

Øystein Engeland

*Forsker ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling
Universitetet i Oslo*

Gjert Langfeldt

Professor ved Institutt for pedagogikk, Universitetet i Agder¹

Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970 - 2008

Sammendrag

Denne artikkelen er skrevet ut fra en antakelse om at norsk utdanningsforvaltning etter 1990 illustrerer forsøk på å styrke den statlige forvaltning innen et desentralisert system. Ikke minst er dette tydelig ved at nasjonal styring av utdanning særlig etter århundreskiftet har økt på bekostning av det lokale selvstyret. I forhold til maktfordelingen mellom staten og kommunene er vi nå nærmest tilbake til situasjonen før den politiske desentraliseringsbølgen startet mot slutten av 1970-tallet. Det nasjonale nivået er i ferd med å etablere et styringsgrep på skolesiden som er så omfattende at det mangler sidestykke i moderne tid. Det nye er at dette skjer innen et system hvor inntektssystemet (1986) gir kommunene ansvar for undervisningen, og hvor statens mulighet til å bruke økonomiske styringsmidler er redusert.

Innledning

I litteratur om offentlig styring er begrepet "governance" introdusert for å betegne at offentlig styring er blitt så komplisert, involverer så mange aktører, og skjer på så mange ulike arenaer, at det er nødvendig med et nytt og videre begrep. Det tidligere benyttede begrepet "government" tilsvarer mer det norske begrepet "styring" i den betydningen at noen kan styre andres aktiviteter. Innen norsk utdanningsforskning har en hatt et fokus på at styring er blitt mer komplisert, ikke minst ved at lokal læreplanutvikling har fått stor plass som supplement til statlig læreplantenkning. Hos Gundem (1993) er lokal læreplanutvikling sett som en hovedtendens i perioden 1970 – 1990. Hos andre forfattere er dagens styring karakterisert som "fragmentert" (Tranøy og Østerud 2001).

Hvordan dette faktisk forholder seg, og i hvilken forstand en slik oppfatning kan sies å danne en gyldig forståelsesramme for å forstå styringen av norsk utdanningspolitikk, er tema for denne artikkelen. Artikkelen bygger på en

¹ Øystein Engeland døde i august 2008. Denne artikkelen bygger langt på vei på et manuskript han da arbeidet med. Ferdigstillelsen av artikkelen har forsøkt å ivareta hans overbevisning om at statlig styring ikke har vært sterkere i norsk skole de siste 40 år enn nå. Hans manus bar preg av at kreftene sviktet etter hvert, og det har derfor vært nødvendig å bygge ut argumentasjonen og fullføre noen argument.

empirisk studie hvor vi fikk anledning til å undersøke noen kommuners skoleforvaltning med 10 års mellomrom, i 1997 og 2007 (Engeland, Langfeldt & Roald, 2008). Vi studerte kommunene på nært hold og dannet oss et variert bilde av hvordan de arbeidet. I avsnittet om empiri er det gjort rede for hvordan 10 års utvikling påvirker den styring kommunene opplever, og hvordan kommunene reagerer på styringen.

Innramming: Rammeverket for styring

Kommuneloven av 1992 representerer et viktig skille i forholdet mellom statlig og kommunal styring. Desentralisering fra det statlige til det kommunale nivået var en forvaltningspolitisk målsetning utformet på 1970-tallet, men som først ble realpolitisk gjennomført på 1980-tallet, og som kulminerte med kommunelovendringen av 1992 (Engeland 2000). Desentraliseringsprosessen i Norge ble preget av følgende fem viktige utspill i perioden fra 1986 til 1995:

Det Nye Inntektssystem (DNI) for kommunene som ble innført i 1986, innebar et nytt finansielt ansvarsprinsipp og en endret økonomisk tilskuddsordning i overføring fra staten til kommunene (Stortingsmelding nr 26 (1983-84)). Ansvarsprinsippet tilsa at den som skulle gjennomføre et tiltak, også skulle betale for det. Det ble etablert en ordning med rammeoverføring som ga kommunene større frihet i deres interne prioritering av pengebruken. Dette førte blant annet til en kraftig reduksjon i statens kontroll med kommunenes disposisjoner av økonomiske ressurser og personell. For skolesektorens vedkommende betydde denne kommunale selvråderetten at kommunene stod mye friere i å definere sitt forbruk innen sektoren. Dette førte etter hvert til større økonomiske forskjeller mellom skolene (Stortingsmelding nr 28 (1998-99)).

Lov om frikommuner ble vedtatt i 1986. Dette ga støtet til en rekke frikommuneforsøk i årene som fulgte, og forsøkene kan betraktes som et ledd i desentraliseringsbestrebelsene og fristilling fra statlig regelverk. De mest sentrale målene for pilotkommunene, slik de selv formulerte dem i sine rapporter, var å vitalisere kommunepolitikken, klargjøre forholdet mellom politikk og administrasjon, sørge for effektiv tjenesteyting og stimulere innbyggernes interesse for kommunale spørsmål (Lauvdal 1996). Hovedsakelig pekte forsøkene fram mot større frihet for kommunene til å kunne organisere sin virksomhet. Forsøkene inneholdt flere eksempler på en omorganisering av skolesektoren på kommunalt nivå, noe som blant annet innebar en innlemming av skoleadministrasjonen i den samlede kommunale forvaltningen under rådmannens ledelse.

I *Den nye staten* (1989) la regjeringen frem sitt program for fornyelse. Dette programmet for statens virksomhet inneholdt elementer som regelforenkling, omstilling, nye styringsmåter, serviceforbedringer og personal- og ledelsestiltak. Programmet signaliserte et grunnleggende styringsprinsipp for den statlige virksomheten basert på målstyring og virksomhetsplanlegging. Generelt kan en

karakterisere dette som å ta i bruk en næringslivsbasert modell for styring, et alternativ som også mange andre land har valgt, gitt det fokus på effektivisering og måloppnåelse som preger næringslivet.

Kommuneloven av 1992 hadde som intensjon en styrking av kommunens rolle og selvstendighet i forhold til staten. Vektleggingen av rådmannen som en sentral instans i kommunen gikk sammen med en forståelse av at kommunene måtte ha frihet til selv å utforme en strategi for hvordan statens krav til rettigheter for innbyggerne skulle oppnås.

Tilpasning av særlovgivningen til kommuneloven. De fleste sektorer måtte endre sin særlovgivning i forbindelse med kommuneloven, men for skolesektoren ble denne tilpasningen spesielt omfattende. Dette kom dels av at stats-tilskudd til grunnskole drift utgjorde om lag 70 % av innholdet i de nye rammeoverføringene, dels av at skolen var den sektor som historisk hadde størst egentyngde med et tilhørende særlovsfestet styringsorgan (skolestyret) og en administrasjonsordning (skolesjef). Disse ble nå fjernet for at strukturen skulle harmonere med den økte frihet til egenorganisering som kommuneloven innebar. Den kommunale forvaltningen skulle nå samles under kommunestyrets og rådmannens ledelse (Lov om kommuner og fylkeskommuner 1992).

Innen dette generelle rammeverket kan det være nyttig å se nærmere på styringen av skolesektoren.

Skolesektoren – et fortsatt ”unntak” fra kommuneloven?

Analytisk er det viktig å skille mellom den kommunale forvaltning og skolene. Tradisjonelt har staten styrt skolene sterkt, ikke minst gjennom ulike læreplaner. Den kommunale forvaltning på skolesiden er derimot yngre og med større lokale variasjoner. Samtidig trenger det ikke være samsvar mellom den kommunale forvaltning og den kommunale skoleforvaltning (Lauvdal 1996).

Dette er noe av bakgrunnen for den utviklingen vi senere har fått. Staten hadde en lang tradisjon i å styre skolene, særlig deres innhold. Etter innføringen av DNI fikk vi en ny læreplan i 1987. Denne læreplanen viderefører tradisjonen ved at staten erklærer at den enkelte skoles sterkere ansvar skal understrekes.

I den første stortingsmeldingen som behandlet statens styring av skolesektoren etter DNI og etter *Den nye staten*, Stortingsmelding nr 37 (1990-91), beskrives ansvarsforholdet mellom staten og den enkelte skole. På bakgrunn av kommuneloven av 1992 var det naturlig at læreplanen også burde ha et styringsmandat til kommunenivået (Gundem 1993). Men dette skjedde ikke. Meldingen tildelte ikke noen rolle til det kommunale styringsnivået. Selv om dette kan forklares (blant annet ved at meldingen kom før forslaget til ny kommunelov var ferdigbehandlet), er det likevel bemerkelsesverdig at kommunenivåets rolle ble oversett i skolesammenheng på dette tidspunktet.

I perioden fra 1982 til 1992 ble både Forsøksrådet, Grunnskolerådet, Rådet for videregående opplæring og Skoledirektørembetet avvirket til fordel for en sentralisering av all statlig skoleadministrasjon til departementet. Oppgavene ble

i alt vesentlig overtatt av departementet, bortsett fra Skoledirektørembetet, som ble erstattet av et statlig regionalt utdanningskontor. Dette kontoret ble seinere underlagt Fylkesmannsembetet. En av begrunnelsene for en samling av ulike deler av statlig skoleadministrasjon i departementet var den desentraliseringsutviklingen som hadde funnet sted i skolesektoren. Etter departementets syn hadde disse endringene svekket statens muligheter til å styre utviklingen i skolen². For å kunne opprettholde en nasjonal skolepolitikk i en desentralisert forvaltningsstruktur var det derfor ifølge departementet nødvendig å foreta visse omorganiseringer på nasjonalt nivå, noe som innebar en konsentrasjon av makt i departementet (Stortingsmelding nr 37 (1990-91)). Dette kan tolkes som at en allerede i begynnelsen av 1990-tallet kan se at fagdepartementet posisjonerer seg på tvers av de overordnede føringer som Finans- og Kommunaldepartementet har gitt for kommunenivåets ansvar. Det er nærliggende å tenke seg at det å kunne verge sin egen rolle og føre en nasjonal skolepolitikk på tvers av de nye betingelser som nå var gitt kommunene, er motiver som ligger bak den politikken som nå innledes.

Empirisk illustrasjon av problemstillingen

I det følgende vil vi vise at det var skapt en generell ramme for styringen av kommunene, en ramme som gir uttrykk for en klar vilje til desentralisering, og at Utdanningsdepartementet så formet en politikk som gikk på tvers av dette rammeverket. Dette gjøres ved å presentere to tablåer, bygget opp for å få frem endringer over tid. Det første bildet bygger på empiri fra en kvalitativ studie av tre kommuner av ulik størrelse på 1990-tallet (Engeland 2000). To av disse er store kommuner med en godt utbygd lokal skoleforvaltning, den tredje er en middels stor norsk kommune. Det andre bildet bygger på kvalitative studier av seks kommuner og to fylkeskommuner i perioden 2004-2006 (jf. Engeland, Langfeldt og Roald 2008). I begge tilfeller bygger analysene på dokumentstudier, observasjonsopphold i de aktuelle kommunene og en rekke samtaler med ulike aktører i de forskjellige kommunene. Av plasshensyn er direkte sitat fra de ulike intervjuobjektene utelatt. Det er også viktig å peke på at de tre kommunene som Engeslands drøfting i 2000 bygger på, også er inkludert i de skolene som ble studert i 2006-2007, slik at det er en klar lengdedimensjon i de data vi arbeider ut fra.

Fremstillingen av hva som skjedde, er her strukturert innen en ramme som ikke er original for dette arbeidet. Vi legger til grunn at statlig styring får sin form gjennom bruken av ulike styringsmidler – legale, økonomiske, informasjonsmessige og vurderingsmessige instrumenter (se f.eks. Telhaug og Mediås, 2003). Nedenfor fremstilles data fra kommunale dokument, samtaler med sentrale aktører og observasjon av hva man vektla, og hvordan sentralforvaltning,

² I feltets litteratur har det vært vanlig å vise til OECDs vurdering av norsk grunnskole for å hjemle slike argument. I denne artikkelens perspektiv vil det være naturlig å snu problemstillingen og spørre om hvem som bestilte OECDs vurdering.

skoleforvaltning og skoler samhandlet i de ulike kommunene, noe som illustrerer hvordan kommunene opplever disse styringsmidlene på to tidspunkt.

Kommunebildet ”anno 1997”

Økonomistyring

Før innføringen av DNI i 1986 styrte staten kommunens bruk av penger i skolesektoren i særlig grad i forhold til et viktig innsatsområde, lærerbemanning. Tidligere regulerte staten antall lærerstillinger i forhold til antall skoler, klasser og elever i kommunen. Kommunens styringsrett var begrenset til å sørge for tilfredsstillende skolelokaler, læremidler og utstyr. Etter innføringen av DNI var den første utfordringen for kommunen å mestre at det nå var kommunestyret som fordelte alle midler. Det er grunnlag for å si at skolene og skoleforvaltningen mestret dette i 1997, med det forbehold at kommunene rapporterte at de opplevde at deres økonomiske satsing i skolesektoren varierte mer enn tidligere. Stortingsmelding nr 28 (1998-99) forklarer at hovedgrunnen til dette er ”forskjellar i inntektsgrunnlag og økonomisk evne og i strukturelle forhold knyttet til geografi og busetjing. I tillegg kjem forskjellar i lokal prioritering”. Det som nå er interessant, er å se nærmere på lokale prioriteringer. Med det nye inntektssystemet for kommunene har staten for sin del avideologisert økonomien som styringsmiddel. Det vil si at staten i langt mindre grad prioriterer pengebruken overfor skolene eller ser den i relasjon til nasjonale mål. Det er nå kommunene selv som i større grad kan ta dette i bruk som et ideologisk virkemiddel.

Våre data tilsier ikke at kommunene brukte økonomisk satsing på grunnskoleutdanning for å profilere seg. Kommunenes styring er sterk på gjennomføring av det vedtatte budsjett – uansett innsatsnivå. Vi registrerer et bilde preget av en nøye økonomirapportering, der avvik i forhold til det kommunale budsjettet ikke blir akseptert. Budsjettoppfølgingen er altså en form for avvikskontroll. Målet er å holde budsjettet. Økonomistyringen i kommunene er dermed i tråd med intensjonene i kommunalreformen om en bedre overordnet kommunaløkonomisk styring. Hvilken lærdom politikerne kan trekke av pengebruken i forhold til mål og resultatoppnåelse, er foreløpig usikkert.

Sammenlagt kan en si at det i det hele tatt var vanskelig å påvise koplinger mellom kommunale mål for skolens arbeid og kommunens bruk av penger i 1997. På den annen side var det, rent forvaltningsmessig, på det økonomiske området at målstyringen i kommunene var tydeligst. Dermed praktiserte kommunene en form for økonomisk målstyring uten at den var relatert til pedagogiske mål eller skolens innhold. Målstyringen var relatert til det å oppfylle det vedtatte budsjettet, selv om skolesektorens budsjett i liten grad hadde sammenheng med lokalpolitiske ambisjoner, politiske mål og planer for skolene.

Legal styring

Det er to endringer i den juridiske styringen som nå kan skape en ny situasjon i den kommunale ledelsen av skolene. Den ene er konsekvensene av skolesjefens inntreden i rådmannens stab, det vil si av at den gamle skolesjefsstillingen er borte. Det andre er overføringen av oppgaver og ansvar fra kommunenivået til skolenivået.

I den grad skolesjefstillingen videreføres, er stillingen nå mer inkorporert i rådmannens lederteam. Dette kan representere vesentlige endringer i dens innhold med mer konsentrasjon om formannskapet, kommunestyret, rådmannen og det sentrale byråkratiet og mindre om det som tidligere var hovedfokuset, skolene. Skolesjefene rapporterer at de i større grad må legge vekt på oppgaver som rådmannen vil ha løst. Dette tar tid og kan representere en forsterking av administrative gjøremål til fortrenghet for pedagogisk arbeid innad i sektoren.

Den andre endringen ved den juridiske styringen er den økte overføringen av oppgaver og ansvar fra kommunalt nivå til skolene, en bevegelse som ikke minst fikk et språklig uttrykk ved at rektorene ble betegnet som kommunale mellomledere. Dette fikk særlig betydning for lederne og førte til en økt administrativ belastning på det siste ansvarlige ledelsesnivået. En slik "managementtenkning" knyttet seg til helheten i kommunens ansvar, den gjaldt vedlikehold, Enøk, HMS og andre krav kommunen ellers måtte fylle. Ut over det som medfølger av budsjettkontroll, ble det ikke stilt krav om eller åpnet for en økt kommunikasjon mellom skolenivå og kommunen om skolens innhold.

Før kommuneloven av 1992 var det i hovedsak skolestyret som hadde ansvaret for grunnskolene. Skolestyret opptrådte i liten grad med et kommunalt styringsmandat, men mer som en sektorkommune der staten styrte kommunen gjennom de ulike sektorforvaltningene. Skolestyret la seg for eksempel lite opp i de nasjonale læreplanene – de skulle lærerne oppfylle. På samme måte forholdt skolestyret seg til kommunestyret mest når det gjaldt skolebygg og midler til inventar og utstyr. Øvrige kostnader ble – riktignok i varierende grad – refundert av staten.

Ideologisk styring

Kommuneloven gir nå kommunene større muligheter til å styre eget arbeid. For å sikre en ansvarlig bruk av den kommunale friheten, både økonomisk og faglig, er kommunene pålagt å utvikle en kommuneplan som skal ligge til grunn for budsjettdisposisjonene. Denne planen skal gi uttrykk for en helhetlig tenkning og planlegging av den samlede aktiviteten i kommunen. Men fortsatt er skolens innhold i liten grad tatt med. Skolens innhold, det pedagogiske innholdet, arbeidet innenfor den nasjonale læreplanens rammer, intensjoner og utfordringer engasjerer fortsatt i liten grad politikerne. Skolens pedagogiske arbeid er i liten grad gjenstand for politisk oppmerksomhet eller formell behandling. I de tilfelle det skjer, bærer det mer preg av en automatisk tilslutning til nasjonale planer og

tradisjonelle mål for skolen. Det vil si at politikerne er lite opptatt av selv å ta stilling til og ha meninger om skolens innhold relatert til lokale forhold.

Den styring som nå ble formet, stimulerer ikke til å utnytte den frihet som inntektssystemet åpnet for. Kommunene utformer ikke en helhetlig lokal politikk. Det nye handlingsrommet fenger i liten grad lokalpolitisk. Lojaliteten til staten er stor. Det er den nasjonale skolepolitikken som i utgangspunktet blir lagt til grunn og videreført i planer og tiltak på kommunalt nivå. Om dette kan tilskrives en viss kommunal treghet, at det tar tid å endre et gammel nasjonalt styrt skolesystems innarbeidede rutiner, eller om selve ideen er dødfødt, kan vi så kort tid etter lovendringene vanskelig ta endelig stilling til. At ting tar tid, og at så pass radikale endringer ikke fanges opp raskt, skal vi ikke se bort fra.

Vurderingsstyring

Behovet for en nasjonal vurdering ble sterkt aktualisert i Stortingsmelding nr 37 (1990-91) og ble sett i sammenheng med at den som bestemte målene, også måtte følge dem opp. Meldingen ble etterfulgt av en introduksjon av et nasjonalt vurderingsprogram som inneholdt både en resultatvurdering av elevene og en bred systemkontroll av skolesektoren.

Vurderingsprogrammet kan karakteriseres som en form for kompensasjon for den reduserte styringen som desentraliseringen fra statlig til kommunalt nivå har medført. Med kommunelovens krav om en helhetlig kommunal planlegging med vekt på målstyring kan også kommunenivået oppleve et økt behov for resultatvurderinger. Det kan bety at skolene nå kan eksponeres for en økt vurderingsstyring både fra staten og kommunen, og at en slik vurdering indirekte kan forsterke sider ved den ideologiske styringen. Det er foreløpig få konkrete tegn på at dette skjer. Skolenes årsmeldinger er for eksempel fortsatt ikke samkjørt med den kommunale politiske planleggingsprosessen i og med at årsmeldingen foreligger ved skoleårets slutt, mens den kommunale planleggingen finner sted på slutten av kalenderåret. Videre bærer årsmeldingene preg av å rapportere hva som er gjort, ikke hva som er oppnådd i forhold til de valgte mål.

Markedsstyring

Det kan være tjenlig å lage en distinksjon mellom markedsstyring og brukerstyring, der en med det første mener at foreldres valg representerer den beste måten å styre skoler på, og med det andre mener at brukernes interesser kartlegges for å danne et supplement til andre mål. Sett i et slikt perspektiv har det å la markedskreftene få et vesentlig spillerom ikke vært formulert som ønsket politikk, verken på statlig eller kommunalt nivå. Brukerstyring har derimot fått et visst innpass på kommunalt nivå. Blant annet har erfaringer fra frikommuneforsøkene vist at kommunene i økende grad har lagt vekt på å være serviceorgan for sine innbyggere. Brukerstyring representerer imidlertid ennå ikke et alternativ som er særlig fremtredende i kommunene.

Kommunal organisering

I tillegg til de fem styringsmidlene som er beskrevet ovenfor, kan den frihet kommunene fikk i forhold til intern organisering, være viktig i forhold til utøvelsen av det kommunale selvstyret. Kommunene kan velge mellom to politiske organisasjonsmodeller, formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Den første modellen kjennetegnes ved de politiske styringsorganene formannskap, kommunestyre og hovedutvalg, mens administrasjonen ledes av en rådmann. I den parlamentariske modellen utgjør fortsatt kommunestyret det øverste politiske organet, mens administrasjonen ledes direkte av politikerne. Et felles trekk for de kommunene vi undersøkte, var at de viste klare tegn på å utvikle sentralistiske trekk. Omorganiseringen av de politiske styrene og det administrative apparatet har ført til en sentralisering av både politisk og administrativ makt. Kanskje kan en uttrykke det slik at den administrative styringens behov for helhet og profilering leder til å se kommunen som en bedrift med rådmannen som administrerende direktør, en metafor som gir lite rom for den helhetstenkning og den utvikling og fornyelse som desentraliseringsutviklingen fra nasjonalt nivå inviterer til.

Kommunale topplederes rolle

Topplederne i kommunen utfordrer i liten grad det pedagogiske innholdet i skolen. I den grad det skjer, er det lite utviklingsorientert eller nyskapende, men mer orientert mot det som har vært, mer preget av status quo, for eksempel ved å være opptatt av å opptre i samsvar med de nasjonale skolepolitiske føringer.

Toppledernes posisjon i forhold til politikerne og lærerprofesjonen er også et interessant tema å forfølge. Kommuneloven av 1992 legger opp til en tydeligere grenseoppgang mellom politikk og administrasjon, mellom politikerne og de administrative topplederne. Det er også lagt til rette for en økt distansering mellom skolesjefen, eller den i den kommunale toppledelsen som har ansvar for skolene, og lærerprofesjonen i og med at det ikke lenger er nødvendig at skolesjefen har skolefaglige kvalifikasjoner. På bakgrunn av disse forholdene kan denne utviklingen styrke rådmannens og skolesjefens maktposisjon i forhold til både politikerne og lærerprofesjonen. Rådmannen og skolesjefen kan mer enn før plassere seg som en tredje og uavhengig maktfaktor mellom politikerne og lærerprofesjonen. I 1997 var det likevel få tegn på at en slik utvikling var i gang i kommunene.

Kommunebildet ”anno 2007”

Når vi vender tilbake til de samme kommunene i 2007, hvilke trekk møter oss da? Vi har fulgt opp til sammen 10 kommuner av ulik størrelse på ulike steder i Sør-Norge. Vi studerte dem først i 1997, og vi har gjort et nytt feltarbeid i de samme kommunene i 2005 (Engeland, Langfeldt og Roald 2008). Er det kontinuitet som preger disse 10 årene, eller er det brudd? Hva har til syvende og

siste skjedd med skolene og i kommunal sektor de siste 10 årene? Igjen følger vi disposisjonstråden fra det forrige kommunebildet.

Økonomisk styring

Den økonomiske styringen beveger seg i det samme sporet som før. Det er en rammestyring der den enkelte skole er ansvarlig for sitt budsjett og regnskap, uten at det knyttes bånd mellom kommunale prioriteringer av skolenes økonomi og overordnede mål for sektoren. Kommunenes økonomistyring av skolene handler fortsatt i vesentlig grad om etablering av rammer for den enkelte skole ut fra størrelser som elevtall, elevenes alder, behov for spesialundervisning og konkrete behov for utbedringer av utstyr og lokaler. Resultatrapporteringen er fortsatt avviksdominert, og tallmessige sammenligninger med andre kommuner på landsplan trekkes ofte inn i budsjettvurderingene.

Legal styring

På det juridiske området synes større endringer å avtegne seg. NOU 1995:18 om opplæringsloven legger i sterkere grad opp til en tenkning om et kontraktsforhold mellom skole og elever/foreldre. Skolene og kommunen står ansvarlige i forhold til de rettigheter lovgivningen gir borgerne, men er selv ikke aktive aktører i utformingen av den juridiske styringen. Skolelederne opplever at foreldrene individuelt har et økt engasjement for sine barns rettigheter, men registrerer samtidig en avtagende interesse blant foreldrene for å delta på felles arenaer der skolens drift og utvikling diskuteres.

Ideologisk styring

Kommunene engasjerer seg mye mer i skolens innhold enn før, selv om interessen varierer. Et helhetlig ansvar for barnehager, skoler og skolefritidsordninger åpner for å se kommunens ansvar mer i sammenheng. I noen kommuner har man helhetlige mål der skolen er del av en bred kommunalpolitisk oppvekstpolitikk. I andre kommuner er opplæringsmålene mer løsrevne, og skolen ses, slik man har lang tradisjon for, som en egen sektor. Variasjonene synes å være forbundet med to- og trenivåkommuner: Tonivåkommuner tenderer mot en bredere kommunalpolitisk oppvekstpolitikk, mens den gamle styringsmodellen stort sett har overlevd i trenivåkommunene.

Kommunenes målformuleringer er gjennomgående svært generelle når det gjelder skolens innhold og lærernes arbeid. Lokale målsetninger er relativt få. Stort sett bærer de preg av overordnede oppdragelses- og opplæringsmål av den typen man tradisjonelt har i de nasjonale læreplanene. Målsettingene er som oftest utformet av administrasjonen i saksdokumenter til politiske møter. Eventuelle politiske skillelinjer i slike debatter synes mer å være påvirket av nasjonale partipolitiske syn enn av konkrete lokale forhold.

I tilknytning til Kunnskapsløftet i 2004 har Utdanningsdirektoratet utviklet en rekke strategiske dokumenter for satsing innenfor områder som realfag,

lesing, fysisk fostring, entreprenørskap og kompetanseutvikling for lærere. De kommunale dokumentene vektlegger ofte de samme områdene. En forklaring på dette kan være at kommunene opptrer opportunistisk: Tildelingen av nasjonale kompetansemidler skal godkjennes av fylkesmannen, og godkjenningen er derfor avhengig av at kommunene tar de statlige innholdsmessige signalene på alvor.

Kunnskapsløftet 2006 forutsetter at skolene og kommunene supplerer det nasjonale rammeverket med lokalt læreplanarbeid. Vi finner likevel i liten grad igjen dette lokale læreplanarbeidet i de kommunale styringsdokumentene. Lokalt læreplanarbeid har enten blitt overlatt til den enkelte skole eller til kommunalt sammensatte læreplangrupper. Til de mer overordnede kommunale styringsdokumentene har dette arbeidet ikke funnet vei.

Vurderingsstyring

Tradisjonen med utarbeiding av årsmeldinger fra den enkelte skole dominerer fortsatt. Disse er fremdeles i hovedsak aktivitetsorienterte, de rapporterer saker som skolene arbeider med, og oppgaver som er utført. Det er fremdeles uklart hvilken verdi arbeidet har i forhold til kommunens målsetninger og skolens utvikling.

Innføringen av nasjonale prøver avspeiles i plandokumentene i enkelte av kommunene. Det blir med varierende konkretisering redegjort for kommunens og skolens samlede resultater på ulike prøveområder. Ut fra dette blir det formulert målsetninger om å gjøre det bedre på disse prøvene de kommende årene. Karakteristisk for kommunenes målformuleringer knyttet til resultat på nasjonale prøver, er at de (stort sett) handler om å følge opp den nasjonale satsingen på grunnleggende ferdigheter. En lokal, kommunal begrunnelse glimrer med sitt fravær.

Fylkesmennene gjennomførte i 2006 tilsyn med kommunenes system for kvalitetsvurdering i forhold til skolene. 70 % av kommunene fikk melding om avvik eller mangler. Avvikene og manglene omhandler i særlig grad forholdet mellom kommunenivået og skolenivået hvor særlig temaet om hvordan vurderingsresultater formidles og brukes, står sentralt. Både politikere, kommunale toppledere og rektorer uttrykker at det er nødvendig å forbedre systemene for resultatvurdering som grunnlag for systematisk utviklingsarbeid. I dag er det fortsatt bare innenfor det økonomiske området det finnes tilstrekkelige planleggings- og rapporteringssystemer. Når det gjelder pedagogiske målsettinger og resultater, fremstår systematikken og sammenhengene i arbeidet som langt mer uklare.

Det er også verd å framheve at sammenliknet med situasjonen for 10 år siden opplever rektorene oversending av vurderingsresultater fra skolene til kommunenivået mer som hierarkisk kontroll enn som grunnlag for utviklingsarbeid. Og i den grad kommuneadministrasjonen og politikerne drøfter vurderingsresultatene, rettes fokus mot hva skolene eventuelt bør endre. Det blir i liten

grad tematisert hvordan den kommunale toppledelsen og de politiske organene eventuelt bør endre organisering og arbeidsmåter for å møte utfordringene i kommunens skoleverk.

Fra statens side består vurderingsstyring hovedsakelig i bruken av nasjonale prøver for elevene og statlig tilsyn av kommunenes skoledrift. Kommunene utøver også selv vurderingsstyring overfor skolene både gjennom resultatoppfølging av plandokumenter og økonomiske rammer. Noen av kommunene har, lenge før de nasjonale prøvene kom, utviklet egne fagprøver og undersøkelser om elevenes læringsmiljø, læringsstrategier og trivsel. Bruken av vurderingsresultatene på kommunenivået synes i liten grad å bidra til læring og utvikling av kommunen som et skoleansvarlig styringsnivå. Det synes gitt at det er skolenivået som skal bruke resultatene i et operasjonelt perspektiv – hvordan fungerer bedre.

På skolenivået har nå ulike former for vurderingsaktiviteter klart økt i omfang siden 1990-tallet. Skolene arbeider ut fra egenutviklede kvantitative og kvalitative skolevurderinger og fagtester. I tillegg kommer bruken av de ulike nasjonale prøver og nasjonalt utviklet diagnostisk materiell i de ulike fagene, en utvikling som skjøt fart like etter århundreskiftet. Det er påfallende at mange skoleledere uttrykker at dette vurderingsarbeidet ikke bidrar til refleksjon og utviklingsarbeid lokalt.

Markedsstyring

Brukerundersøkelser er en form for vurdering som i økende grad har blitt tatt i bruk de seinere årene. I intervjuene uttrykker lederne på kommune- og skolenivå at brukerundersøkelser kan ha innvirkning på kommunenes skolepolitikk. Bortsett fra brukerundersøkelser synes det å være liten utvikling i retning av markedsstyring i kommunene.

Kommunal organisering

Et nytt trekk i bildet når det gjelder kommunenes valg av organisasjonsmønster, er at kommunene politisk og administrativt velger en av to følgende løsninger, enten opprettholder de en organisering i tre nivåer, eller så har de et klarere tonivåpreg. I disse kommunene ligger den administrative ledelsen av skolen direkte til rådmannens stab. Disse kommunene har dermed valgt en mer sentralistisk struktur enn tidligere da de har fjernet et styringsnivå. Trenivåkommunene representerer kontinuitet, og opprettholder også ofte et eget styringsorgan og et eget skolekontor.

De utviklingstrekkene som vi lenger fremme har beskrevet i forhold til ideologistyring, økonomisk styring, juridisk styring, vurderingsstyring og markedsstyring, fremstår gjennomgående på samme måte i kommuner både med formannskapsmodell og parlamentarisk modell. Den parlamentariske modellen kan åpne for en sterkere politisk styring, men dette ser vi lite spor av i vårt materiale. I tonivåkommunene kan vi se en noe tydeligere kommunal oppvekst-

tenkning der skolesektoren inkluderes. På den annen side har disse ofte redusert det kommunale støtteapparatet overfor skolenivået. Hovedtrekket er likevel at politisk og administrativ organisering ikke synes å være avgjørende for hvordan kommunene møter den nye styringslogikken for kommunene. Det synes i sterkere grad å være avgjørende hvordan kommunene anvender sine styringsmidler. Våre informanter uttrykker at kommunens utfordringer ligger i hvordan de politiske og administrative lederne utnytter det økte handlingsrommet til både politisk revitalisering og styrket faglig lederskap.

Kommunale topplederes rolle

Både rektorer, skolefaglige ansvarlige på kommunenivå og rådmenn uttrykker at de har fått endrede lederroller. Rådmennene har etter 1992 både administrativt og faglig et overordnet ansvar for skolen, men den reelle endringen er mindre enn den formelle. De samlede utfordringene i kommunesektoren er økende, særlig ut fra en presset økonomi og en økende gjennomsnittsalder i befolkningen. Dermed involverer rådmennene seg normalt like lite som under den forrige loven i forhold til det faglige i skolesektoren.

I trenivåkommunene er de faglige oppgavene mer lik tidligere, men de færreste skolefaglige ansvarlige har budsjettansvar eller er sekretær for politisk utvalg, slik at endringene fra den tidligere skolesjefsrollen likevel er store. Forandringene kan oppleves større i tonivåkommunene. Rektorene opplever her at de har fått utvidet ansvar både faglig og økonomisk, og at de i økende grad overtar felles kommunale gjøremål som skolesjefene tidligere tok hånd om. Vi kan også registrere at rektorene trekkes inn som assisterende saksbehandlere i skole spørsmål fordi rådmannen har for liten kapasitet som et resultat av innstramninger i administrative lederstillinger.

Nasjonale prøver utvirker sterkere oppmerksomhet om elevenes læringsresultater. Dette uttrykker rektorene et ambivalent forhold til. Økt vektlegging av elevenes faglige resultat kan være en inspirasjon i lederarbeidet, men så langt har opplegget for de nasjonale prøvene mer framstått som et uttrykk for manglende tillit til rektorenes ansvarlige ledelse av egen skole. Det økte økonomiske ansvaret opplever rektorene som et utvidet handlingsrom, men de påpeker samtidig at økonomiske og administrative oppgaver krever tid. Når vi ser alle disse endringene for rektorene under ett, fremkommer det et interessant todelt bilde. Noen rektorer uttrykker at de har fått en mer meningsfylt faglig lederjobb der økt økonomisk ansvar gir dem rom for faglige prioriteringer som stimulerer ønsket pedagogisk utviklingsarbeid. Andre rektorer uttrykker at summen av lederoppgavene er blitt så stor at den faglige ledelsen av skolen reduseres til fordel for oppfølging på det økonomiske og administrative området.

Kommunebildet "anno 2007" viser at det er lite lokalforankret måltenkning på det *ideologiske* området. Kommunenes målformuleringer er mer generelle når det gjelder skolens innhold og framstår dels som minikopier av den nasjonale

skolepolitikken. Kommunenes *økonomistyring* handler fremdeles i vesentlig grad om etablering av rammer for skolesektoren og den enkelte skole. Vi finner fortsatt ikke spor av en mer bevisst disposisjon av ressurser i forhold til å kunne realisere kommunens mål og planer. *Vurderingsstyring* har kommunene i liten grad tatt i bruk. Det er bare unntaksvis at kommuner har utviklet egne resultatmål. Videre kan vi ikke se at ulike kommunale *organisatoriske* mønstre har vesentlig betydning i forhold til kommunenes evne til styring av skolene. Og til slutt; på *ledersiden*, i utøvelse av ledelse, har presset på rektorene jevnt økt i styrke, noe som har som konsekvens at rektorene i større grad er blitt kommunale tjenestemenn enn pedagogiske ledere av egen skole. Det er skolene og lærerne som er blitt taperne.

Norsk utvikling i et internasjonalt perspektiv

Det er forsket på hvordan internasjonale styringsimpulser – som fordi de ofte er hentet fra økonomisk teori og fra angloamerikansk praksis, starter som ganske homogene størrelser – tilpasses ulike lands og ulike forvaltningssektors egenart (Bleiklie et al 2003, Hood et al 2004). Det generelle bildet er at slike impulser tas i bruk ved å oversettes, det vil si ved å knytte an til lokale forvaltningstradisjoner. Innen utdanningsfeltet har et felles trekk vært en sterkere vektlegging av ekstern kontroll. Offentligheten stiller skolene til ansvar, og elevenes prestasjoner, slik de måles på nasjonale og internasjonale tester, blir uttrykk for skolens kvalitet (Langfeldt, Elstad og Hopman 2008). I et slikt perspektiv er det videre påpekt (Hopmann 2007, 2008) hvordan man i norsk skole retter kravet mot skoleleddet: det er skolen – og skoleeier – som må forbedre elevenes resultater. Vektleggingen av det lokale ansvar er ulik det som skjer i en angloamerikansk kontekst, hvor hovedvekten legges på den enkelte elevs innsats. Det skiller seg også fra kontinental styringsmåte, hvor strukturelle forhold, knyttet til statens organisering av utdanningspolitikken, kommer i fokus. Slik sett er den norske politikktutforming verd å studere også i et internasjonalt perspektiv.

Drøfting: Økt sentralisering av makt i et desentralisert system

Kommunene er per lovgrunnlag selvstendige aktører. Tittelen på artikkelen er dermed valgt for å karakterisere en utviklingstrend. Det samme poenget kan en få frem ved å spørre om hvorfor intensjonene i kommuneloven av 1992 realiseres i så liten grad utover 1990-tallet og ikke minst i det første tiåret etter århundreskiftet: Hvorfor ser vi så lite av et mer selvstendig kommunalt nivå som utnytter det økte handlingsrommet som den desentraliserte nasjonale politikken rommer, og som kommuneloven av 1992 stadfester? Forklaringer kan finnes både sentralt og lokalt.

En mulig forklaring på at nasjonalt nivå har fått så stor innflytelse, kan være kommunesidens passivitet. En har fra kommunesiden i liten grad evnet å føre en prinsipiell debatt om hvordan man ønsker å forholde seg til sentrale styrings-

initiativ. En slik forklaring kan lett få samme funksjon som for Holbergs Jeppe: Man unngår å spørre *hvorfor* lokalnivået er så passivt. I tillegg til at kommunene har tradisjon for å forstå seg selv som ledd i en nasjonal styringskjede, kan en også peke på at når staten hadde kvittet seg med det økonomiske ansvar for måloppnåelse i utdanningssektoren, åpnet det for at staten kunne formulere ”skoleeiere” som en ny instans som staten kunne reise krav mot. Dette foregikk parallelt med at staten ga borgerne rettigheter som kommunen måtte oppfylle.

Det er påfallende hvor passive kommunene framstår i forhold til det nasjonale nivået. Det er som om kommunepolitikere ikke tar sitt mandat på alvor, eller ikke oppfatter hvilken legal posisjon de egentlig har (Engeland 2000):

Et av motivene for kommunal oppgaveløsning er at kommunen bli etablert som en motvekt mot maktkonsentrasjon på statens hender. Det kommunale selvstyre innebærer en måte å kontrollere statlig oppgaveløsning på. Dersom kommunen bare skulle være et iverksettende organ for staten, kunne kommunen like gjerne ha blitt erstattet med et statlig lokalt administrasjonskontor: *”Dersom ikke politikken lokalt skal være noko anna enn ei form for lokal tilpassing av statlig politikk, blir lokalstyret lite anna enn ei form for pervertert administrativ desentralisering.”* (Offerdal 1992)

En faktor som kan underbygge antakelsen om kommunal passivitet er medias aktive bidrag til å sette dagsorden for den styring fagdepartementet søker å etablere etter 2003. Det er det nasjonale nivå som setter medias dagsorden, og de lokale politikere er medlemmer i nasjonale partier – det er derfor ikke urimelig at lokalpolitikere lett ser sin oppgave som å tilpasse den nasjonale politikken³.

En annen forklaring kan være at fagdepartementet bevisst har søkt å fremme egen innflytelse, på tvers av andres ønsker om å gi kommunene handlingsrom. Nedleggelsen av Forsøksrådet og de øvrige skolerådene på 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-årene, innebar en mulighet for desentralisering. Nærmest som en fugl fønix gjenoppstår statlige styringsorgan: Først som et mindre nasjonalt læremiddelsenter som vokste til et langt større læringscenter for så å ende opp som et utdanningsdirektorat i 2003. Det paradoksale er at en slik organisasjonsform med styrke ble avvist for en del år tilbake (Engeland 2000 a).

I forlengelsen av denne forklaringen er det også lansert forklaringsmodeller som tilsier at statens makt vil og må øke fordi statene i større grad konkurrerer med hverandre i et globalisert marked (Langfeldt, 2006). En bør da eventuelt skille mellom absolutt makt og relativ makt: Selv om mer overlates markedet, vil statens innflytelse øke over de beslutninger som fremdeles treffes av det offentlige.

³ Den politiske profesjonaliteten lokalt står normalt langt svakere enn tilfellet er sentralt. Men vi kan finne enkelte kommunale unntak. Oslo kommune er et interessant eksempel. Siden Ribsskog, dvs. siden 1930-tallet, har Oslo framstått med en kommunal profil, dels i tråd med og dels utfordrende i forhold til den rådende nasjonale skolepolitikken.

Som en digresjon som viser hvordan kommunenes tradisjon med å innordne seg statlig styre fortsetter selv når de kan gjøre egne prioriteringer, kan en peke på hvordan kommunene godtar og søker å utmerke seg langs de kriterier staten stiller opp. Et eksempel kan være Kommunenes Sentralforbunds ”effektiviseringsnettverk” som i perioder har arbeidet sammen med utdanningsdirektoratet i å finne indikatorer for å kunne måle effektivitet på skolenivå (Langfeldt 2005), uten å stille spørsmål ved om målene kunne være lokale.

Endelig bør en anføre at det er uklart om tendensen til sterkere statlig styring er sektorspesifikk. Fimreite, Flo og Tranvik (2002) dokumenterer at det vi ser i skolesektoren, i praksis ikke skiller seg ut fra det som er den generelle trenden kommunalt. En situasjon preget av desentralisering og et stort lokalt handlingsrom endret seg mot slutten av århundret og inn i det nye årtuset: Staten presser i økende grad kommunene til å effektivisere nasjonal politikk.

Maktfordelingen mellom staten og kommunene kan sammenfattes slik at vi nå kan sies å være tilbake til situasjonen før desentraliseringsbølgen startet mot slutten av 1970-tallet: Selv om markedet i økende grad er etablert som et ideal for effektivitet, er kommunenes relative makt redusert. Staten definerer dagsordenen for utdanningspolitikken i den grad at den også bestemmer kommunenes dagsorden. Det underlige er at dette synes å ha skjedd uten at det er foretatt noen eksplisitte avveininger av profesjonsutviklingen i forhold til desentraliseringspolitikken.

Referanser

- Bergersen, H.O. 2006. *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bleiklie I., Lægreid P. og Wik. M. H. 2003. *Changing government control in Norway: high civil service, universities and prisons*. Bergen: Rokkansenteret.
- Bukve, O. 1997. *Kommunal forvaltning og planlegging*. 3. utgåve. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Engeland, Ø. 2000. *Skolen i kommunalt eie – politisk styrt eller profesjonell ledet skoleutvikling*. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Engeland, Ø. 2000a. Nasjonal strategi for skoleutvikling ved inngangen til år 2000 – fra Forsøksrådet til Læringssenteret. Prøveforelesning, selvvalgt emne, til dr. polit graden. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Engeland, Ø., Langfeldt, G. og Roald, K. 2008. Kommunalt handlingsrom – hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I Langfeldt, Eldstad og Hopman. *Ansvarlighet i skolen – en ny styringslogikk i utdanningsstyring. Resultater fra forskningsprosjektet ”Achieving School Accountability in Practice”*. Oslo: Cappelen.
- Fimreite, A.L., Flo, Y. og Tranvik, T. 2002. *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon : kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 50. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Gundem B.B. 1993. *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplanen i sentraliserings- og desentraliseringsperspektiv*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Hauge, T.E. 1999. Skolevurdering – fra ville til bedre veier? *Skolefokus 12/99*.

- Hood, C., O., James, Guy, B., Peters, C. og Scott, C. (red.). 2004. *Controlling Modern Government - Variety Commonality and Change*. Cheltenham: Edvard Elgar.
- Hopmann S. 2007. Epilogue: No Child, No School, No State left behind. I Hopmann, S., Brinek, G. og Retzl, M. *PISA according to PISA: Does PISA keep what it promises?* Wien: LIT-Verlag.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. 2000. *Kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*.
- Lov om forsøk i offentlig forvaltning (frikommuneloven) Lov av 26.6.1992 nr 87
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Lov av 25.9.1992 nr 107
- Langfeldt, G. 2005. *Hvordan kan tall bidra til kvalitetsutvikling i skolen? Om indikatorene i Skoleporten*. Rapport til Utdanningsdirektøren i Aust-Agder.
- Langfeldt G., Elstad E. og S. Hopmann (red.). 2008. *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Damm.
- Langfeldt, G. 2006. Styringsstrategier og rektorrollen – et historisk perspektiv. I Møller, J. og Fuglestad, O. L. (red.). *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lauvdal, T. 1996. *Makt og interesser. Styring og forhandlingsystem i skolesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Offerdal, A. 1992. *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget.
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*.
- NOU 1995: 18 *Ny Lovgivning om Opplæring... og for øvrig kan man gjøre som man vil*.
- Stortingsmelding nr. 26 (1983-84): *Om nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 37 (1990-91): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 47 (1995-96): *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 28 (1998-99): *Mot rikare mål*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Telhaug, A.O. og Mediås, O.A. 2003. *Grunnskolen som nasjonsbygger: fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Tranøy, B. og Østerud, Ø. 2001. En fragmentert stat? I Tranøy og Østerud (red.). *Den fragmenterte staten. Reformert makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Weiler, H. 1989. *Desentralisering og styring av utdanning – en øvelse i motsigelser?* I Granheim, M., Lundgren, U.P. og Tiller, T. (red.). *Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrbar?* Oslo: Tano.