstyre på den ene siden, og den faktiske politikken på den andre siden. I Stortingsmelding 17 (2004 – 2005) understreker regjeringen at dette er en alvorlig utfordring for forholdet mellom stat og kommunesektor, og for lokaldemokratiets framtid. Regjeringen vil derfor kontinuerlig arbeide for å øke det kommunale selvstyret, noe som i vår sammenheng betyr skoleeierens selvstyre.

Vi har analysert styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren gjennom tre perspektiver på styring. I *hierarkiperspektivet* står staten i et overordnet forhold til kommunesektoren. Kommunesektoren forvalter "avledet statsmakt" og blir rene forvaltere av statlig politikk. *Nettverksperspektivet* innebærer at staten og kommunesektoren har et delt ansvar ved at de ivaretar ulike sider ved oppgaveløsningen og inngår i felles læreprosesser. Det skal her være et balansert forhold, preget av gjensidighet og likeverd i relasjonen. Det siste perspektivet har vi kalt *kollegium*. Det forstår sektoren som et *løst koblet system med stor lokal og profesjonell autonomi*. Det innebærer at kommunesektoren har stor handlfrihet og i stor grad selv definerer både mål og virkemidler. De tre perspektivene representerer ulike sider i reformprosessen når vi beveger oss fra den politiske formuleringsarenaen til realiseringsarenaen, og alle karakteriserer faktiske sider ved styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, heter det at nettverksperspektivet eller partnerskapsperspektivet bør karakterisere styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren. Dette perspektivet er en videreføring og ytterligere understreking av den *samspillmodellen* som ble framhevet i St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Det er hensynet til det lokale selvstyret, hensynet til innbyggerne som brukere og hensynet til nasjonale mål som skal avgjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse verdiene kan imidlertid trekke i ulike retninger, og til en viss grad stå i motstrid til hverandre. I forhold til ansvars- og oppgavefordelingen må verdiene veies mot hverandre. Våre informanter synes ikke å gjøre disse avveiningene innefor rammene av et nettverksperspektiv, men innenfor en hierarkisk forståelse av statlig styring.

Våre informanter mener imidlertid også at Kunnskapsløftets intensjoner ikke innebærer en reell myndighetsoverføring. Desentraliseringen i grunnopplæringen, slik våre informanter

vurderer situasjonen, er i første rekke funksjonell. Det er oppgaver som er desentralisert, ikke beslutningsmyndighet. Dette må karakteriseres som et interessant funn. Sentrale myndigheter har en sentral rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet. En kan ikke forvente nasjonale grep og strategier for delegering av beslutningsmyndighet og for kompetanseheving som styrker evnen til lokal ansvarsforvaltning dersom aktørene i sentrale posisjoner på nasjonalt nivå ikke oppfatter at reformen innebærer en ny styringsstruktur.

Reformen slik vi forstår den, understreker at skoleeier forventes å spille en helt sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Skoleeier skal ta ansvar for kvaliteten og resultatene i grunnopplæringen. Et gjennomgående tema i intervjuene var derfor ansvarliggjøringen av skoleeier. Samtalene med sentrale aktører på det sentrale forvaltningsnivået viser at det er uklart hvem denne ansvarliggjorte skoleeier er. Funnet er ikke overraskende. Både ut fra det vi har omtalt som kommunesektorens doble status som selvstyreorganer og forvaltningsorganer, og ut fra at organiseringen av norske kommuner og fylkeskommuner er mangfoldig og i rask endring, framstår både den vertikale og horisontale styringslinjen som uklar. I løpet av de seneste årene har det skjedd en rivende utvikling i kommunesektoren, noe som har skapt en mangfoldig og høyst differensiert flora av både politiske og administrative modeller. Et entydig og universelt gjeldende skoleeierbegrep kompliseres ytterligere ved den varierte delegasjonspraksisen som praktiseres i kommunesektoren. I tillegg må vi føye til at fylkeskommunene også er skoleeiere i fag- og yrkesopplæringens såkalte 2-pluss-2-modell, som inkluderer eierskap over den halvdel av modellen som i praksis er underlagt næringslivet.

Uklarheten som avdekkes på det sentrale forvaltningsnivået, kan med andre ord forstås og begrunnes. I et styringsperspektiv er det imidlertid problematisk at skoleeierbegrepet er uklart blant dem som innehar sentrale posisjoner på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået. Reformen peker på behovet for tydelig ansvars plassering, men det vil være vanskelig å delegere ansvar når det er usikkert hvor delegasjonen skal plasseres. Når skoleeier er en uklar aktør, blir det problematisk å knytte rolleforventninger til dette forvaltningsnivået.

Intervjuene viser at aktørene på sentralt nivå ikke oppfatter at Kunnskapsløftet innebærer delegering av politisk beslutningsmyndighet. Skoleeiers selvstyre er med andre ord ikke styrket gjennom reformen. Aktørene mener imidlertid at ansvaret for noen oppgaver som tidligere lå på sentralt nivå, gjennom reformen er plassert på lavere forvaltningsnivåer. Dette brukes som begrunnelse for mer sentralisering og en styrking av hierarkiet. Enkelte av aktørene er opptatt av statlige støttefunksjoner, men i overveiende grad peker informantene på at den lokale handlefriheten må balanseres med mer statlig styring. Ny oppgavefordeling legitimerer en styrking av tilsynet og den statlige oppfølgingen. En foreløpig konklusjon synes på denne bakgrunn å være at grunnopplæringen som følge av Kunnskapsløftet, vil være preget av desentralisering av ansvar for oppgaver, men sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging. I

denne sammenheng er det interessant å merke seg at St. meld. nr. 31 (2007-2008) også bruker resultater fra tilsyn og kontroller med kommunesektoren som argument for å stramme inn styringen av lavere forvaltningsnivå.

Når vi har dokumentert at reformens intensjoner slik vi leser dem i de sentrale reformdokumentene, forstås og operasjonaliseres på andre og ulike måter av aktørene på det statlige forvaltningsnivået, betyr det selvsagt ikke at aktørenes forståelse er feil. Deres forståelse og operasjonalisering av reformen kan være både begrunnet og rasjonell ut fra eget ståsted, egne interesser og egne erfaringer. Gjennom analysemodellens tre perspektiver på reformimplementering kan vi forklare ulike aktørers posisjoner i reformimplementeringen. Vår analyse har imidlertid avdekket at reformen forstått som styringsreform er uklar og at det er relativ stor diskrepans mellom det vi framlegger som reformens mål og intensjoner og aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger. I et statlig styringsperspektiv mener vi det er et problem. Selv om aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger kan forklares, er de ikke nødvendigvis legitime i et styringsperspektiv. I Stortingets behandling av Maktutredningen understreket regjeringen at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp (St. meld. nr. 17 (2004 – 2005)).

I vårt videre arbeid med evalueringen vil vi se nærmere på hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene fungerer i praksis. Vi vil da supplere datamaterialet fra det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået med et omfattende materiale fra underliggende nivåer og institusjoner. Vi vil også se nærmere på hvilke endringer styrings- og forvaltningsreformen har medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse. Som vi har sett, er endringer i styringssystemet fra reformgivers side en forutsetning for endringer i skolene som i sin tur skal øke opplæringens kvalitet. Vi vil derfor også se nærmere på hvordan og i hvilken grad Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform fører til endringer av organiseringen og opplæringspraksis ved den enkelte skole.

Ansvarsforvaltning og ansvarliggjøring vil være sentrale begreper for å forstå Kunnskapsløftet som styringsreform på formuleringsarenaen så vel som realiseringsarenaen. I modellen nedenfor har vi skissert ulike ansvarliggjøringsregimer som inngår i Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform (tabell 1.2). I det videre arbeidet med evalueringen vil vi se nærmere på hvordan disse regimene forstås, operasjonaliseres, spiller sammen eller representerer motsigelser når reformen implementeres.

Tabell 1.2 Ansvarliggjøringsregimer i Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform

Ansvarliggjøringsregimer	Hierarki	Desentralisering	Marked	Profesjon
Premissleverandør	Staten	Skoleeier	Brukere	Lærere
Ansvarliggjøringsstrategier	Forventnings- og resultatstyring Standardbasert tilsyn	Ressursforvaltning og resultatstyring Tilsyn Politisk aktør	Brukerstyring Juridiske rettigheter for å fremme individuelle interesser	Profesjonsstyring
Ansvarsforvaltning	Stå til ansvar overfor Stortinget Konsekvensansvar Prestasjonsmål Sikre individuelle rettigheter	Stå til ansvar overfor direktorat, departement og kommunens innbyggere Konsekvensansvar Prestasjonsmål Budsjett	Brukerundersøkelser Kundetilfredshet	Stå til ansvar vis-à-vis kollektive yrkesnormer og samfunnets mandat til skolen
Politikk som læring	Nettverk på tvers av regimene, gjensidighet og tillit, bytteprosesser			

Pedagogisk forskningsinstituttets første delrapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet, basert på analyser av et utvalg nasjonale og lokale styringsdokumenter, ble publisert forsommeren 2008 (Engelsen 2008). Rapporten konkluderer med at skoleeiernivået i liten grad synes å produsere selvstendige strategiske planer, og forklarer dette med uklare eller utilstrekkelige signaler og støtte fra sentralt statlig nivå.

Læreplanene som styringsdokumentene er ugjennomtrengelige og ansvars plasseringen er uklar.

De sentrale styringssignalene må for en stor del bli karakterisert som vage, diffuse og mangetydige. Man finner bruk av "store ord" og retoriske virkemidler (Engelsen 2008, s. 189).

Våre funn så langt forsterker et bilde av en sektor preget av uklarhet når det gjelder styringsdimensjonen og ansvars plasseringen. Som vist i kapittel 3, synes heller ikke sentrale myndigheter å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen. Det er iverksatt en rekke strategier som underliggende etater må forholde seg til. Kunnskapsløftet som styringsreform synes å være svakt forankret hos sentrale aktører på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået som skal gjennomføre den. Mangel på entydig forståelse er påfallende. Vi har også sett at sentrale aktører er opptatt av å desentralisere ansvar for oppgaver, men ikke beslutningsmyndighet. Det kan imidlertid få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet.

Resultatet kan bli avmakt og resignasjon. I et reformimplementeringsperspektiv må derfor dette karakteriseres som et problematisk funn. Også denne problemstillingen vil vi forfølge når vi i det videre arbeidet med evalueringen analyserer datamaterialet fra underliggende forvaltningsnivåer.

Oppsummering av foreløpige konklusjoner

Bærebjelken i Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform slik det kommer til uttrykk i de politiske reformdokumentene og i politiske dokumenter/utredninger som kom forut for reformen, er en styringsreform som omtales som et systemskifte. Kunnskapsløftet som styringsreform betyr en ytterligere desentralisering av myndighet og oppgaver innenfor utdanningssektoren. I reformen slik den omtales i sentrale dokumenter, ligger det imidlertid innebygd en spenning mellom ambisjonen om økt lokalt handlingsrom og behovet for sentral styring gjennom tilsyn, kontroll og oppfølging. Sentrale aktører på det nasjonale forvaltningsnivået synes å ha en noe uklar oppfatning og vurdering av sammenhengen mellom på den ene siden Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform og på den andre siden Kunnskapsløftet som systemskifte med hensyn til styring av sektoren. Kunnskapsløftet som styringsreform synes som følge av både nye politiske signaler/tilrådninger fra regjeringen (St. meld. nr. 31 (2007 – 2008)) og sentrale aktørers forståelse og vurdering av reformen og reformimplementeringen, å være svakt forankret på det nasjonale forvaltningsnivået.

Vi tar de foreløpige konklusjonene, refleksjonene og perspektivene med oss videre i evalueringsarbeidet når vi skal undersøke rolle- og ansvarsdelingens betydning for gjennomføringen av Kunnskapsløftet sett fra skoleeier- og skolenivå. Fungerer de lokale tjenesteproduserende forvaltningsnivåene som statens forlengede arm under økende press fra et mer sanksjonerende og kontrollerende styringsapparat? Eller gis skoleeiere, skoleledere, lærere og brukere ansvar og innflytelse som frigjør kreativitet, skaper engasjement og resulterer i kvalitet i tråd med reformens intensjoner? Forsterkes styringssystemet som hierarki eller spiller ulike ansvarliggjøringsregimer sammen når Kunnskapsløftet beveger seg fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen? Vi har understreket at fra et aktørperspektiv på sentralt forvaltningsnivå, kan de posisjoner vi har avdekket være velbegrunnede oppfatninger, forventninger og vurderinger ut fra erfaringer fra reformimplementeringsprosessen. Det kan være at verken underliggende forvaltningsnivåer eller lærerprofesjonen besitter kompetanse og endringskultur som fremmer reformimplementeringen. Det kan være innebygde spenninger og interessemotsetninger som hindrer reformimplementeringen. Det kan også være vi ikke har en nasjonal forvaltningsstruktur/styringsstruktur som bærer reformens intensjoner om større selvstyre for skoleeiere. Dette vil vi belyse nærmere i senere rapporter. Det er imidlertid viktig å understreke at ikke alle oppfatninger er legitime i denne sammenheng. Dersom divergerende tolkninger av Kunnskapsløftet som styringsreform er like gyldige og legitime, vakler Kunnskapsløftet som styringsreform.

Litteratur

- Abbot, Andrew (1988) *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: The University of Chicago Press
- Afsar, Azita, Guri Skedsmo og Kirsten Sivesind (2006) "Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning", i Sivesind, Kirsten et. al.: *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen
- Allison, Graham (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown
- Bjørqvist, Catharina (2001) *Nye organisasjonsformer. Governance-perspektivet: En fruktbar tilnærming i en norsk kontekst?* Høgskolen i Østfold. Arbeidsrapport 2
- Blossing, Ulf, Anna Hagen, Torgeir Nyen og Åsa Söderström (2007) *Evaluering av «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»* Delrapport 1. Oslo: Fafo
- Borgen, Jorunn Spord, Nils Vibe og Rannveig Røste (2008) *Karriere Akershus. Evaluering av Partnerskap for karriereveiledning i Akershus*. Rapport 11. Oslo: Nifu Step
- Brunsson, N. og Johan P. Olsen (1990) (red.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Brunsson, Nils og Hans Winberg (1990) "Att genomföra reformer", i: Brunsson, N. og Johan P. Olsen (red.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1993) *The Reforming Organization*. London: Routledge
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1998) (red.) *Organizing Organizations*, s. 140-170. Bergen: Fagbokforlaget
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (2003) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Bryce, James (1921) *Modern Democracies*. New York: The MacMillan Company
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998) "Public Administration in a Democratic Context – a Review of Norwegian Research", i: Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.) *Organizing Organizations*, s. 140-170. Bergen: Fagbokforlaget
- Colbjørnsen, Tor (2008) *Overstyrt eller understyrt? En analyse av styringssignaler brukt i sentrale styringsdokumenter, og en sammenligning av bruk av styringssignaler og oppfølging av skoler i to fylkeskommuner i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet*. Masteroppgave i utdanningsledelse. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo
- Cuban, Larry (1988) "How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure", i: *Teachers College Record*, 99, 3: 453-477
- Dahl, Robert Alan (1964) *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall

- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano-Aschehoug
- Eide, Kjell (1973) *Utdanningspolitikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Engelsen, Britt Ulstrup (2008) *Kunnskapsløftet: Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Rapport 1. Oslo: Pedagogisk Forskningsinstitutt
- Fimreite, Anne-Lise (2001) *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS Senteret
- Fimreite, Anne-Lise og Per Selle (2007) "Folkevalgte regioner- liv laga?", i: *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 1
- Fimreite, Anne-Lise og Tor Medalen (2005) (red.) *Governance i norske storbyer: Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press
- Forhandlinger i Stortinget nr. 33 S. (2003-2004) s.3456
- Freidson, Eliot (2001) *Professionalism. The third logic*. Oxford: Polity
- Guldbrandsen, Trygve et. al. (2002) *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal
- Grønlie, Tore og Per Selle (1998) (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Haug, Peder og Thomas A. Schwandt (2003) (red.) *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives. A Volume in Evaluation and Society*. University of Illinois at Urbana-Champaign. Connecticut: Information Age Publishing Inc.
- Helgøy, Ingrid (2001) *Desentralisering og desektorisering: Endrede betingelser for kommunal innflytelse i skolen?* Notat 0118. Bergen: LOS-senteret
- Hernes, Gudmund (1983) "Makt og styring", i: *Det moderne Norge*, bd. 5. Oslo: Gyldendal
- Higdem, Ulla (2007) *Regional partnerships and their constructions and implementations: A case study of the counties of Oppland, Hedmark, and Østfold*. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap
- Hjetland, Helga (2003) "Eit turbulent år.", i: *Utdanning* nr. 17 2003, s 55
- Hopmann, Stefan T. (2003) "On the evaluation of curriculum reforms", i: Haug, Peder og Thomas A. Schwandt (red.) *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives. A Volume in Evaluation and Society*. University of Illinois at Urbana-Champaign. Connecticut: Information Age Publishing Inc.
- Hopmann, Stefan T. (2008) *Ansvarliggjøring i praksis*. Program Kunnskap, utdanning og læring. Oslo: Forskningsrådet
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004) *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Notat 124. Oslo: NIBR
- Høst, Håkon (2008) (red.) *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Rapport 20. Oslo: Nifu Step

- Høst, Håkon, Jens Petter Gitlesen og Svein Michelsen (2008) ”Læreplasser mellom politikk og konjunkturer”, i Høst, Håkon (red.) *Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk*. Rapport 20. Oslo: Nifu Step
- Høst, Håkon og Svein Michelsen (2004) *Building the new governance in Norwegian apprenticeship organisation*. Særtrykk. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
- Innst.O.nr. 70 (1997-1998) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringsloven)
- Jacobsen, Knut Dahl (1960) “Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen”, i: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 1: 231-248
- Jacobsen, Dag Runar og Paul G. Roness (2005) Korporatisme i forvaltningspolitikken. Paper til XIV Nordiske Statskundskabskongres - NOPSÅ 2005, 11.-13. august 2005, Reykjavik. Universitetet i Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2001) Helhet og sammenheng. Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjon. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av KUF, oktober 2001
- Kommunenes Sentralforbund (2005) KS-sak 200401839-3. Skoleeierrollen i endring
- Kunnskapsdepartementet (2008) Kunnskapsløftet. Om fag- og timefordelingen skoleåret 2008 – 2009” (Rundskriv F-12-08), publisert 18.01.2008. (Erstatter Rundskriv F012-06)
- Kunnskapsdepartementet (2006) Rolleutvalget mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Sluttdokument fastsatt 22.11.06
- Kunnskapsdepartementet (2008) lokalisert 5. november 2008 på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/Grunnopplaring/kunnskapsloftet/Hva-er-Kunnskapsloftet.html?id=86769>
- Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen og Per Olaf Aamodt (1999) (red.) *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Lindensjö, Bo og Ulf P. Lundgren (2000) *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber
- Lægred, Per og Johan P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget
- Lægred, Per og Ove K. Pedersen (1996) (red.): *Integration og decentralisering. Personale og forvaltning i Skandinavien*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Lægred, Per og Paul G. Roness (1998) ”Frå einskap til mangfald. Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltningen”, i: Grønlie, Tore og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget

- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens Petter Gitlesen (1999) ”Mot en ny fagopplæringsordning?” i: Kvalsund, Rune, Trine Deichman-Sørensen og Per Olaf Aamodt (red.) *Videregående opplæring – ved en skilleveg? Forskning fra den nasjonale evalueringen av Reform 94*. Oslo: Tano Aschehoug
- Michelsen, Svein og Håkon Høst (2001) *The new careworker: expanding the apprentice system into new fields of work*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Moe, Ola (2004) ”Gudmund Hernes som utdanningspolitiker: Kjent, men miskjent?”, i: Aasen, Petter, Per Bjørn Foros og Per Kjøl (red.) *Pedagogikk og politikk*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag
- Nesje, Katrine og Stefan Hopmann (2002) (red.) *En lærende skole. L97 i skolepraksis*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Nordby, Trond (1993) *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-65*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1988: 28 Med viten og vilje
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat
- NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring. ”...og for øvrig kan man gjøre sin man vil”
- NOU 1997: 8. Om finansiering av kommunesektoren
- NOU 2000: 22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
- NOU 2002: 10 Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring
- NOU 2003: 16. I første rekke
- NOU 2003: 19. Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen
- NOU 2005: 18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner
- Odelstingsproposisjon nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova)
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (2000) (red.) *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget
- Olsen, Ole Johnny (2008) *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller faglig omdannelse?* Notat 5. Bergen: Rokkansenteret
- Ottesen, Eli og Jorunn Møller (2006) ”Distribuert ledelse som begrep og forskningsperspektiv”, i Kirsten Sivesind et. al.: *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen
- Peters, Guy B. og Jon Pierre (2005) (red.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications

- Rhodes, Roderic Arthur William (1996) "The New Governance: Governing without Government", i: *The Journal of Political Studies*, Vol 44, nr 4, s 652-667
- Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument 3: 10 (2005-2006)
- Roness, Paul G. (1996). "Institusjonell orden - Norge", i: Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen (red.) *Integration og decentralisering. Personale og forvaltning i Skandinavi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Sandberg, Nina (2005) *Stat-og kommunalkunnskap. En innføring*. Oslo: Spartacus
- Selznick, Philip (1984) *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Berkeley, California: University of California Press
- Sinclair, Amanda (1995) "The Chameleon of Accountability. Forms and Discourses", i: *Accounting, Organizations and Society*, Vol 20, nr 2-3, s 219-237
- Sivesind, Kirsten og Kari E. Bachmann (2002) "Hva læreplanen kan – og ikke kan", i Nesje, Katrine og Stefan Hopmann (red.) (2002) *En lærende skole. L97 i skolepraksis*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Sivesind, Kirsten et al. (2006) *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen
- Spillane, James P. et al. (2004) "Towards a theory of leadership practice. A distributed perspective", i: *Journal of Curriculum Studies* (36) 3-34
- Statskonsult (1998) Kartlegging og analyse av ressursbruken i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Rapport 1998:5
- Statskonsult (2001) En kartlegging av KUFs styring av utdanningssektoren
- Stortingsmelding nr. 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren
- Stortingsmelding nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane
- Stortingsmelding nr. 28 (1998-99) Mot rikare mål- Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbodet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
- Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat. En bedre oppgavefordeling
- Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå
- Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring
- Stortingsmelding nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati
- Stortingsmelding nr. 16. (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring
- Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen.

- Stortingsproposisjon nr. 38 (1999-2000) Opprettelse av Nasjonalt senter for læring og utvikling
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2002-2003). Tillegg nr. 3 for budsjetterminen 2003. Om tilleggforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2003-2004) Tillegg nr. 1. for budsjetterminen 2004 Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004
- Telhaug, Alfred Oftedal (2005) *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole? Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnopplæringen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Telhaug, Alfred Oftedal og Odd Asbjørn Mediås (2003) *Grunnskolen som nasjonsbygger*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Thoenig, Jean-Claude (2005) “Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness”, i: Peters, Guy B. og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications
- Thomas, Paul G. (2005) “Accountability. Introduction”, i Peters, Guy B. og Jon Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications
- Torgersen, Ulf (1972) *Profesjonssoisologi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2002) *Skolen vet best! Situasjonsbeskrivelse av norsk grunntidning*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004) ”Dette er Kunnskapsløftet” (Rundskriv F-13-04), publisert 10.11.2004
- Vike, Halvard (2004) *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe
- Weber, Max (1990) *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal
- Østerud, Øyvind (2002) *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Aasen, Petter og Tine S. Prøitz (2004) *Initiering, finansiering och förvaltning av praxisnära forskning: Sektormyndighetens roll i svensk utbildningsforskning*. Skrift nr. 10. Oslo: Nifu
- Aasen, Petter, Per Bjørn Foros og Per Kjøl (2004) (red.) *Pedagogikk og politikk*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag
- Aasen, Petter (2004) ”Pedagogikk og politikk”, i: Petter Aasen, Per Bjørn Foros og Per Kjøl (red.) *Pedagogikk og politikk*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag
- Aasen, Petter (2006) ”Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv”, i: Sivesind, K. et al. (red.) *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen

Vedlegg

Intervjuguide – Sentralt nivå

Organisering av temaer

A) Egen rolle – ny styringsstruktur

1 Først vil jeg gjerne at du angir din egen plassering i utdanningssektoren. Kan du kort fortelle hvilken stilling/posisjon du har hatt fra du startet å jobbe med reformen og til dag? (Hvis flere - Hvilken stilling/posisjon har du hatt mesteparten av tiden?)

Vi ønsker informasjon om hvordan reformen er blitt forberedt og hvordan gjennomføringen i første fase har foregått.

2 Hva har vært din rolle og dine oppgaver i forberedelsen av gjennomføringen av Kunnskapsløftet?

- hvordan så du på oppgaven som lå foran deg (å bidra til å reformere grunnopplæringen /å etablere en ny styringsstruktur for grunnopplæringen)

-oppfatning av egen rolle og ansvar – hva ble forventet?

- hvordan arbeidet du med forberedelsen av reformen/den nye styringsstrukturen?

- kontakt med andre aktører og nivåer underveis – lærte du noe av dem?

- hva og hvem var viktigst for arbeidet og vurderingene du gjorde?

- er ditt ansvar og dine oppgaver endret som følge av nytt styringssystem i Kunnskapsløftet?

B) Ny styringsstruktur

1 Stortingsmelding 30 Kultur for læring omtaler de endringene som kommer med Kunnskapsløftet, som et systemskifte. Hva tenker du om det?

Hva består i så fall dette systemskiftet av?

2 Hvilke nye strukturer er etablert, og hva er en videreføring av strukturer som har vært der lenge?

- tråd bakover i historien eller brudd med tradisjonell styring?
- modernisering?
- fellestrekk andre forvaltningsreformer Norge/internasjonalt?

3 Hvorfor tror du denne strukturen er valgt?

Hva er etter din mening de viktigste overveielsene bak og grunnene til at grunnopplæringen skal styres på denne måten?

-formelle/reelle begrunnelser? behov fra sektoren selv/løsninger adoptert utenfra

4 Hvilken rolle mener du denne styringsstrukturen har eller vil ha for gjennomføringen av Kunnskapsløftet? Hvor viktig vil styringssystemet være som middel til å nå mål i reformen?

Fordeler? Problemer?

C) Rolle- og ansvarsfordeling i forvaltningen

1 Hvordan vil du beskrive den nye fordelingen av roller og ansvar etter Kunnskapsløftet?

Jeg vil gjerne at du sier noe om hvordan du oppfatter at roller og ansvar er fordelt på de ulike forvaltningsnivåene (stat, fylkeskommune, kommune, skole, bedrift). Hvem har ansvar for hva? Hva er nytt? Du kan gjerne starte med hovedtrekk og trenger ikke gå i detalj.

<u>Nivå</u>	<u>Institusjon</u>
Staten	Storting, departement, direktoratet, Sametinget, SRY,
Skoleeier:	Fylkeskommuner, kommuner
Skolenivå:	Skoleleder Lærer
	Elev
	Foreldre (Hjem)
	Lokalmiljø

2 Hvordan vurderer du denne rolle- og ansvarsfordelingen?

- Fordeler, ulemper?

- Vil strukturen fungere etter hensikten - hva skal til for at organiseringen fungerer?

3 Utdanningssektoren har mange aktører med ulike interesser. (Hvordan vil du beskrive forholdet mellom oppgaver og kompetanse på ulike nivåer?) Hvordan vil du si at reformen har blitt mottatt i sektoren?

Hva er blitt godt mottatt?

Hva har eventuelt skapt konflikter?

Hva består eventuell uenighet i?

D) Oppsummering til slutt: Essensen i reformen

1 Hva mener du er de viktigste målsettingene med reformen Kunnskapsløftet?

2 (Kort) Hva vurderer du som de viktigste tiltakene for å nå disse målene?

Virkemidler

3 Hvem har vært sentrale aktører i utformingen? Beskriv hvordan og hvorfor de har fått en slik sentral rolle.

4 Hvilke forhold mener du er mest avgjørende for at reformen skal nå sine mål?

Hvordan vurderer du betydningen av styringssystemet i denne sammenhengen?

