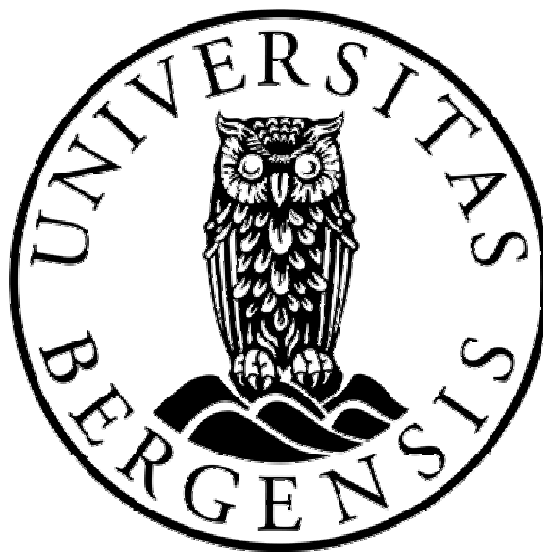


Den kommunale skolen

Det lokale skolefeltet i historisk perspektiv

Anne Dåsvatn Homme



Avhandling for graden doctor rerum politicarum (dr.polit.)

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

Juni 2008

Forord

Denne avhandlingen har vært en del av tilværelsen min i lang tid. Den bygger på forskningsprosjektet *Skolen som styringsarena? Betingelser for gjennomføring av Reform 97 i en ny lokalstyringskontekst*. Takk til Norges forskningsråd, Program for evaluering av Reform 97, som finansierte prosjektet. Gjennom prosjektet fikk jeg møte deler av det lokale skolefeltet i fire norske bygdekommuner. Dette trigget et ønske om å utforske den lokale skolepolitikken nærmere – i relasjon til den nasjonale. Tusen takk til de 41 informantene i de fire kommunene som velvillig stilte opp til intervju og ga meg innblikk i formingen av lokal skolepolitikk! Jeg er oppvokst blant skolefolk i en liten bygdekommune. Fra middagsbordet hjemme kjenner jeg mange av de viktige spørsmålene i skolepolitikken. Arbeidet med avhandlingen har gitt meg nye perspektiver på samspillet mellom skolen og lokalsamfunnet og mellom skolen og kommunen som politisk institusjon.

Jeg skylder en stor takk til alle som har bidratt til at avhandlingen ble ferdig. Først og fremst vil jeg takke hovedveileder Svein Michelsen ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Han har sjenerøst delt av sine imponerende kunnskaper om norsk skole og utdanningspolitikk. Det er takket være hans tro på prosjektet at jeg har klart å nå målet! Jeg vil også takke Jacob Aars, Rokkansenteret, som har vært biveileder. Han var også prosjektleder for R97-prosjektet, og bidro med gode råd og støtte i prosjektperioden så vel som kritisk lesing og konstruktive innspill til avhandlingens analyser.

Min arbeidsplass har vært på Rokkansenteret. Støtten fra arbeidsgiver har vært uvurderlig, spesielt ettersom størsteparten av avhandlingen er blitt til som fritidssysselet ved siden av full forskerstilling. Rokkansenteret har lagt til rette for at jeg kunne arbeide med avhandlingen ved siden av andre prosjekter, men også bidratt med finansiering i deler av avhandlingsperioden. Tidligere forskningsdirektør Kari Tove Elvbakken har vært en god støtte i gjennom hele avhandlingsarbeidet. I tillegg har hun bidratt til faglig fremdrift og godt samhold gjennom å organisere seminarer for diskusjon av avhandlingstekster og initiere sosiale møtepunkter for rokkankolleger i avhandlingsinnspurt. Denne innspurtgruppa og forskningsgruppa ”Demokrati, makt og forvaltning” har vært mine viktigste faglige fora på Rokkansenteret. Takk til alle som her har bidratt med kommentarer og innspill til avhandlingen! Jeg har samarbeidet tett med forskningsleder Ingrid Helgøy som har ledet forskningsprosjektet jeg har arbeidet på de siste fire årene. Jeg vil takke Ingrid for faglig inspirasjon og entusiasme, og for å være raus og overbærende når jeg innimellom har hatt tankene langt borte i avhandlingen. Takk også til Ole Andreas Brekke, Dag Øyvind Lotsberg, Bodil Ravneberg og Hans-Erik Ringkjøb og som har lest og kommentert deler av avhandlingen. Det gode faglige og sosiale miljøet ved Rokkansenteret har også vært avgjørende for at jeg kom i mål. Jeg vil spesielt takke Hilde Danielsen, Kristin Lofthus Hope, Kari Ludvigsen og Ingrid Rindal Lundeberg fordi dere i tillegg til å lese og kommentere avhandlingen eller diskutere fag, også på andre måter gjør Rokkansenteret til en inspirerende og trivelig arbeidsplass!

Takk til Cathrine Krane Hansen, Elin Helgheim og Bjørn Inge Tjøtta som har lest korrektur. Takk også til gode venner utenfor kontordøren som har bidratt til at jeg ble ferdig ved å passe på at jeg har fått frisk luft, god mat og andre nødvendige stimuli! Takk til familie og svigerfamilie for oppmuntring og støtte underveis. Foreldrene mine har kommet til Bergen og hjulpet til med hushold og barnepass i spesielt travle perioder. Det har jeg satt utrolig stor pris på. Avhandlingen hadde heller ikke blitt ferdig hvis ikke ”gutteklubben” hjemme hadde spredt godt humør og gitt meg full støtte. Hans og Jon har gitt viktige korrektiver til hva livet egentlig dreier seg om. Tusen takk til Bjørn Inge som har tatt hovedansvaret hjemme og vist en uendelig tålmodighet.

Bergen, november 2007

Anne

Sammendrag

Hvilke muligheter har kommunene til å forme skolen? Tema for avhandlingen er formingen av skolen i et spenningsfelt mellom stat, kommune og lokalsamfunn. Avhandlingen undersøker både mulighetsrommet for utforming av lokal skolepolitikk og hvordan den lokale politikken er blitt formet i praksis. Avhandlingen har to hoveddeler. Den første delen er en historisk analyse med vekt på forholdet mellom statens og kommunens ansvar for skolen fra ca 1860 og fram til i dag. Den andre delen er en sammenligning av det lokale skolefeltet i fire bygdekommuner i 2000/2001, i etterkant av endringene i kommuneloven i 1992.

Avhandlingen tar utgangspunkt i en historisk institusjonell tilnærming for å analysere forholdet mellom staten og kommunen når det gjelder utviklingen av skolen i lokale bygdesamfunn. Dette perspektivet kombineres med et ”governanceperspektiv” som vektlegger at politikken også formes utenfor de formelle styringsorganene, utenfor kommuneorganisasjonen. For å gripe politikktutformingsprosesser på lokalt nivå introduseres begrepet *det lokale skolefeltet*. Det lokale skolefeltet defineres gjennom aktivitet. Det vil si at dersom det er stor grad av politisering på feltet, utvides det, mens manglende politisering begrenser feltet. Analysen viser at det har vært en stor dynamikk i utviklingen av det lokale skolefeltet i den historiske perioden som er undersøkt. Det lokale skolefeltet er preget av en kombinasjon av kontinuitet og endring. Stabile trekk er statens og kommunenes felles ansvar for skolen og potensialet for politisering i det lokale skolefeltet. Endringene karakteriseres i hovedsak som lagleggingsprosesser. Det vil si at formelle endringer modifiseres og smelter sammen med institusjonen, noe som over tid kan føre til institusjonell omforming.

Sammenligningen av det lokale skolefeltet i fire bygdekommuner bygger på funnene fra den historiske analysen. Her analyseres rektorrollen og betydningen av formell organisering for det lokale skolefeltet og den lokale skolepolitikken. Rektorer har en sentral posisjon i utformingen av lokal skolepolitikk ved at de inngår i relasjoner med staten, lærerprofesjonen, kommuneorganisasjonen og foreldre og elever. Analysen av rektorrollen viser at de mange lojalitetsforpliktelsene rektor har, både begrenser og gir muligheter. Analysen viser videre at kommunenes valg av organisasjonsmodeller påvirker utformingen av politikken, men forklarer ikke nødvendigvis utfallet. Institusjonelle trekk ved det lokale skolefeltet gjør at visse saker stadig politiseres på nytt, for eksempel lokalisering og nedlegging av skoler. Skolesaker har potensial til å berøre og aktivisere store deler av lokalsamfunnet.

Innholdsfortegnelse

Del I: Innledning, teori og metode	1
Kapittel 1: Introduksjon	3
Innledning.....	3
Tema og problemstillinger	3
Hva er skolepolitikk?	3
Det lokale skolefeltet.....	6
Landsskolen	8
Reformer i skolen og kommunene	8
Studiens faglige forankring.....	9
Grunntema i kommuneforskningen.....	11
Grunntema i skoleforskningen	12
Utdyping av problemstillinger	16
Avhandlingens oppbygning	18
Kapittel 2: Teoretisk tilnærming	19
Innledning.....	19
Et historisk institusjonelt perspektiv	20
Institusjoner som sosiale regimer	20
Institusjonell endring og stabilitet	20
Politiske regimer	23
Relasjonen mellom staten og lokalstyret - den legale dimensjonen	24
Governanceperspektiv.....	26
Det lokale skolefeltet.....	28
Aktørene i det lokale skolefeltet på landet	31
Lokal skolepolitikk som resultat av governance	34
Kapittel 3: Metode og datagrunnlag	39
Problemstilling og metodevalg	39
Historisk sammenligning.....	39
Sammenligning av det lokale skolefeltet i fire kommuner.....	41
Valg av casekommuner	41
Skriftlige kilder.....	43
Intervjuer.....	44
Gjennomføring av intervjuer.....	45
Tolkning av intervjudata	46
Et kritisk blikk på eget forskningsopplegg	46
Presentasjon av de fire casekommunene	47
Del II: En historisk institusjonell analyse	53
Kapittel 4: Den historiske utviklingen av det lokale skolefeltet	55
Innledning.....	55
Historisk institusjonalisme og stat-lokalstyrerelasjoner.....	55
Politiske regimer.....	58
Embetsmannsstaten - administrativ kontroll, økonomisering og kommunal skolepolitikk.....	59
Lovverket og landsskolen	61
Formidlingen mellom staten og lokalstyret.....	65
Aktørene i det lokale skolefeltet	67
Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk	70
Venstrestaten: vekst og stagnasjon	73
Den legale dimensjonen: lovverket og landsskolen	74
Formidlingen mellom staten og lokalstyret.....	76
Aktørene i det lokale skolefeltet	77
Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk	80

Arbeiderpartistaten: standardisering og omfordeling løfter landsskolen	84
Den legale dimensjonen: lovverket og landsskolen	85
Formidlingen mellom staten og lokalstyret.....	87
Aktørene i det lokale skolefeltet	89
Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk	93
Lokal frihet og statlig styring - frislepp under tvang?	97
Den legale dimensjonen: lovverket og skolen	100
Formidlingen mellom staten og lokalstyret.....	103
Aktørene i det lokale skolefeltet	105
Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk	112
Det lokale skolefeltet som institusjon – kontinuitet og endring.....	117
Det uforanderlige og tilbakevendende.....	118
Skrittvis endringer og brudd.....	121
Hva nå?.....	123
Del III: Utformingen av det lokale skolefeltet i fire bygdekommuner	125
Kapittel 5: Kommuneloven og utformingen av lokal skolepolitikk.....	127
Innledning.....	127
Formell organisering.....	129
Formell normativ struktur og handling på mesonivå	130
Organisering av skole	131
Modifisering av formell normativ struktur	133
Kommunens tre nivåer	133
Relasjonen til staten	136
Tre påstander.....	137
Kommuneorganisasjonen og praksisen i skolefeltet	140
Fjorden kommune: Skolebytte som storpolitikk.....	141
Landet kommune: Elevvekst, omsektorisering og ressursmangel.....	146
Fjellet kommune: Trussel om skolesentralisering	152
Skogen kommune: Dårlig økonomi og satsing på skole	156
Kommuneorganisasjonen og møtet med skolefeltet i kommunene	160
Endringer påvirker utformingen av lokal skolepolitikk på bestemte måter	160
Endringer blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet.....	161
Endringer fører til nye initiativer og aktiviteter.....	163
Konklusjon.....	163
Kapittel 6: Rektor og det lokale skolefeltet.....	167
Innledning.....	167
Den formelle rektorrollen	169
Rektor i skolepolitikken.....	172
Forskning om skoleledelse i pedagogikk og statsvitenskap.....	175
Rektors lojalitetsforpliktelser i det lokale skolefeltet.....	180
Relasjon til lærerkollegiet	182
Relasjon til kommunen som arbeidsgiver	182
Relasjon til lokalsamfunnet og hjemstedet.....	183
Relasjon til foreldre.....	184
Rektor som aktør i det lokale skolefeltet	185
Fjorden: Foreldrenes støtte i lokalsamfunnskonflikter.....	186
Landet: Passiv støttespiller til foreldreaksjoner	188
Fjellet: Nettverk i opposisjon til kommuneadministrasjonen.....	191
Skogen: Assisterende rådmenn	195
Diskusjon og sammenligning.....	197
Lojalitet til arbeidsgiver	198
Lojalitet til lokalsamfunn og foreldre.....	199
Konklusjon.....	200

Kapittel 7: Det lokale skolefeltet og utformingen av lokal skolepolitikk 203

Referanser og skriftlige kilder.....	210
Litteratur.....	210
Aviser, tidsskrifter, andre medier.....	223
Offentlige dokumenter.....	224
Internett.....	225
Andre kilder	225

Figurer og tabeller

Figur 1: Det lokale skolefeltet og dets omgivelser.....	32
Tabell 1: Utvalg av kommuner etter grad av økonomisk handlefrihet og organisering av grunnskolen.....	42
Tabell 2: Informantoversikt	44
Tabell 3: Nøkkeltall for grunnskolen i de fire kommunene, 1997.	50
Tabell 4: Formell organisering av skoleorganisasjonen i de fire casekommunene	51
Tabell 5: Forventninger til rektorrollen.....	179
Figur 2: Rektors lojalitetsforpliktelser	181

Del I: Innledning, teori og metode

Kapittel 1: Introduksjon

Innledning

Hvordan skolen formes i spenningsfeltet mellom statlig styring, nasjonal dannelse, kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet som et sosialt fellesskap, er tema for denne avhandlingen. Jeg skal utforske arbeidsdelingen mellom staten og kommunen i skolen, hvordan kommunene ivaretar ansvaret for gjennomføringen av nasjonale utdanningsmål, og hensynet til lokalsamfunn. De ulike interessene kommunene har ansvar for kan være i konflikt med hverandre, og kommunene kan være utsatt for krysspress i ansvaret for skolen. Dette gjør det spesielt interessant både å undersøke skolens utvikling over tid og rom, gjennom ulike politiske regimer og i ulike kommuner innenfor samme tidsrom. Avhandlingens hovedproblemstilling er å studere betingelsene for utformingen av det lokale skolefeltet og å identifisere hvilket mulighetsrom dette gir for lokal skolepolitikk.

Lokalstyret har vært ansvarlig for den offentlige skolen i Norge helt siden 1739, men fra 1860 har dette ansvaret vært delt mellom staten og kommunene. Forholdet mellom statens og lokalstyrets ansvar for skolen har variert. Dette kan knyttes til variasjoner i synet på hva som er skolens fremste oppgave, men også til det kommunale selvstyrets posisjon i forhold til statlig styring. Definisjonen av hva skolen skal være har endret seg over tid, fra konfirmasjonsforberedelse til dannelsesanstalt og fra statsborgerlig oppdragelse til å gi individet mulighet til å utvikle sine evner og talenter. Utviklingen av skolen kan forstås på ulike måter, på den ene siden som en *forutsetning* for demokratisering (Farsund 1998:26), på den andre siden som en *tilpasning* til sosiale og økonomiske forhold i samfunnet, som et demokratisk etterslep (Rust 1989:xii, 282ff).

Tema og problemstillinger

Hva er skolepolitikk?

Forskningen om skolen og kommunen er mangfoldig. Pedagoger, psykologer og sosiologer, men også sosialantropologer, statsvitere, økonomer og historikere er blant faggruppene som forsker på skolerelaterte problemstillinger. Kommuneforskningen rommer først og fremst bidrag fra statsvitere og historikere. Avhandlingen bygger både på den pedagogiske skoleforskningen og den statsvitenskapelige kommuneforskningen. Disse to forskningstradisjonene fokuserer begge på institusjonene, henholdsvis skoleinstitusjonen og kommuneinstitusjonen, selv om de formulerer forskningsobjektet sitt noe ulikt. Pedagogenes skoleforskning synes i all hovedsak å være preget

av at skolen ses som en autonom sektor som består av bestemte aktører, slik som rektorer, lærere og elever. Skolepolitikk har dermed blitt knyttet opp mot en klassisk sektorforståelse, med en hierarkisk administrasjonsstruktur som omfatter et fagdepartement på nasjonalt nivå, en skoledirektør på regionalt nivå, en skolesjef på kommunenivå, og rektor og lærere på skolenivå. Aktørene som deltar i skolepolitikken er formelt tilknyttet sektoren. Innenfor pedagogikkfaget har skolepolitikk i stor grad blitt definert som de politiske prosessene rundt reformer i skolen samt utformingen av læreplaner, og forskningen har rettet størst oppmerksomhet mot det nasjonalstatlige rommet med fokus på skolen som ledd i nasjonsbygging og demokratisering, der skolens ansvar har vært å utvikle kompetente borgere. Her har *enhetsskolenarrativet*, fortellingen om utviklingen av enhetsskolen som nasjonalt prosjekt, stått sentralt. Innenfor dette perspektivet er skoleforskningen ofte preget av bekymring for at kommunen kan svekke skolens kvalitet og fremme variasjon og ulikhet. Sitatet under er et eksempel på hvordan økt kommunal innflytelse over skolen kan bli sett på med bekymring. I kronikken ”Kommunevalg er skolevalg”, Dagbladet 30.07.07, skriver professor i pedagogikk Kaare Skagen:

Desentraliseringens kraftfulle dynamikk kan gjøre Skole-Norge om fra én nasjon til et kommunesamband. En gjennomgang av kommunal skolepolitikk viser mangel på mangel. Vi snakker ikke her om unntak, men heller et mønster som sår berettiget tvil om kompetanse og politisk vilje hos skoleeierne.

Kommuneforskningen har i stor grad utviklet seg samtidig med store reformer på det kommunale området. Innenfor dette forskningsfeltet forstås kommunen som en politisk institusjon. Det vil si at kommunen ikke eksisterer uten politikken, og at det lokale demokratiet ikke eksisterer uten kommunepolitikere (Offerdal 1992:8). Kommunen er en møteplass for ulike interesser i lokalsamfunnet, der kommuneinstitusjonen rangerer og former disse interessene. Kommuneorganisasjonen er dermed mer enn et middel til å realisere nasjonale mål, fordi den produserer mål selv (Jansen 1987:334). Kommunal autonomi kan knyttes til kommunens og lokalstyrets handlingsrom. Tradisjonelt har opprettelsen av kommunene og lokalstyret vært begrunnet i den liberalistiske tankegangen om at kommunen eller lokalstyret skulle fungere som individets beskyttelse mot staten. Men kommunen ble også tidlig sett på som et demokratiseringsprosjekt, for at borgerne skulle kunne lære seg å delta i det offentlige liv (Baldersheim 1977:318). Slik sett kan kommunal autonomi forstås som demokrati (ibid., s 320). Det innebærer en forståelse av at statlig detaljstyring vil svekke oppslutningen om kommunen som politisk institusjon (ibid., s 317). Dersom kommunene ikke har frihet til å fatte egne beslutninger, vil kommunens legitimitet som politisk institusjon forsvinne. Kommuneforskere er følgelig opptatt av at skolen skal være inkludert i kommuneorganisasjonen, være en del av ”den

kommunale familie”. Mens skoleforskere sår tvil om lokalstyrets evne til å ivareta ansvaret som skoleeier og sikre nasjonale standarder i skolen, uttrykker kommuneforskere bekymring for at staten og sektorinteressene skal overstyre kommunen som representerer lokale fellesinteresser. Da forstås nasjonal sektorpolitikk, det gjelder ikke minst skolepolitikk, som et virkemiddel for å redusere det lokale handlingsrommet:

Når fristillingen etter kommuneloven gir lokale aktører mer frihet til å prioritere tiltak på tvers av sektorer, blir dette så utfordrende for sentrale sektoraktører at mer styring av *innholdet* i politikken vil bli resultatet (Fimreite et al. 2007:168).

Motsetningsforholdet mellom skoleforskningen og kommuneforskningen er mest sannsynlig et uttrykk for at de to forskningsområdene tilhører ulike fagdisipliner som har utviklet seg innenfor hvert enkelt fags institusjonelle kontekst. De to fagtradisjonene representerer betydelig innsikt om hvordan skolen og kommunen har utviklet seg, men gir et bilde som delvis framstår som motsetningsfylt og med klare spenninger i fortolkningen av utviklingstrekk.

De ulike fortolkningene av skolen og lokalstyret, som skoleforskningen og kommuneforskningen representerer, gjør det spennende å studere skolen og lokalstyret ved å kombinere forskningslitteraturen. Å få de to forskningsfeltene til å kommunisere med hverandre, kan være en viktig kilde til innsikt. Men hvordan kan dette gjennomføres i praksis? Forutsetningen må være at forskningen sidestilles og at ingen av de to tradisjonene gis forrang. Min tilnærming er å ta utgangspunkt i statens og kommunens felles ansvar for skolen, og dermed se skolen og lokalstyret som vevd inn i hverandre. Det innebærer en omposisjonering av forskningsobjektet og gir gode muligheter for å få forskning om skole og kommune til å kommunisere, slik ambisjonen min er. Denne tilnærmingen kan også begrunnes med at skolens aktører i kommunene ofte har hatt et tvetydig forhold til skolen og kommunen. Et kjent eksempel er *vestlandslæreren*, karakterisert ved sitt virke i landsskolen, men også sitt engasjement i lokalt samfunnsliv og i kommunepolitikken (jf. Høydal 1995). I noen sammenhenger er det til stede faglige forutsetninger som gjør at den skolefaglige ekspertisen får gjennomslag i utformingen av skolepolitikken. I andre sammenhenger kan skolesakene karakteriseres som lokalsamfunnssaker og behandles som skolepolitikk. Men av og til kan det være vanskelig å definere sakene som enten skolepolitikk eller kommunalpolitikk. Da kan skolepolitikk bli kommunepolitikk og kommunepolitikk bli skolepolitikk, og det kan være vanskelig å skille skolen og kommunen. Skolesaker er ikke nødvendigvis skolesaker slik de politiske partiene definerer det. Det kan også være saker i skjæringsfeltet mellom skolepolitikk og kommunalpolitikk. Disse sakene, der skolen og kommunen møter hverandre i politikktutformingen, er spesielt interessante for meg. Forholdet mellom kommunen og skolen endrer karakter over tid. I visse perioder kan

forholdet være motsetningsfylt, i andre perioder mer harmonisk. Ved å utforske balanseforholdet mellom skolen og kommunen historisk, kan vi få en forståelse av bakgrunnen for utformingen av lokal skolepolitikk i dag.

For å fange spenningene i utviklingen av skolen, er forholdet mellom staten og kommunen spesielt viktig å studere. Intensjonen min er derfor å utforske balansen mellom staten og kommunens ansvar for skolen. Politikken på feltet handler om rommet for skjønnsutøvelse, graden av standardisering og statlig styring. I styringen av skolen møtes ulike politiske institusjoner. De ulike institusjonene har hatt ulik oppfatning av politikktutformingen gjennom historien, og de formelle ordningene som regulerer institusjonenes ansvar for skolen har variert over tid.

Det lokale skolefeltet

For å analysere sammenvevingen av skolen og lokalstyret må jeg ta hensyn til de kompliserte relasjonene mellom staten og kommunen i ansvaret for skolen, men også til horisontale relasjoner i lokalstyret. Begrepet *det lokale skolefeltet* er en teoretisk konstruksjon av forskningsobjektet mitt. Det lokale skolefeltet som teoretisk begrep bygger på forståelsen av kommunen som politisk institusjon. Begrepet søker å fange møtet mellom nasjonal skolepolitikk og kommunal politikk og de aktørene og interessene som spilles ut i tid og rom. Skolen har en mer enn 250 år gammel historie og er sterkt institusjonalisert. Dynamikken i stat-lokalstyrerrelasjonen i formingen av skolen har utviklet seg siden staten første gang tok ansvar for grunnsopplæringen i 1860. Dette gjør studien spesielt egnet til å benytte et historisk institusjonelt perspektiv som overordnet teoretisk rammeverk. Jeg legger størst vekt på betydningen av nasjonal og lokal innflytelse over skolen i tiden etter 1814. Gjennom å undersøke hvordan skolen har blitt reproduisert og endret, ønsker jeg å forstå relasjonen mellom staten og kommunene i delingen av ansvaret for skolen, og å identifisere mulighetsrommet for lokal skolepolitikk i fortid og nåtid.

I avhandlingen analyserer jeg betingelser for lokal skolepolitikk over en periode på mer enn 250 år. Oppmerksomheten rettes mot lokalstyrets iverksetting av den nasjonale skolepolitikken, mot hva slags rom det er for lokal skolepolitikk, og i hvilken grad dette rommet utnyttes. Politikk fortolkes og iverksettes lokalt. Ulike lokale aktører vil søke makt og innflytelse for å påvirke politiske beslutninger og politikkenes utfall. Jeg forstår utfall av lokal skolepolitikk som avhengig av de aktørene som deltar og prosessene som utgjør politikktutformingen. De lokale skolesakene, aktørene som aktiviseres og de politiske prosessene utgjør samlet hva jeg betegner som det lokale skolefeltet. Skolefeltbegrepet er altså ikke begrenset til skolesektoren og de formelle posisjonene tilknyttet skolen i kommunen. Det kan tvert imot være vanskelig å skille skolepolitikken fra

kommunepolitikken, og å skille skolefeltet fra kommunen. Skolefeltet kan derfor omfatte hele kommunen, men det kan også være snevrere. Feltet defineres av aktiviseringsprosessen.

Vilkårene for aktivisering i feltet endrer seg over tid, avhengig av ansvarsdelingen mellom staten og kommunene. Samspillet mellom aktører som har interesser i lokale skolesaker og vilkårene for aktivisering i feltet angir *mulighetsrommet* for utforming av lokal skolepolitikk. Dette mulighetsrommet varierer gjennom ulike politiske regimer i historien. I denne avhandlingen gjennomfører jeg to ulike sammenligninger, en historisk sammenligning, over tid, og en samtidig sammenligning, i rom. Jeg har analysert sentrale karakteristika ved skolefeltet gjennom fire historiske perioder og politiske regimer fram til i dag. På bakgrunn av den historiske komparasjonen, har jeg så analysert særtrekk ved feltet i dag, under dagens politiske vilkår, gjennom en sammenligning av politiske prosesser innenfor fire forskjellige kommuner.

Sentralt i studien er de lokale aktørene og karakteren av deltakelsen deres i det lokale skolefeltet. Skolefeltet omfatter aktørene som har interesse for skolen og som aktiviserer seg i skolesaker. Det inkluderer aktørene som er formelt tilknyttet skolen: kommunenes politiske og administrative ledelse, lærerprofesjonen og foreldre.¹ De formelle aktørene tilknyttet skolen har endret seg over tid. Foreldrene har vært heftet av og på sektoren gjennom historien, mens elevene er kommet til de siste årene. Men mitt utgangspunkt er, som nevnt, at skolepolitikken som utformes innenfor lokalstyret ikke kan isoleres til de formelt definerte aktørene i skolesektoren. I kommunen er det en lang rekke aktører som deltar på den skolepolitiske arenaen, noe studier av skolesektoren ofte ikke fanger opp. Gjennom innvevingen av skolen i kommunene kan skolepolitikken involvere et bredt spekter av aktører. Når skolepolitikken blir gitt lokal oppmerksomhet, kan skolepolitikk bli kommunalpolitikk, og de to politikkområdene blir to sider av samme sak.

Det første skrittet i utforskningen av det lokale skolefeltet er å kartlegge de formelle ordningene som regulerer skolen historisk. De formelle ordningene gir rammene for hvordan den lokale skolepolitikken blir formet og utvikler seg. Aktørene som er definert gjennom skolelovgivningen, og skolepolitiske reguleringer har variert over tid. I noen perioder har omfanget av aktører blitt utvidet, i andre perioder innskrenket. Når jeg skal kartlegge mulighetsrommet for utforming av skolepolitikk innenfor lokalstyret fram til i dag, starter jeg ut med de formelt definerte aktørene i den kommunale skoleorganisasjonen. Men det er viktig nok en gang å understreke at definisjonen

¹ Elevene, som er selve grunnlaget for skolevirksomheten, er ikke analysert som sentrale aktører. Studien viser imidlertid at elevene også kan opptre som aktører i det lokale skolefeltet, men elevene har historisk sett ikke hatt formell posisjon som aktører i skolefeltet og hatt liten direkte innflytelse. I dag har elevene større formell innflytelse i skolen, først og fremst gjennom at grunnutdanningen er rettighetsfestet, men også gjennom etablering av ordninger for elevdemokrati i skolen (se Opplæringsloven). Likevel indikerer forskning at elever i liten grad er deltakere i det lokale skolefeltet. Se for eksempel evalueringer av forsøk med driftsstyrer i Stavanger av (Berg og Helgesen, S. 2001) og Oslo (Helgesen, M. og Hansen 2001).

av skolefeltet rommer alle aktørene som aktiviserer seg i skolen. Aktørenes definisjoner av aktuelle saker er det interessante, i lys av at jeg utforsker relasjoner mellom aktører og mobilisering for innflytelse over lokal skolepolitikk. Derfor har jeg valgt å gå nærmere inn på hvordan statens og kommunenes ansvar for skolen er definert over tid. I denne sammenhengen er det spesielt interessant å undersøke hvordan den lokale skolepolitikken har blitt og blir utformet. Skolefeltet kan variere i rom, fra kommune til kommune og fra lokalsamfunn til lokalsamfunn. Innvevingen av skolen i lokalstyret vil derfor være ulik. Variasjonen mellom kommunene kan dermed bli reproduisert. I den synkrone komparasjonen av det lokale skolefeltet har jeg derfor valgt ut kommuner der variasjonen er tydelig og antatt viktig. Jeg har valgt kommuner med bestemte karaktertrekk, små kommuner og kommuner med ulik organisering og økonomisk handlefrihet.

Landsskolen

Jeg har valgt skolepolitikk på landet som kontekst i denne analysen av koplingen mellom skole- og kommunepolitikk. Det skyldes flere forhold. *For det første* har de historiske forutsetningene for å drive skole på landet vært annerledes enn for byene. Den norske skolen har utviklet seg innenfor to ulike tradisjoner, der landsskolen og byskolen har hatt ulik utvikling. Forskjellene skyldes ulike lovverk og ulike praktiske forutsetninger for å drive skole. Den nasjonale skolelovgivningen ble utformet for å sikre og utvikle grunnopplæringen på landet, mens det først og fremst var i byene utviklingen i skolen skjedde. Landsskolen har hatt særegne problemer, og når lovverket for landsskolen var bedre utviklet enn for byskolen, hadde det sammenheng med at det var vanskelig å bygge opp en god skole på landet. Skolen har også fått spesiell politisk oppmerksomhet på landet, fordi det har vært mer kostnadskrevenne å drive skole der enn i byene.² *For det andre* står lokalpolitikken ofte sterkt i små bygdekommuner som også i dag møter spesielle utfordringer, for eksempel med store geografiske avstander, og med knapphet både på elever og lærere. Disse særegne problemene aktualiserer kommunens innsats i skolepolitikken. Det gir grunn til å anta at innvevingen av lokalpolitikk i skolefeltet er større i bygdekommuner enn i bykommuner. *For det tredje* er det forsket mer på skolen i byene enn skolen på landet.

Reformer i skolen og kommunene

Norsk skolepolitikk har i etterkrigstiden vært kjennetegnet av målet om enhetsskolen, der likhet i utdanningstilbudet for alle uansett sosial og geografisk tilhørighet har vært sentralt. De seinere årene har likhetsidealene blitt modifisert til idealer om likeverd, og rettighetsaspektet ved

² Det utelukker imidlertid ikke at byskolen kan oppleve tilsvarende utfordringer.

skoletilbudet har blitt sterkere betonet. På den ene siden er sentrale reguleringer styrket, på den andre siden er det lokale handlingsrommet utvidet. Begrunnelsene for endringer i skolepolitikken er tett knyttet til skolens egen historie. Det er ofte hevdet at den nasjonale skolepolitikken er utformet som et anliggende mellom staten og lærerprofesjonen, ikke staten og skoleeier (se for eksempel Karlsen 1993:320 og Engeland 2000:13). Endringer i forholdet mellom lærerne og staten, indikerer endringer i den nasjonale politikktutformingsprosessen. Med kommuneloven fra 1992 har kommunene fått økt ansvar for utformingen av skolen. Kommunene blir oppmuntret til å definere satsings- og utviklingsområder og å stimulere til allsidig utviklingsarbeid.

Når skolepolitikk ikke kan reduseres til enten skolesektoren eller kommuneinstitusjonen, men forstås som en sammenveving av skolen og kommunen, må skolepolitikkbegrepet utvides til å omfatte mer enn læreplaner og andre forhold som omhandler skolesektoren isolert sett. Jeg forstår skolepolitikk som en strøm av beslutninger som favner hele spekteret av problemstillinger som kan knyttes til den obligatoriske grunnutdanningen, det være seg nasjonale reformer om organisering og innhold i skolen, lokal gjennomføring av nasjonal politikk og lokale bestemmelser om skolen i den enkelte kommunen.

Studiens faglige forankring

Avhandlingsarbeidet bygger på min faglige interesse for og erfaringer med skolen som forskningsfelt. Som hovedfagsstudent ble jeg interessert i utviklingen av skolen ut fra et profesjonsteoretisk perspektiv (Homme 1993). Etter den tid har jeg som forskningsassistent og forsker fått anledning til å følge opp interessen for feltet gjennom ulike små og store forskningsoppdrag, slik som studier av lærerutdanningen innenfor *Evalueringen av høyskolereformen* (Michelsen og Homme 1998; Michelsen et al. 1999), kommunenes gjennomføring av Reform 97 på prosjektet *Skolen som styringsarena? Gjennomføring av reform 97 i en ny lokalstyrekontekst* (Homme 2003, 2004) og på prosjektet *Governance in primary and lower secondary education. Comparing Norway, Sweden and England* (Helgøy og Homme 2006, 2007, Helgøy et al. 2007). I det sistnevnte prosjektet har vi sammenlignet skolereformer i Norge, Sverige og England. Vi har undersøkt hvordan staten finner nye og indirekte måter å styre på og hvordan dette påvirker innflytelsesforholdet mellom politiske og profesjonelle aktører i skolefeltet i de tre landene. I prosjektet *Skolen som styringsarena?* undersøkte jeg gjennomføringen av reformer i skolen under helt nye lokalpolitiske rammevilkår etter kommuneloven fra 1992. Prosjektet var utformet med utgangspunkt i en forståelse av skolen som sektor. Jeg undersøkte gjennomføringen av en skolereform i fire kommuner gjennom å intervjuer de formelle aktørene i skolesektoren. Gjennom intervjuene i prosjektet kom jeg på sporet av kommunens rolle i skolepolitikken og at skolen var noe langt mer enn skolesektoren.

Informantene i prosjektet, blant annet lærere, skolepolitikere og rådmenn, var vel så opptatt av kommunale problemstillinger som av Reform 97. Dette funnet fikk jeg ikke utnyttet innenfor prosjektets rammer. Sammenvevingen av skolepolitikken og kommunepolitikken fanget imidlertid min faglige nysgjerrighet og har inspirert meg til å forfølge dette temaet i avhandlingen. Prosjektet har dermed fått direkte implikasjoner for karakteren til avhandlingen og de problemstillingene jeg forfølger her.

Denne studien plasserer seg innenfor en historisk sosiologisk tradisjon i statsvitenskapen med fokus på relasjonen mellom kunnskap og styring, mellom profesjonalisering og velferdsstatens utvikling. Her er skrevet en rekke avhandlinger som mitt arbeid er inspirert av, først og fremst innenfor områdene landbruk (Jacobsen 1978), helse (Erichsen 1990a, Froestad 1995, Ludvigsen 1998) og utdanning (Michelsen 1995, Ravneberg 1999). Studien henter også inspirasjon fra en rekke forskningsbidrag om offentlig forvaltning og politikkutforming, ikke minst Alf-Inge Jansens avhandling om utformingen av den statlige natur- og miljøvernpolitikken (Jansen 1987) og Harald Baldersheim sin studie av statlig kontroll med lokal tjenesteyting (Baldersheim 1977). I tillegg har studien av lokal politikkutforming ledet oppmerksomheten min mot lokalstyre som horisontale styringsrelasjoner (Bäck 2002) og *governanceperspektivet* (se for eksempel Kooiman 1993, Rhodes 1997 og Bogason 2001), og derfor kan studien også plasseres innenfor forskningen om governance og styringsfragmentering (se for eksempel Andersen 2000, Aars og Fimreite 2005, og Aars og Kvalvåg 2005).

I dette arbeidet henter jeg altså inspirasjon og innsikt fra to ulike empiriske forskningsfelt. At skole- og kommuneforskning i liten grad berører hverandre, kan forklares med at forskningsområdene i stor grad tilhører ulike disipliner, men skyldes gjerne også at Norge helt siden midten av 1800-tallet har hatt en nasjonal skolepolitikk med nasjonale læreplaner og et lovverk som har satt visse krav til hvordan skolene skal drives i de enkelte kommunene. Det betyr ikke at det ikke finnes en lokal skolepolitikk og et egnet forskningsområde. For det første har kommunene en funksjon som iverksettere av statlig politikk (Offerdal og Kjellberg 1997, Offerdal 2000). For det andre har kommunene selv tatt på seg velferdspolitiske oppgaver, også på skolefeltet og ofte før de har blitt pålagt dem av staten (Grønlie 1991, 2004).

Det har tradisjonelt vært lite kommunikasjon mellom skole- og kommuneforskningen. Men gjennom studier av kommuneloven fra 1992, krysser de to forskningsfeltene hverandre tematisk. Loven medfører endringer som aktualiserer motsetningene mellom sektorlogikken og kommunenes helhetsspektiv, noe sitatene innledningsvis er eksempler på. Skolen og kommunen er institusjoner preget av politisering omkring hva som er deres sentrale oppgaver, og hvordan disse kan løses på beste måte. Dette er viktige normative spørsmål som også har fått

konsekvenser for forskningen på disse områdene. Sektorpolitikk kan framstå som et hinder for lokaldemokratiet, og kommuneloven synes å føre til en erosjon av den nasjonale skolepolitikken. Skoleforskningen er bekymret over hvordan nasjonale skolereformer skal kunne gjennomføres uten kontroll over iverksettingsapparatet, mens kommuneforskningen betoner betydningen av en helhetlig ramme i lokalstyret og vektlegger deltakelse og demokratisering. I de neste avsnittene vil jeg peke på noen tyngdepunkter innenfor skole- og kommuneforskningen som er spesielt relevant for avhandlingen. Jeg skal ikke gi en fullstendig gjennomgang av forskningen, det er forskningen innenfor begge feltene for mangfoldig til. Men jeg vil vise til bidrag som har inspirert dette forsøket på å bringe de to forskningstradisjonene sammen i dette avhandlingsarbeidet

Grunntema i kommuneforskningen

Den norske kommuneforskningen rommer mange ulike bidrag. Det var først historikerne og juristene som engasjerte seg på dette området. Historikerne var først og fremst opptatt av kommuneinstitusjonens etablering og virke etter 1837 (se for eksempel Steen 1968), mens juristene var opptatt av formelle ordninger og regler for kommuneinstitusjonen og kommunenes forhold til staten. Først på 1960-tallet kom statsviterne inn i kommuneforskningen. Jeg skal trekke fram noen grunntema fra den statsvitenskapelige forskningen, der studier av kommuner er ett av mange forskningsfelt. I artikkelen *Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden* har Audun Offerdal og Francesco Kjellberg lagt vekt på tre hovedstrømninger i forskningen (Offerdal og Kjellberg 1997). For det første har de kommunalpolitiske studiene i Norge vært konsentrert om forholdet mellom styringsnivåene (se for eksempel Baldersheim 1977 og Kjellberg 1991). Dernest har det vært gjennomført en rekke komparative studier av kommunale reformer i ulike land, men også komparasjon av lokalpolitisk lederskap. Den tredje hovedstrømningen som trekkes fram er studier av den politiske praksis i kommunene. Jacob Aars trekker dessuten fram demokratispektet ved kommunens virksomhet som en egen hovedstrømning i den norske forskningen på feltet (Aars 1998a). Lokaldemokratiet har blitt belyst på ulike måter, gjennom studier av kommuneinstitusjonen (se for eksempel Offerdal 1992 og Hagen og Sørensen 1997), lokalpolitiske eliter (for eksempel Kjellberg 1965 og Aars 1998b) og kommunens innbyggere og velgere (blant andre Pettersen og Rose 1996).

Forskningen har også vært inndelt i en rekke spesialområder, slik som rekruttering til lokalpolitikken, beslutningsprosesser og sammenhengen mellom kommunal organisering og hvordan kommunen fungerer. Utvikling av organisasjonsmodeller, ledelsesprinsipper og lokale rolleutformingsmodeller har også vært sentrale tema i kommuneforskningen, men disse studiene har i liten grad blitt sett i forhold til trekk ved sentral-lokalrelasjonene. Studiene av organisasjonsmodeller er kritisert for å være preget av empirisme uten at det er blitt utviklet

koplinger til mer generell samfunnsteori (Ramsdal et al. 2000a:36). Siden 1980-tallet har lokalstyreforskningen rettet fokus mot forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt plan. Her ble profesjonenes sektorforsvar sett på som en utfordring for helheten i den kommunale organiseringen (Stava 1993), og det ble argumentert for at særlovgivningen måtte tones ned (se for eksempel Baldersheim (red.)1993)

Innenfor kommuneforskningen har det også vært gjennomført studier med problemstillinger knyttet til skolen. Argumentasjonen i disse studiene er i stor grad knyttet til at skolen må bli tettere integrert i kommunen og mindre styrt av staten. Kommuneforskningen som er rettet mot skolen bruker i stor grad organisasjonsteoretiske innfallsvinkler med fokus på betydningen av kommunale reformer (Fosse 1991, Fimreite 1996, 2003, Holst 1997), eller kommunal iverksetting av nasjonale skolereformer (Finstad og Kvåle 2003). Forholdet mellom kommuneforskningen og forskningen om profesjoner har vært vanskelig fordi profesjonene har vært knyttet til statlig standardisering som viktige premissleverandører og rådgivere i den statlige politikkkutforming (Ramsdal et al. 2000a). I avhandlingen har jeg først og fremst nytte av forskningsbidrag som behandler forholdet mellom styringsnivåene, mellom staten og kommunene, og analyser av kommunal organisering.

Grunntema i skoleforskningen

Jeg vil også trekke fram noen sentrale bidrag fra skoleforskningen. Skoleforskningen er langt breiere enn kommuneforskningen. Her er flere fagdisipliner involvert. I tillegg har pedagogikkfaget, som rommer størstedelen av skoleforskningen, egne institutter ved de fleste universitetene. I Oslo er det et dessuten et eget utdanningsvitenskapelig fakultet. Det gjennomføres dessuten skoleforskning ved høyskolene som utdanner lærere. Kategoriseringen min av skoleforskningen er grov, og spesielt når det gjelder den pedagogiske forskningen.

I bakgrunnsnotatet til evalueringen av norsk pedagogisk forskning fra 2004 beskrives den pedagogiske forskningens hovedoppgave:

å utvikle et sammenhengende begrepsapparat og teorigrunnlag, en historisk, samtidshistorisk og komparativ referanseramme som setter utdanningssystemet, virksomheten i skolen, læring innenfor andre samfunnsarenaer og utfordringene innenfor utdanningssektoren inn i en helhetlig sammenheng, (og) å utvikle utdanningssektoren som profesjonell organisasjon med en kritisk reflekterende kunnskapsbasis (Vislie 2004:2).

Pedagogikk ble etablert som akademisk disiplin ved Universitetet i Oslo i 1938 med opprettelsen av Pedagogisk forskningsinstitutt (PFI) under professor og bestyrer Helga Eng. I Trondheim ble pedagogikkfaget tilknyttet Norges lærerhøgskole som ble opprettet i 1922. Norges lærerhøgskole var en videreutdanningsinstitusjon for lærere. Lærerhøgskolen gikk inn i Universitetet i

Trondheim da dette ble opprettet i 1968. Her ble det etablert et *Pedagogisk institutt*. Da Universitetet i Tromsø ble opprettet i 1972 inngikk pedagogikkmiljøet som en del av den tverrfaglige forskningsgruppa *Gruppe for skoleforskning* (ibid., s. 4). Ved Universitetet i Bergen var pedagogisk forskning knyttet til *Seksjon for utdanningsvitenskap* ved Institutt for utdanning og helse under Det psykologiske fakultetet. Instituttet ble etablert så seint som i 2004 og allerede nedlagt 1. august 2007, da fakultetet ble instituttløst. Pedagogikkfaget ved Universitetet i Bergen var før 2004 knyttet til praktisk pedagogisk utdanning.

Pedagogikkfaget ved PFI var delt i tre hovedområder, psykologisk, didaktisk og historisk pedagogikk. Hovedtyngden lå på psykologisk pedagogikk, der forskningen var individorientert og aktiviteten først og fremst dreide seg om psykometri, barne- og ungdomspsykologi, samt lærings- og motivasjonpsykologi. Denne forskningstradisjonen var dominerende innenfor pedagogikkfaget helt fram til 1970-tallet da positivismekritikken og andre fagkritiske syn førte til en delvis omforming av forskningen. Læreplanforskningen og forskningen omkring fagdidaktiske problemstillinger kom for fullt på 1970-80-tallet, som en reaksjon på den psykologiske skoleforskningen. I Trondheim var fagprofilen gjennom hele denne perioden først og fremst preget av skolehistorie og fagdidaktikk (ibid., s. 19).

Det er skolen som er kjerneområdet for den pedagogiske forskningen, og de pedagogiske forskerne befatter seg dermed med mange sider ved skolen (Askling og Borgen 2004). Den pedagogiske forskningen er preget av at pedagogikkfaget er vidt, men også av at forholdet mellom teori og praksis er uklart avgrenset og delvis motsetningsfylt (Vislie 2004). Praksisfeltet har tjent som legitimeringsgrunnlag for pedagogisk viten, samtidig som praksisfeltet er forskningsobjektet. Det blir sett på som problematisk at praksis, det vil si den pedagogiske virksomheten, er normativt forankret (ibid., s. 18).

Fire forskningstema fra pedagogikkfaget er spesielt relevante for avhandlingen: skolehistorien, læreplanforskningen, forskningen om styring og ledelse og forskningen om skolen i lokalsamfunnet. Nasjonal skolepolitikk har vært et svært sentralt grunntema i pedagogikken. Oppmerksomheten har vært rettet mot beslutninger på nasjonalt nivå som har gitt retningslinjer for norsk skole. Her har *enhetsskolenarrativet* nærmest vært enerådende, med framstillinger av enhetsskolens utvikling som utelukkende positiv for skolen (Dokka 1967, 1988, Høigård og Ruge 1971). Denne fortolkningen har fått liten motstand. Som del av denne litteraturen kan også nevnes bidrag fra sentrale personer i skolefeltet. Blant andre har mange tidligere skoledirektører bidratt med sine memoarer og fortolkninger av enhetsskolens vekst (for eksempel Helgheim 1980, Bakke 1984, Beite 1984, Mediås 1997 og Kvist 1999). Pedagogenes framstillinger av skolen er en klart avgrenset sektor som er tett knyttet til staten, til nasjonsbyggingsprosjektet og til

demokratiprojektet (Farsund 1998:26), der lærerprofesjonen har vært den sentrale forbindelsen mellom styringsnivåene og det sammenbindende normative elementet (Lauvdal 1996, Farsund 1998). Profesjonen kunne skape likhet der lokale politiske organer skapte ulikhet i strid med statens intensjoner (Ramsdal et al. 2000a:38).

Store deler av denne forskningslitteraturen endret karakter på 1990-tallet ved eksplisitt og på ulike måter å uttrykke skepsis til sentralstyrte reformer i skolen, for eksempel til *Reform 97* og *Kunnskapsløftet* (se henholdsvis Trippstad 2003 og Telhaug 2006). Forandringen kan knyttes til endringer i pedagogenes innflytelse over den sentrale politikktutforming i skolen. I over 100 år, fra ca 1880 til begynnelsen av 1990-årene, var den statlige intervensjonen i skolen stort sett identisk med lærerprofesjonens syn. Dette skyldes at profesjonen fram til da hadde vært trukket inn i politikktutformingsprosessen som fagkyndig ekspertise (Helgøy 1999, Rovde 2004, Grove og Michelsen 2005). Nå ble statens skolepolitikk bestemt på tvers av pedagogiske institusjoner og profesjonens interesser. Også innenfor den internasjonale skoleforskningen blir det uttrykt stor skepsis til sentralstyrte reformer. Kritikken rettes mot *nyliberalismen* som politisk ideologi og *New Public Management* (NPM) som styringsverktøy. Innføring av markedsprinsipper i grunnutdanningen og innhenting av ledelses- og styringsprinsipper fra næringslivet blir kraftig imøtegått av forskere (Karlsen 2002, Telhaug 2006). I Europa har denne forskningen hatt spesielt godt feste i England etter at Thatcher-regjeringen både sentraliserte og markedsrettet utdanningssystemet på 1980-tallet (se for eksempel Ball 1993, Whitty et al. 1998, Gewirtz 2002 og Ranson 2003). Et viktig trekk ved skoleforskningen er også at den er blitt mer internasjonal gjennom en rekke kryssnasjonale forskningsprosjekter og publikasjoner. Komparative prosjekter møter utfordringer knyttet til hva som er likt og hva som er ulikt, noe som kan skyldes forskningens søken etter konsekvenser av nyliberalismen. Jakten på internasjonale likhetstrekk kan medføre at forskningen overser nasjonale særtrekk (Pollitt 2001, Helgøy og Homme 2006).

De nasjonalt utformede læreplanene står sentralt i den tradisjonelle pedagogiske oppfatningen av hva skolepolitikk dreier seg om. *Læreplanforskningen* kan knyttes både til utdanningshistoriske forskningsbidrag og til klasseroms- og didaktikkforskningen (Askling og Borgen 2004). Læreplanene gir mål og retningslinjer for innholdet i skolen, hva barna skal lære. Referanser til endringer i skolen knyttes til skolelovene og læreplanene (se for eksempel Dokka 1967, 1988, Høigård og Ruge 1971, og Myhre 2002). Innenfor utdanningshistorien er Reidar Myhre (2002) og, ikke minst Alfred Oftedal Telhaug (1994a, 1994b, 1997, 2005) sentrale bidragsytere som knytter læreplanene til den nasjonale utdanningspolitikken. Men også i den nyere klasseromsforskningen er læreplanene sentrale (slik som for eksempel Imsen 2004 og Klette

(red.) 2004). Klasseromsforskningen er rettet mot praksisnivåets tilegnelse og anvendelse av læreplanene (ibid.).

Forskning om *styring og ledelse i skolen* er i stor grad rettet mot utformingen av rektorrollen og forholdet mellom skolens nasjonale oppgave og lederpraksis i skolen. Denne forskningen inkluderer studier av såkalte ”best practises” eller vellykket skoleledelse (Møller 1996, 2004, Møller og Fuglestad 2006, Mediås 1997, Skedsmo et al. 2006). Ledelsesforskningen er det området innenfor skoleforskningen som er mest eksplisitt relatert til samfunnsvitenskapen.

Forskning om *skolen i lokalsamfunnet* oppsto og hadde sin storhetstid på 1970-tallet, en periode hvor det ble rettet stor politisk oppmerksomhet mot samspillet mellom lokalmiljø og skole. Denne forskningen kan også ses som en del av fagkritikken i pedagogikken på denne tida (Solstad 1975, 1997, Rønning et al. 2003, Kvalsund 2004, udatert). Det er først og fremst synet på at skole og lokalsamfunn har et gjensidig utbytte av hverandre, som preger denne forskningstradisjonen. Denne tenkningen har slektskap til samfunnsgeografenes lokalsamfunnsforståelse, der en rekke verdier og kjennetegn blir knyttet til lokalsamfunnet, slik som sosial tilhørighet, nærhet mellom mennesker, tette nettverk og oversiktelig og trygt oppvekstmiljø (Thorsen og Verstad 2004:172). Lokalsamfunn kan knyttes til tre ulike forståelser som gjensidig henger sammen. Lokalsamfunnet kan være lokalitet eller sted. Det vil si hvordan lokalsamfunnet blir erfart og praktisert som et geografisk område. Dernest kan lokalsamfunnet forstås gjennom verbale og konkrete representasjoner. Det vil si hvordan det snakkes og skrives om lokalsamfunnet, om for eksempel landskap og bygninger betraktes som konkrete representasjoner av lokalsamfunnet. Til sist kan lokalsamfunnet forstås som representasjonenes rom. Her er det det levde hverdagslivet med individuelle og sosiale elementer som definerer lokalsamfunnet. Denne tredelte forståelsen viser til lokalsamfunn som en sosial og kulturell konstruksjon (Halfacree 2002, se også diskusjon i Thorsen og Verstad 2004:172).

Fra 1970-tallet og 10-20 år framover ble skolene oppfordret til å lage lokale læreplaner som inkluderte lokalsamfunnet i undervisningen. Dette er tema for flere forskningsprosjekter om lokalsamfunn og skole. Denne litteraturen skiller seg fra den statssentrerte skoleforskningen. Her er lokalsamfunnet i fokus, ikke i forståelsen av at lokalsamfunn er den politiske kommuneinstitusjonen, men mer i tråd med samfunnsgeografenes tilnærming som er nevnt over. Pedagogene som har forsket på skolen og lokalsamfunnet har lagt vekt på å formidle de pedagogiske og distriktspolitiske verdiene grendeskolen ivaretar. Forskningen handler blant annet om betydningen av skoler i lokalsamfunn og gir empiriske beskrivelser av skole-lokalsamfunn-

intergrasjonen.³ En av de viktige konklusjonene innenfor denne forskningen er at en sentralskole ikke kan oppfylle disse verdiene på samme måte som en nærmiljøskole (Solstad 1975, 1997, Rønning et al. 2003, Kvalsund 2004, udatert).

Det er tegn til at pedagogene nærmer seg statsvitenskapen i skoleforskningen. Etter at skoleforskerne ga opp enhetsskoleforestillingen, har det blitt gjennomført studier av skolen i kommunene ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, slik som Gustav Karlsens avhandling *Desentralisert skoleutvikling* (Karlsen 1993) og Øystein Engeland's avhandling *Skolen i kommunalt eie* (Engeland 2000).

I tillegg til den pedagogiske skoleforskningen, vil jeg også kort nevne noen bidrag fra andre fagfelt. Utdannings sosiologien i Norge er ikke spesielt utbredt, men det er gjennomført viktige analyser om utdanning og sosial ulikhet (blant annet Hernes og Knudsen 1976) og om kunnskapssyn i skolen (for eksempel Saksli 1992 og Skarpenes 2004). Innenfor statsvitenskapen har oppmerksomheten vært rettet mot politiske verdier i partienes skolepolitikk (Tuastad 2006), møtet mellom skolereformer og kommunal organisering (Ramsdal et al. 2002, Homme 2004) og komparative studier av ulike staters politikktutforming på skolefeltet (Helgøy 2006, Helgøy og Homme 2006). Noen av de kritiske bidragene til enhetsskolenarrativet kommer fra jus og statsvitenskap. Dette er studier av de barna som falt utenfor enhetsskolens elevdefinisjoner (Dahl 1992, Froestad 1995, Ravneberg 1999, Froestad og Ravneberg 2006).

Utdyping av problemstillinger

Skolen er en viktig del av kommunen og vanskelig å isolere fra kommunen. Kommunens engasjement i skolen viser seg for eksempel ved at kommunene bevilger mer penger til skolen enn det som er beregnet i de statlige bevilgningene. Kommunepolitikken fungerer støttende for skolen, og skolen blir ofte aktualisert i valgkampen ved kommunevalg. Slik befestes skolens betydning blant velgerne. Det understreker betydningen av skolen som en del av kommuneorganisasjonen. En frikopling av skolen fra kommunen, ved for eksempel å overføre ansvaret for skolen til staten, kan føre til at skolen mister velgernes interesse. Det kan få følger for skolens legitimitet lokalt. Balanseforholdet er skjørt, og kostnadene ved å åpne for statliggjøring av skolen kan medføre uforutsette kostnader for lokaldemokratiet. Argumentene for sentral standardisering må veies opp mot argumentene for lokal tilpasning.

I avhandlingen trekker jeg veksler på forskningen innenfor lokalstyre- og skolefeltene og søker etter teoretiske analyseredskaper som gir et nytt blikk på forholdet mellom skolen og kommunen.

³ Forskningen om skolen i lokalsamfunnet står ikke bare i kontrast til den statssentrerte skoleforskningen. Den står også i kontrast til kommuneforskningen, først og fremst ved at kommuneinstitusjonen ikke er inkludert i forskningen.

Analysene må ta hensyn til lokalstyret som politisk institusjon og hvordan kommunene utvikler skolen, men også til skolen som politisk felt og relasjonen mellom staten og kommunen i feltet. Sist, men ikke minst, må analysene ta hensyn til hvordan sentrale institusjonelle ressurser får betydning for utfallet av politikken lokalt. Denne tilnærmingen åpner for en rekke spørsmål om utformingen av lokal skolepolitikk. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad skolen har vært underlagt lokal kontroll og hva slags beslutninger om skolen lokale eliter har hatt innflytelse over. Det er med andre ord viktig å avklare i hvilken grad lokale beslutninger er lokale. Lokale beslutninger innebærer at lokalsamfunnet har en viss kontroll over beslutningene som angår lokalsamfunnet, enten gjennom folkevalgte representanter til lokale politiske institusjoner, gjennom direkte involvering eller interessegruppeaktivitet. Lokalt styre av skolen omfatter slik sett mer enn de formelle lokalstyreorganene. Den utvidete lokalstyreforståelsen begrepsfestes i avhandlingen som *det lokale skolefeltet*. En viktig forutsetning for begrepet det lokale skolefeltet, er potensialet for variasjon over tid, i rom og ut fra sak.

Et annet viktig spørsmål er hvordan den lokale skolepolitikken utformes, hvem som er de relevante aktørene og hvilke verdier eller ideologier de bringer inn i skolen. For å undersøke den spesifikt lokale utformingen av skolepolitikk, skal jeg ta utgangspunkt i sentrale reformer som har påvirket henholdsvis grunnskolen og lokalstyret, og forholdet mellom skolen som politikkområde og kommuneorganisasjonen. I tillegg til å søke etter endringer, ser jeg også etter stabilitet og reproduksjon, hva som ikke har endret seg. Ved å studere lokale prosesser kan vi få økt forståelse for utformingen av skolepolitikken, ikke bare lokalt, men også nasjonalt. Den kommunale konteksten er dermed viktig. Fordi iverksetting handler om å sette politikken ut i livet (Offerdal 2000), er det spesielt interessant å studere politikktutforming i relasjon til iverksetting.

For å avklare hvordan ulike aktører påvirker politikken undersøker jeg om det er mulig å avdekke hva som er formet av politikerne, av lærerprofesjonen, eller de administrative aktørene og av foreldrene i feltet. Forholdet mellom ansatte i skoleadministrasjonen, lærere og skolepolitikere er avgjørende for å forstå skolefeltets karakter. Hvilken formell status de ulike aktørene har, er også en indikator på aktørenes makt og innflytelse. Den profesjonaliserte kommuneadministrasjonen har vært antatt å ha en sterk posisjon i norsk lokalstyre, men denne posisjonen har variert over tid. Også betydningen av lærerprofesjonen i det lokale skolefeltet har variert, både over tid og i relasjon til den politiske agendaen. Graden av lokal autonomi henger sammen med i hvilken grad kommuneorganisasjonen og lokalstyret åpner for innbyggernes deltakelse i beslutninger. En sentral antagelse er at selv om de formelle rammene for relasjonen mellom stat og kommune er gitt, kan det være lokal variasjon.

Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen består av tre hoveddeler. Del I består av tre kapitler. Foruten dette innledningskapitlet er det ett teori- og ett metodekapittel. I kapittel 2 presenteres avhandlingens teoretiske ramme. Først introduseres det historisk institusjonelle perspektivet som utgjør avhandlingens teoretiske rammeverk. Deretter drøfter jeg ulike teoretiske tilnæringer som kan belyse relasjonen mellom staten og lokalstyret og politikktutformingene innenfor lokalstyret. Her utdyper jeg også begrepet om det lokale skolefeltet. Kapittel 3 omfatter metodisk tilnærming og forskningsopplegg for avhandlingsarbeidet. Her gir jeg en oversikt over hvilke metoder jeg har benyttet og hvilke data jeg har innhentet. Kapitlet gir også en presentasjon av de fire casekommunene som inngår i studien.

I del II (kapittel 4) gir jeg en historisk analyse av relasjonen mellom stat og kommune og utformingen av det lokale skolefeltet. Kapittel 4 gir en oversikt over utviklingen og utformingen av det lokale skolefeltet, om forholdet mellom staten og kommunenes rolle i styringen av skolen fra skolen ble et offentlig område og fram til 2007. I det lokale skolefeltet er det de formelle aktørene og deres posisjoner jeg kan si noe om, det vil si den formelle innflytelsen, ikke nødvendigvis faktisk innflytelse eller makt. Kapitlet er delt inn med utgangspunkt i politiske regimer for å sette skolen og stat-kommune-relasjoner i en breiere historisk kontekst.

De neste to kapitlene, 5 og 6, utgjør avhandlingens del III, som er analysen av det lokale skolefeltet under dagens politiske regime. Her retter jeg fokus på bestemte trekk ved det lokale skolefeltet ved å sammenligne fire bygdekommuner. I det lokale skolefeltet er det rom for aktører med ulike interesser, kunnskaper og ressurser. Her kan det oppstå konflikter, men også allianser. Det er derfor spesielt interessant å studere i hvilken grad formell organisering har betydning for utformingen av det lokale skolefeltet. I kapittel 5 analyseres betydningen av kommunal organisering, det vil si den formelle strukturen. I hvilken grad har ulike organisasjonsformer betydning for den lokale skolepolitikken, og hvilke aktører som deltar på skolefeltet? I kapittel 6 analyseres rektorenes posisjon i det lokale skolefeltet. Rektor opptrer som en sentral kategori, midt i spenningsfeltet mellom profesjon og kommune. Rektors posisjon som statens representant i skolen og kommunal mellomleder, gir rektor en særegen stilling. Som skolens leder har rektor en stor kontaktflate og muligheter for å være en strategisk aktør på skolefeltet. I kapittel 7 oppsummerer jeg avhandlingens sentrale funn og jeg drøfter nytten av å studere forholdet mellom staten og lokalstyret i utformingen av skolen gjennom begrepet det lokale skolefeltet.

Kapittel 2: Teoretisk tilnærming

Innledning

I avhandlingen undersøker jeg betingelser for lokal skolepolitikk. Ambisjonen om å sammenligne skolefeltets utvikling over tid og mellom ulike kommuner, innebærer at jeg har behov for teoretiske analyseredskaper som kan bidra til å forstå stabilitet og endring over tid og for å sammenligne lokale politikktutformingsprosesser. For å utforske skolefeltets mulighetsrom trekker jeg veksler på ulike teoretiske bidrag. Jeg legger opp til en to-trinnsanalyse, der det først er rammene for det lokale skolefeltet som trekkes opp, dernest en analyse av selve politikktutformingen i skolefeltet. Avhandlingens teoretiske ramme er hentet fra nyinstitusjonalismen og historisk institusjonell teori om overlevelse og endring i institusjoner. Hensikten er å forklare historisk utvikling, men ikke gjennom en variabelorientert analyse. Framfor å vise at en uavhengig variabel har en bestemt effekt på en avhengig variabel, ønsker jeg å få fram hvordan ulike variabler står i forhold til hverandre og har innvirkning på hverandre over tid (Sundström 2006:402). For å avklare de formelle betingelsene for det lokale skolefeltet og utforming av lokal skolepolitikk, studerer jeg relasjonen mellom staten og lokalstyret over tid, og for å få grep om de institusjonelle utviklingsprosessene i det lokale skolefeltet, har jeg anvendt et analytisk perspektiv på stat-lokalstyrerelasjonen hentet fra Edward C. Page sin komparative studie ”Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government” (Page 1991). Rammene for utformingen av det lokale skolefeltet gis gjennom lovverket, og fra Page sin analyse har jeg hentet et begrep om det juridiske, eller legale, grunnlaget for lokalt selvstyre. Pages teoretiske bidrag er godt egnet til historisk komparasjon og gir rom for variasjon i skolefeltet over tid. Mens den legale dimensjonen angir rammene for lokalt selvstyre, og for mulighetsrommet for lokal skolepolitikk, angir den politiske dimensjonen, slik jeg definerer den, selve politikktutformingen innenfor lokalstyret. Her bygger jeg på et perspektiv på politisk styring som *governance*. Et governanceperspektiv åpner for at styring ikke nødvendigvis skjer innenfor de formelle politisk administrative strukturene, men også gjennom uformelle strukturer og nettverk (se for eksempel Kooiman 1993, Rhodes 1996, 1997, Newman 2001).

Dette kapittelet består av tre hoveddeler. Først gir jeg en presentasjon av de teoretiske begrepene og perspektivene som avhandlingen er basert på. Hensikten er å belyse den teoritradisjonen jeg knytter meg til ved å sette avhandlingen inn i et historisk institusjonelt analytisk perspektiv, med fokus på institusjonell overlevelse og endring. Innenfor rammen av det historisk institusjonelle perspektivet argumenterer jeg så for behovet av analyseredskaper som

kan bidra til å forstå stat-kommunerelasjonen og lokalt handlingsrom, og den lokale styringen som foregår innenfor det lokale handlingsrommet. I kapittelets tredje del utdyper jeg avhandlingens sentrale begrep, *det lokale skolefeltet*.

Et historisk institusjonelt perspektiv

Institusjoner som sosiale regimer

Rammene for det lokale skolefeltet og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk formes innenfor institusjonaliserte relasjoner og prosesser vertikalt, gjennom stat-kommunerelasjonen, og horisontalt, innenfor lokalstyret. Dermed inngår det lokale skolefeltet i ulike institusjonelle sammenhenger som i ulik grad kan være preget av institusjonell reproduksjon og endring. Med dette utgangspunktet forstår jeg institusjoner som sosiale regimer i tråd med et nyinstitusjonelt perspektiv (Streeck og Thelen 2005). Med regime menes et sett av regler for forventet atferd der uønsket atferd er regulert bort (ibid., s. 12-13). Et regime er legitimt i den forstand, og i den grad forventningene til hva det representerer blir forsterket av samfunnet og omgivelsene. Aktører er forventet å rette seg etter reglene, uavhengig av hva de ønsker å gjøre selv. Dette gjelder både de aktørene som er direkte berørt av reglene og av samfunnet i sin helhet. Likevel er det rom for strategisk atferd innenfor de institusjonelle begrensningene. Dermed er det en mulighet for at institusjonell endring kan genereres som resultat av den normale, daglige iverksettingen og beslutningene som institusjonen fatter (ibid.). Å definere institusjoner som regimer gjør dem tilgjengelige for empirisk forskning, fordi institusjonelle regimer kan forstås som relasjoner mellom identifiserbare sosiale aktører. I tillegg gir denne definisjonen den fordelen at den retter oppmerksomheten mot viktige kilder til institusjonell endring. Dersom vi klarer å skille analytisk, og eventuelt identifisere empiriske forskjeller, mellom reglene og utøvelsen av dem, er det et mulighetsrom for strategisk handling. Med denne tilnærmingen kan vi fange viktige trekk ved gradvis indre endring eller institusjonell reproduksjon.

Institusjonell endring og stabilitet

Historien former nåtidige aktørers forventninger og handlinger. Derfor er en historisk tilnærming til studiet av det lokale skolefeltet viktig. Forestillingen om den demokratiske tradisjonen i utviklingen av den norske skolen (Rust 1989) og den historiske arven i enhetsskolen (Jarning 2001), legger føringer på utformingen av skolepolitikken. Skolen er en institusjon formet av ulike politiske regimer, men også av sin egen historie. Formelle regler er blitt lagt utenpå hverandre, noen av dem har blitt endret, andre har blitt beholdt og nye regler lagt til. I avhandlingsarbeidet mitt bygger jeg på et historisk institusjonelt perspektiv på stabilitet og endring innenfor

nyinstitusjonalismen. Her støtter jeg meg først og fremst på teoretiske bidrag fra statsviterne Kathleen Ann Thelen og Sven Steinmo og sosiologen Wolfgang Streeck, som skiller institusjonelle prosesser fra resultat eller utfall (Thelen og Steinmo 1992, Thelen 2003, Streeck og Thelen 2005). Endring forstås som resultat av gjensidig påvirkning mellom interessedrevne krefter og institusjonelle rammeverk, mellom intern dynamikk og eksterne begivenheter (Thelen og Steinmo 1992). I artikkelen *How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis*, argumenterer Thelen for at institusjoner endrer seg i samsvar med sosiale, politiske og økonomiske forhold, enten ved å inkludere støtte fra nye aktører eller ved å endre institusjonens mål (Thelen 2003:211). Institusjonene er de samme, men samtidig endret. Thelen, Steinmo og Streeck kritiserer teorier som trekker et skarpt skille mellom institusjonell stabilitet og institusjonell endring og samtidig ser viktige endringer som generert utenfra. Vi må tvert imot, argumenterer forfatterne, unngå å bli fanget i et snevert begrepskjema som bare tillater *enten* inkrementell (gradvis) endring, der institusjonell kontinuitet sikres gjennom reproduserende tilpasning, *eller* ødeleggende endring, som fører til institusjonelt sammenbrudd og innovasjon (jf. Krasner 1988). Streeck og Thelen foreslår derfor å skille mellom endringsprosesser som er inkrementelle og brå, og å skille mellom resultater av endring som kontinuitet eller brudd (Streeck og Thelen 2005:8). Jeg støtter denne kritikken og henter mine analytiske begreper for institusjonell reproduksjon og endring fra deres kritiske nyansering av stiavhengighet-retningen (path-dependencyretningen) innenfor nyinstitusjonalismen. Et sentralt element i denne kritikken er at endringsprosesser som synes å føre til gradvis institusjonell omforming over tid, samlet kan føre til store historiske brudd.

Når jeg skal studere hvordan det lokale skolefeltet som institusjon er formet og omformet over tid, henter jeg begrepsapparatet fra Thelen (2003) og Streeck og Thelen (2005). Thelen introduserer begrepene *layering* (laglegging) og *conversion* (omforming) som redskaper for å analysere institusjonell utvikling (Thelen 2003:213). Endring kan foregå under overflaten til tilsynelatende stabile institusjoner ved at nye institusjonelle elementer blir lagt til institusjonen. Denne formen for endring karakteriseres som *laglegging*. Dersom institusjonenes mål blir endret, karakteriseres endringen som *omforming*.

Laglegging er når nye elementer legges til eksisterende institusjoner og gradvis endrer deres status og struktur. Laglegging kan sette i gang krefter som kan føre til at institusjonen endrer spor. Disse endringsmekanismene karakteriseres som differensiert vekst (differential growth). Et sentralt aspekt ved laglegging er at grunnleggende endringer skjer i institusjonenes ytterkanter, og at kun små forbedringer eller justeringer kan sette i gang krefter som fører til store endringer. Slik kan nye institusjonelle ”lag” spise seg inn i institusjonens gamle kjerne. Over tid blir så det gamle

systemet fortrent eller uthult. Dermed har gamle institusjonelle elementer krympet tilsvarende som nye elementer vokser. Kompromiss mellom gamle og nye institusjonelle elementer fører sakte til at den gamle institusjonen forsvinner.

Omforming er når institusjoner får nye mål, men gamle strukturer beholdes. Det skjer gjennom en omdirigering og nyfortolkning av institusjonens mål. Her dreier det seg ikke om små korrigeringer. Årsaken til at institusjoner omformes, er nye utfordringer i omgivelsene som institusjonen tilpasser seg. Det kan fortsatt være elementer av innkapsling og stabilitet i institusjonen, men det sentrale er at nye aktører endrer institusjonens overordnede mål. Når det ikke lenger er sammenheng mellom institusjonens formelle struktur (design) og utfall, gis det muligheter for institusjonell omforming. Institusjonsbygging skjer gjerne gjennom politiske forhandlinger som inkluderer kompromisser. Derfor kan institusjoner ofte ha støtte fra ulike aktører av helt ulike årsaker. Det gir tvetydigheter i reglene som definerer den institusjonaliserte atferden og gir rom for uenigheter om hvordan regler skal fortolkes og anvendes. Aktører er strategiske, og selv om de ikke har vært involvert i utformingen av en institusjon, vil de gjøre alt som står i sin makt for å fortolke institusjonens regler etter egne interesser. Endringer i aktører og av problemer over tid, gir store muligheter for institusjonell omforming. Omforming kan være resultat av uenigheter over et visst tidsrom, og av periodiske og skrittvis tilpasninger til endringer i institusjonenes sosiale, økonomiske og politiske omgivelser. Thelen mfl har seinere utvidet begrepsapparatet for analyse av institusjonell endring til i alt fem ulike typer gradvis transformering (Streeck og Thelen 2005:19ff, 31). For mitt formål ser jeg imidlertid de to begrepene *laglegging* og *omforming* som hensiktsmessige og tilstrekkelige begreper for å analysere institusjonell endring i styringen av skolen.

Hva så med den institusjonelle stabiliteten? Hva er det som gjør at institusjoner *ikke* endrer seg? *Lock-in* beskriver innkapslingsmekanismer som hindrer endring (se Thelen 2003:209). Dette er mekanismer som sikrer kontinuitet i institusjoner, og som skyldes menneskelige og materielle kostnader ved endring. De trekkene ved institusjonene som gjør at aktørene i skolefeltet motsetter seg eller ikke er pådrivere for endring, vil jeg derfor karakterisere som institusjonell *innkapsling*. Andre stabiliserende faktorer i institusjoner kan karakteriseres som *survival and return* (tilbakevending) (Streeck og Thelen 2005:8-9). *Tilbakevending* karakteriserer institusjoner som er preget av stor grad av kontinuitet gjennom og på tross av historiske brudd. Formelle ordninger kan endres, for så å bli reetablert etter lengre tid eller gjenoppstå som uformelle institusjonelle ordninger. Det vil si at løsninger som på et tidspunkt er forlatt, blir liggende latent for så å dukke opp igjen etter kort eller lang tid. Mekanismer som fremmer og motsetter seg endring foregår side ved side. Tilbakevending kan skje som følge av at profesjoner utvikler kollektive minner.

Profesjonenes kollektive minne er en del av fortolkningen av institusjonens historie (Halvorsen 1995:61). Det kollektive minnet kan sikre at forlatte ordninger ikke blir glemt, og dermed gi muligheter for institusjonell tilbakevending. Det er dynamikken i mekanismene for endring og reproduksjon som er avgjørende for den institusjonelle utviklingen.

Skolen har utviklet seg i samsvar med sosiale, politiske og økonomiske forhold. Sentralt i den historiske analysen er undersøkelsen av i hvilken grad utviklingsprosessene er preget av endring og stabilitet og under hvilke betingelser ulike endrings- og stabilitetsmekanismer fremkommer. Her er det viktig å avklare i hvilken grad endring og stabilitet kan tilskrives ytre eller indre forhold. Er utformingen av det lokale skolefeltet preget av stabilitet eller endring? I hvilken grad varierer betingelsene for skolefeltet under ulike politiske regimer? Og hvilke utviklingsprosesser skyldes indre og ytre mekanismer for stabilitet og endring? Avhandlingens historiske analyse er delt inn i fire historiske perioder. I neste avsnitt vil jeg kort presentere de fire periodene og begrunne hvorfor jeg anser denne inndelingen som relevant for analysen av det lokale skolefeltet.

Politiske regimer

Den historiske analysen av utformingen av grunnskolen som følger i kapittel 4, bygger på en forståelse av at skolen er formet gjennom ulike politiske regimer. Inndelingen i politiske regimer som jeg legger til grunn er hentet fra historikeren Jens Arup Seip sin periodisering av utviklingsprosesser innenfor politiske institusjoner i Norge fra 1814-1964 (Seip 2002). Den første perioden, fra 1814 til 1884 kalles *embetsmannsstaten*, den andre perioden, 1884-1935/45, kalles *den parlamentariske flerpartistat*, og den tredje perioden, fram til 1960-tallet, kalte Seip for *ettpartistaten* eller *arbeiderpartistaten* (ibid. s. 11). Når jeg har valgt å bruke Seip sin historiske inndeling i politiske regimer, er det fordi jeg antar at utviklingen av skolen er formet av ulike regimer og preget av utviklingsprosessene innenfor de politiske institusjonene. Sosiologen Rune Slagstad har benyttet seg av Seips regimeinndeling i boka *De nasjonale strateger* (Slagstad 1998). Slagstad har gitt den parlamentariske flerpartistaten betegnelsen *venstrestaten*. Jeg bruker i fortsettelsen Slagstad sine regimebetegnelser: *embetsmannsstaten*, *venstrestaten*, og *arbeiderpartistaten*. Slagstad inkluderer også perioden etter arbeiderpartistaten, det vil si fra 1970-tallet og fram til slutten av forrige århundre. Den siste perioden som Slagstad kaller *skiftende fronter*, beskriver perioden fra 1970-tallet og fram til århundreskiftet. For å analysere betingelsene for utformingen av det lokale skolefeltet og hvilket mulighetsrom det gir for en lokal skolepolitikk, vil jeg undersøke i hvilken grad institusjonell stabilitet og endring kan knyttes til stabilitet eller endring i politiske regimer. Er det slik at den lokale skolepolitikken varierer under ulike politiske regimer?

Periodisering i politiske regimer innebærer å forstå historien som vekslinger mellom kontinuitet og brudd. Dette skaper i utgangspunktet noen problemer for det historisk institusjonelle perspektivet som er avhandlingens teoretiske rammeverk. Ved å disponere den historiske analysen ut fra Seips periodisering er det fare for at jeg baserer min analyse av skolens utvikling på de på forhånd definerte bruddene som regimeskiftene representerer. Jeg er klar over at dette valget innebærer en fare for å overse særtrekk ved skolen som institusjon. Er det slik at de ulike politiske regimene representerer omforming også i skoleinstitusjonen? Medfører regimeskifter at skolen får en ny kurs? I hvilken grad gir periodiseringen rom for elementer av kontinuitet? Det er to viktige årsaker til at jeg likevel har endt opp med periodiseringen etter de politiske regimene. For det første har den norske skolen utviklet seg i takt med utviklingen av nasjonalstaten. Det er altså grunn til å anta at utviklingsprosessene innenfor de politiske institusjonene på flere måter har hatt betydning for skolens utvikling, og at *skoleregimene* vil være parallelle til de politiske regimene. For det andre er det grunn til å anta at regimeendringer ikke innebærer brudd uten noen form for kontinuitet. Thelen viser i artikkelen “How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis” hvordan institusjoner overlever selv dramatiske regimeendringer, slik som for eksempel i Tyskland i forrige århundre:

Indeed, one of the striking features of the system is the resilience of core elements even in the face of enormous disruptions over the twentieth century, including several regime changes, the incorporation of labor, defeat in two world wars, and fascism (Thelen 2003:223-224).

Gjennom begrepene tillegging og omforming vil jeg kunne belyse hva slags endringer regimeskiftene innebærer for skolen og kommunen, og hvordan disse får innvirkning på det lokale skolefeltet. I neste avsnitt vil jeg presentere et analytisk perspektiv på stat-kommunerelasjonen og rammene for lokalstyret i utformingen av lokal skolepolitikk.

Relasjonen mellom staten og lokalstyret - den legale dimensjonen

For å analysere skolefeltets historiske utvikling gjennom politiske regimer, vil det være viktig å identifisere sentrale dimensjoner for formingen av skolefeltet og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk. Kommunalt selvstyre er på en måte i strid med det faktum at kommunen først og fremst er en underordnet institusjon. Hvordan kommunen er strukturert og hvilken myndighet kommunen har, er bestemt gjennom det statlige lovverket og kan bare bli endret gjennom dette (Page 1991:1). I boka *Localism and Centralism in Europe* introduserer statsviteren Edward C. Page to dimensjoner eller skalaer, en politisk og en legal, som han mener er sentrale for å avklare lokale

elites muligheter til å forme offentlige tjenester (Page 1991). Jeg tar utgangspunkt i den legale skalaen når jeg skal analysere betydningen av stat-kommunerelasjonen for utformingen av det lokale skolefeltet og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk. Ved å definere den lokale politiske aktiviteten gjennom mulighetsrommet som gis lokale eliter til politikktutforming, er de lokale elitene bundet gjennom lovverket. Det påvirker hvilke strategier de kan benytte og hvilke allierte og støttespillere de søker for å nå sine mål (ibid., s. 3). *Den legale dimensjonen* viser til hvilke funksjoner eller offentlige oppgaver lokalstyret skal ivareta (ibid. s. 6). Både hvilke oppgaver lokalstyret har, og hvor spesifiserte oppgavene er, tilhører den legale dimensjonen. Hva er ressursgrunnlaget for å utføre tjenesten, er det staten eller kommunen som betaler? Hvordan er tjenestene organisert, er dette formalisert eller kan lokalstyret gjøre slik det ønsker? I hvilken grad er innholdet i tjenestene definert av staten, og i hvilken grad er innholdet gitt lokalt? Den legale dimensjonen retter seg ikke bare mot de konkrete oppgavene lokalstyret skal utføre, men dreier seg også om fordelingen av oppgaver mellom kommunene og staten, og hvordan oppgavene finansieres og organiseres. Den legale dimensjonen viser dermed handlingsrommet for de lokale myndighetene, det vil si den friheten lokale myndigheter har til å drive og forme offentlige tjenester. Hvor stor grad av kontroll lokale myndigheter har over de offentlige tjenestene som ytes innenfor lokalsamfunnet, er dermed knyttet til den legale dimensjonen. Det er med andre ord lokalstyrets frihet til å fatte beslutninger om tjenester som er sentralt innenfor den legale dimensjonen. Jo større grad av statlig intervensjon i relasjonen, desto større grad av sentralisme, jo større lokalt frihet, desto større grad av lokalisme i stat-kommunerelasjonen.⁴ Dersom lokalsamfunnet har mange funksjoner og stor frihet, får vi det Page kaller legal lokalisme. Det innebærer stor grad av frihet til å fatte beslutninger uten at staten intervensjoner. I studiet av det lokale skolefeltet skal de ulike aktørenes rolle i utføringen av oppgavene identifiseres over tid. Relasjonen mellom politiske eliter, profesjonelle eliter og det administrative byråkratiet i lokalstyret, er viktig å kartlegge og karakterisere.

Den politiske dimensjonen viser til lokale aktørers innflytelse på politikken (ibid. s. 6). Pages definisjon av den politiske dimensjonen er knyttet til i hvilken grad lokale interesser er representert på nasjonalt nivå gjennom lokalstyrets aksess til sentrum. Jo større innflytelse lokale politiske eliter har på nasjonale beslutninger som har betydning lokalt, desto større er graden av politisk lokalisme i stat-kommunerelasjonen, ifølge Page (ibid. s. 42). Sentralisme vil da være når lokale politiske eliter har ingen eller liten innflytelse på beslutninger som fattes nasjonalt og som har betydning lokalt. Jeg er først og fremst interessert i lokale interessers aksess til lokalstyret og lokale beslutninger, og vil derfor først og fremst knytte den politiske dimensjonen til å analysere

⁴ Lokalisme er her basert på Hansen, Hovik og Klausen (2000) sin forståelse, side 182: Her knyttes lokalisme til verdier bak det lokale selvstyret: autonomi, deltagelse og effektivitet.

den lokale politikutformingen. I avhandlingen er det utformingene av *de lokale beslutningene* som er i fokus, og deltakelsesmønstrene i politikutformingene er det sentrale. Dermed er den legale og politiske dimensjonens betydning for de horisontale relasjonene i kommunene (Bäck 2002, Fimreite og Aars 2002:17) spesielt interessant, og jeg legger altså mindre vekt på lokale politiske elites aksess til sentralt nivå. I tråd med definisjonen av det lokale skolefeltet fokuserer jeg på forholdet mellom ulike aktører som søker innflytelse over skolen lokalt, slik som politiske, byråkratiske og profesjonelle eliter, men også andre aktører, slik som brukere, det vil si elevenes foresatte eller foreldrene.⁵ De horisontale relasjonene kan virke både utvidende og begrensende på den lokale skolepolitikken.

Den legale dimensjonen legger premisser for den politiske dimensjonen gjennom å gi rammene for lokalt handlingsrom. Hvordan det lokale handlingsrommet utnyttes, er det sentrale innenfor den politiske dimensjonen, slik jeg bruker begrepet. Innenfor begge dimensjonene er det av spesiell interesse å studere den relative posisjonen til de ulike aktørkategoriene. Mens Page anvender dimensjonene som analyseredskaper for kryssnasjonal sammenligning, bruker jeg dem for å sammenligne relasjonen mellom staten og lokalstyret i utformingene av skolepolitikken over tid.

For å utforske handlingsrommet til aktørene på lokalt plan, er det viktig å identifisere de sentrale skolefolkene i kommunene, de lokale elitene. Hvilke relasjoner eller nettverk etablerer de, og hvilke muligheter har de til å påvirke skolepolitikken lokalt? I neste avsnitt vil jeg diskutere hvordan lokal politikutforming kan forstås innenfor et *governanceperspektiv* og hvilken kunnskap fra denne teoritradisjonen jeg finner nyttig å ta med inn i analysen av den politiske dimensjonen.

Governanceperspektiv

Hensikten med ”governanceperspektivet” er å gripe de formelle og uformelle horisontale relasjonene langs den politiske dimensjonen, det vil si forholdet mellom aktørene i det lokale skolefeltet. Mens *government* som begrep viser til den legale dimensjonen, det formelle og legale politiske systemet og spesifikt statens kontroll og betydning (Björk et al. 2003:21-22), er *governance* et mer upresist begrep som blir brukt på ulike måter og stadig er i endring. De svenske statsviterne Björk, Bostedt og Johansson (ibid.) gir en oversikt over utviklingen av governancebegrepet slik det blir benyttet innenfor statsvitenskapen. Forfatterne viser at det var først på 1990-tallet at begrepene *government* og *governance* skiltes. Med referanse til den engelske sosiologen Bob Jessop (1998), viser forfatterne at *governance* ble utviklet som en kritikk

⁵ I avhandlingen bruker jeg ”foreldre” som betegnelse på aktørkategorien som representerer elevenes foresatte, vel vitende om at det i mange år først og fremst var fedre (evt. mannlige foresatte) som deltok på den offentlige arenaen.

mot government. Governance som analytisk perspektiv betegner et paradigmeskifte som kom av at samfunnsvitenskapene ikke hadde lykkes med å beskrive eller forklare samfunnsvitenskapelige fenomener på en tilfredsstillende måte. Governance kan benyttes for analytisk å beskrive og forklare hvordan politiske systemer og prosesser organiseres og styres. Men governance viser ikke bare til en analytisk tilnærming. De fleste bidragene innenfor governancelitteraturen fra 1990-tallet og framover ser governance som et nytt empirisk fenomen, for eksempel påpeker den britiske statsviteren Gerry Stoker (1998) at governance viser til nye former for styring og beskriver et nytt empirisk fenomen. For R.A.W. Rhodes, som også er britisk statsviter, betegner governance endrede tilstander både for det formelle, lovmessige styringsapparatet og for metodene samfunnet styres etter (Rhodes 1997). Innenfor det empiriske perspektivet ses governance dermed som en form for organisering (Rhodes 1996, 1997, Stoker 1998), en ny form for styring (Dunsire 1993, Kickert et al. 1997) eller som et resultat av styring (Kooiman 1993, Kooiman og van Vliet 1993).⁶ Governance kan også handle om å skape nye forutsetninger for organisering og styring av samfunnet. Governancebegrepet relateres i litteraturen gjerne til intergovernmentale, både statlige og overnasjonale styringsnettverk, med offentlige og private aktører (Kooiman 1993, Rhodes 1997). Forståelsen av governance som styringsnettverk er utgangspunktet for min analyse av politikktutforming innenfor lokalstyret.

Jeg forstår styringsnettverk, eller politikknnettverk, som relasjoner mellom aktører som mobiliserer til makt (Stone 1989).⁷ Den danske statsviteren Karin Sehested har en delvis sammenfallende forståelse av governance:

”Governance er denne nye styringsform. Her anerkender alle parter, at ingen har full informasjon, fuldt overblik eller nok ressurser til at løse samfundets problemer alene. Derfor må både offentlige og private aktører samarbejde og gensidigt acceptere hinanden som likeværdige samarbejdspartnere. Begge parter har centrale ressurser til at løse de kollektive problemer. Styringen fungerer på baggrund af et multicentret politisk system med mange beslutningscentre, og hvis der foregår et forsøg på central styring, så sker det ved brug av indirekte styringsformer” (Sehested 2002:5).⁸

Sehesteds forstår governance som konsensusorientert styring der alle aktørene blir gjort medansvarlige og exit er utelukket. Jeg tar ikke den tilsynelatende sammenhengen mellom governance og samarbeid om problemløsning for gitt. Det er et empirisk spørsmål. Jeg antar at det imidlertid eksisterer konsensus om mål, sammenfallende interesser eller enighet om midler innenfor politikknnettverk. *Governance*, lokalstyret, kan utgjøres av ett nettverk eller av flere

⁶ Andrew Dunsire er britisk statsviter. Walter J.M. Kickerts, Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan, Jan Kooiman og Martijn van Vliet er alle nederlendere som forsker innenfor ”Public Administration”.

⁷ Definisjonen er inspirert av den amerikanske statsviteren Clarence N. Stones regimedefinisjon (Stone 1989).

⁸ Sehested viser her både till Kooiman, (1993, s. 250) og Jessop (1998, s.29)

nettverk som representerer ulike syn som brynes mot hverandre i det lokale skolefeltet. Som analytisk begrep er governance dermed en tilnærming for utforskning av politikktutforming og praksis som resultat av styringsrelasjoner.

Det er altså forståelsen av *governance* som analytisk begrep, jeg legger til grunn i min analyse av politikktutforming i det lokale skolefeltet. Her forstås politikktutforming innenfor et politisk system som omfatter nettverk av sosiale, politiske og administrative aktører, for eksempel offentlige institusjoner, profesjoner, frivillige organisasjoner og brukere. Det er styringsrelasjonene som står i sentrum, ikke de hierarkisk-administrative strukturene (Kooiman 1993, Rhodes 1997). Governance karakteriserer løst koplede systemer, mønstre eller strukturer som oppstår i ulike politikkkfelt som resultat av samhandling mellom involverte aktører (Kooiman 1993).

Når jeg skal studere betingelsene for utformingen av det lokale skolefeltet og hvilket mulighetsrom det gir for lokal skolepolitikk, gir governanceperspektivet en åpning for å se mulighetsrommet for flere aktører enn de som er formelt definert gjennom den legale dimensjonen. Jeg forventer at formelle aktører innenfor lokalstyret (government) mobiliserer og allierer seg med aktører utenfor lokalstyret, eller omvendt, at aktører utenfor det formelle styringssystemet i kommunene, søker støtte fra aktører innenfor lokalstyret, og danner nettverk for å få innflytelse over politikktutformingen. Jeg har ikke til hensikt å gjennomføre en analyse av slike politikknnettverk, men gjennom et governanceperspektiv vil jeg kunne identifisere mobilisering for innflytelse over lokal skolepolitikk, på tvers av hierarkiske nivåer og formelle strukturer.

Det lokale skolefeltet

Å studere de horisontale relasjonene i det lokale skolefeltet, betyr å rette blikket ut over de formelle institusjonene med ansvar for grunnskolen i kommunene. Vi kan anta at flere aktører vil søke makt og innflytelse i det lokale skolefeltet. Begrunnelsen for å søke makt kan være ønske om mobilisering for endring av politikken i feltet (Stone 1989:229, Baldersheim 2000:103). En tilnærming til å studere mobilisering for lokal innflytelse, er å se det politiske systemet som nettverk av aktører i skolefeltet. Her er evnen til kollektiv handling på tvers av institusjoner sentralt. Det betyr at vi kan forvente at lokale aktører vil mobilisere til makt for å få til eller forhindre endringer i skolen. Nasjonale reformer som skal iverksettes lokalt, kan forstås som et sett av muligheter der den lokale fortolkningen og oversettelsen til lokale forhold kan være gjenstand for mobilisering av aktører.

Feltbegrepet blir gjerne knyttet til den franske sosiologen Bourdieu. Det som definerer og holder oppe et felt, er ifølge Bourdieu, en enighet om hva som er verdt å kjempe om. Bourdieu snakker

om verdsetting, ikke verdier (Bourdieu 1995, Brekke et al 2003). Det er altså hvilke formål det er verdt å kjempe om som er det sentrale, hva en ønsker å virkeliggjøre. Skolen kan defineres som et sosialt felt. I tråd med Bourdieus feltbegrep uttrykker skolen et hierarki der det sentrale er hva som står på spill i feltet. Formelle posisjoner er ikke nok for å få innflytelse i feltet. Gjennomslag kan tvert imot være uavhengig av de formelle posisjonene. Det interessante er hvorfor noen aktører får gjennomslag og ikke andre. Når feltet holdes sammen av konsensus om hva som er verdt å kjempe for, så er det også det som skiller feltet fra andre felt. Jeg skal ikke gjøre en "bourdieu-analyse" av det lokale skolefeltet. Men ut fra Bourdieus feltbegrep kan jeg hente interessante og viktige innspill. Bourdieus feltforståelse åpner for å forstå skolefeltet i relasjon til lokalsamfunn og ikke begrenset til skolesektoren. Men selve defineringen av feltet ville kanskje mer handle om hvilke kulturelle verdier som står på spill i lokalsamfunnet, og ikke nødvendigvis være avgrenset til skolen.

Lokalsamfunn er et begrep som ikke helt samsvarer med kommunen (Baldersheim 1977:319). I den historiske analysen bruker jeg lokalsamfunn i hovedsak om det geografisk avgrensede området, skolekretsen. Sammenslåing av kretser og diskusjoner om lokalisering av grendeskolen, indikerer at det kan være flere lokalsamfunn innenfor en skolekrets. Lokalsamfunn kan også være identisk med kommunen som en geografisk enhet i relasjon til større enheter som for eksempel andre kommuner eller statsmakten. Skolen og kommunen som politisk administrativ enhet er konkrete representasjoner av lokalsamfunnet, mens lokalsamfunnet som representasjonenes rom er en forståelse av kommunen som en meningsfull sosial enhet med avstand til storsamfunnet (Kjellberg 1965), og som "hjemsted" (Baldersheim 1998). Identifisering av lokalsamfunn som hjemsted er sentralt i analysene og det er denne forståelsen jeg vil legge mest vekt på. En analytisk tredeling av lokalsamfunnsbegrepet (jf kapittel 1) åpner opp for at lokalsamfunnsmedlemmer kan tilhøre mer enn ett lokalsamfunn. Når jeg antar at lokalsamfunnstilknytningen er viktig for aktørene som utformer skolepolitikken i kommunene, innebærer det at jeg må være åpen for at aktørene bevisst kan bruke ulike forståelser av lokalsamfunn når de handler i skolefeltet. Foreldre vil i så måte kunne bruke både skolen som konkret representasjon for lokalsamfunnet og den geografisk avgrensede skolekretsen som argumenter for eksempel for å hindre skolenedlegging. I en slik situasjon representerer ikke kommunen lokalsamfunnet, men derimot en trussel mot lokalsamfunnet.

I skolepolitisk sammenheng er lokalsamfunnet en viktig del av skolens verdigrunnlag. Lokal natur og lokale miljøforhold, kultur, tradisjoner og arbeidsliv i skolens nærmiljø fremheves som sentrale elementer i skolen (Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97)). Her er også foreldrene viktige som hovedansvarlige for oppdragelsen av barna og medansvarlige for skolen. I

avhandlingen ser jeg derfor skolen som et uttrykk, ikke bare for et nasjons- og statsbyggingsprosjekt, men også som et lokalt kulturelt prosjekt, som en konstruksjon av det lokale. Landsskolen har ikke først og fremst vært knyttet til kommunen som geografisk område og politisk administrativ enhet, men til hjemstedet og bygda. Læreplanen forutsetter at skolen skal være et knutepunkt i lokalsamfunnet.

Det lokale skolefeltet, slik jeg har konstruert begrepet, utgjøres i prinsippet av de aktørene som har interesser i skolen i en kommune, men graden av innflytelse aktører i det lokale skolefeltet kan ha over skolepolitikken, varierer over tid, og i forhold til den spesifikke lokale konteksten. Utformingen av den lokale skolepolitikken oppfattes som resultatet av at aktører handler med utgangspunkt i muligheter for handling, som gis dem gjennom trekk ved den legale dimensjonen, det vil si den nasjonale skolepolitikken og lokalstyrelovgivningen. Det lokale skolefeltet som teoretisk begrep bygger på Alf-Inge Jansens definisjon av politisk sektor som en arena for utforming og iverksetting av offentlig politikk (Benson 1982:147, jf Jansen 1987:12). Jansen tar avstand fra en tradisjonell sektorforståelse: ”Med en slik tilnærming blir det ikke meningsfullt å definere politiske sektorer som fast avgrensede enheter med tilnærmede fellesskap i verdier, interessefokus og oppfatninger av årsakssammenhenger. Her antas det tvert imot at politiske sektorer over tid ikke har faste grenser. Mønstrene i verdier, interessefokus og oppfatninger av årsakssammenhenger kan ikke tas for gitt, men må ifølge dette perspektivet søkes kartlagt.” (Jansen 1987:12). Begrepet politisk sektor er likevel problematisk å benytte i denne studien av to årsaker: for det første studerer jeg flere ulike kommuner, og ”politisk sektor” kan empirisk sett vise seg å variere mellom kommunene. Begrepet kan derfor virke forvirrende. For det andre benytter jeg begrepet skolesektoren for å betegne hvordan skolen i Norge tradisjonelt har vært forstått som en typisk fagsektor med sterke bånd mellom de institusjonelle nivåene. Jansen tar også avstand fra en tradisjonell sektorforståelse

Å studere styring av lokal skolepolitikk i norske kommuner, betyr å studere empirisk det lokale skolefeltet. Det lokale skolefeltet inkluderer aktører med oppfatninger av hva som er problemer innen skolepolitikken lokalt og som arbeider for at politikken fastholdes eller utvikles i den retning som de ønsker, det vil si aktører med interesse for skolepolitikk. Definisjonen av det lokale skolefeltet ekskluderer ikke aktører som deltar og/eller søker innflytelse over andre politikkkfelt. Skolefeltet begrenses ikke av skolesektoren og de formelle aktørene, men består av de aktører – organisasjoner og individer – som deltar på den skolepolitiske arenaen og som søker innflytelse. Dette innebærer at vi ikke kan forvente en entydig identifisering av enkeltaktører. Aktørene i det lokale skolefeltet er de som har en oppfatning av hva som er lokale skoleproblemer og arbeider for at politikken lokalt skal rettes inn på å løse de problemene som de

identifiserer og med de virkemidlene de ønsker. Jeg antar at det er sammenhenger mellom aktører og politikken innenfor feltet. Makt og innflytelse er ikke bare knyttet til formell organisering (jf. blant andre Stone 1989, Kooiman 1993, Rhodes 1996, 1997). Hvilke aktører som aktiviserer seg, blir viktig og kan få betydning for utfallet av politikken (se for eksempel Dahl 1961, Lowi 1964, Jansen 1987). Slik kan vi få en forståelse av utfallet av politikken. Det vil si at aktørene har betydning for utfallet av beslutningsprosessene.

Det lokale skolefeltet som studeres i avhandlingen inngår i en bestemt kontekst i distriktskommuner, det vil si *på landet*. Det innebærer at aktørene i det lokale skolefeltet må forholde seg til denne særskilte konteksten. Politikerne må forholde seg til typiske betingelser for landsskolen, slik som knapphet på elever og store avstander. Administrasjonsordningene for skolen i kommunen må bygges opp på en hensiktsmessig måte. Reorganiseringer av kommunenes politiske og administrative apparat på 1990-tallet bryter opp det institusjonaliserte feltet, der skolen var organisert som en egen sektor med tette forbindelser til den statlige skoleforvaltningen.

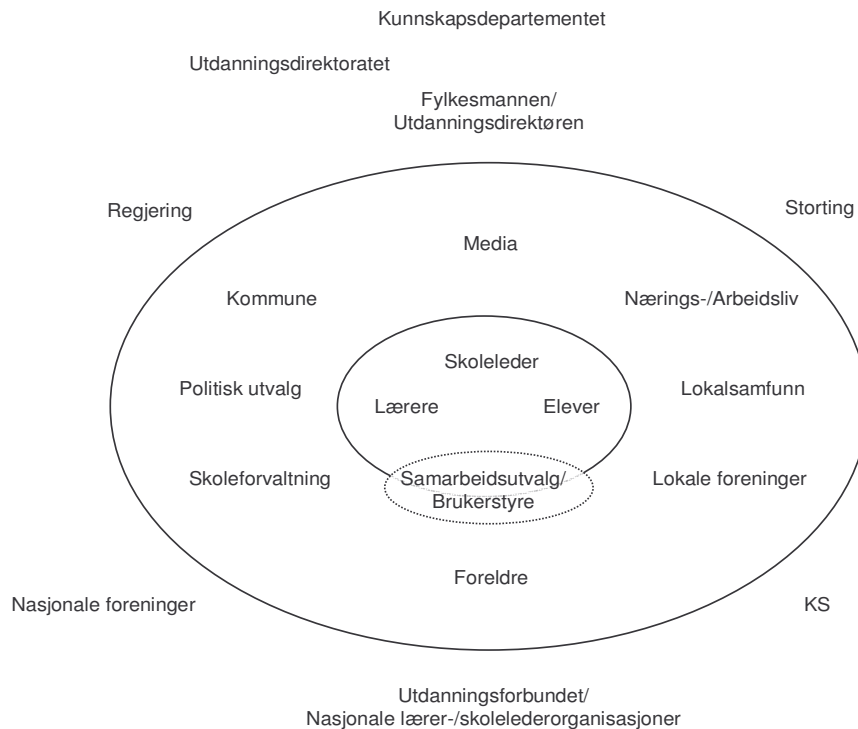
Aktørene i det lokale skolefeltet på landet

Når formålet er å undersøke utformingen av den lokale skolepolitikken og det lokale skolefeltet, vil det være nyttig å kartlegge aktører og relasjonene mellom aktørene i skolefeltet. Videre er det en sentral oppgave å analysere de ulike aktørenes deltakelse i politikktutformingen og hvilke funksjoner de innehar i det lokale skolefeltet, formelt og uformelt. Av særlig interesse er her de aktivitetene og prosessene som fører fram til den realiserte politikken.

Fra den danske statsviteren Vibeke Normann Andersens avhandling, som gir en analyse av relasjonen mellom aktører i det lokale skolefeltet i danske kommuner (Andersen 2000), har jeg hentet en figur over det lokale skolefeltet og omgivelsene som jeg har omarbeidet til norske forhold. Figur 1 under, viser det lokale skolefeltet og dets omgivelser, slik det kan skisseres for 2007 og noen år bakover i tid. Figuren består av to sirkler, den innerste omfatter det lokale skolefeltet på skolenivået, mens den ytterste illustrerer det lokale skolefeltet på kommunenivået. Aktørene utenfor sirklene angir omgivelsene. Den indre sirkelen rommer de formelle aktørene på den enkelte skolen, mens den ytre sirkelen viser hvilke formelle aktører som finnes i de lokale skolefeltet i sin helhet. Venstre side av den ytre sirkelen refererer til aktører knyttet til kommuneorganisasjonen, mens høyre side referer til aktører i lokalsamfunnet. Utenfor sirklene er det nasjonale nivået og aktører innenfor den nasjonale skolepolitikken. Den ytterste sirkelen illustrerer følgelig det lokale skolefeltets omgivelser. Aktørene kan formelt stå i et hierarkisk over- og underordningsforhold til hverandre, men i utgangspunktet er som nevnt aktørenes posisjoner

ikke gitt på forhånd. Aktørene kan samarbeide med hverandre om gjennomføring av skolepolitikk, eller de kan være i konflikt med hverandre.⁹

Figur 1: Det lokale skolefeltet og dets omgivelser



Aktørene jeg starter ut med i denne studien, er de formelt definerte aktørene: lærere, skoleledere, den kommunale skoleforvaltningen og foreldre. Disse aktørene har vært sentrale i det lokale skolefeltet gjennom hele skolens historie. Aktørene befinner seg på skolenivå og på kommune- og lokalsamfunnsnivå, og er plassert i de to sirklene i figuren over. Aktørene kan samhandle og inngå i allianser med andre lokale aktører som også er presentert i figuren, slik som lærerorganisasjoner, media og næringsliv. Når elevene er utelatt som selvstendige aktører i avhandlingen min, betyr det ikke at de ikke er viktige. Skolepolitikken dreier seg først og fremst om elevene. Samtidig betrakter jeg historisk sett foreldre/foresatte og lærere som de viktigste representantene for elevene i det lokale skolefeltet. Formelle aktører i omgivelsene er staten, representert ved Stortinget, Regjeringen, Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen ved utdanningsdirektøren, nasjonale organisasjoner, slik som KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon), lærerorganisasjonene og andre

⁹ Måten å illustrere det lokale skolefeltet er hentet fra Andersen som diskuterer gjennomføring av skolereformer i danske kommuner (se side 18 i Andersen 2000).

nasjonale interesseorganisasjoner og foreninger. Relasjonene mellom aktørene har blitt omkonstruert over tid, og de kan variere fra en kommune til en annen. Noe forenklet vil jeg her kategorisere aktørrelasjonene som tradisjonelle og moderne.

Hvilken rolle har lærerne spilt i landsskolen? Hvordan henger læreryrkets utvikling og profesjonalisering sammen med landsskolens utvikling? Standardisering av læreplaner og lærerutdanningen fra 1860-tallet av medførte en profesjonalisering av læreryrket. De første lærerne i landsskolen kom gjerne fra landsbygda, men slo seg ned i ei fremmed bygd (Haugland 1995). Tilknytningen til sitt nye hjemsted fikk lærerne gjennom visse goder, slik som bolig og gjerne et eget jordstykke, "lærerjorda". Lærernes doble tilknytning, både til profesjonen og hjemstedet, ga lærerne en spesiell profil. Sammenlignet med byene, har det lokale skolefeltet på landet vært den arenaen som har satt størst krav til læreren. Men lærerne har også utnyttet denne doble tilhørigheten. Det har vært forventet at lærerne skulle delta aktivt i lokalsamfunnet, og lærerne har tradisjonelt vært engasjert i lokalpolitikken (Slagstad 1998, Strømnes 2006). Tilknytningen til lokalsamfunnet kan innebære en lojalitet til skolekretsen og foreldrene der. På den ene siden kan lærere og foreldre være allierte i arbeidet med å opprettholde skolen og skape en best mulig skole i lokalsamfunnet. Men læreren kan også være i konflikt med foreldrene. I konkrete saker kan doble lojalitetsforhold medføre enighet eller uenighet mellom aktørene. På 1800-tallet var det ikke uvanlig at foreldrene nektet barna å gå på skolen fordi de trengte dem i arbeidet hjemme. Lærernes profesjonelle, faglige interesser kunne derfor være i strid med foreldrenes syn på skolen. Et annet eksempel er lærere som mener det må større klasser til for å skape et godt læringsmiljø, mens foreldre vil opprettholde nærskolen. Relasjonen mellom lærere og foreldre kan også variere med mer generelle samfunnsmessige trekk. Statsviteren Karianne Fjeldstad (1999) viser i en studie av førskolelærerne hvordan relasjonen mellom førskolelærere og foreldre har endret seg over tid, etter skifte i den nasjonale politikken på feltet, og endrede samfunnsforhold. Mens barnehagen ble etablert som en type sosialpolitikk med barnas behov i sentrum, endret barnehagen seg til å bli et familiepolitisk prosjekt etter som synet på hjemmet og foreldrerollene endret seg og kvinners deltakelse på arbeidsmarkedet økte. I utskillelsen av seksåringer fra barnehagen til skolen, ble denne aldersgruppen del av utdanningspolitikken. I den prosessen allierte førskolelærerne seg med foreldre i kampen for å definere barnas første år i skolen.

Foreldres relasjoner til lokalsamfunnet er ikke gitt. Det er lett å trekke likhetstegn mellom foreldre og lokalsamfunn. Men foreldres lokalsamfunnstilknytning kan være relatert til de ulike definisjonene av lokalsamfunn; foreldre kan være knyttet til skolekretsen, til en konkret skole eller

en sosial gruppe. Det innebærer at foreldre ikke nødvendigvis deler syn på den lokale skolepolitikken, og de kan søke innflytelse over ulike saker og på ulike måter.

Forholdet mellom lærerne og kommuneorganisasjonen, både politikere og administrasjon, kan være avhengig av lærernes status. Da likelønn for lærere ble innført i 1948, fikk lærerne i landsskolen høynet sin status. Likelønn for alle lærere var et virkemiddel for å sikre lærertilgangen til, og høyne kvaliteten, i landsskolen (Hagemann 1992:279ff). Det er langt større kostnader forbundet med å bo i by, og lærernes likelønn er under stadig press. Når virkemidlene som skulle sikre landsskolen, smuldrer bort, kan landsskolen bli truet. Spenningene mellom profesjon og lokalsamfunn kan belyse viktige sider av lærernes rolle i dagens skole.

Også rektorenes relasjoner til aktørene i det lokale skolefeltet kan være preget av en dobbel lojalitet, til profesjonen og til lokalsamfunnet. Som statens representant i kommunen kan rektor ha kommet i konflikt med både lokale politikere og foreldre. Samtidig har rektor vært knyttet til lokalsamfunnet som leder for den lokale skolen. Den kommunale skoleadministrasjonen ble i mange små kommuner ikke etablert før i 1969. Da ble det tilsatt skolesjefer i alle kommunene. Skolesjefene var lærerutdannet og i hovedsak rekruttert fra rektorstillinger (Farsund 1998). I 1992 ble kravet til stillingen fjernet. Det kan ha fått betydning for relasjonen mellom skoleadministrasjon og politikere, ved at administrasjonen har blitt sterkere innvevd i lokalstyret og den kommunale administrasjonen for øvrig.

I det lokale skolefeltet er det rom for aktører med ulike interesser, kunnskaper og ressurser. I spenningsfeltet mellom kommune og profesjon utformes lokal skolepolitikk. Her kan det oppstå konflikter, men også allianser. Det er derfor spesielt interessant å studere i hvilken grad formell organisering har betydning for utformingen av det lokale skolefeltet. Denne problemstillingen er tema for kapittel 5. I det lokale skolefeltet opptrer rektor som en sentral kategori, midt i spenningsfeltet mellom profesjon og kommune. I kapittel 6 analyseres rektorenes posisjon i det lokale skolefeltet.

Lokal skolepolitikk som resultat av governance

Forestillingen om at politikken formes gjennom *governance* er basert på en forståelse av governance som et analytisk perspektiv. Det er muligheten for at styring ikke foregår innenfor en hierarkisk styringsform som er det sentrale. Politikkutformingen er ikke gitt ut fra den legale dimensjonen, men hvordan det formelle handlingsrommet utnyttes innenfor den politiske dimensjonen. *Hvordan* politikken utformes, er det interessante, og governanceperspektivet bidrar til å åpne blikket for maktkonsentrasjon og innflytelseskanaler i lokalpolitikken som ikke er del av det formelle styringssystemet og ikke definert innenfor den legale dimensjonen. Jeg tar

utgangspunkt i Rhodes' argument om at de politiske institusjonene må være utgangspunktet for studier av politikktutforming (Rhodes 1997:64), og vil dermed studere den lokale utformingen av skolepolitikk i de politiske institusjonene. Men de politiske institusjonene vil etter mitt syn, bare være en del av forklaringen for å forstå styring. Makten kan ligge innenfor kommunens formelle lokalstyreorganer, men dette kan ikke tas for gitt. Når oppmerksomheten er rettet mot *styringsrelasjoner* gir det muligheter for å identifisere kilder til innflytelse utenfor de formelle institusjonene og de offentlige aktørene på skolefeltet. Både Rhodes og Sehested knytter governance til styring gjennom nettverk. Nettverkene er relativt uavhengige av andre styringssentre og har stor selvstendighet. Governance er et uttrykk for en interaktiv politisk nettverksstyring, der de klare grensene og rollefordelingen fra government-formen oppløses (Rhodes 1997:51-52, Sehested 2002:5). Dermed kan den lokale skolepolitikken være preget av nettverksstyring der den formelle rollefordelingen ikke nødvendigvis indikerer hvilke aktører som har størst innflytelse.

Utforming av skolepolitikk handler om å sette dagsorden og få innflytelse over politikken innhold. Samfunnsmedlemmenes behov og krav er med på å definere den politiske dagsorden (Olsen 1984:35). Mens politikerne har stadige behov for nye saker i kampen om velgernes gunst, vil profesjoner, eksperter og offentlige, administrative enheter øke etterspørselen etter egne tjenester. I avhandlingen undersøker jeg hvordan den lokale politikken for grunnskolen blir utformet. Utformingen av politikken blir oppfattet som resultatet av at ulike aktører mobiliserer og handler med utgangspunkt i de muligheter for handling som gis dem gjennom trekk ved skolefeltet, den lokale skolepolitikken interne, men også eksterne struktur. Jeg antar at aktørene som påvirker utformingen av den lokale skolepolitikken, har en oppfatning av hva som er problemer innen skolen eller problemer som på ulike måter berører skolen, og at de arbeider for at den lokale politikken på området skal rettes inn på å løse disse problemene, med de virkemidlene som de ønsker. Strukturelle trekk ved skolefeltet gir enkeltaktører ulike muligheter til å handle for å få gjennom sine problemoppfatninger og valg av virkemidler.

Lokal skolepolitikk forutsetter at noen lokale aktører har makt til å påvirke utfallet av politikken. Ifølge den amerikanske statsviteren Robert A. Dahl må maktutfoldelsen vurderes ut fra de samhandlingsmønstrene som oppstår i beslutningsprosessen (Dahl 1961). Beslutningsprosessen kan variere fra saksområde til saksområde. Makt- og innflytelsesforholdene i samfunnet er oppsplittet og mangfoldige nettopp fordi de varierer etter saksområder. Dahls synspunkter ble sannsynliggjort ved analyse av politiske allianser og konflikter som omga sentrale saksområder i et bysamfunn (New Haven). Dahl kunne påvise at innflytelsesforholdene i skolesaker var systematisk annerledes enn i planleggingssaker, som igjen var forskjellig fra andre saksområder.

Variierende innhold i politikken ble definert som forklaringsvariabel for de skiftende innflytelsesforholdene mellom aktørene. Saksområdene var det som formet og påvirket politisk samarbeid og konflikthet, og følgelig fordeling av makt og innflytelse. Når jeg velger å trekke inn den klassiske studien til Dahl, er det fordi han påpeker sammenhengen mellom saksområde og innflytelsesforhold. Dette er en interessant tese. Det innebærer at skole som lokalt saksområde mobiliserer aktører, som ikke mobiliseres i andre saker, kanskje er lærerprofesjonen et eksempel på det. Det kan imidlertid være problematisk å ta sammenhengen for gitt, fordi det er sannsynlig at noen saker kan mobilisere aktører som ikke til vanlig engasjerer seg i skolesaker, og som likevel kan påvirke innflytelsesforholdene. Ikke minst vil jeg anta at det kan være tilfellet i bygdekommuner. Et annet syn på beslutningsprosesser er fremmet av nok en amerikansk statsviter, Theodore Lowi (1964). Lowi kritiserte Dahl og hevdet at saksområder, slik Dahl presenterte dem, var for ustadige til å kunne danne grunnlag for teorier om betingelser for politiske innflytelsesforhold. Beslutningsprosesser blir formet av forventninger som finnes blant aktørene og av tidligere erfaringer med beslutninger av samme type, var Lowis argument. Lowis tilnærming til analyse av beslutningsprosesser bygger på en avgrensning av ulikt innhold av offentlig politikk, ut fra innvirkningen politikken har, eller forventes å ha, på samfunnet. Det vil fange inn variasjonen i maktarenaene i politikken (Lowi 1964:688 ff). Lowi kategoriserte offentlig politikk i tre ulike typer: fordeling, regulering og omfordeling. De ulike typene får betydning for hovedaktørene i beslutningsprosessen, forholdet mellom aktørene og beslutningsnivået. Utforming av lokal skolepolitikk kan ut fra Lowis resonnement karakteriseres ved hva som er verdt å kjempe for lokalt. Rammene for den lokale politikken gis av staten, jf den legale dimensjonen. Det kan altså dreie seg om fordeling, regulering og omfordeling. Følger vi Lowis argument videre, må forståelsen av politikkkutforming, hva jeg forstår som governance, i det lokale skolefeltet relateres til karakteren ved innholdet i politikken. Det får betydning for hvilke aktører som er aktive i politikkkutforming og for hvilket nivå beslutningen fattes på. Den raske gjennomgangen av hovedtrekkene i Dahl og Lowis teorier om innflytelse i lokalpolitikken, har til hensikt å legge et grunnlag for de empiriske undersøkelsene av den politiske dimensjonen i det lokale skolefeltet. I hvilken grad finner jeg at makt og innflytelse er avhengig av hvordan skolesaker er definert? Er aktørene som aktiviserer seg i feltet avhengig av hvilken karakter saken har? Hvordan får aktører og saksdefinisjonen betydning for utfallet av den lokale skolepolitikken?

Min antagelse er at utformingen av skolepolitikken gjennom historien heller har vært bestemt av governance enn av government. Som perspektiv for å undersøke styringsrelasjoner i skolefeltet er governanceperspektivet besnærende fordi det synes å fange ulike aktørers betydning for politikkens utfall. I avhandlingen betrakter jeg det lokale skolefeltet som dynamisk – med

muligheter for endring. Tanken er at skolefeltet er formet av aktører innenfor kommunens politiske og administrative apparat og skolen, men feltet kan også romme aktører utenfor disse institusjonene. Det kan være profesjoner, frivillige organisasjoner, det kan være foreldre og det lokale næringsliv. Nettverkene kan være formelle eller uformelle, permanente eller midlertidige. De kan være organisert som policyfellesskap rundt et overordnet politikkområde eller det kan være mer eller mindre ad hoc-baserte saksnettverk (Rhodes 1997). Nettverkene kan ha ulike tyngdepunkt, de kan for eksempel være lokalsamfunnsbaserte, brukerbaserte, profesjonsbaserte eller administrativt baserte nettverk (Helgøy og Homme 2003, Homme 2003). Aktørene som deltar i nettverk kan ha ulike interesser og ulike ressurser knyttet til nettverket (Rhodes 1997).

For å studere betingelsene for utformingen av det lokale skolefeltet og hvilket mulighetsrom det eksisterer for lokal skolepolitikk, kartlegger jeg først de formelle ordningene som regulerer skolen historisk. Rammene for det lokale mulighetsrommet defineres gjennom den legale dimensjonen. Den gir indikasjoner på hvilke aktører som handler i det lokale skolefeltet, langs den politiske dimensjonen. I den videre analysen tar jeg utgangspunkt i de mest sentrale aktørene på det lokale skolefeltet. Det er aktørenes definisjoner av aktuelle saker som er interessant når jeg skal utforske relasjoner mellom aktører og mobilisering for innflytelse over lokal skolepolitikk. Men først skal jeg i neste kapittel redegjøre for metodisk tilnærming og forskningsopplegg. Jeg skal vise hvordan de teoretiske perspektivene er lagt til grunn i avhandlingens forskningsopplegg, hvordan jeg har samlet inn de empiriske dataene avhandlingen bygger på, og hvordan datagrunnlaget er blitt bearbeidet og analysert.

Kapittel 3: Metode og datagrunnlag

Problemstilling og metodevalg

Intensjonen med å undersøke lokal politikktutforming i skolefeltet er å forstå aktørenes aktivisering i sammenheng med strukturelle trekk ved skolefeltet, det vil si det jeg betegner som skolefeltets mulighetsrom. Aktørenes formelle posisjoner, deres utdanningsbakgrunn og oppgaver i skolefeltet er ikke nødvendigvis uttrykk for hvilke interesser og verdier de representerer. Interessene og verdiene bestemmes ved å plassere aktørene i relasjon til innholdet i feltet. Aktørenes handlinger må forstås i forhold til ytre og indre påvirkninger, men også til stabile verdier og normer i lokalsamfunnet og det nasjonale skolefeltet. Jeg har valgt å bruke ulike kvalitative forskningsmetoder for å forstå aktørenes handlinger i det lokale skolefeltet, en diakron komparasjon, det vil si en historisk sammenligning og en synkron komparasjon, en samtidig sammenligning. Den synkrone sammenligningen omfatter fire kommuner. Jeg har gjennomført en historisk casestudie av formingen av det lokale skolefeltet og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk og casestudier av det lokale skolefeltet i fire kommuner.

De viktigste kildene jeg har benyttet i avhandlingen, er ulike typer skriftlige kilder og intervjudata. Når jeg har benyttet flere kilder til å belyse og forklare problemstillingene mine, styrker det casestudiet som metode (Yin 2003). De skriftlige kildene har hatt to ulike formål: å bidra med historiske forutsetninger for utformingen av lokal skolepolitikk og å skape en kontekst til casestudiene (Flyvbjerg 1991 bind II, s. 27). Det er i hovedsak sekundærkilder jeg har benyttet for å identifisere historiske forutsetninger for utformingen av lokale skolefelt i ulike kommuner. Sekundærkildene omfatter både analyser og beskrivelser av skoleinstitusjonen og av kommunen og lokalstyrets utvikling. I den komparative analysen av det lokale skolefeltet i fire bygdekommuner er datagrunnlag er først og fremst utskrifter av intervjuer med på forhånd antatt sentrale aktører i de fire casekommunene. I tillegg til intervjuene inngår ulike skriftlige kilder fra kommunene, slik som delegasjonsreglement og plandokumenter.

I dette kapittelet presenterer jeg avhandlingens metodiske tilnærminger og datagrunnlag. Avslutningsvis presenterer jeg de fire kommunene som inngår i analysen i avhandlingens del III, kapitlene 5 og 6.

Historisk sammenligning

Gjennom en historisk tilnærming, er hensikten å se hvordan strukturelle trekk ved skolefeltet har utviklet seg over tid. Feltets historie er også viktig som kontekst for å forstå hvordan lokale

skolefelt utformes i nåtid. En historisk sammenligning gir muligheter til å studere hvordan det lokale skolefeltet er blitt formet gjennom ulike politiske regimer, gjennom å avdekke utviklingen av stat-lokalstyrerelasjonene og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk over tid. Historien kan forstås som resultat av valg, bevisste eller ubevisste, som er foretatt av organisasjoner eller grupper, som har ført utviklingen i ett bestemt spor. Valg er begrensende ved at de bygger på tidligere valg som er foretatt, men de åpner også opp for å søke etter alternative muligheter for endring. Denne historisk sosiologiske tilnærmingen er ikke bare orientert mot makroprosesser, men også prosesser på mesonivå og mikronivå (Skocpol 1985). Sentralt her er en historisk orientering der oppmerksomheten er rettet mot dynamikken mellom stat og samfunn. Historiske analyser gir mulighet til å forstå hvordan og hvorfor tidligere mønstre og alternative spor i historien kan være relevante eller irrelevante, når det gjelder å bringe klarhet i de valgene man står overfor i dag. Snevre, samtidige empiriske analyser kan være politisk relevante, men vil mangle denne viktige dimensjonen (jf. Skocpol 1985). Ved å anvende et historisk perspektiv, er intensjonen å få bedre innsikt i hvordan det lokale skolefeltet ser ut i ulike kommuner i dag. Et historisk perspektiv kan altså utvide vårt syn på hva som i utgangspunktet er verdt å forklare (jf. Pierson 2005). Studier av politikkens utvikling, kan få avgjørende implikasjoner for samtidige spørsmål. Samtidig er det viktig å behandle nåtida som noe midlertidig, som et bestemt tidspunkt innenfor større dynamiske prosesser. Ved å benytte et historisk perspektiv, presses jeg til å legge vekt på politikkens stabilitet og utholdenhet, og til å vurdere mulighetene for at små endringer kan få stor betydning, og store endringer kan få liten betydning for politikkens utfall (ibid.). En følsomhet for politikkutviklingsprosesser, gir meg anledning til å identifisere faktorene som opprettholder og definerer det lokale skolefeltet. Den historiske analysen har dermed et dobbelt formål, for det første å identifisere historiske forutsetninger for utformingen av lokal skolepolitikk under ulike politiske regimer, og for det andre, å identifisere historiske forutsetninger for utformingen av lokal skolepolitikk i ulike kommuner.

Kildegrunnet for den historiske analysen er skriftlige kilder, i all hovedsak sekundærkilder. Jeg skal kort presentere de ulike typene kilder jeg har benyttet i den historiske analysen. Jeg har hatt stor nytte av mange skolehistoriske skrifter. De fleste skolehistoriske bidragene er forfattet av pedagoger som har spesialisert seg på skolehistorie (Raabe 1914, Dahl 1959, Dokka 1967, 1988, Høigård og Ruge 1971, Helgheim 1980, Tveit 1990, Mediås 1997, Jarning 2001, Mediås og Telhaug 2001) og historikere (Hagemann 1992, Rovde 2004, Grove (og Michelsen) 2005). Memoarer skrevet av tidligere skoledirektører og andre skolefolk, utgjør også en del av kildegrunnet mitt (Bakke 1984, Beite 1984, Eide 1985, Kvist 1999). Det gjør også enkelte lokalhistoriske bidrag (for eksempel Straumstøyl 1989). I tillegg har det blitt gjennomført noen

statsvitenskapelige, historiske analyser av skolen i en kommunal kontekst, som jeg har hatt nytte av (Baldersheim 1977, Farsund 1998, Michelsen 2002a). Historisk litteratur om kommunen er først og fremst skrevet av historikere og statsvitere. For den historiske analysen har jeg valgt ut noen bidrag som jeg har funnet spesielt interessante ut fra mitt formål (Steen 1968, Næss et al. 1987, Grønlie 1991, Flo 2004, Kjellberg 1965, Michelsen og Osland 2004). En fjerde kategori studier som inngår i kildegrunnet, er et utvalg kulturanalyser publisert innenfor Norges forskningsråd sitt kulturforskningsprogram på 1990-tallet, KULT (Kultur- og tradisjonsformidlende forskning) (Haugland 1995, 1996, Høydal 1995, Myhre 1995, Brønmo 1997). Primærkilder, slik som lovtekster, utgjør en mindre del av den historiske analysens kildegrunnlag.

Sammenligning av det lokale skolefeltet i fire kommuner

For å sammenligne ulike lokale skolefelt i vår tid har jeg valgt ut fire casekommuner. Hensikten er å utforske variasjon og likhet, men først og fremst betingelsene for den spesifikke utformingen av skolepolitikken i hver enkelt kommune. Jeg har gjennomført intensive casestudier i fire kommuner. Et viktig argument for casestudiet, er at det er studiet av det unike, det konkrete og det kontekstuelle, som kan gi dypere innsikt og forståelse (Flyvbjerg 1991). Casestudiene ble gjennomført i 2000 og 2001, få år etter at store lokalstyre- og skolereformer var blitt gjennomført i kommunene. Å gjennomføre casestudier i en periode med iverksetting er spesielt interessant, fordi det gjerne mobiliserer flere aktører og interessemotsetninger (se diskusjon i Flyvbjerg 1991). I løpet av ca ett år besøkte jeg hver av de fire kommunene to til tre dager, og gjennomførte intervjuer med nøkkelinformanter innenfor skolesektoren i kommunen, inkludert rådmann.

Valg av casekommuner

Jeg gjennomførte casestudier i fire bygdekommuner med mellom 4000 og 9000 innbyggere. Kommunene inngikk i kategorien ”mellomstore kommuner” (3000-8999 innbyggere) i *Kommunal Monitor 1999* (Fimreite, Kolsrud og Ryssevik (red.) 2000). Størrelse synes å representere ulike forutsetninger for organisering og gjennomføring av skolepolitikken. To av kommunene var tradisjonelle i den forstand at skole ikke har gjennomgått organisatoriske endringer, mens de øvrige to kunne karakteriseres som moderne ved at de hadde omorganisert skolefeltet.

Kommunene ble også valgt ut etter grad av økonomisk handlefrihet (om de var fattige eller rike). Det kan si noe om hvilke muligheter kommunene hadde til selv å forme skolefeltet.¹⁰ For å

¹⁰ Basert på ”frie inntekter per innbygger korrigeret for arbeidsgiveravgift”. Det er kontrollert for kommunestørrelse og korrigerete frie inntekter. De rike kommunene var blant de 25% av kommunene i Norge med høyest frie inntekter

sikre informantene anonymitet, har jeg gitt kommunene nye navn, *Fjorden*, *Landet*, *Fjellet* og *Skogen*. De fire kommunene ble valgt ut fra hensynet til størst mulig spredning langs dimensjonene økonomisk handlefrihet og formell organisering av skolefeltet og kan slik sett karakteriseres som såkalte maksimum-variasjon cases (Flyvbjerg 1991 bind I, s. 150). Formålet med utvalget av kommuner var å oppnå informasjon om forskjellige omstendigheter for utseendet til de fire casene. Derfor var casene var vesentlig forskjellige med hensyn til to dimensjoner, organisasjonsform og økonomi, mens de var like med hensyn til størrelse. Valg av case gir muligheter for å sammenligne og å se i hvilken grad organisasjonsform og økonomisk handlingsrom har betydning for utforming av lokal skolepolitikk. På bakgrunn av utvalgs-kriteriene ble kommunene ble valgt etter søk i tre ulike kilder: *Kommunenøkelen* som er KS sitt oppslagsverk over norske kommuner, *Kommunal organisasjonsdatabase*, Kommunal- og regionaldepartementets informasjonsdatabase om kommunenes organisering samt fra *Kommunal monitor*, som inneholder data om tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske kommuner. Data fra de tre kildene ble sammenholdt for å sikre at de fire kommunene fylte de på forhånd bestemte kriteriene for maksimum-variasjon cases. Tabell 1 under, gir en skjematisk oversikt over kommunene etter bakgrunnsvariablene økonomisk handlefrihet og organisering av grunnskolen.

Tabell 1: Utvalg av kommuner etter grad av økonomisk handlefrihet og organisering av grunnskolen

		Økonomisk handlefrihet	
		Stor	Liten
Organisering av grunnskolen	Tradisjonell	Fjorden	Landet
	Moderne	Fjellet	Skogen

Kommunene i undersøkelsen kan noe forenklet deles inn i to kategorier etter organisering av grunnskolen: tradisjonell organisering og moderne organisering. Sektororganisering er den tradisjonelle organisasjonsformen, med egen sektoradministrasjon og etatsjef i kommuneadministrasjonen og med politisk organisering etter hovedutvalgsmodellen. Den andre kategorien, moderne organisering, har her to varianter, den ene er *virksomhetsorganisering* den andre

per innbygger, mens de fattige kommunene tilhørte de 25% av kommunene med lavest frie inntekter per innbygger. Tallene er basert på Fimreite, Kolsrud og Ryssevik red. 2000: *Kommunal monitor 1999*.

er *desektorisert organisering*. Virksomhetsorganisering var en nyskaping i norske kommuner etter kommuneloven fra 1992. Ved virksomhetsorganisering er det administrative mellomnivået i kommunen fjernet, det vil i praksis si skoleetaten, og hver enkelt skole ledes av en virksomhetsleder som står direkte under rådmannen. Desektorisering innebærer sammenslåing av tidligere atskilte sektorer.

Økonomisk handlingsrom kan ha betydning for aktørenes muligheter for innflytelse over skolefeltet. En rekke antagelser lå til grunn for valg av kommuner på bakgrunn av økonomisk handlingsrom. Stort økonomisk handlingsrom kunne gi aktørene innflytelse fordi kommunene fikk muligheter til å tilfredsstille behov og ønsker blant aktørene. Men på den andre siden trengte ikke stort økonomisk handlingsrom føre til endring. Kommuner med god økonomi ville for eksempel ha rom for å opprettholde kostnadskrevede ordninger i skolen. Lite økonomisk handlingsrom kunne gi liten innflytelse, fordi det var få ressurser å kjempe om på i skolefeltet, eller lite økonomisk handlingsrom kunne, tvert imot, fremme behov for kreativitet og gi aktørene muligheter for innflytelse.

Valg av organisasjonsform fikk betydning for gjennomføringen av datainnsamlingen. Ulike organisasjonsformer definerte de formelle aktørene i skolefeltet på ulike måter, noe som medførte at jeg brukte litt tid på å finne de informantene jeg ønsket. Intervjudataene ble innsamlet med dobbelt formål: for et forskningsprosjekt under evalueringen av Reform 97 og for et avhandlingsprosjekt der betingelser for profesjonalisering i en ny lokalstyrekontekst var temaet. Evalueringen av Reform 97 gjennom prosjektet *Skolen som styringsarena? Betingelser for gjennomføringen av Reform 97 i en ny lokalstyrekontekst* var finansiert av Forskningsrådets *Program for evaluering av Reform 97*. Datamaterialet ble derfor først analysert i evalueringsprosjektet, som var spesielt rettet mot gjennomføringen av reformen i de fire kommunene (Homme 2003, 2004). Etter at forskningsprosjektet var avsluttet våren 2003, endret jeg tema og problemstillinger for avhandlingsprosjektet, i tråd med avhandlingen slik den framstår her. Innhenting av kilder for gjennomføringen av den historiske analysen ble også utført etter at evalueringsprosjektet var avsluttet. Det førte til en ny gjennomgang av intervjumateriale og skriftlige kilder fra casestudiene, i tillegg at datamaterialet fra kommunene nå ble analysert spesifikt i henhold til avhandlingens nye problemstillinger.

Skriftlige kilder

For å kontekstualisere de fire casekommunene har jeg benyttet ulike typer publisert materiale fra kommunene, slik som informasjonsbrosjyrer og kommunenes nettsider, tallmateriale fra Kommune-STat-RApportering (KOSTRA) og Statistisk sentralbyrå (SSB) og lokalhistoriske skrifter etc. Andre skriftlige kilder er i hovedsak offentlige kilder, dokumenter utformet av

sentrale myndigheter, slik som lover, offentlige utredninger (NOUer) og stortingsmeldinger. Fra de fire kommunene har jeg også gått gjennom ulike sakspapirer, reglementer og budsjetter. Jeg har også hatt tilgang til skriftlig planarbeid etc. fra de enkelte skolene. I tillegg har jeg benyttet avisutklipp og forskningsrapporter

Intervjuer

Informantene ble valgt ut blant aktører som var definert gjennom skolelovgivingen. Skolelovene har satt krav til kommunene om å drive skole, iverksette administrative ordninger og gitt kommunene politisk ansvar. Lærere, rektorer, skoleadministrasjon og skolepolitikere har blitt formelt definert. De ulike aktørene har ulike muligheter for handling som følge av deres formelle rettigheter og plikter. Endringer i lovverket har medført endringer for aktørene. Både relasjonene mellom aktørene og aktørenes ressurser, har endret seg over tid. Selv om aktørene har blitt omkonstruert gjennom kommuneorganisasjonen de inngår i, er de ikke utelukkende definert gjennom organisasjonen.

Hovedvekten i datainnsamlingsarbeidet er intervjuer med nøkkelinformanter på skolefeltet i de fire kommunene. Informantene hadde erfaring fra grunnskolen, skoleforvaltning, kommuneadministrasjon og lokal skolepolitikk både før og etter kommuneloven fra 1992. Følgende informanter er intervjuet i alle fire kommunene: rådmann, etatssjef, leder for politisk utvalg, rektorer og tillitsvalgte lærere. I den kommunen som hadde et aktivt kommunalt foreldreutvalg, ble også en representant for foreldrene intervjuet. Tabell 2 gir en oversikt over alle informantene.

Tabell 2: Informantoversikt

Fjorden kommune	Landet kommune	Fjellet kommune	Skogen kommune
<ul style="list-style-type: none"> • Rådmann (1) • Leder, oppvekst-utvalget (1) • Undervisningssjef (fungerende) (1) • Rektorer (3) • Administrasjons-lærer (1) • Tillitsvalgt Norsk lærerlag (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rådmann (1) • Leder, utvalg for skole og barnehage (1) • Skolesjef (1) • Rektorer (4) • Inspektør (1) • Tillitsvalgt Lærerforbundet (1) • Tillitsvalgt Norsk lærerlag (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rådmann (1) • Leder, levekårs-utvalget (1) • Oppvekstsjef (1) • Rektorer (4) • Tillitsvalgt Norsk lærerlag (1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rådmann • Ordfører • Oppvekstkonsulent • Virksomhetsledere/ rektorer (3) • Tillitsvalgt Norsk lærerlag (1) • Tillitsvalgt Lærerforbundet (1) • Lærere (5) • Foreldre (1)
8 informanter	11 informanter	8 informanter	14 informanter

Fordi intervjuene ble gjennomført som del av en reformevaluering, kan informantene bevisst eller ubevisst ha opptrådt som politiske aktører (Michelsen et al. 1999), og jeg antar at informantenes ståsted har preget deres problemoppfatning og definisjoner. Alle informantene ble lovet anonymitet. Derfor er verken kommunenavn eller navn på informantene gjengitt i avhandlingen. I tre av kommunene ble ikke representanter for foreldrene intervjuet. Informasjonen om foreldrene i disse kommunene er basert på intervjuer med andre aktører og skriftlige kilder. Jeg valgte selv hvilke informanter jeg ønsket å intervju, basert på deres formelle posisjoner. Det betyr at jeg kan ha unngått sentrale informanter i enkelte kommuner. Hovedvekten av informantene har vært tilknyttet lærerprofesjonen og skolesektoren, mens politikere og foreldre i liten grad er blitt intervjuet.

Gjennomføring av intervjuer

Jeg har intervjuet til sammen 41 informanter. Intervjuene kan karakteriseres som kvalitative og delvis strukturerte forskningsintervju (Kvale 1997). Intervjuene var strukturert ut fra de temaene jeg ønsket å ta opp. Jeg utformet en intervjuguide der jeg hadde listet opp ulike tema og stikkord i tilknytning til gjennomføringen av Reform 97 og lokalskolepolitikk. Guiden fungerte som en huskeliste under intervjuene, og den ble korrigert underveis. Intervjuene tok i stor grad form som samtaler, som varte fra ca 45 minutter til ca 2 timer. Hovedparten av intervjuene var enkeltintervjuer, men jeg gjennomførte også gruppeintervjuer. De fleste intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert, mens noen er skrevet ut i referatform. Intervjuer som ble skrevet ut kun på bakgrunn av notater har, dersom informantene ønsket det, blitt sendt dem for gjennomlesing og kommentarer. Grunnet behandlingen av personopplysninger, var undersøkelsen meldepliktig. Den ble derfor meldt til Datatilsynet. Datainnsamling i Fjorden og Landet ble foretatt høsten 2000. I Fjellet ble datainnsamlingen foretatt sommeren 2001 og i Skogen høsten 2001. Intervjuene ble gjennomført over et lengre tidsrom, ca ett år, noe som ga meg rom for refleksjoner underveis i prosjektet, og muligheter til å innarbeide viktige analysemomenter i det videre intervjuarbeidet. Jeg forsøkte å innarbeide analyse underveis i datainnsamlingen, gjennom fortolkning og gjentakelse av spørsmål og utdypning av meningsinnhold i intervjuene. Det ble også henvist til andre intervju underveis, for å se om informantene gjenkjente problematikk (jf. Kvale 1997).

Alle intervjuene er utført av meg, bortsett fra intervjuene i Skogen, der jeg samarbeidet med forskere fra et annet prosjekt om intervjuene, og vi var tre forskere til stede under hvert intervju (se rapport fra det andre prosjektet: Finstad og Kvåle 2003). Fire av seks intervjuer i denne kommunen var gruppeintervjuer. Det betyr at informasjonen i denne kommunen var av en noe annen karakter enn den en får ved enkeltintervjuer. Mens fordelene med enkeltintervjuer er at

informantene sier ting de ikke ville sagt i en større sammenheng, er fordelene med gruppeintervju at informantene diskuterer, og ulike oppfatninger kan bli brynt mot hverandre (se for eksempel Amdahl 2002:14).

Tolkning av intervjudata

Etter at evalueringsprosjektet var avsluttet, gikk jeg i gang med nye analyser av datamaterialet med avhandlingens problemstilling som utgangspunkt. Den historiske analysen og utviklingen av teoretiske problemstillinger har gitt nye knagger for analyse av intervjumaterialet, med vektlegging av kontinuitet og brudd i utformingen av lokal skolepolitikk. Intervjudataene er analysert som tekster både ved en systematisk gjennomgang av intervjuutskrifter og gjennom helhetsinntrykk. Intervjuene ble ikke tolket isolert, men i relasjon til den historiske analysen og avhandlingens problemstillinger. Analysemodellen jeg har lagt til grunn i denne avhandlingen, baserer seg på en oppfatning av at aktørene i skolefeltet handler ut fra bestemte kontekster. De er profesjonsmedlemmer, medlemmer av politiske partier, lokalsamfunnsmedlemmer, eller de har bestemte posisjoner i kommuneorganisasjonen. Aktørene kan ha flere tilknytninger til, og flere interesser de ønsker å fremme i det lokale skolefeltet. Opplysninger fra intervjuene om aktørenes handlinger, har blitt analysert i forhold til trekk ved den interne strukturen til skolefeltet. Også tolkninger blir til i en kontekst, og jeg har lagt fram og fått kommentarer til foreløpige funn og ansatser til analyse på forskerseminarer og konferanser for forskere og ansatte med ansvar for skolen i norske kommuner. I tillegg har min erfaring som forsker fra ulike prosjekter knyttet til skolefeltet, gitt meg kunnskaper og erfaringer som har blitt brukt aktivt i analyseprosessen.

Et kritisk blikk på eget forskningsopplegg

Med utgangspunkt i en intervjuundersøkelse blant aktører i skolesektoren, kan det kan oppstå metodiske utfordringer ved å bruke governanceperspektivet som analytisk tilnærming. Først og fremst kan det være problematisk at jeg bare har intervjudata fra den formelle skoleorganisasjonen, fra government. Det er likevel informasjonen som er kommet fram gjennom intervjuene som tilsier at det er nødvendig med et utvidet perspektiv for å forstå utformingen av lokal skolepolitikk. Et metodisk problem knyttet til governanceperspektivet, er imidlertid at både teoriutvikling og forskningsbidrag er normativt fundert. Rhodes (1997) postulerer en empirisk virkelighet der statens makt er redusert. Den suverene stat er oppløst og styring foregår innenfor ulike nettverk, der de sentrale myndigheter har mistet kontroll og makt over politikkutformingen. Det innebærer at den demokratiske kontroll med politikkutformingen er svekket. Ut fra et formelt demokratisyn impliserer governance med andre ord et svekket

demokrati. Jeg mener det er grunn til å stille spørsmål ved forståelsen av governance som svekket demokrati. Styringsnettverkene i governance kan også omfatte berørte interesser som får liten innflytelse gjennom de formelle demokratiske beslutningskanalene. Konsensusbaserte beslutninger kan framstå som mer demokratiske enn flertallsavgjørelser i beslutningssituasjoner med knapt flertall. Det kan være vanskelig å identifisere aktører og relasjoner mellom aktører innenfor et spesifikt politikkområde fordi aktørene ikke er gitt. Det skyldes flere forhold. Velferdstjenestene i Norge preges av desektorisering, først og fremst viser dette seg på lokalplanet. Utformingen av lokale skolefelt og de sentrale politikknettverk i feltet, vil dermed kunne variere fra kommune til kommune. Det kan også antas at nettverkene i større grad er etablert på bakgrunn av mobilisering for innflytelse over lokal skolepolitikk, og i mindre grad er preget av formelle posisjoner i feltet. Spørsmålet om hvilke nettverk som mobiliseres er interessant, men også spørsmålet om hvilke nettverk som ikke blir mobilisert. Min metodiske tilnærming til feltet gjennom intervjuer i skolesektoren gir begrenset innsyn i nettverk og relasjoner som omfatter aktører utenfor sektoren.

Avslutningsvis vil jeg knytte en kommentar til casestudiet som vitenskapelig metode. Manglende stringens og objektivitet og, ikke minst, manglende generaliserbarhet, er de mest anvendte argumentene mot casestudiet som samfunnsvitenskapelig metode (se f.eks. diskusjon i Kristensen 1996). Men ved å kombinere casestudier med en historisk analyse, mener jeg at jeg får fram konkrete analyser av kommuner i en historisk kontekst, som kan bidra til dypere innsikt og forståelse av samspillet mellom sentral og lokal skolepolitikk.

Presentasjon av de fire casekommunene¹¹

Fjorden var en kommune i Sør-Norge med ca 4000 innbyggere. Avstandene i kommunen var store og kommunen hadde en rekke større og mindre bygder. Bygdene definerte skolekretsene i kommunen. Kommunen hadde hatt høye inntekter fra næringsvirksomhet og ble regnet som en rik kommune etter frie inntekter per innbygger. På undersøkelsestidspunktet, høsten 2000, var kommunen en tradisjonell sektorkommune (Michelsen et al. 2002) med en egen skole- og barnehageetat, Seksjon for undervisning, ledet av en skolesjef og et politisk utvalg med ansvar for skole- og barnehagesaker, Oppvekstutvalget. Kommunen var i gang med omlegging av økonomien for å spare penger, grunnet endringer i skattleggingen av næringsinntekter. Diskusjoner om reguleringer av skolekretser var et tilbakevendende konfliktområde i kommunen. Selv om det de siste årene hadde vært rolig, fordi kommunen hadde så god økonomi at den

¹¹ Kommunene er anonymisert og jeg har gitt dem nye navn. Lett identifiserbare kjennetegn er også fjernet i teksten.

kunne beholde også de små skolene, var temaet nå brakt på bane igjen, fordi kommunen måtte iverksette innsparinger. Kommunen hadde sju skoler, fire barneskoler og tre kombinert barne- og ungdomsskoler. Barneskolene var fådelte, fra udelt til firedelt. To av de kombinerte barne- og ungdomsskolene var fulldelte. Noen av skolene hadde tynt elevgrunnlag. Det var under 20 elever ved to av barneskolene. Ved begge disse skolene så elevtallet ut til å gå videre ned. Ved valget høsten 1999 var et av de viktigste politikerløftene å opprettholde skolestrukturen. Alle skolene hadde en pedagogisk-administrativ leder, rektor eller administrasjonslærer.

Landet hadde mellom 8000 og 9000 innbyggere og lå, som Fjorden, i Sør-Norge. Den ble betegnet som en sovekommune fordi de fleste innbyggerne arbeidet i nabokommunene. Da undersøkelsen ble gjennomført i 2000, var kommunen i endring. Kommunen hadde vært en landbrukskommune og var i kraftig vekst, vurdert etter innbyggertall. Befolkningen var yngre enn landsgjennomsnittet. Skoler som ble bygget eller tilpasset innføringen av Reform 97, var allerede høsten 2000, da datainnsamlingen ble foretatt, for små. Ved en skole hadde kommunen leid inn paviljonger eller brakker til klasserom, ved andre skoler ble spesialrom benyttet som klasserom. Ulike utbyggingsprosjekter var under planlegging. Kommunen hadde liten økonomisk handlefrihet. Den var politisk og administrativt organisert som en sektorkommune. Kommunen hadde en tradisjonell skoleetat ledet av Avdelingssjef for skole og barnehage. Skolesjefen hadde det administrative ansvaret for skole og barnehage, og han deltok på de jevnlige ledermøtene sammen med rådmannen og de øvrige avdelingslederne. Det politiske ansvaret for skole og barnehagesaker var lagt til Utvalg for skole og barnehage, men forhold som angikk skoleanleggene, var overført til Utvalg for teknikk, bygning og planarbeid. Landet besto av tre større bygder som også utgjorde skolekretsene. Kommunen hadde på undersøkelsestidspunktet (høsten 2000) seks skoler, to i hver bygd. To av bygdene hadde en barneskole og en ungdomsskole, mens den tredje bygda hadde to barneskoler, en for 1.-4. klasse og en for 5.-7. klasse. Ungdomsskoleelevene herfra måtte reise til kommunens administrasjonssentrum. Arbeidsmarked og samferdsel var endret de seinere årene, slik at det var vekst i de to ytre bygdene, ”Sørbygda” og ”Nordbygda”. Derfra pendlet innbyggerne til nabokommunene og nærmeste storby for arbeid. Det var også i nabokommunene innbyggerne brukte kjøpekraften. Kommunens administrasjonssentrum lokalisert midt i kommunen, var dominert av offentlige bygninger som kommunehus, kirke og skoler, i tillegg til spredte gårder.

Fjellet hadde ca 4000 innbyggere og var en rik kommune på Vestlandet. Endringer i skatte- og avgiftssystemet hadde imidlertid redusert kommunens inntekter, slik som i Fjorden. På midten av 90-tallet hadde kommunen forsøkt å innføre en virksomhetsmodell, hvor ulike tjenestoområder skulle utgjøre resultatenheter, men dette hadde ikke blitt fullt ut realisert. I tillegg hadde

kommunen hatt en periode hvor skole og barnehage var slått sammen med barnevern og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), kultur og kirka. Men da undersøkelsen ble gjennomført, hadde oppvekstsjefen kun ansvar for skole og barnehage. Hovedstrukturen i den administrative organiseringen var at rådmann som administrasjonsleder var overordnet de åtte tjenesteområdene ”oppvekst”, ”barne- og ungdomstjeneste”, ”helse”, ”rehabilitering”, ”omsorg”, ”kultur”, ”bygdeutvikling”, ”kommunale bygg og eiendom”. Mot slutten av 90-tallet splittet kommunen opp oppvekstetaten i mindre enheter og endte opp med sektororganisering, der ”Oppvekst” ble en egen etat med oppvekstsjef som leder for barnehage- og skoletjenester. Det politiske utvalget med ansvar for skolesaker, var Levekårsutvalget. Det hadde også ansvar for helse-, sosial- og barnehagesaker. De viktigste skolesakene utvalget hadde til debatt, var arbeidet med økonomiplan, med handlingsprogram og budsjett. Medlemmer fra Levekårsutvalget var politiske representanter i skolenes samarbeidsutvalg. Det var med andre ord eksplisitt kretsrepresentasjon i samarbeidsutvalg og levekårsutvalg, slik det også ble praktisert i Fjorden. Fjellet hadde sju skoler, seks av dem var kombinert barne- og ungdomsskoler. I den minste kretsen ble ungdomsskoleelevene sendt til nabokommunen. Det var store geografiske avstander i kommunen som midt på 1960-tallet var gjennom en kommunesammenslåing, der flere kommuner ble samlet. På det meste omfattet dette distriktet godt over 20 skolekretser. Det var store avstander mellom de sju skolene som ble drevet i 2001, og hver skolekrets hadde sitt grendesentrum med skolen som det naturlige midtpunktet. Det gir grunn til å hevde at skolestrukturen hvilte på sin sterke lokalmiljøtilknytning.

Skogen var en innlandskommune på Østlandet med ca 8000 innbyggere og liten økonomisk handlefrihet. Det ble poengtert at kommunen hadde stor nytte av å ligge i nærheten av en høyskole med lærerutdanning. Tilgangen på godt kvalifisert lærerpersonell og muligheter for kompetanseutvikling og videreutdanning var stor. Kommunen gjennomgikk en reorganisering midt på 90-tallet. Etter trussel om kommunesammenslåing måtte kommunen vise at den kunne stå på egne bein. Kommuneorganisasjonen ble endret gjennom etablering av tonivåmodell med åtte virksomhetsområder. De politiske utvalgene ble redusert til driftsutvalg og planutvalg, i tillegg til kommunestyre og formannskap. Virksomhetene var fem skoler/oppvekstsentre, pleie- og omsorgstjenester, helse- og sosialtjenester og teknisk, drift og vedlikehold. De fem rektorene i kommunen inngikk i rådmannens lederteam sammen med de tre øvrige virksomhetslederne og ledere for støttefunksjonene personal og økonomi. I personalavdelingen var det en oppvekstkonsulent som skulle sikre skolefaglig kompetanse på kommunenivå (jf Opplæringslova). For øvrig var det ingen skoleadministrasjon over virksomhetsnivået (oppvekstsenteret). Oppvekstkonsulenten hadde ingen formell myndighet i skolespørsmål.

Konsulentens muligheter til innflytelse ble også begrenset av alliansen mellom rådmannen og rektorene. Det var ikke et eget politisk utvalg med ansvar for skolesakene i Skogen. Driftsutvalget hadde ansvar for tradisjonelle skolesaker. Planutvalget hadde, som navnet tilsier, ansvaret for mer langsiktige plansaker. Det var med hensikt ikke en kretsvis representasjon i driftsutvalget, men alle medlemmene i utvalget satt i et av samarbeidsutvalgene ved en av de åtte virksomhetene i kommunen. Barneskolene i kommunen (med elever fra 1.-7. trinn) var organisert sammen med barnehager og ble derfor kalt oppvekstsentre. Hvert oppvekstsenter var enheter med resultatansvar. Rektor var virksomhetsleder for hele oppvekstsenteret. Ungdomsskolen var egen virksomhet. Avstandene i kommunen var små, og skolestruktur var et lite politisert tema.

Alle de fire kommunene lå i Sør-Norge. Fjorden og Fjellet var kommuner som hadde hatt stor økonomisk handlefrihet på grunn av næringsstrukturen. Begge kommunene måtte nå spare fordi skattebetingelsene var endret. Landet og Skogen hadde liten økonomisk handlefrihet. Mens det i Skogen ble hevdet at økonomien var bedret og stabil, måtte Landet fortsatt bruke sparekniven. Tabell 3 gir en oversikt over kommunenes økonomiske disposisjoner i grunnskolen (Fimreite et al. 2000).

Tabell 3: Nøkkeltall for grunnskolen i de fire kommunene, 1997. Elevtall, andel spesialundervisning, lærerårsverk og driftsutgifter.

	Antall elever pr. skole	Antall elever pr. klasse	Andel spesialundervisning	Andel elever i full delt skole	Lærerårsverk pr. elev	Lærerårsverk pr. klasse	Dr.utg. (1000 kr) pr. elev	Dr.utg. (1000 kr) pr. klasse	Dr.utg. til gr.-skolen, pr. innb.	Dr.utg. Gr.skolen, andel av tot.kom. dr.utg.
Fjorden	75	14,6	38,4	51,1	0,16	2,31	58,7	857	7,9	17,3
Landet	197	22,7	37,1	100,0	0,09	2,12	29,9	681	4,4	23,8
Fjellet	85	14,9	31,3	58,3	0,14	2,02	57,0	851	8,72	20,2
Skogen	179	21,4	34,8	90,4	0,09	1,87	33,9	729	4,7	22,1
Gj.snitt for alle komm. i Norge	137	17,4	36,1	73,1	0,12	2,02	45,8	767	6,2	21,9

Tabell 3 viser at kommunenes utgifter til grunnskole i stor grad samsvarte med kommunens økonomiske handlefrihet: de rike kommunene brukte mest penger, og de fattige kommunene brukte minst. Det er selvsagt flere forhold som spiller inn her, blant annet antall skoler og avstander i kommunene.

I Fjorden og Fjellet var det store avstander mellom bygdene, og lokalsamfunnene var sterkt knyttet til skolen i bygda. Politikere i begge kommunene var gått til valg på at ingen skoler skulle

legges ned. I Landet og Skogen var det kortere avstander. Tabell 4 oppsummerer de fire kommunenes formelle organisering av den kommunale skoleorganisasjonen over skolenivå.¹²

Tabell 4: Formell organisering av skoleorganisasjonen i de fire casekommunene

KOMMUNE	Tradisjonell		Moderne	
	Fjorden	Landet	Fjellet	Skogen
Administrative nivåer	3	3	3	2
Administrativ organisering	Undervisningssektor	Oppvekstsektor	Tjenesteområde oppvekst	Egne virksomheter (Oppvekstsentre/ Ungdomsskole)
Leder	Sektorsjef undervisning	Skole- og barnehagesjef	Oppvekstsjef	Virksomhetsledere
Politisk utvalg med ansvar for skole	Oppvekstutvalg	Skolestyre, Hovedutvalg for teknikk, bygging, planarbeid	Hovedutvalg for levekår	Driftsutvalg, Utviklingsutvalg

Tabell 4 viser betegnelsene på de formelle institusjonene og lederstillinger i den kommunale skoleorganisasjonen i de fire kommunene. Den viktigste forskjellen vi kan lese ut av tabellen, er at Skogen hadde to administrative nivåer, mens de andre kommunene hadde tre nivåer. For øvrig er det vanskelig på bakgrunn av navn på stillinger, administrative enheter og politiske utvalg å bestemme hva intensjonen med den formelle strukturen var, og hva den i praksis innebar for politikktutforming. Tabellen kan forhåpentlig fungere som en veiledning til den videre lesningen av kapitlene 5 og 6, der det kan være lett å gå i surr med hvilken kommune som hadde hvilket utvalg etc. Men først skal jeg i kapittel 4 presentere den historiske analysen av det lokale skolefeltet og utforming av lokal skolepolitikk.

¹² Dette tilsvarer aktørene i den ytre sirkelen i figur 1, kapittel 2.

Del II: En historisk institusjonell analyse

Kapittel 4: Den historiske utviklingen av det lokale skolefeltet

Innledning

Den historiske utviklingen av skolen i lokalsamfunnet er tema for dette kapittelet. Jeg analyserer forholdet mellom stat og kommune i utviklingen av landsskolen, og mulighetsrommet for den lokale skolepolitikken. Med en analyse av skolens utvikling innenfor rammene av lokalstyret og den nasjonale politikken, vil jeg rette søkelyset mot hvordan skolen er formet av lokale og nasjonale prosesser. Hvilke roller har staten og kommunene hatt i utformingen av skolen? Hvordan har det lokale skolefeltet - foreldre, lærere, folkevalgte og administrasjon - bidratt i formingen av skolen? Hvilke relasjoner har utviklet seg mellom ulike aktørene i det nasjonale og det lokale skolefeltet? Hensikten er å vise at det har vært stor dynamikk i det lokale skolefeltet over en periode på mer enn 250 år, fra skolen ble en offentlig oppgave og fram til vår tid. Jeg har valgt landsskolen som innfallsvinkel til å studere utviklingen av det lokale skolefeltet, men jeg vil til en viss grad bruke utviklingen i byene som kontrast.¹³ Den historisk institusjonelle analysen i dette kapittelet vil også danne grunnlaget for å diskutere formingen av det lokale skolefeltet og lokal skolepolitikk i vår tid i kapitlene 5 og 6. På hvilken måte preger historien utviklingen av dagens skolefelt og den lokale skolepolitikken? Hva er gammelt og hva er nytt i skolen?

Historisk institusjonalisme og stat-lokalstyrerelasjoner

Skolen har utviklet seg i samsvar med sosiale, politiske og økonomiske forhold. I tråd med et historisk institusjonelt perspektiv forstår jeg skolen som formet gjennom gjensidig påvirkning mellom interessedrevne krefter og institusjonelle rammeverk, mellom intern dynamikk og eksterne begivenheter (se for eksempel Thelen og Steinmo 1992, Thelen 2003). Jeg tar utgangspunkt i Thelens kritiske nyansering av path-dependencyretningen (stivhengighet) innenfor historisk institusjonalisme. Thelen introduserer begrepene *laglegging* og *omforming* som redskaper for å analysere institusjonell utvikling (Thelen 2003), og jeg vil bruke de to begrepene, laglegging og omforming, for å karakterisere endring i skolen. I tillegg vil jeg bruke begrepene *innkapsling* (ibid.) og *tilbakevending* (Streeck og Thelen 2005) for å forklare kontinuitet.

Skolen har blitt formet gjennom ulike politiske regimer der skolen har fått lagt på nye institusjonelle elementer (laglegging). Eksempel på et nytt lag kan være utvidelse av innhold i

¹³ By og land var omfattet av ulike lovverk både når det gjaldt lokalstyret og skolen. Dette skyldes at byene var kommet lenger både i utviklingen av et formalisert lokalstyre og utbyggingen av skolen. Moderniseringen skjedde i første rekke i byene. På landet ble moderniseringen sikret gjennom lovverket. Se kapittel 1.

skolen. Omforming er når skolens mål er endret. Et eksempel er omforming fra konfirmasjonsforberedelse for de fattige til folkeskole for alle. Men skolen er også preget av kontinuitet. Når de menneskelige og materielle kostnader oppleves store, kan det utløse innkapslingsmekanismer som motstår forsøk på endring. Institusjonelle trekk kan også overleve og vende tilbake etter å ha vært borte over lang tid. Skolen har dermed blitt en institusjon formet av politiske regimer, men også av sin egen historie (Helgøy og Homme 2006). Noen tidspunkt har vært spesielt viktige for skolens utvikling. Slike *endringsskapende hendelser* (formative moments) (Rothstein 1992) blir gitt spesiell oppmerksomhet i dette kapitlet.

Det første leddet i denne historiske analysen er å identifisere utviklingen i relasjonen mellom staten og kommunene over tid. Med utgangspunkt i *den legale dimensjonen* (Page 1991) og *den politiske dimensjonen* vil jeg karakterisere hvilken myndighet kommunene har vært tildelt og omfanget av kommunenes oppgaver under de ulike politiske regimene. Deretter vil jeg diskutere hvordan aktørene kunne utnytte det lokale mulighetsrommet. Den legale dimensjonen, slik den er definert av Page, er et teoretisk redskap til å studere utviklingen i stat-kommunerelasjonen, og jeg vil bruke dette perspektivet til å studere utviklingen av det lokale skolefeltet. Den legale dimensjonen retter fokus mot sentrale aktører, hvordan koplingen mellom stat og kommuner er organisert og hvilke ressurser som står til rådighet for kommunene. Den legale dimensjonen gir rammer for å studere det lokale skolefeltet i et historisk perspektiv, men den forklarer ikke de politiske prosessene som har foregått. Her kommer den politiske dimensjonen inn. Den legale dimensjonen setter rammene for og gir dermed ressurser til det politiske spillet, det som i praksis vil si den politiske dimensjonen. Den politiske dimensjonen er derfor avgjørende for å forstå skolens institusjonelle utvikling. Den politiske dimensjonen omfatter hvordan lokalstyret utnytter det lokale handlingsrommet og lokalstyrets innflytelse over politikktutforming lokalt og nasjonalt.

Noen trekk ved stat-kommunerelasjonen er gjeldende for hele perioden og kan karakteriseres som institusjonell innkapsling. Den kommunale myndigheten i Norge har vært bestemt av prinsippet om det negativt avgrensede selvstyret. Det vil si at kommunene i tillegg til pålagte oppgaver, har hatt stor frihet til å velge hvilke oppgaver de vil engasjere seg i. Oppgaveomfanget har i hovedsak vært *multifunksjonelt*. Det innebærer at kommunene har hatt en rekke ulike lovpålagte oppgaver.¹⁴ To sett av lover har fordelt ansvaret for skolen mellom stat og kommune, på den ene siden *skolelovgivningen*, på den andre siden *kommunelovgivningen*. Forskning om skolen har hovedsakelig vært knyttet til enten det ene eller det andre av de to lovsettene. Den tradisjonelle

¹⁴ Det finnes også eksempler på *unifunksjonelle* kommuner når vi går tilbake i tid, slik som skolekommunen (Hovland 1987). Skolekommunen var en særkommune med en egen styringsstruktur, politisk og administrativt. Et hvert herred skulle i regelen utgjøre en skolekommune, men et kirkesogn kunne også være utgangspunktet for en skolekommune.

skoleforskningen har vektlagt skolelovgivningen. Denne forskningen har oppholdt seg i det nasjonalstatlige rommet, preget av standardiserende og nasjonalstatlige strategier i politikken. På den andre siden har lokalstyreforskningen i liten grad vært opptatt av skolen i et historisk perspektiv. Denne forskningen har vært preget av hendelser og politisk kontekst i studier av konkrete endringsprosesser i kommunene (se diskusjonen i Ramsdal et al. 2000a). Ambisjonen min er å forene de to perspektivene ved å se skolen og lokalstyret som nøye sammenvevd. Mitt utgangspunkt er at skolens institusjonelle utvikling bare kan forstås ved å kople forskningsperspektivene; skolen må forstås både innenfor det nasjonale rommet og som resultat av politikkkutforming i det kommunale rommet.

Det kommunale selvstyret viser til den horisontale organiseringen av offentlige oppgaver og hva kommunene prinsipielt kan foreta seg. I praksis dreier det seg om kommunenes handlingsmuligheter og handlingsevne, hva kommunene kan gjøre og klarer å følge opp. Det lokale skolefeltet formes av aktørene i feltet. Aktivisering konstituerer feltet. Det vil si at de som aktiviserer seg til enhver tid utgjør feltet (jf. Jansen 1987, se også kapittel 2). De aktørene som jeg legger størst vekt på i dette kapitlet, er de som er formelt definert. Det er kildegrunlaget mitt som legger disse begrensningene. Jeg vil vise hvordan aktørene kan mobilisere for å påvirke skolepolitikken innenfor lokalstyret, horisontalt, men også vertikalt, ved å få aksess til sentrum. Et viktig element innenfor det historisk institusjonelle perspektivet er at endring ikke bare er resultat av formelle beslutninger, men drevet fram av aktører på innsiden av institusjonen. På samme måte kan stabilitet knyttes til interne forhold. Disse institusjonelle prosessene inngår i den politiske dimensjonen i skolefeltet. Den legale dimensjonen kan forklare mye i en historisk studie av skolefeltet, men den politiske dimensjonen er helt vesentlig for å få fram det komplekse bildet i skolens institusjonelle utvikling.

Ulike lokale interesser og maktrelasjoner preger den lokale skolepolitikken. Derfor vil jeg analysere hvilken betydning endringer langs den legale dimensjonen får for relasjonen mellom aktørene i det lokale skolefeltet. En historisk analyse av aktørene vil nødvendigvis bli upresis både når det gjelder identifisering av aktører og deres faktiske innflytelse. Jeg velger å rette oppmerksomheten mot tre identifiserbare grupper: fagfolk (prester, lærere, pedagoger), folkevalgte (lokalpolitikere) og foreldre (brukere). Dette er aktører som er nedfelt i skolelovgivningen og de mest sentrale innenfor den skolehistoriske litteraturen. Det faktiske skolefeltet defineres av mer enn bare aktørene, det defineres av hele aktiviteten. Feltet kan derfor være både snevrere og videre enn de formelt definerte aktørene. Hvordan en skolesak defineres er her sentralt. Dersom en sak defineres som et skolefaglig spørsmål, aktiviseres i første rekke de formelle aktørene i feltet, men dersom saken får en annen definisjon, kan det være vanskelig å

skille skolepolitikk fra kommunepolitikk. Blir et skole spørsmål definert som et kommunalt anliggende, er det sannsynlig at langt flere enn de formelle aktørene aktiviserer seg i feltet, og feltet utvides. Det er med andre ord graden av politisering i feltet som avgjør feltets størrelse. Skolefeltets omfang vil derfor variere. Skolefeltet kan være lite – ikke alle de formelt definerte aktørene er nødvendigvis en del av feltet - og det kan utvide seg radikalt og omfatte hele kommunen, avhengig av mobiliseringen. I første rekke er det aktørenes handlingsrom, hva de prinsipielt har kunnet foreta seg, som er gjenstand for analysen som følger. Dernest er det de viktigste lokale skolesakene som indikerer hva den lokale skolepolitikken historisk sett har dreid seg om. Den rikholdige faglitteraturen om skolen gir mange innblikk i hvordan det politiske livet i skolefeltet har blitt spilt ut i ulike perioder. Disse bidragene vil jeg trekke vekslers på i analysen av den politiske dimensjonen.

Kontinuitet og endring i skolen vil jeg analysere langs den legale og den politiske dimensjonen. I analysen av den legale dimensjonen retter jeg oppmerksomheten mot lovverket og koplingen mellom staten og lokalstyret samt aktørene som er formelt inkludert i det lokale skolefeltet. Den politiske dimensjonen analyseres ut fra hvilke politiske saker som har vært sentrale i det lokale skolefeltet, og hvilken innflytelse lokale aktører har hatt for lokal og nasjonal skolepolitikk. I hvilken grad skolen har vært preget av *kontinuitet* vil være avhengig av om utviklingen har vært preget av *institusjonell innkapsling* og/eller *tilbakevending* i de historiske periodene jeg analyserer. Jeg er på utkikk etter stabilitet, motstand mot endring, men jeg er også på utkikk etter om skolen vender tilbake til tidligere forlatte ordninger. *Endring* av skoleinstitusjonen kan identifiseres gjennom begrepene *laglegging* eller *omforming*. Ved laglegging forventer jeg å finne at kjernen i skoleinstitusjonen er beholdt, og at det er lagt til nye elementer eller regler, for eksempel at skolestyrets sammensetning har blitt endret eller at staten har lagt til nye finansieringsordninger for skolen. Omforming er brudd som først og fremst viser til at målene for skolen er endret.

Politiske regimer

Jeg har valgt å disponere analysen etter historikeren Jens Arup Seips inndeling av Norges historie fra 1814 i politiske regimer (Seip 2002). Ulike konstellasjoner av politiske krefter har drevet fram reformer for skolen og lokalstyret. Inndelingen av historien i politiske regimer bygger på forståelsen av at regimene representerer ulike verdsett som legger premisser for utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene i skolepolitikken. Rune Slagstad bygger videre på Seips regimeinndeling (Slagstad 1998), og jeg skal stort sett bruke Slagstads betegnelser.

Perioden fra 1814 til 1884 er karakterisert som *embetsmannsstaten*. Embetsmannsstatens prosjekt var å utvikle reformer på statens områder gjennom tilrettelegging for privat initiativ. Formannskapslovene av 1837 etablerte det formelle grunnlaget for lokal autonomi, og det lokale

nivået ble etter hvert en sentral mekanisme for utbygging av en rekke ulike virksomheter. Embetsmannsstaten ble avløst av *Venstrestaten* med innføringen av parlamentarismen i 1884. Da ble politisk myndighet overført fra regjeringen og embetsverket til Stortinget. Mobiliseringen av bønder og etableringen av politiske partier ga grunnlag for en ny demokratiseringsprosess og et nytt regime. Venstrestaten knyttes både til det næringsdrivende borgerskaps tidsalder (Seip 1963) og til folkedannelsens storhetstid (Slagstad 1998). Venstrestaten endte i den økonomiske krisen som rammet store deler av statene i Vesten, og *Arbeiderpartistaten* overtok rundt 1940. Slagstad (ibid.) betegner Arbeiderpartistaten som et styringsapparat preget av flere ideologiske elementer: sovjetisk planmarxisme, norsk folkedannelse og ”Neue Sachlichkeit”.¹⁵ Arbeiderpartistaten reetablerte en sentral stat og styrket byråkratiets status. Nasjonal standardisering og økonomisk omfordeling var sentralt innenfor dette regimet. Kommunene ble primært oppfattet som iverksettere av offentlig politikk (Fimreite og Flo 2001). Perioden etter Arbeiderpartistaten har fått mange merkelapper i historie- og samfunnsforskningen. Slagstad hevder at de siste 20-30 årene kjennetegnes av *skiftende fronter*, og dette er også utgangspunktet for min analyse. Når jeg bruker *frislepp under tvang* som overskrift for nåtida, er det for å karakterisere ambivalensen i den nasjonale politikken de siste 20 til 30 årene i Norge.

Kapittelet er videre delt inn i avsnitt etter de politiske regimene. Innenfor hvert regime gis en analyse av den legale dimensjonen som angir statens og lokalstyrets ansvar for skolen, samt definerer de sentrale aktørene både nasjonalt og lokalt. Her drøftes forbindelsen mellom lokalstyret og staten gjennom fokus på finansieringsordninger og statlig administrasjon på regionalt nivå. Gjennom den legale dimensjonen angis mulighetsrommet for den lokale skolepolitikken. Med utgangspunkt i de viktigste lokale skolesakene drøfter jeg så den politiske dimensjonen. Styrende for analysen er forholdet mellom kontinuitet og endring i skolefeltet. Hva er gammelt og hva er nytt?

Embetsmannsstaten - administrativ kontroll, økonomisering og kommunal skolepolitikk¹⁶

Hvilken betydning fikk frigjøringen fra Danmark for utviklingen av skolen? Hvordan ble ansvaret for skolen organisert mellom staten og lokalstyret? Hvilket mulighetsrom fantes for lokal skolepolitikk? Og hvem var aktørene i det lokale skolefeltet? Jeg vil først oppsummere kort

¹⁵ Neue Sachlichkeit var en stilretning som oppsto i Tyskland i 1920-årene som en hyllest til det enkle og nøkterne, i sterk opposisjon til den følelseladde ekspresjonismen i billedkunsten og senromantikken i musikken (www.caplex.no).

¹⁶ Avsnittet bygger i hovedsak på tre kilder: Hovland 1987, Mediås og Telhaug 2001 og Michelsen 2002a. Øvrige referanser er gjengitt i teksten.

perioden før embetsmannsstaten, fra Norge fikk sin første skolelov i 1739, og analyserer deretter utviklingen av det lokale skolefeltet under embetsmannsstaten.

De få skolene som fantes i Norge under det danske styret før 1814, var kirkeskoler i byene. På landet ble det gitt konfirmasjonsforberedende undervisning. Staten var bare involvert i styringen av skolen gjennom sine lokale embetsmenn, for det var ikke etablert et nasjonalt nivå for skolevesenet. Det var kirken og prestene som var ansvarlige for opplæringen. Det som preget skolen under dansketida, var først og fremst denne mangelen på kopling mellom sentralt og lokalt nivå. Skole var et lokalt, kirkelig tiltak, der det statlige presteskaperet var det formelle bindeleddet til det sentrale nivået. Hensikten med undervisningen var å forberede barna for konfirmasjonen som var det sentrale overgangsritualet fra å være barn til å bli voksen. De første lovene for allmueskolen kom på 1700-tallet. I lov av 1739 ble allmueskolen innført på landet. I tillegg til konfirmasjonsforberedelser fikk skolen et nytt mål: å bekjempe analfabetismen som var utbredt å på bygdene. Fram til da hadde det vært et privilegium for bedrestilte å kunne lese (Tveit 1990). Hvert sogn skulle ha sin skoleklasse, og stiftamtmanden og biskopen ble pålagt å administrere og kontrollere skolene.¹⁷ Prestene hadde tilsyns- og veiledningsplikt og var lærernes nærmeste overordnede. Med kongelig forordning, *Plakaten av 1741*, ble lokalsamfunnet gitt ansvar for den elementære undervisningen med etableringen av lokale skolekommisjoner som på vegne av innbyggerne skulle utforme skolestellet og ha ansvar for skoleøkonomien. Fire av de kyndigste og beste menn i bygda skulle sitte i kommisjonen sammen med lensmann og prest. Den samme kommisjonen var også bygdas fattigkommisjon. Presten var leder for begge kommisjonene. Skolen var blitt en bygdesak og *det lokale skolefeltet* var etablert.

Skolekommisjonens bidrag i utviklingen av skolen på landet var begrenset. Det skyldtes flere forhold. For det første var formaliseringen av lokaldemokratiet lite utviklet. Det var trolig heller ikke vanlig å utfordre øvrigheten og dens måte å organisere skolen på. En annen viktig årsak til at bygdefolket var lite engasjert i skolevesenet, var behovet for å bruke barna som arbeidskraft hjemme på gårdene. Lærernes sosiale anseelse var lav. De var prestenes underordnede og reiste rundt og holdt omgangsskole på gårdene i bygda for kost og losji (Tveit 1990). Ofte måtte lærerne også gjøre gårdsarbeid etter skoletid (Straumstøyl 1989). Innbyggernes bidrag til skoleutviklingen var først og fremst betaling av skoleskatt og plikt til å stille lokaler til disposisjon for undervisningen. I byene var fastskolen normen for utbygging av skolevesenet. Der vokste private borgerskoler fram parallelt med allmueskolene som var del av fattigomsorgen i byene (Dokka 1967). Med 1814 og grunnloven fikk Norge et nasjonalstatlig nivå. Dette er den

¹⁷ Stiftamtmanden og biskopen hadde overtilsyn med kirkene, skolene og offentlige stiftelser innen stiftet som var den offisielle betegnelsen på et bispedømme. Stiftamtmanden var den øverste sivile embetsmannen innen stiftet. Betegnelsen stiftsdireksjon kom først i bruk på 1800-tallet, men brukes om hele perioden institusjonen eksisterte (se Fladby et al. 1995).

endringsskapende hendelsen som setter i gang embetsmannsstaten, men det kommer flere. Hvilken betydning fikk etableringen av en nasjonalstat utviklingen av allmueskolen på landet?

Embetsmannsstaten bar preg av to delvis motstridende tendenser, statlig disiplinering og lokalt selvstyre. Dette politiske regimet ble etablert gjennom to revolusjoner (Seip 2002). *Den politiske revolusjonen* i 1814 skapte en ny stat med en egen grunnlov og en egen regjering, og *den ideologiske revolusjonen* tjue år seinere ga plattform for en ideologisk elite.¹⁸ Regimet knyttet til et styre av embetsmenn, der strategien var reformering av den nye staten gjennom oppmuntring av det private initiativ. Etableringen av nasjonalstaten var altså en endringsskapende hendelse som fikk stor betydning for utviklingen av skolen og spesielt for landsskolen. Relasjonen mellom stat og kommune ble for første gang formelt etablert, og ansvaret for allmueskolen ble delt mellom staten og lokalstyret. Lokalstyret og skolen ble reformert, først og fremst gjennom formannskapslovene fra 1837 og lov om allmueskolen på landet fra 1860. Aktørene i skolefeltet, det vil si den kommunale skoleorganisasjonen, ble definert av det nye regimet, og nye konstellasjoner av aktører fikk betydning for utviklingen av feltet. 1800-tallet var en formativ periode også for læreryrkets framvekst og profesjonalisering. Profesjonaliseringen ble drevet fram av staten gjennom utbygging av folkeskolen, lærerseminarer og skoleadministrasjon, og lærerne selv mobiliserte både lokalt og nasjonalt for en *lærerstand*. Fra 1850-tallet foregikk en tiltagende integrasjon mellom stat og kommune på skolefeltet. Og fram mot 1860 ble allmueskolen modernisert over hele landet, selv om det først og fremst var i byene den største utviklingen skjedde. Det var fra bykommunene initiativet til modernisering kom (Grønlie 1991), men det var i landsskolen behovet for styrket skoletilbud var størst. Det var ikke gitt at utviklingen av landsallmueskolen ville ta denne retningen mot fastskolen. I Sverige ble det også satset på skolen i denne perioden, og mens målet for landsskolen i Norge var allmenndanning gjennom etablering av fastskoler, valgte myndighetene i Sverige å satse på en enklere løsning gjennom videre utbygging av omgangsskolen som ”roteskolor”, ”småskolor” eller ”hemskolor” (Florin 1987).

Lovverket og landsskolen

Grunnlaget for det kommunale selvstyret ble etablert med *formannskapslovene* av 1837. Det ble gitt to lovverk, ett for byene og ett for landdistriktene.¹⁹ Lovene innledet en vedvarende reformbølge i lokalforvaltningen. Gradvis ble embetsstyre erstattet av folkestyre. Også skattelovgivingen og

¹⁸ Slagstad føyer til en tredje ”revolusjon”, den romantiske på 1830- og -40-tallet, og han beskriver hvordan disse omveltningene formet embetsmannsstaten: ”Embetsmannsstaten ble formet i brytning mellom disse tre ”revolusjonene” og deres idémotiver: 1814-revolusjonen med motivet om en demokratisk rettsstat, de to øvrige med motivene om instrumentell nytte og om etisk-ekspressiv identitetsdannelse” (se side 17 i Slagstad 1998).

¹⁹ Lov om Formandskaber paa Landet samt om Bestyrelsen af Districternes almindelige Commune-Anliggender: Stockholms Slot den 14de Januar 1837.

særlovene bidro til at de kommunale institusjonene endret seg. Formannskapslovene fastla hvilke styringsorganer kommunene skulle ha og hvilke regler som gjaldt for saksbehandlingen i disse. Lovene trakk også opp grensene for kommunenes kompetanse og regulerte forholdet mellom staten og kommunene. Årsaken til at det kom to lovverk, var at behovene og rammevilkårene var grunnleggende ulike (Flo 2004:55), blant annet var byene privilegerte sammenlignet med herredene, og det lokale styringsapparat og lokal selvråderett var mer utviklet i byene enn på landet (Hovland 1987:43, se også Næss 1987).

Den viktigste følgen av lovene var etableringen av et nytt lokalt styringsapparat som skulle ledes av folkevalgte. Formannskapet var det sentrale organet som sammen med representantskapet utgjorde det som kan kalles et kommunestyre. Formannskapet valgte ordfører og hadde beskatnings- og bevilgningsrett. Sammen med fattigomsorg var skole den viktigste oppgaven til lokalstyret og kommunenes kjerneoppgave (Bernt 2001). Oppgavene som tidligere hadde vært lagt til skolekommisjonen, ble nå lagt til formannskapet. Men formannskapet ble supplert med de tidligere lovbestemte medlemmene av kommisjonen, presten og lensmannen, når det var skolesaker til behandling. Den nye skolekommisjonen ble også kalt *det kombinerte formannskap* for skolesaker eller skoleformannskapet (Steen 1968:43-44). At ansvaret for skolen ble videreført i de nye styringsorganene sammen med de sentrale aktørene prest og lensmann, viser hvor høyt prioritert skolen var som lokalt oppgavefelt. Lokale aktører ble dessuten gitt større innflytelse der embetsverket hadde vært tilnærmet enerådende. Det nye lokalstyret fikk myndighet over større områder enn hva tilfellet hadde vært for de tidligere skolekommisjonene, selv om det i starten var forsiktig med å sette i verk nye tiltak. Innlemmingen av skolesaker i formannskapet kan karakteriseres som institusjonell laglegging. Skolekommisjonen var i liten grad endret, men hadde fått styrket sin stilling gjennom økt formalisering, i tillegg til at flere medlemmer var demokratisk valgt. Med støtte fra en større andel av innbyggerne i kommunen, fikk skolekommisjonen større legitimitet og skolefeltet ble åpnet for en demokratisk prosess.

Fram til landsskoleloven av 1860 ble lovverket for landsskolen justert flere ganger.²⁰ Endringene pekte i samme retning og bar preg av institusjonell laglegging: skolekommisjonen fikk styrket sin posisjon, og ansvarsdelingen mellom skolekommisjonen og presten, mellom politikk og administrasjon, ble klarere. Den nye skolekommisjonen ble tildelt mer makt, fremfor alt gjennom at kommisjonen fikk innflytelse over skolebudsjettet. Presten fikk ansvaret for styring og administrasjon, i tillegg til tilsyn. Lærernes posisjon var i liten grad endret, men

²⁰ Skolelovene av 1816 og 1827, Planen og instruksene av 1834.

etablering av lærerseminarer rundt omkring i landet styrket etter hvert lærernes formelle kompetanse.²¹

Med målet om å komme analfabetismen til livs og å fremme allmenndannelse, var det viktig for staten å ta ansvar for allmueskolen. Det ble derfor lagt et stort arbeid i en ny landsskolelov. Stortingsflertallet og regjeringen var uenige om de lokale styringsorganene skulle få full kontroll med skolens økonomi og skoleskatten. Det var spesielle utfordringer knyttet til landsskolen. Først og fremst var utfordringene relatert til dårlig økonomi og store avstander mellom gårdene i mange kommuner. Omgangsskolen hadde vært en praktisk ordning, både hensiktsmessig og billig, i de mange griskrendte kommunene der organisering av faste skoler var vanskelig. Regjeringen mente at landkommunene ikke var modne for utvidelse av kommunalt selvstyre på skolesektoren:

”Skolevæsenet kan ikke, saaledes som nu fattigvæsenet, betragtes udelukkende som en communesag, hvis anliggende skulde kunne ventes i det hele tilbørligen varetagen af kommunens oekonomiske bestyrelse eller en af denne valgt corporation. [...] Vistnok er en lignende bestemmelse, som den oven nævnte, indtagen i skoleloven for byerne, dog saaledes, at ogsaa et medlem af magistraten der har sæde i skolecommissionen, men efter forholdenes beskaffenhed, og navnlig det forskjellige standpunkt med hensyn til oplysning, er det dog langt mindre at befrygte, at i en saaledes sammensat bestyrelse i byerne de materielle interesser skulde kunne formaae i utilbørlig grad at gjøre sig gjeldende live overfor de høiere aandelige, end tilfældet kunne forudsættes at blive paa landet.” (Dep.tid. 1848, s. 746, sitert i Hovland 1987:69).

Regjeringen tvilte på bøndenes evne til å forvalte et utvidet lokalt selvstyre i skolesaker. For regjeringen var det sentrale virkemiddelet i utviklingen av skolen etableringen av faste skoler, og å legge ansvaret for utbygging av fastskolen over på lokalstyret ble sett på med skepsis av embetsmennene. Det var en stor oppgave. Kirkedepartementet fryktet dessuten at bøndenes sparevilje ville føre til en dårligere skole. Regjeringen sanksjonerte mot stortingsflertallets forslag, noe som førte til at landsskoleloven ikke ble vedtatt før i 1860.

Regjeringen var mot utvidet lokalstyre og stortingsflertallet, bøndene, opplevde statens inngripen som en klar innstramming av lokalstyret. Bøndene reiste derfor debatt om innholdet av det kommunale selvstyret. De var mot prinsippet om at staten skulle pålegge kommunene store oppgaver gjennom skoleloven. Fagdepartementet ville ha allmueskolen på et høyest mulig nivå, og bøndene på stortinget var skeptiske og mente dette ville føre til økte utgifter og beskjæring av det kommunale selvstyret. Stortingets kirkekomité prøvde å finne en balanse mellom å overlate skolen ene og alene til kommunenes vilje og ”innsikt” og statlige strenge bud som ville framtvinge en utvikling som bare hadde sin rot i ”styrelsen” og ikke i allmennviljen (indst. O

²¹ Det første permanente lærerseminaret ble etablert på Kviteseid i Telemark i 1819.

1859/60, s. 201, gjengitt i Hovland 1987:98). Stortinget var opptatt av at ulike steder ville ha ulike forutsetninger for å oppfylle loven. Men det var enighet om at det dårlige skoletilbudet på landet var et stort problem. Byskolen var langt bedre utbygd og byskolens problemer var av en annen karakter enn landsskolens. I byene var det ikke mangel på elever eller store avstander som var problemet, men derimot mange elever og dårlig økonomi. I byene var den offentlige skolen tett knyttet til fattigvesenet. Den ble ofte kalt ”fattigskolen” og ble drevet av midler fra fattiggassen under kummerlige forhold.²² De bedrestilte i byene sendte barna i privatskoler eller i allmueskolens betalingsklasser. I 1848 ble det for første gang vedtatt en lov for skolevesenet i byene. Arbeidet med landsskoleloven tok sikte på å utvikle skolevesenet på landet, og da landsskolen fikk ny lov i 1860, var den langt mer omfattende enn byskoleloven fra 1848 (Raabe 1914).

Med *landsskoleloven av 1860* tok staten for første gang på seg ansvar for deler av grunnopplæringen.²³ Loven kan derfor karakteriseres som folkeskolens genese og uten tvil en endringsskapende hendelse. Dette var gjennombruddet for utviklingen av et nasjonalt skolevesen. Loven innebar både administrative og pedagogiske endringer. Det ble fastlagt at det skulle være en obligatorisk grunnskole for alle norske barn, der de ”hjelpeløse” og de ”selvhjulpne” skulle gå i samme klasse. Standarder for klasse, fag og lærebøker ble for første gang lovfestet for å sikre kvalitet i skolen. Standardiseringene var en måte å strukturere statens prioriteringer for skolen. Myndigheten over læretilbudet ble værende hos staten ved stiftsdireksjonen,²⁴ men kommunen opprettholdt den økonomiske kontrollen over skolen. Et viktig virkemiddel i den videre utviklingen av allmueskolen var kretsinnstillingen. Alle kommuner skulle deles inn i territorielle kretser der alle husstander var tilknyttet en skole. For staten var kretsinnstillingen en måte å tydeliggjøre kommunenes ansvar for skolevesenet. At lokalstyret fikk dette ansvaret styrket også legitimiteten til den statlige skolepolitikken. Loven innførte en bestemmelse om at skoler som hadde minst 30 elever hver dag, skulle organiseres som fastskole. Fastskolen var det sentrale virkemiddelet for å heve kvaliteten i undervisningen.²⁵ Men kommunene kunne utnytte ansvaret for kretsinnstillingen på en slik måte at de unngikk å innføre fastskolen, som var langt dyrere enn omgangsskolen. Dermed ble også kretsinnstillingen et potensial for lokale konflikter. Omgangsskolen hadde vært en økonomisk måte å organisere skolen på bygdene, der det var store avstander mellom gårdene og spredt bebyggelse. Innføring av fastskolen som standard var en stor

²² Byskolens utvikling gikk hånd i hånd med byenes økonomiske vekst utover 1800-tallet, og lovverket for byskolen ble liggende tilbake for utviklingen der lokale initiativer bidro til modernisering av byskolen (se Raabe 1914).

²³ Lov om Almueskolevesenet paa Landet af 16de Mai 1860.

²⁴ Stiftsdireksjonen omfattet stiftamtmanden og biskopen som hadde overtilsynet med kirkene, skolene og forskjellige offentlige stiftelser i et stift. Stift var den offisielle betegnelsen på et bispedømme (Fladby et al. 1995).

²⁵ I løpet av to år, fra 1861 til 1863 gikk 863 omgangsskoler over til å bli fastskoler (Raabe 1914).

utfordring for lokalstyret både fordi det innebar praktiske konsekvenser for foreldre og barn, men også fordi kommuneøkonomien generelt sett var dårlig. Skolekretsproblematikken var et problem som fikk stor betydning for landsskolen, aktiviteten i skolefeltet og utformingen av den lokale skolepolitikken.

Landskoleloven kombinerte minimumskrav med høye maksimumsbegrensninger. Innføringen av minimumsstandarder var i seg selv en dramatisk endring for lokalstyret. Påbudene gjaldt skoleplikt, skoleårets omfang, fagsammensetning og valg av læremidler. Den påbudte skolegangen var fem år, men det vanlige var at elevene gikk seks til sju år i skolen. Utskriving skulle i regelen skje slik som før, ved konfirmasjonen, når elevene var 14-15 år gamle. Landsungdommen skulle gis en elementær borgerlig dannelselse, skolen skulle ikke lenger kun være en kristendomsskole. Endringen av målet med opplæringen viser ønsket om en omforming av skolen. Det var også årsaken til at loven ga føringer på fagsammensetning og læremidler. Et utkast til undervisningsplan for den lavere allmueskole på landet ble utarbeidet i 1874. Den fikk ikke bindende kraft, fordi staten la vekt på lokalt selvstyre i skolesaker. I realiteten fungerte utkastet som en nasjonal plan (Raabe 1914), og etter hvert kom det mer og mer detaljerte pålegg om timeplaner. Tross mange nye pålagte oppgaver og sterkere statlig styring langs den legale dimensjonen, var det åpent for et betydelig lokalt skjønn og lokal innflytelse langs den politiske dimensjonen.

Etablering av minimumsstandarder var et forsøk på å fastlegge skolens indre organisering, og kommunene kunne bare få dispensasjon fra disse kravene gjennom statlig godkjenning. Men unntak fra standardene ble akseptert. At staten tok ansvar for skolen og la sterke føringer på innhold og organisering, var helt nytt i Norge. Dette var den sentrale katalysatoren for utviklingen av en nasjonal, offentlig skole. Videreføring av skolekommisjonen og det lokale ansvaret for skoledriften, viser at deler av skoleorganisasjonen bygde på tidligere ordninger og kan karakteriseres som en institusjonell lagleggingsprosess.

I dette avsnittet har jeg vist at embetsmannsstaten var en formativ periode hvor den nasjonale skolen ble etablert samtidig som ordninger etablert allerede før 1814 ble trukket inn i den nye skoleorganisasjonen. Embetsmannsstaten var perioden for allmueskolens genese, men skoleordningene bygde også på elementer fra tidligere lokalstyreordninger, og utviklingen kan derfor karakteriseres som institusjonell laglegging.

Formidlingen mellom staten og lokalstyret

I forrige avsnitt har jeg vist at ansvarsfordelingen mellom staten og lokalstyret for landsskolen formelt ble etablert med 1860-loven. Her vil jeg vise hva fordelingen innebar. Staten ble medansvarlig for å finansiere skolen, og det ble lagt større vekt på statlig kontroll gjennom

stiftsdireksjonen og *skoledirektøren*. Staten hadde ulike virkemidler for å få kommunene til å modernisere skolen, for det første gjennom *økonomiske stimulerings tiltak*, for det andre gjennom *kontroll* og *veiledning*.

Skolen ble finansiert gjennom ulike ordninger. Fram til 1860 var kommunene selv ansvarlige for å finansiere allmueskolen. Det var for å få gjennomført endringer i tråd med intensjonene i landsskoleloven, at staten bidro med økonomiske tilskudd. Staten brukte på denne måten finansiering til å oppmuntre lokale initiativer. Hovedprinsippet var at staten tok det økonomiske ansvaret for driften, mens kommunene var ansvarlig for det øvrige. Men i tillegg vokste et særskilt finansieringsmønster fram, der statlige bevilgninger forutsatte lokalt initiativ. Dette finansieringsmønsteret har ettertiden døpt ”det norske system” (se for eksempel Seip 2002). Denne typen virkemidler ble først lansert i skolesektoren (Danielsen et al. 1987). Det norske systemet var en måte å ivareta balansen mellom sentralt og lokalt nivå. I tillegg bidro legater og foreninger økonomisk til skolen. I praksis var det byene som best klarte å utnytte det norske systemet for utvikling av skolen, for etter hvert bedret økonomien seg i byene, mens herredene i stor grad fortsatt slet med dårlig økonomi.

Innføringen av fastskolen førte til behov for nye skolebygg i herredene. Utbyggingen var kostnadskrevende og kommunene fikk bidrag fra staten gjennom amtskassene.²⁶ For å få maksimal støtte måtte skolehusene være godkjent. Derfor ble det også utviklet standardiserte tegninger med retningslinjer for byggingen. Dersom normene ikke ble fulgt, ble tilskuddene fra staten avkortet.²⁷ Et nytt prinsipp om statsbevilgning ble vedtatt i 1875. Nå ble statsstøtten direkte fordelt på kommunene. Støtten til fattige kommuner ble økt, men mesteparten av støtten ble fortsatt gitt som stimulerings tiltak til kommuner som viste vilje til å satse på forbedringer av skolevesenet. Dette betydde i praksis at de rikeste kommunene fikk mest støtte.²⁸

Forutsetningen for å legge allmueskolen inn under et styrket kommunalt selvstyre var en økning i statens engasjement. Staten instruerte kommunene om hvordan skolen skulle organiseres, samtidig som kommunene fikk ansvaret for å drive skolen. Bindeleddet mellom sentrale og lokale skolemyndigheter var stiftsdireksjonen. Med 1860-loven ble stiftsdireksjonen utvidet med en egen sakkyndighet for skolen, skoledirektøren (Mediås 1997). Skoledirektørene fikk en sentral posisjon og ble tillagt ansvar for tilsyn, kontroll og veiledning overfor allmueskolen lokalt og en viktig rolle

²⁶ Amtet fikk støtte fra staten og kunne derfor yte bidrag til bygging av skolehus og støtte skolevesenet i kommuner med dårlig økonomi. Jo mer penger amtet brukte på skolen, desto mer penger bevilget staten, i tråd med det norske systemet.

²⁷ Et fåtall trengende skolekommuner fikk også bevilget midler av Opplysningsvesenets fond.

²⁸ Hensikten med det norske systemet var ikke å jevne ut forskjellene mellom kommunene i utbyggingen av skolevesenet. Forskjellene ble heller forsterket. Ifølge Hovland (1987) er det uråd å finne ut hvor stor andel av utgiftene til landsskolen som ble dekket av overføringer fra amt og stat. Størstedelen av statsmidlene ble gitt til utbygging av allmueskolen på bygdene, men etter hvert kom også byene med i støtteordningene.

i gjennomføringen av 1860-loven. De skulle lokaliseres utenfor departementet og forankres i det indre livet i skolen, være ”departementets øyne og øre” (Michelsen 2002a:16) og bringe fornyelse gjennom veiledning av skolekommisjoner og lærere (Raabe 1914). Det nære forholdet mellom skolen og kirka var svekket, selv om det i praksis bare var prester som ble tilsatt i skoledirektørembetene. Nå var forbindelsen mellom stat og lokalstyre knyttet til skoledirektøren som sakkyndig representant for staten og til skolekommisjonen som lokalstyrets representanter. Et profesjonelt skolebyråkrati erstattet biskopens kontrollfunksjon. Den skolefaglige kompetansen i kirkedepartementet ble også styrket ved at det ble ansatt en embetsmann med ansvar for skolesaker. Potensialet for lokale konflikter var stort, det innså regjeringen som nølende hadde vist kommunene tillit til å styre den lokale skolen. Løsningen ble å etablere en ankeordning, slik at mindretallet kunne anke kommunale vedtak til departementet gjennom stiftsdireksjonen ved konflikter i det lokale skolefeltet.

Aktørene i det lokale skolefeltet

Hvem var aktørene i det lokale skolefeltet, og hva hadde de å spille på? Hvilke relasjoner inngikk de i? Hva var de viktigste lojalitetsforpliktelsene og hvilke handlinger ble sett på som legitime? Når skole og fattigstell var utgangspunktet for etableringen av kommuneorganisasjonen, er det grunn til å hevde at det lokale skolefeltet var den sentrale arenaen for lokalpolitikk. En rekke aktører var formelt definert inn i den kommunale skoleorganisasjonen. Kirka, representert ved prestene, lærere, folkevalgte og foreldre var de sentrale aktørene. Men aktørenes posisjoner og roller endret seg ut over i perioden. Forandringene var knyttet til ny skolelovgivning og til lovene for lokalstyret, men var også avhengig av interne forhold.

Skolekommisjonen var det sentrale politiske organet i det lokale skolefeltet, en selvstendig aktør som etter hvert også inkluderte flere av de øvrige aktørene. Med formannskapslovene hadde de folkevalgte fått en ny og viktig rolle i det lokale skolefeltet. Da var det formannskapet, presten og lensmannen som utgjorde kommisjonen, og da kommunestyret etter noen år fikk oppnevningsrett, ble flere aktører inkludert: for det første representanter for skolekretsene, det vil si foreldrene, men også lærerne fikk innpass i skolekommisjonen i denne perioden. Kommunestyret fikk etter hvert en mer framtrædende posisjon også i skolefeltet, men det var først i 1879 at maktforskyvningen fra formannskap til kommunestyre ble lovfestet i kommunalforfatningen. Formelt utvidet dette den kommunale skoleorganisasjonen, og skolen fikk en sterkere kopling til kommunens folkevalgte. Formannskapet var ansvarlig for å tilsette

kasserer og regnskapsfører for skolestellet. I byene ble det etter hvert bygd opp en egen skoleadministrasjon.²⁹

Mens de fleste aktørene fikk styrket sin formelle posisjon i feltet, ble *prestens* rolle svekket. Fra å være skolens ubestridte leder i lokalsamfunnet, ble prestens ansvar redusert til administrasjon og tilsyn med undervisningen. Presten var fortsatt medlem av den lokale skolekommisjonen, men også hans rolle i kommisjonen ble svekket etter 1816 da allmuerepresentantene fikk flertall. Sognepresten fikk beholde ansvaret for å ta imot saker, innkalle til møter i kommisjonen og utføre skolevesenets administrative oppgaver. Fram til 1860 hadde også presten pedagogiske tilsynsoppgaver.

Også *lærerne* fikk en ny posisjon i det lokale skolefeltet i denne perioden. Med økte krav til lærernes kvalifikasjoner og formalisering av rettigheter, økte lærernes anseelse. Læreryrket ble totalt omformet fra å ha lav status og kjennetegnet av lite kvalifisert arbeidskraft, til å få høy status. Lærerne ble nå blant de med høyest utdanning i en av de viktigste posisjonene i bygda. Lærernes profesjonalisering ble drevet fram av endringer både langs den legale og den politiske dimensjonen. Langs den legale dimensjonen var utbygging av lærerseminarer og formalisering av kompetansekrav til læreryrket viktige elementer i den statlige skolepolitikken.³⁰ Lærerne ble knyttet til skolekretsen gjennom lokalt bestemte lønns- og arbeidsvilkår. Ved fastskolene hørte det ofte til et jordstykke til lærerboligen, såkalt lærerjord. Det hendte også at lærerne skaffet seg en egen gård. Lærerjorda ble sett som et viktig rekrutteringsmiddel og som en måte å få lærerne til å slå rot i skolekretsen:

”At læreren også var knytt til bondeyrket og fekk mold på hendene, gjorde han til ’ein av oss’ i krinsen og letta integrasjonsprosessen – ikkje minst for lærarar som kom utanfrå og ikkje hadde noen identitet knytt til slekt og grend i bygda” (Haugland 1995:108).

Lærernes profesjonalisering kan dermed også knyttes til den legitimiteten de oppnådde i kommunene. Legitimiteten var grunnlagt på det folkelige og på yrkesutøving i lokalsamfunnet (Haugland 1995, 1996). Behovet for skolerte ledere var stort, og i bygdesamfunn der de fleste

²⁹ Mens landsskolen greide seg med presten som administrator, ble det i byene behov for samordning, større kapasitet og økt kompetanse i skolespørsmål. De første skoleinspektørene ble ansatt i 1850-årene. Stavanger var første kommune som fikk skoleinspektør, i 1855, deretter fulgte Kristiania i 1857, Bergen 1861 og Trondhjem 1862. De første skoleinspektørene var teologer. Presteutdanning var en avgjørende kvalifikasjon og prestene ble regnet som sakkyndige i skolespørsmål. Det tok mange år før det ble vanlig å ansette skoleinspektører på landet. Ved skolene i byene ble det tilsatt førstelærere eller tilsynslærere. I Kristiania ansatte man overlærere ved de større skolene fra 1870, og i 1878 fikk skoler med overlærere også kvinnelige tilsynslærere. De kvinnelige tilsynslærerne skulle ha tilsyn med jentene og ta seg av sosiale oppgaver, for eksempel hjelpe barn fra fattige hjem. Utbyggingen av ordningen med førstelærere og tilsynslærere i byene fortsatte utover hele 1800-tallet.

³⁰ Landsskoleloven representerte et tidsskille for lærernes tilsettingsforhold. For å bli lærer ved en kretsskole måtte en ha bestått avgangsprøve fra lærerseminar eller en prøve som var bestemt av kongen. Kvinner kunne ansettes i småskolen og i reine jenteklasser. Utbyggingen av lærerseminarer førte til en sterk vekst i andelen lærere med godkjent utdanning, fra 20 % i 1854 til 80 % i 1870 (Michelsen og Osland 2004). Landsskoleloven ga lærere med godkjent eksamen rettsikkerhet i form av spesifikasjoner om lærerstillingen, og det ble stilt krav til utlysning og prosedyrer for tilsetting.

hadde sin utdanning fra omgangsskolen, var det få som kunne fylle en slik lederposisjon, bortsett fra seminaristen.³¹ Lærerne var mobile, de dro ikke nødvendigvis tilbake til lærerpost i hjembygda etter endt utdanning, men flyttet gjerne langt hjemmefra. Lærerne var også stabile, de grodde fast i skolekretsen de arbeidet i, og ble normalt værende løpet ut. Antallet lærere vokste over hele Norge, på landet spesielt etter 1860-loven. Rundt 1875 var lærerne blitt den største yrkeskategorien i kommunene. Til sammen utgjorde de over halvparten av gruppen bestillingsmenn eller kommunale tjenestemenn (Michelsen og Osland 2004).

Foreldrene ble formelt definert inn i den kommunale skoleorganisasjonen gjennom landsskoleloven. Etableringen av *kretsmøter* for skolekretsens innbyggere, trakk foreldre og lokalsamfunnet inn i styringen av allmueskolen på en annen måte enn før.³² Kretsmøtene besto av de ”til skolen skattepliktige busfædre, sammenkaldt og ledet av skolekommissionens ordfører” (Raabe 1914:51). På denne tiden var altså ”foreldrene” i praksis fedrene. Ankeinstans for kretsmøtets beslutninger var stiftsdireksjonen. Det innebar at foreldrene kunne påklage vedtak som var besluttet i skolekommisjonen. Slik hadde foreldrene aksess til sentrum langs den politiske dimensjonen. Det var vanlig at hver krets hadde sin talsmann eller representant i skolekommisjonen, men denne ordningen var ikke obligatorisk. Ordningen skulle sikre tette forbindelser mellom de enkelte skolene, foreldrene og kommunen sentralt. Tidligere var det foreldrene som hadde vært pålagt plikter i forbindelse med skolen, slik som betaling av skoleskatt, å ta imot omgangsskole og sørge for kost og losji til lærerne. Nå fikk kretsmøtene det formelle ansvaret innenfor kretsen når det gjaldt praktiske ordninger, samt vedtaksrett når det gjaldt bestemmelser om skolekrets og lokalisering av skolehus. Foreldrene hadde følgelig innflytelse både gjennom kretsmøtene og gjennom skolekommisjonen der skolekretsinnstillingen ble bestemt.³³

Utviklingen av de formelle aktørenes posisjon i det lokale skolefeltet under embetsmannstaten kan sees på som resultat av institusjonelle lagleggingsprosesser. Aktørene var ikke nye, men de fleste av dem fikk styrket sin posisjon gjennom inkludering av nye formelle arenaer i feltet. Bruddet med kirkeskolen fikk stor betydning for prestens rolle i det lokale skolefeltet. Og mens prestene ble skjøvet ut på sidelinja, fikk lokale aktører styrket sine posisjoner. Gjennom embetsmannsstaten fikk lokale folkevalgte stadig større formell betydning, først gjennom flertall

³¹ En seminarist var en lærer utdannet ved et stiftsseminar. Utdannelsen kvalifiserte for stillinger i fastskolen og som kirkesanger. En seminarist kunne også lære opp omgangsskolelærere. Det ble stilt høyere krav til opptak ved seminarerne enn ved de private lærerskolene som først og fremst utdannet lærere til omgangsskolen (Dahl 1959).

³² Skolekommisjonen hadde hjemmel for å oppnevne en eller flere tilsynsmenn blant skolekretsens innbyggere. Men dette var en frivillig ordning (§ 73 i Lov om Almueskolevæsenet paa Landet af 16de Mai 1860).

³³ En motsats til det norske synet på foreldres rolle i forhold til skolen, finner vi i England på 1800-tallet. Der søkte man å bygge ut byskolene som en slags disiplineringsmaskiner for arbeiderklassens barn. Lærerne og lærerinnene skulle være barnas foreldreforbilder og introdusere barna for en ”normalfamiliemodell”. Slik kunne barna ledes bort fra kriminalitet og annen umoral (se Jones 1990).

og lederskap i skolekommisjonen, seinere gjennom at kommunestyret valgte medlemmene i kommisjonen. Når kommunestyret i de fleste kommunene valgte å knytte skolekretsrepresentanter til skolekommisjonen, ble også foreldrene formelt involvert i skoleorganisasjonen. I tillegg var foreldrene gjennom kretsmøtet en selvstendig aktør som kunne anke saker oppover i systemet til stiftet og departementet. Lærernes status ble snudd på hodet, fra å stå under husmannen på rangstigen, til å få en av de viktigste stillingene i bygda.³⁴ Lærerne fikk en dobbelrolle: på den ene siden var de statsmaktens redskap for nasjonal gjennomsyring av skolefeltet, på den andre siden ble de lederskikkelser som målbar landsbygdas nasjonalpopulistiske ideologi, til forsvar for bygdesamfunnets hevdvunne språk og kultur (jf. Rokkan 1987).³⁵ Lærerne fikk derfor en viktig rolle som sosiale brobyggere. Tilliten staten viste de lokale aktørene, kan forstås som en strategi for å oppnå legitimitet for den nasjonale skolepolitikken.

Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk

Hvilket spillerom hadde så de lokale aktørene? I dette avsnittet vil jeg diskutere nærmere hva endringene langs den legale dimensjonen innebar for utformingen av skolepolitikk lokalt. Hva kjennetegnet altså den politiske dimensjonen? Skolen var først og fremst lokalstyrets ansvar, og kommunene hadde frihet til å modernisere skolen gjennom et negativt avgrenset handlingsrom. Det lokale mulighetsrommet ble innsnevret under embetsmannsstaten, og ifølge historikeren Edgar Hovland innledet landsskoleloven av 1860 kommunenes evigvarende kamp for å realisere skolelovens intensjoner:

”... en kamp som for mange kommuner ikke var avsluttet i det øyeblikk neste lovendring formulerte de nye blåner” (Hovland 1987:95).

Det lokale selvstyret var samtidig utvidet, ved at større deler av lokalsamfunnet var trukket inn i styringen av allmueskolen. Det lokale selvstyret utfordret kirka i skolefeltet og hadde muligheter til å forbedre skoleøkonomien gjennom det norske systemet, som ga en spesiell type aksess til sentrum og statlige finansieringsordninger. Kommunene hadde ansvaret for læreransettelser. Det vil si, den lokale skolekommisjonen skulle innstille, mens stiftsdireksjonen hadde tilsettingsmyndighet. Staten innførte minstestandarder og tok medansvar for økonomi og innhold i skolen gjennom stimuleringsiltak for pedagogisk utvikling. Stimuleringsiltakene ga i prinsippet

³⁴ Læreren krøp mange steg oppover den sosiale rangstigen på bygdene, han fikk lederposisjoner både i politikken og i kulturlivet (Haugland 1995). På 1870-tallet gjorde seminaristene opprør mot kravet om å tilegne seg embetsmannens og byborgernes kultur og språk, noe som heller ikke var akseptert blant bøndene. Med sin utdanningsbakgrunn, var lærerne mer eller mindre selvskevne ledere. Lærerne identifiserte seg med bøndene, og unngikk slik den tradisjonelle autoritetens rolle. Denne holdningen ga tillit og makt (ibid.).

³⁵ I årene rundt 1880 var det opptil 13 lærere på Stortinget, valgt i kraft av at de eide gårdsbruk (Myhre 1995).

et stort mulighetsrom for lokal skolepolitikk. Men påleggene i landsskoleloven om styrking av lærerkrefter, skolebygg, skoletid og fagkrets, fikk store økonomiske konsekvenser for kommunene. Stiftsdireksjonen måtte ofte gi dispensasjoner fra påbudene i loven og gi kommunene mer tid, men det ble satt sterkere økonomisk press på kommunene.³⁶ Dispensasjon fra regelen om faste skoler måtte skolekommisjonen fremme gjennom stiftsdireksjonen til regjeringen (Helgheim 1980). I løpet av embetsmannsstatens periode ble skolekommisjonens finansielle selvstendighet fjernet. Bevilgnings- og beskatningsretten ble samlet i kommunestyret. Kommunene hadde en sektordelt finansforvaltning. Det eksisterte derfor flere formålsbestemte kommuneskatter, deriblant skoleskatt.³⁷ Kommunestyret fastla rammene for skolevesenet, og skolekommisjonen måtte legge fram forslag til budsjett. Intensjonen med ordningen var at skoleøkonomien skulle avspeile den lokale folkeviljen. Dersom det var uenighet, kunne kommunestyret anke skolekommisjonens vedtak inn for Kongen. Det var først og fremst aktuelt dersom utgiftene ble for store. Men samtidig måtte kommunen forholde seg til de minimumsstandardene som staten hadde fastsatt. Disse kunne som nevnt bare fravikes dersom søknad om dispensasjon ble innvilget. Høyere myndigheter kunne påtvinge kommunen visse minimumsytelser til skolevesenet. Kommisjonen beholdt mye av den gamle maktposisjonen, ikke minst fordi kommisjonen hadde ansvar for kretsinnstillingen i kommunen, noe som var en viktig, for ikke å si en avgjørende, dimensjon for utviklingen av landsskolen. Kommunene var lærernes arbeidsgivere og de var ansvarlige for skoledriften. Hvordan oppgavene knyttet til skoledriften skulle ivaretas, var i stor grad opp til kommunene. Selv om lovgivingen ga store muligheter for kommunene til å gjøre mye utover minstekravene til skolehold, var skolepolitikken i bunn og grunn et økonomisk spørsmål for kommunene. Det kan derfor antas at det var store variasjoner mellom kommunene.

Utbyggingen av landsskolen kunne skape konflikter lokalt. Bestemmelser om skoletiden, skolebygningene og inndelingen i klassetrinn, var sammen med inndelingen i skolekretser, de sakene med størst potensial for konflikter (Dokka 1967). Overgangen fra omgangsskole til fastskole var fastlagt i landsskoleloven, men bestemmelsen ga rom for fortolkning, noe som skapte uenigheter:

”Loven var heller ikke før trådt i kraft, før det begynte å utfolde seg et liv og en virksomhet omkring landsskolen som en ikke før hadde sett maken til” (Dokka 1967:207).

³⁶ Skolelovgivingen ga kommunene adgang til deling av formannskapsdistriktet i mindre skoledistrikter med separat bevilgnings- og beskatningsrett. Denne adgangen medførte at stadig flere sogn ønsket fullstendig kommunedeling. Tallet på herreder økte fra 364 i 1838 til 533 i 1900, og 640 i 1920 (Hovland 1987). Kommunedelingen innebar at det ble langt flere små kommuner med rundt 1000 innbyggere. Rundt 1900 ble det også foretatt en del utvidelser av byer etter krav fra herreder som gjerne ville bli kvitt forstedenes arbeiderbefolkning og følgelig store utgifter til skole og fattigomsorg.

³⁷ Det måtte være minst tre kasser på bygdene: kommune-, skole-, og fattigkasse, men det kunne være mange flere. Det var ikke mulig å overføre midler mellom kassen utover rene lån.

Overlærer H. Raabe (1914) beskriver hvordan kretsreguleringen ofte var et stridstema i den lokale skolepolitikken i denne perioden. Inndelingen i skolekretser fikk ulike følger for kommunen, lærerne, foreldre og elever. Gjennom kretsmøtene kunne foreldrene være med å bestemme størrelsen på skolekretsen og lokalisering av fastskole. De kunne også hindre etablering av fastskoler og sikre fortsatt opprettholdelse av omgangsskolen. Mange steder protesterte foreldre mot fastskolen, enten fordi barna fikk lang skolevei, eller fordi de måtte sende barna fra seg, og det ville bli kostbart. Mange steder klarte ikke skolekommisjonen å stå imot presset fra foreldrene. Noen steder delte skolekommisjonen kommunen opp i så små skolekretser at barnetallet kom under minstetallet for tvungen opprettelse av fastskole. Da kunne en fortsette med omgangsskolen slik en alltid hadde gjort. Andre steder ble kretsene så store at det ble umulig for mange barn å komme seg til fastskolen – og da måtte også omgangsskolen beholdes, skriver Raabe (ibid.). Kretsreguleringen kunne føre til så store konflikter og lange forhandlinger i det lokale skolefeltet, at skolens overstyre, det vil si Kirke- og undervisningsdepartementet, måtte gripe inn ved å sende en av sine embetsmenn til stedet. Det var med andre ord et stort lokalt engasjement, spesielt i skolekretssaker. Den lokale politikken handlet delvis om å motsette seg den statlige politikken. Når det var vanskelig å få bygdefolket med på opprettelse av fastskoler, var det fordi det medførte praktiske problemer. Prosessen med å bygge ut fastskolen trakk derfor ut i tid. Enkelte steder var omgangsskolen den vanlige skoleformen helt fram til 1936, da ordningen ble forbudt ved lov.

Embetsmannsstaten var preget av to tilsynelatende motstridende tendenser: både av lokalisme og sentralisme. Statlig styring av en nasjonal skole for alle, innebar økt selvstyre og en sterkere sentralmakt: myndigheten over læretilbudet var statens, mens skolekommunen opprettholdt den økonomiske kontrollen over skolen. Beskjedne minimumskrav og høye maksimumsbegrensninger i skoletilbudet åpnet for et betydelig lokalt skjønn. Kommunal handlefrihet var et virkemiddel for utbyggingen av allmueskolen (jf. ”velferdskommunen”, se Grønlie 1991, 2004). Finansieringsordningen fungerte som en hevarm og bidro til et dynamisk system. Dette utvidet kommunenes handlingsrom og handlingsmuligheter (se Hansen 2000:206). Embetsmannsstaten oppmuntret også private initiativer. Lokale aktører tok initiativer som fremskyndet utviklingen i skolefeltet gjennom utnyttelse av finansieringssystemet. Andre steder forhindret lokale aktører satsing på skolen. Den politikken som ble ført lokalt, skapte forutsetninger for statens utgifter – i praksis var det kommunene som styrte statens pengebruk i skolen gjennom det norske system. Jo mer kommunene ytte, desto mer penger bidro staten med. Langs den politiske dimensjon var det stort rom for forming av den lokale skolen, og

kommunenes satsinger ga staten ideer, fordi det var i kommunene, først og fremst i byene, utviklingen skjedde. Skolepolitikken kommunene og staten førte, resulterte i en enorm variasjon. Det var under embetsmannsstaten at skolen som et felles statlig og kommunalt prosjekt, ble etablert. Allmueskolen ble endret fra å være forberedelse for konfirmasjonen til å være allmenndannende og et tiltak mot analfabetisme. Etableringen av en forbindelse mellom stat og kommune, medførte opprettelse av nye stillinger i det nasjonale skolefeltet, på statlig nivå. Skoledirektører ble tilsatt ved stiftsdireksjonene, og det ble ansatt en skolesakkyndig i kirkedepartementet. Skolens lokale ordninger i denne perioden var for øvrig preget av kontinuitet gjennom lagleggingsprosesser. Skolekommisjonen ble beholdt, men tilpasset den nye ordningen for lokalstyret med formannskap. Presten var fortsatt inkludert i den kommunale skoleorganisasjonen sammen med skolekommisjonen, lærere og foreldre. Prestene mistet imidlertid delvis kontroll, og skolekommisjonen fikk en langt viktigere betydning enn tidligere. Skolekommisjonen var nå et utvidet formannskap der lærere og foreldre ble representert. Kommisjonen hadde sin tyngde i folkevalgte, men berørte interesser og fagkyndighet var inkludert. Lærernes anseelse steg betraktelig. Lærerne var de sentrale fagkyndige aktørene for gjennomføringen av den nasjonale skolepolitikken. De ble knyttet til lokalsamfunnet ved at bolig og jordstykke (lærerjord) fulgte med lærerpostene. Foreldrene fikk større formell innflytelse og kunne påvirke kretsinnstillingen og lokalisering av fastskoler.

De viktigste kjennetegnene ved utviklingen av det lokale skolefeltet under embetsmannsstaten, var etableringen av et nasjonalt skoleverk med en nasjonal skolepolitikk og profesjonalisering innenfor skolen. Det lokale skolefeltet synes klarere avgrenset, gjennom definerte roller og sterkere nasjonal integrasjon, men også med en klarere kommunal forankring.

Venstrestaten: vekst og stagnasjon

Hvilken rolle spilte embetsmannsstatens sammenbrudd for skolen? Innebar regimeskiftet at staten endret politikk også overfor skolen og lokalstyret? Hvilken betydning fikk regimeskiftet for mulighetsrommet i det lokale skolefeltet? I 1884 ble parlamentarismen innført i Norge. Venstre vant regjeringsmakt, og embetsmannsstaten gikk under. Venstreregimet fulgte opp den store reformepoken i skolen som var blitt innledet med 1860-loven. Å gi kommunene større frihet var sentralt i Venstrestatens forming av nasjonal identitet, og kommunene fikk en sentral rolle i moderniseringen av det norske samfunnet: skolepolitikken skulle være motor i den lokale utformingen. Det kommunale selvstyret skulle forene det demokratiske og det nasjonale.

Avsnittet om venstrestaten er, som forrige avsnitt, organisert i to hoveddeler. I den første delen analyserer jeg den legale dimensjonen med vekt på lovverket, finansieringsordninger og

organiseringen av formidlingen mellom staten og kommunene. Deretter viser jeg hvordan aktørene i skolefeltet får endrete roller som følge av endringer langs den legale dimensjonen, med størst vekt på lærernes profesjonalisering og formingen av ”venstrelæreren”. I den andre delen av avsnittet om venstrestaten analyserer jeg den politiske dimensjonen, der jeg fokuserer på mulighetsrommet for utformingen av en lokal skolepolitikk og konsekvensene av politikken.

Den legale dimensjonen: lovverket og landsskolen

Venstrestatens skolefelt kjennetegnes av modernisering gjennom profesjonalisering, spesialisering og differensiering. Det norske systemet ble videreført gjennom desentralisering og lokalpolitisk autonomi, og balansen mellom stat og kommuner ble endret (Seip 2002). Når jeg skal analysere venstrestatens betydning for landsskolen, legger jeg størst vekt på lov om folkeskolen på landet fra 1889.³⁸ I folkeskolelovene ble det lokale selvstyret ytterligere trukket inn i administreringen av skolevesenet. Kommunelovgivningen fulgte etter en tid opp intensjonen med å styrke det lokale selvstyret med kommunestyrelovene av 1921. Den økonomiske krisen som fulgte på 1920- og 30-tallet førte til at staten grep inn i mange kommuner, og kommunestyrelovene av 1938 skjerpet statens tilsyn med kommunene.

Folkeskolelovene, en lov for byene og en for herredene, fulgte i kjølvannet av regimeskiftet, i 1889. Statens skolepolitikk fulgte samme spor som under embetsmannsstaten, men var nå i enda større grad preget av folkeopplysning, demokratisering og folkestyre. Å styrke det lokale selvstyret slik at bygdefolket kunne få den innflytelsen som var mest gunstig for trivsel og utvikling, var et viktig mål med folkeskoleloven. Mens landsskolen hadde inkludert barn fra alle sosiale lag, var byskolen sterkt klassedelt. Det var et betydelig innslag av privatskoler for de bedrestilte i byene, og det var de fattige barna som fikk undervisning i allmueskolen. De som hadde råd til det gikk enten på privatskole eller i allmueskolens betalingsklasser. Omformingen av allmueskolen til folkeskole, én skole for alle lag, var et signal om at skolen skulle være en demokratisk oppdragende enhetsskole for by og land (Michelsen 2002a). Med folkeskolelovene ble også skoleplikten instituert. Folkeskolelovene hadde bestemmelser om skolens styre og tilsyn, men det ble opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan den ville administrere skolene. I denne perioden ble skolefeltet profesjonalisert. Skolen ble skilt ut som et eget kunnskapsfelt fra kirka. En viktig forskjell fra embetsmannsstaten var at kirka og teologene langt på vei mistet sin formelle tilknytning til skolefeltet. Kommunenes arbeidsgiveransvar for lærerne ble styrket, og kommunene fikk nå fullt ansvar for fastsetting av lønn (utover minstelønn) og for ansettelser. Selv om lokalstyret fikk utvidet myndighet på skoleområdet, iverksatte også staten tiltak for å

³⁸ Lov om Folkeskolen på Landet, 1889.

styrke og modernisere skolen nasjonalt. Seminarloven av 1890 var et statlig virkemiddel for å sikre kompetansen til lærerne over hele landet.³⁹ Med seminarloven søkte staten å tilpasse lærerutdanningen til utviklingen innen folkeskolen. Lærerutdanningen skulle være toårig, opptakskravene ble skjerpet, og den statlige kontrollen ble intensivert ved at man satte større krav til eksamener og arbeidsinnsats. Alle lærerseminarene skulle holde felles skriftlige prøver, og både muntlige og skriftlige prøver skulle bedømmes av offentlig oppnevnte sensorer. Den etablerte småskolelærerutdanningen ble opprettholdt, men kvalifiserte bare for faste poster i landsskolen opp til elleve års alder. I byskolen ble det krevd full seminarutdanning på alle trinn, og lærerinnene fikk tilgang til alle stillinger i folkeskolen. Kravene til lærerinnenes kvalifikasjoner ble like kravene til lærerne, og det ble åpnet for at studenter kunne ta lærerprøven. Ordningen med tilsynsmenn fra skolekretsene ble gjort obligatorisk i folkeskolelovene. Det skulle nå være ett tilsynsutvalg i hver skolekrets, i byene ett utvalg ved hver skole. Tilsynsutvalget i herredene var sammensatt av ett medlem valgt av og blant skolestyrets⁴⁰ medlemmer og tre medlemmer valgt av kretsmøtet, der alle skattepliktige innbyggere over 25 år og alle foreldre til elevene i skolekretsen hadde stemmerett (§ 53) (Mediås og Telhaug 2001).

Neste lovverk jeg vil trekke fram fra denne perioden er kommunestyrelovene av 1921, som ble vedtatt før en forsto hvilken økonomisk krise som ville komme i kommunesektoren. Lovene besto stort sett av mindre justeringer av det eksisterende lovverket. En del viktige bestemmelser som angikk kommunene i skattelovene, ble overført til kommunelovene. Det ble derfor gitt regler om en administrativ leder for kommuneforvaltningen som skulle ha ansvar for penger og regnskap (NOU 1990:13). Den økonomiske krisa i kommunene på 1920-tallet ble også en krise for den lokalt styrte skolen. Statens innstramminger på 20-tallet vitner om økt sentralisme langs den legale dimensjonen. Da den økonomiske krisen i kommunene kom, var det et resultat av at mange kommuner hadde økt virksomheten kraftig og tatt opp høye lån under høykonjunkturperioden. Mange av kommunene fikk betalingsproblemer, og de statlige myndigheter måtte gripe inn. Administrasjonslovene av 1923 og 1928 ga staten muligheter for å sette en kommune under administrasjon. I kommunestyrelovene av 1938 ble det tatt inn bestemmelser om skjerpet statlig tilsyn med kommuner som misligholdt sine forpliktelser. Tilsynet skulle utøves av fylkesmannen. Det ble i tillegg gitt regler for oppstilling av budsjett, strengere krav til revisjon og begrensning av adgangen til låneopptak (ibid.). Venstrepolitikken led nederlag i mellomkrigstiden og kollapset under nedgangskonjunktorene og sparepolitikken (Michelsen 2002a). I praksis ble det kommunale sjølstyret suspendert ved at ca 50 kommuner til tider var satt under statlig administrasjon. Kommunelovene av 1938 stadfestet dermed statens

³⁹ Lov af 14. juni 1890 om Seminarier og Prøver for Lærere og Lærerinder i Folkeskolen.

⁴⁰ Skolekommisjonen endret navn til skolestyre med folkeskolelovene.

ansvar for og kontroll over kommunene. Det lokale handlingsrommet ble strammet inn. Den økonomiske krisen som førte til lovendringer på 1930-tallet, var en avgjørende hendelse som ledet fram mot omforming og regimeskifte rundt 1940, i forkant av andre verdenskrig.

Formidlingen mellom staten og lokalstyret

Finansieringsordningene fra embetsmannsstaten ble videreført i venstrestatens første periode fram til den økonomiske krisen på 1920-tallet. Da fikk også lokalstyret større frihet ved at staten endret kontroll- og veiledningsformene. Kontinuitet i den statlige finansieringen av skolen kombinert med redusert statlig skolekontroll, økte mulighetsrommet for utformingen av den lokale skolen. Denne tidlige fasen karakteriseres av økt lokalisme.

Folkeskolelovene av 1889 fulgte opp kravene om standardheving og søkte gjennom nye pålegg å få kommunene til å øke innsatsen i skolen. Stiftsdireksjonen måtte ofte gi dispensasjon fra påbudene i skoleloven og gi kommunene mer tid til å etterkomme minimumskravene, men det ble også satt sterkere økonomisk press på kommunene. Finansielle virkemidler skulle sikre minimumskrav og stimulere kommunene til å prioritere skolen; økonomisk belønning ble gitt som insitament for utbygging av folkeskolen. Mens herredene fikk problemer med å nå minimumsstandardene, hadde byene økonomi til å nyttiggjøre seg statens insitamenter og prioritere skolen. Kommunene som hadde penger å bidra med i ulike prosjekter, fikk mest økonomisk støtte av staten til å gjennomføre prosjektene. Helt fram til 1880-tallet lå de kommunale investeringene på linje med statens (Hodne 1984, referert i Michelsen og Osland 2004). Det var først og fremst skolebygg som ble prioritert i perioden fra 1890 til 1920 (Danielsen 1991, referert i Michelsen og Osland 2004). Den økonomiske krisen som rammet kommunene på 1920-tallet, sammenfalt med en internasjonal depresjon. Problemer med å betale lån kombinert med svekket skattegrunnlag, rammet byer, men også mange små kommuner. De vanskeligstilte kommunene var først og fremst kommuner i fylker med lave gjennomsnittsinntekter og ensidig næringsgrunnlag: jordbruk, skogbruk og fiske (Danielsen et al. 1987). Selv om staten betalte en større del av folkeskoleutgiftene i de fattige kommunene, la utgifter til folkeskolen og fattigvesenet beslag på en større del av de kommunale utgiftene der enn i rikere kommuner. Krisen fikk også betydning for statens finansiering av skolevesenet. Mot slutten av venstrestaten endret staten deler av finansieringssystemet og ga direkte tilskudd til de fattige kommunene. Den økonomiske krisa førte til institusjonell omforming. Fra å gi mest til de kommunene som ytte mest, endret staten politikken til å satse på *omfordeling* mellom kommunene.

Statens myndighet over lokalstyret endret seg også under venstrestaten. Spesielt var det forvaltningen på regionalt nivå, stiftsdireksjonen, som fikk endret ansvar for skolen. Staten trakk seg tilbake, og skoledirektørens makt ble begrenset. Stiftsdireksjonen ble nedlagt som

overordnet myndighet for skolen, og biskopens tilsynsrett ble avgrenset til kristendomskunnskap. Skoledirektørembetet ble fratatt beslutningsmyndighet og omgjort til et kyndighets- og overvåkingsorgan for by- og landsfolkeskolen. Ordningen med veiledning og kontroll fortsatte, men det ble lagt mer og mer vekt på veiledning framfor kontroll.⁴¹ Forbindelsen mellom staten og lokalstyret var preget av troen på at det var mulig å gi frihet i skolepolitikken lokalt når dette ble kombinert med tilsyn fra embetsmenn. Skoledirektøren skulle gi veiledning for at kommunene skulle finne løsningene selv. De første skoledirektørene hadde vært prester, men nå ble skolens egne folk, lærerne, etter hvert tilsatt i skoledirektørembetet. Dette styrket lærernes stilling. Endringene betydde større frihet for kommunene til å forme skolepolitikken og større grad av profesjonell innflytelse, både på kommunalt og statlig nivå. Endring i skoledirektørembetet kan betraktes som institusjonell laglegging.

Aktørene i det lokale skolefeltet

Venstrestatens skolepolitikk var preget av stor tiltro til lokale aktører. Sammen med foreldre og folkevalgte, ble lærerne gitt tillit til å styre den lokale skolen. Tanken bak folkeskolelovene var at skolen ville få gode vilkår når lokale og folkevalgte organer fikk friere adgang til å bestemme over den. Det ville også yte de egentlige mandatgiverne, folket, større rettferdighet, slik Dokka (1967) formulerer det. Hvordan virket så politikken inn på utformingen av det lokale skolefeltet? En bærende idé i folkeskoleprogrammet var at *foreldrene* hadde ansvar og rettigheter i forhold til barnas skolegang, undervisning og oppdragelse. Foreldreretten var en viktig årsak til at skolen ble lagt inn under et kommunalt selvstyre (Mediås og Telhaug 2001). Foreldrene var representert på kretsmøter og i tilsynsnemndene. I tillegg fikk kretsene egne representanter i skolestyret. Kretsmøtene beholdt myndigheten i skolekrets- og lokaliseringssaker som de hadde fått under embetsmannsstaten. Nå ble også foreldrene representert i skolestyret og dermed involvert i alle saker som var til behandling der. Formelt ble altså foreldrenes posisjon styrket gjennom folkeskolelovenes vektlegging av foreldrenes rolle i styringen av folkeskolen.

Når myndigheten over skolen skulle legges i lokale, folkevalgtes hender, ble *skolestyrets* kompetanse og sammensetning vurdert som svært sentralt i folkeskolelovene. Skolestyret skulle derfor inkludere folkevalgte, lærere og foreldre, og være et legitimt styringsorgan for gjennomføring av lokal skolepolitikk. Noen år seinere, i 1917, ble direkte valg til skolestyret innført. Endringen av skolestyret kan karakteriseres som institusjonell laglegging. Skolestyret hadde endret seg fra det utvidete formannskapet via å bli valgt av kommunestyret under embetsmannsstaten, til å bli et selvstendig politisk organ i kommunene under venstrestaten.

⁴¹ Skoledirektørens legalitetskontroll ble kalt overtilsyn.

Kommunestyret fikk en mer sentral plass i lokalstyret etter endringer i formannskapslovene i 1879. Ordføreren ble nå valgt av kommunestyret, og sentrale kontrollfunksjoner ble overført fra formannskapet til kommunestyret. Tilliten til den lokalt styrte skolen var stor, og den ble ytterligere styrket gjennom en tettere integrering av skolen i kommunen.

Under venstrestaten ble *prestenes* rolle i det lokale skolefeltet ytterligere svekket. Presten hadde fortsatt plass i skolestyret, men hadde mistet sin overordnede posisjon. Den eneste myndigheten presten fortsatt hadde, var at han kunne nekte å confirmere barn som ikke hadde møtt på skolen. Nå overtok *lærerne* for alvor prestens posisjon i det lokale skolefeltet. 1800-tallet var den formative perioden for læreryrkets framvekst og profesjonalisering. I løpet av 1800-tallet hadde lærernes posisjon endret seg fra å være lite ansett på bygdene til å komme opp i de øvre sjiktene på rangstigen, nesten på nivå med presten – som møtte læreren på vei ned (jf. Haugland 1995:99). Lærernes profesjonalisering tok ulike former. Den ble på den ene siden hjulpet fram av statlige tiltak gjennom statens utbygging av folkeskolen, lærerseminarer og skoleadministrasjon.⁴² På den andre siden var det lærerne selv, i lokalsamfunnet og etter hvert også med nasjonal mobilisering for en lærerstand, som på ulike måter drev fram profesjonaliseringen. Lærernes profesjonalisering fikk ulikt uttrykk i byene og på landet, avhengig av rekrutteringsgrunnlaget til yrket og ulike arbeidsvilkår. På landet hadde ”venstrelæreren” en særegen posisjon i lokalsamfunnet. Læreren i landsskolen var bygdegutt, han var sønn av en bonde, kirkesanger, lærer eller husmann (Dahl 1959). Behovet for skolerte ledere var generelt stort, og i bygdesamfunn der de fleste bare hadde vært gjennom omgangsskolen, var det få som kunne fylle en slik lederposisjon, bortsett fra seminaristen. Mens de mannlige seminaristene først og fremst var unge gutter fra landet, var lærerinnene døtre av embetsmenn, høyere funksjonærer og akademikere fra byene.⁴³

⁴² Økte krav til skolen medførte et behov for skoleledere. Det var opptil den enkelte kommune å bestemme hvordan den ville administrere skolene. I de største byene hadde en i flere år hatt skoleinspektører, men tilsetninger av inspektører var avhengig av kommunal bevilgningsvilje og var ikke vanlig i herredene. Fra 1889 fikk alle mindre skoler styrere, mens større skoler fikk overlærere (Mediås og Telhaug 2001). Folkeskolelovene ga lærerinner og lærere rett til alle stillinger i skolen, også styrer- og overlærerpostene. I praksis viste det seg vanskelig for lærerinnene å få tilgang til overordnede stillinger i den offentlige skolen. Først i 1913 ble en kvinne tilsatt i en overlærerstilling, i Kristiania (Homme 1993).

⁴³ Lærerne i byskolen tilhørte på mange måter en annen kategori enn seminaristen på landet. Mange av lærerne i byskolen delte verken herkomst, kjønn eller kulturell orientering med kollegene på landet. Bylærerne og landslærerne representerte to ulike måter å vurdere utøvelsen av yrket. Lærertilønnen var høyest i byene, likevel følte lærerne i byene seg dårligere stilt enn lærerne på landet. Ifølge Myhre kan dette forklares med at bylærerne identifiserte seg med andre grupper enn hva landslærerne gjorde (se Myhre 1995). Kvinnene kom tidlig inn i byskolen, på 1840-tallet, i landsskolen først etter 1860. Det ble hevdet at kvinnene hadde en naturgitt rett som barneoppdrager; de hadde særlige forutsetninger for å oppdra barn. Best egnet var kvinnene til å undervise små barn og jenter, og først og fremst i håndgjerning, og byskoleloven av 1848 nevner at når omstendighetene tillater det, er det en plikt å sørge for at jentene får opplæring i håndarbeid. Lærerinnene som tok post i skolen på 1860-tallet, hadde som regel utdanning fra privat pikeskole. Mange mente at denne utdannelsen til og med var bedre enn den man fikk ved lærerseminarene. Noen pikeskoler hadde som mål å fremme kvinnelig dannelse i alminnelighet, men også å tjene som dannelsesanstalt for lærerinneryrket. Allerede fra slutten av 1870-tallet var kvinnelige lærere i flertall i byskolen. Kvinnene hadde langt lavere lønn enn menn. Lærerinnene kom fra byene og arbeidet i byene, og de kom fra samfunnets desidert øvre lag, ofte fra embetsstanden eller grossererstriket (se Hagemann 1992, Homme 1993).

Kjønnsforskjellene speilet ikke bare forskjeller mellom kvinne og mann, by og land, men også mellom ulike lønnsforhold, pedagogikksyn (Homme 1993) og politiske holdninger (Michelsen og Osland 2004).⁴⁴ Lærerne var Venstrefolk, mens lærerinnene gjennomgående var politisk konservative.⁴⁵ Rundt 1875 var lærerne blitt den største yrkeskategorien i kommunene. Til sammen utgjorde de over halvparten av gruppen bestillingsmenn eller kommunale tjenestemenn (Michelsen og Osland 2004). Læreren blir karakterisert som arketyper på den kommunale tjenestemannen (ibid.). Men lærerens stilling ble styrket sett i forhold til andre kommunalt ansatte på den måten at staten regulerte vesentlige sider av relasjonen mellom kommunen og lærerne. Bestemmelser om oppsigelsesvern og innføring av minstelønn, reduserte kommunens makt som arbeidsgiver. Det var viktig for de kommunalt ansatte tjenestemennene å få valgt sine representanter til kommunestyret, fordi de hadde anledning til å sende oppfordringer (andragende) til magistrat⁴⁶ eller formannskap direkte. Dermed ble det attraktivt for lærere å delta i lokalpolitikken og bli valgt inn i kommunestyret.

Lærerne fikk en dobbel rolle under venstrestatens politiske regime. På den ene siden var de statsmaktens redskap for nasjonal penetrering av skolefeltet, på den andre siden ble de lederskikkelser som målbar landsbygdas nasjonal-populistiske ideologi til forsvar for bygdesamfunnets hevdvunne språk og kultur (jf. Rokkan 1987). Venstrestaten var med andre ord skolefolkets storhetstid, der læreren spilte en viktig rolle i formingen av bygdesamfunnets offentlighet (Slagstad 1998, 2000). Når venstrelæreren er et eget begrep i den norske skolehistorien kan det knyttes til to forhold. Begrepet kan knyttes til lærernes politiske holdninger, men også til den historiske perioden som var lærernes gullalder. Læreren krøp mange steg oppover den sosiale rangstigen på bygdene, og han fikk lederposisjoner både i politikken og i kulturlivet (Haugland 1995). Lærerne hadde en viktig rolle som sosiale brobyggere, og posisjonen lærerstanden bygde på var avhengig av et tillitsforhold til lokalsamfunnet. Det ble knyttet forventninger til lærernes atferd fra omgivelsene, avvik ble registrert og kommentert. Lærerrollen ble trang med lite armslag for individualisert atferd, men ifølge Haugland (ibid.) fikk lærerne en klar profil, og deres yrkesrolle var mer synlig enn yrkesroller flest. Lærerne var mobile,

⁴⁴ Lærerinnene kom, som tidligere nevnt, fra høyere sosiale lag enn lærerne. De var ugifte og hadde en egen dannelse og kvinnelighet som ble vurdert å være til gagn for skolen. I tillegg utgjorde kvinnene en stor gruppe billig arbeidskraft i en tid hvor det var lærermangel. Det viktigste argumentet for at kvinnene ble lønnet lavere enn menn, var at de ikke var forsørgere, men ugifte kvinner. Bestemmelsen om at gifte lærerinner kunne sies opp av "hensyn til skolens tarv" ble fjernet i folkeskolelovene fra 1889, men det var likevel vanskelig for gifte kvinner å bli ansatt som lærerinner, og lovene ga ikke oppsigelsesvern for gifte lærerinner.

⁴⁵ I et foredrag i Kristiania lærerindeforening i 1885 omtalte Anna Rogstad – som seinere ble første kvinne på Stortinget- lærerne som *naturbørnene* og lærerinnene som *civilisationens børn*. Avstanden mellom lærerne og lærerinnene var så stor at det var vanskelig for dem å samarbeide: "Han står så langt under henne at hun formelig må være nedlatende for å tale med ham", sa Anna Rogstad, referert s. 243 i Dokka (1967).

⁴⁶ Magistraten var det øverste administrative embetet i byene, et rettslig embete med begrenset autoritet til administrere og håndheve loven. Magistratembetet ble avskaffet ved lov i 1917.

seminaristen dro ikke nødvendigvis tilbake til lærepost i hjemkommunen etter endt utdanning. Men lærerne var også stabile, de grodde fast i skolekretsen de arbeidet i, og ble normalt værende løpet ut. Etter hvert hadde lærerne blitt blant de mest aktive i politiske foreninger og bondevennforeninger.⁴⁷ Med sin kunnskapsbakgrunn var lærerne mer eller mindre selvskrevne ledere. Legitimiteten til lærerne var grunnlagt på det folkelige og på yrkesutøving i lokalsamfunnet (Haugland 1996). Lærerne identifiserte seg med bøndene og unngikk slik den tradisjonelle autoritetens rolle. Denne holdningen ga tillit og makt (Haugland 1995).

For aktørene i det lokale skolefeltet representerte ikke overgangen mellom embetsmannstaten og venstrestaten noe brudd. De viktigste endringene var etablert gjennom 1860-loven. Den nasjonale skolepolitikken under venstrestaten befestet posisjonen de lokale aktørene formelt hadde oppnådd under embetsmannstaten. Den viktigste formelle endringen var innføringen av direkte valg til skolestyret. Prestene hadde mistet sin formelle posisjon som skolens overordnede i kommunene allerede under embetsmannstaten. Under venstrestaten ble også skoledirektørembetene fylt opp med skolens egne folk, det vil si lærere. Lærernes profesjonalisering ble videreført. Langs den legale dimensjonen ble lærernes posisjon styrket gjennom formalisering av utdanning og gjennom statlige stillingsgarantier. I tillegg fikk lærerne lederstillinger ved etablering av overlærerposter ved skolene. Lærerne hadde fått en dobbel identitet: de var kommunalt tilsatte med tilhørighet til bygda, og de var knyttet til staten gjennom garantiordninger og forpliktelser til å sikre gjennomføringen av nasjonal skolepolitikk. Foreldrerollen ble også befestet under venstrestaten. Det lokale skolefeltets utvikling i denne perioden kan dermed karakteriseres som institusjonell laglegging.

Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk

Det kommunale selvstyret forente det demokratiske og det nasjonale. Å gi kommunen større frihet var viktig for formingen av nasjonal identitet, samtidig som kommunen fikk en sentral rolle i moderniseringen av det norske samfunnet (Michelsen og Osland 2004). Utviklingen av demokratiet i Norge gikk hånd i hånd med skoleutviklingen. Skolepolitikken ble dermed preget av folkeopplysning, demokratisering og folkestyre. Utøvelse av demokrati i folkeskolen ble sett

⁴⁷ Bondevennforeningene fungerte som redskaper til å finne strategier for å løse tidens problemer. Bondevennbevegelsen var en av de første politiske masseorganisasjonene i Norge. Bevegelsen var mest virksom i perioden 1867-74 og etter 1873 dabbet aktiviteten av. I alt var det omkring 300 foreninger med nærmere 30 000 medlemmer. *Avisa Folketidende* hadde på sitt største nær 20 000 abonnenter. Virksomheten i bevegelsen var på sitt høyeste rundt 1870, og ellers i forbindelse med stortingsvalgene i 1868, 1870 og 1873. Mange steder fikk foreningene valgt inn bondevenner som valgmenn og stortingsrepresentanter og de gjorde seg gjeldende i lokalpolitikken. Tilslutningen til bondevennbevegelsen kan sees som en direkte avspeiling av nedgangstidene på bygdene i 1860-åra, og de økonomiske problemene som hamskiftet i bondesamfunnet medførte for bøndene. Sparing var ett viktig mål, et annet var å begrense embetsmennes innflytelse (Hoivik et al. 1983).

som en forutsetning for utviklingen av et nasjonalt demokrati. Kommunene fikk også stor tillit fra Stortinget til å modernisere skolepolitikken. Finansieringssystemet kombinert med kommunenes frihet til å kreve kommuneskatt, førte til en kommunaliseringsbølge og vekst i skolen. Det var fordeler og ulemper ved denne måten å finansiere utbyggingen av folkeskolen på. Kommunene som hadde penger ble oppmuntret til å bruke dem på skolen, og de fikk da være med på å utvikle skolesystemet. Det er disse kommunene som Grønlie karakteriserer som velferdskommuner (Grønlie 1991). Følgene av politikken ble at de kommunene som hadde mye, fikk mer igjen enn de fattige kommunene som hadde problemer med å tilfredsstille minstekravene. I praksis betydde det at byskolen ble modernisert, mens landsskolen ble hengende igjen. Herredene var ikke så rike som byene, og hadde ikke økonomi til å utnytte mulighetsrommet som staten ga dem. Velferdskommunene var med andre ord byer.

Når skolestyret hadde fått muligheter til å utarbeide skole- og undervisningsplan for den lokale skolen, ga det store muligheter til å gjøre selvstendige prioriteringer når det gjaldt skolens innhold. Men, som under embetsmannsstaten, var det kretsinnstillingen de skolepolitiske kontroversene på landet først og fremst dreide seg om. Det å finne den mest hensiktsmessige kretsstørrelsen var et problem for herredene. Ofte var forholdene lokalt så flokete at kirkedepartementet måtte intervensjon. Store avstander og ufremkommelighet gjorde kretsinnstillingen til et problem. Som under embetsmannsstaten ble kretsinnstillingen definert som et lokalpolitisk problem, ikke et skolefaglig eller administrativt anliggende. Antallet skolekretser endret seg i liten grad med folkeskolelovene. At skolekretsen mange steder var et stridens eple, går fram av Overlærer Raabes beskrivelse av lokal skolepolitikk i et jubileumsskrift om folkeskolevesenet til Kirke- og undervisningsdepartementet i 1914:

”I det hele er kretsreguleringens saga nok saa rik paa mørke blad, hvor trangsyn blandet med egoisme, stridbarhet og mangel paa almen sans har git sig et daarlig eftermæle”
(Raabe 1914:31).

Også andre saker var gjengangere i det lokale skolefeltet. I mange tilfeller ble ikke 1860-lovens regler om oppmøteplikt og minstestandarder håndhevet. Mange steder var det uvilje blant skolestyret mot å bruke tvangsmidler overfor foreldrene, men flere kommuner hadde ordninger for bøtelegging av foreldre som ikke sendte barna til skolen. Prestene fortsatte å nekte konfirmasjon av barn som ikke hadde møtt på skolen (Michelsen 2002a).

Skolestyret hadde fått delegert stort ansvar for innholdet i skolen og skulle avgjøre både skolens mål og innhold, bortsett fra for faget kristendom. Det innebar å utarbeide skole- og undervisningsplan og å bestemme timefordelingen. En normalplan for småskolen og for storskolen ble utarbeidet av departementet i samråd med skoledirektørene, og utformet som et

tillegg til landsskoleloven. Denne ble innarbeidet i de fleste kommunale skoleplanene. Skolestyret skulle også bestemme læremidler, bortsett fra lesebok som måtte være godkjent av overtilsynet, og om skolen skulle avsluttes med læreprøve. Det var stor variasjon mellom skolene. Dette ble tilskrevet lokale forhold og fra pedagogisk hold sett på som et problem. Men enhetsskolekomiteen av 1911 understreket betydningen av at skolen var et lokalpolitisk ansvar og kommenterte problemet slik:

”... at kommunene og skolestyrene har en vis frihet til at ordne med det stedlige folkeskolevæsen, maa erkjendes at være et saa verdifullt grunnprincip i vor lovgivning og vistnok saa nøie forbundet med vort folks opfatning av et vidstrakt kommunalt selvstyres gagnlighet. At ethvert forsøk paa at gjøre indgrep i dette vil ha vanskelig for at vinde medhold” (Enhetsskolekomiteen av 1911 side 19, referert i Michelsen 2002a:25).

Omgangsskolen var fortsatt under avvikling, og halvparten av fastskolene i landsskolen var udelte. Kretsskolen utgjorde rammen for folkeskoleloven, og klassesdeling ble sett som en betingelse for forbedring av fastskolen. Den udelte skolen ble nå delt i småskolen, for barn fra sju til ti år, og annen avdeling eller ”den egentlige folkeskole” for barn i alderen 10-14 år. Økt deling førte til nye kretsreguleringer for å få nok elever i klassene. Klasseordning og kretsordning representerte gjensidige forutsetninger for hverandre. Lokalisering og fastlegging av skolekretser var fortsatt et lokalt ansvar. For å endre kretsgrensene måtte saken fremmes for de berørte kretsene, skolestyret, herredsstyret, amtstyret samt overtilsynet før endelig godkjennelse i departementet (Dokka 1967). Bare kretssaker ble tillagt slik betydning. Selv om kretsene ble reorganisert mange steder, endret som nevnt antallet skolekretser seg ikke stort med 1889-lovene. Den største utnyttelsen av lokalstyrets mulighetsrom fant sted i byene. I de første tiårene av venstrestaten vokste byskolen kraftig. Veksten kan tilskrives flere forhold. For det første hadde byene bedre økonomi enn herredene, og når byene satset på skolen, fulgte staten opp med tilskudd etter det norske system. For det andre foregikk det en *kommunaliseringsbølge* ved inngangen til 1880-årene, der de større byene ledet an (Danielsen et al. 1987). De ulike reforminitiativene som ble utformet og gjennomført innenfor rammen av det lokale selvstyret, var motivert av ulike ideer, slik som oppfinnelser av gassverk, av sporveier og telefon. Men reformene kom også som resultat av ny innsikt i for eksempel smitteprosesser. I 1890-årene oppsto en ny sosial reformpolitikk i kommunal regi. Den inkluderte også skolen, med storstilt satsing på folkeskolen og bygging av skoler som skulle være hygieniske og fremme læring, samtidig som de skulle tiltrekke seg elever fra overklassen (Elvbakken og Lindstrøm 2003). Satsingen på skolen varierte fra kommune til kommune og var avhengig av at lokale aktører allierte seg med hverandre i nettverk som arbeidet sammen for vekst i folkeskolen. Med den økonomiske krisen på 1920-tallet stoppet den store veksten opp, også i bykommunene. Mange viktige tiltak var blitt gjennomført i

skolen. Det var bygd ut et offentlig skoletilbud til alle barn i hele landet. Pedagogikken og fagtilbudet i folkeskolen var under stadig utvikling gjennom innhenting av impulser fra utlandet og utprøving i skolen, ofte med støtte fra lokalstyret (se for eksempel Dokka 1988, Hagemann 1992). Men fortsatt var det store forskjeller mellom fattige og rike kommuner, og mellom by og land.

Det var amtsformannskapet som skulle regulere minstelønnen for fast tilsatte i landsskolen, mens kommunen hadde myndighet til å ansette lærere og fastsette lønn utover minstekravet. Et sentralt mål var, som under embetsmannsstaten, å knytte lærere til bygda. Det ble derfor bestemt at minst en av lærerne skulle få familiebolig med jordvei. Lærerne hadde fortsatt stillingsvern, men det var åpent for å tilsette lærere på prøve i ett år (Michelsen 2002a). Lærerne hadde stor makt i det lokale skolefeltet, både gjennom de statlige garantiene, styrket formell kompetanse og gjennom den lokale tilknytningen. Kommunene klarte å knytte lærerne til bygda, og lærerne var samtidig fri i yrkesutøvelsen. Det ble i liten grad stilt spørsmål ved innholdet i undervisningen.

Lærernes endrete stilling skyldtes ikke bare endringer langs den legale dimensjonen. Lærerne fikk også innflytelse langs den politiske dimensjonen. Lærerne og lærerinnene ble viktige aktører i utformingen av skolepolitikken både lokalt og nasjonalt. Lærerne ble gitt tillit og vurdert som fagkyndige i kommunenes styring av folkeskolen (Homme 1993). Det var for eksempel attraktivt for lærere å delta i lokalpolitikken og å bli valgt inn i kommunestyret. Og mens *seminaristen* befestet sin posisjon i herredene, ble *lærerinnene* sentrale premissleverandører for byskolen.⁴⁸ Gjennom etableringen av en nasjonal forening, fikk lærerne også aksess til sentrum og innflytelse over nasjonal skolepolitikk. Da Norges lærerforening ble stiftet i 1892, representerte den en bekreftelse på bruddet med presteskaper som lærerne til da hadde vært underordnet. Mange av lærerne var skeptiske til å la kommunene ha ansvar for ansettelser og lønn, og dette spørsmålet var sentralt da den nasjonale lærerforeningen ble stiftet (Hagemann 1992).

Skolen var en av de viktigste oppgavene for kommunene også i venstrestaten. I denne perioden ble skolen utbygd og modernisert. Lokalstyret hadde fått større makt i skolesaker: skolens innhold, kretser, ansettelser. Utviklingen av folkeskolen i denne perioden karakteriseres av en rekke lagleggingsprosesser som samlet indikerer et brudd med embetsmannsstatens allmueskole. Venstreskolens mål var allmenndanning for utdanning av demokratiske borgere for lokalt selvstyre og en skole for alle sosiale lag. Skolen fremmet ikke bare en sentrumsideologi, hevder Slagstad (1998:130), men var også en moderniseringsinstitusjon som løftet opp nye folkegrupper med folkelig basis. Skolen ble en skole i og for den demokratiske modernisering.

⁴⁸ Det var ulike ordninger i byene og på landet. I landsskolen fikk lærerne velge representant til skolestyret, mens bylærerne dannet et eget skoleråd uten beslutningsmyndighet (Michelsen 2002a).

Venstrestatens oppmuntring til lokalt initiativ og lokal frihet i gjennomføringen av den nasjonale skolepolitikken, viser at forholdet mellom stat og kommune var preget av større grad av lokalisme enn under embetsmannsstaten. Folkevalgte i byene fikk stor innflytelse lokalt, og gjennom satsing på skolen løftet de også folkeskolen nasjonalt. I det lokale skolefeltet var det et stort mulighetsrom for foreldre, folkevalgte og lærere til å forme den lokale skolen, men herredene var stort sett for fattige til å utnytte dette rommet. Slik som under embetsmannsstaten oppsto det ofte problemer rundt organiseringen av skolekretser i herredene. Skolekretsspørsmål var store politiske saker i herredene, i motsetning til i byene, der skolekretsinnstillingen ble betraktet som et administrativt problem. Det var fortsatt motstand mot fastskolen i mange herreder, og omgangsskolen var i bruk i enkelte kommuner. Resultatet av venstrestatens skolepolitikk var store forskjeller, først og fremst mellom by og land. Innenfor den vertikale styringsstrukturen, skolesektoren, ble fagligheten styrket og kontrollaspektet nedtonet. Denne utviklingen var en av lagleggingsprosessene som preget skolen. Aktørene i det lokale skolefeltet var stort sett de samme, men relasjonene mellom aktørene i den kommunale skoleorganisasjonen ble forskjøvet i denne perioden. Foreldrene fikk en mer sentral rolle både i kretsmøter, tilsynsmyndigheter og i skolestyret. Skoledirektørene fikk mer veilederansvar enn kontrolloppgaver. Prestene ble langt mer perifere, men hadde fortsatt kontroll med kristendomsundervisningen og kontrollerte adgangen til konfirmasjonen. Lærerne hadde sin storhetsperiode. Lærerne ble mer fagkyndige og fikk sentrale posisjoner i lokalsamfunnet, også utenfor skolefeltet. Lærerne ble også viktige aktører i utformingen av den nasjonale utdanningspolitikken. Fagkyndighet kombinert med tilhørighet til bygda, var viktig. Lærerne var kommunalt ansatte med statlige garantier. Det ga et dobbelt lojalitetsforhold: til staten og til kommunen.

Venstrestatens skolepolitikk var preget av overordnede mål om dannelse, demokratisering og sosial utjevning. Skolen ble ytterligere profesjonalisert, og lærernes status høynet, kombinert med at lærerne ble integrert i kommunene. Det lokale handlingsrommet var stort, men de økonomiske mulighetene til å utnytte handlingsrommet varierte mellom kommunene. Herredene hadde dårlig økonomi, og fikk verken utnyttet friheten eller muligheter for økonomisk støtte etter modell av det norske systemet. Herredene kom jevnt over dårligere ut enn byene. Landsskolen ble derfor hengende etter byskolen.

Arbeiderpartistaten: standardisering og omfordeling løfter landsskolen

Den økonomiske krisen på 1920-tallet blir regnet som avgjørende for et nytt regimeskifte. Og overgangen mellom venstrestaten og arbeiderpartistaten kan karakteriseres som glidende. Den

sosialdemokratiske løsningen på krisen i Norge ble satt i verk av arbeiderpartiet, og markerte at staten utvidet sin makt (Slagstad 1998). Også skolepolitikken ble preget av det nye regimet med utviklingen av den norske *enhetsskolen*.⁴⁹ Arbeiderpartiets slagord fra 1933: ”Hele folket i arbeid” fikk også innvirkning på utdanningspolitikken. Gratis utdanning på alle nivå, ble et viktig mål. Ved siden av å heve kunnskapsnivået til folk flest, skulle utdanning bidra til kulturell, sosial og økonomisk utjevning (Mediås 1997, Mediås og Telhaug 2001). Perioden var preget av en rekke skolereformer med intensjoner om å rette opp feilene med venstrestatens politikk. Økonomisk skjevhet med store forskjeller mellom by og land, var en følge av det norske systemet og kommunenes selvbeskatningsrett (Danielsen et al. 1987).⁵⁰ Arbeiderpartiets viktigste mål var omfordeling. Forskjellene skulle nå utjevnes til fordel for herredene, som hadde kommet dårligst ut under venstrestaten. Hva innebar regimeskiftet for landsskolen? Hvordan fikk arbeiderpartistatens standardiseringspolitikk innvirkning i det lokale skolefeltet? Hvilken betydning fikk omfordelingspolitikken for mulighetene til å forme en lokal skolepolitikk?

Den legale dimensjonen: lovverket og landsskolen

Kommunelovene ble revidert to ganger i løpet av arbeiderpartistaten, i 1938 og i 1954. 1938-lovene fulgte i stor grad opp Kommunelovene fra 1921, men la større vekt på statlig tilsyn med kommunene. Den økonomiske krisen hadde ført til streng statlig inngripen for å få økonomien på rett kjøll. Det som særmerket denne perioden, var statens enorme engasjement for å styrke landsskolen. Selv om reformene omfattet både by og land, var den største utfordringen å heve kvaliteten i landsskolen. I dette avsnittet vil jeg legge vekt på de mest sentrale skolereformene: folkeskolelovene av 1936, forsøksloven fra 1954, folkeskoleloven av 1959 og grunnskoleloven av 1969.

Folkeskolelovene av 1889 ble revidert flere ganger før nye lover ble vedtatt i 1936. De nye folkeskolelovene av 1936 skulle sikre at forskjellene mellom kommunale ordninger og ulikheter i

⁴⁹ Begrepet enhetsskolen er det viktigste kjennemerket på arbeiderpartistatens skolepolitikk. Begrepet ble introdusert med den såkalte Enhetsskolekomiteen som ble nedsatt i 1911. Komiteen foreslo lik obligatorisk skolegang for alle med femårig folkeskole etterfulgt av en toårig middelskole. Forslaget fikk ikke gjennomslag, men forsøket på å etablere en enhetsskole fortsatte. På 1920-tallet utviklet det seg to konkurrerende skolepolitiske linjer på den sosialistiske siden i politikken. På den ene siden sto Edv. Bull og Arbeiderpartiets fløy i den parlamentariske skolekomisjon. Målet for denne fraksjonen var å innrette skolen for å tjene det arbeidende folks interesser. Kommissjonen gikk inn for en sjuårig folkeskole for alle da innstillingen kom i 1927. På den andre siden sto O. G. Gjosteen, som allerede i 1904 inn for en felles tiårig barneskole. Gjosteen holdt fast på sitt syn og foreslo i dissens til innstillingen fra den parlamentariske skolekomisjon i 1927 at classesamfunnets strukturer på skolens felt skulle bekjempes med en tiårig enhetsskole. Bulls linje vant fram på 1930-tallet. En differensiert skolestruktur med et eget yrkesopplæringsprogram som alternativ utdanningsvei ble sentralt i Arbeiderpartiets skolepolitikk. I tråd med dette synet ble framhaldsskolen vedtatt som et selvstendig alternativ til middelskole og realskole (se s 330 ff i Slagstad 1998). Enhetsskolen har siden også vært knyttet til verdier som lik rett til å lære, enhetlig undervisning, like arbeidsforhold, utdannede lærere m.m.

⁵⁰ Først i skattelovene av 1911 ble det satt et tak over kommunenes selvbeskatningsrett.

undervisningen mellom by og land, ble utjevnet. Tilsynsnemndene for landsskolen ble lovfestet, det kom bestemmelser om normalplaner som sikret likhet i undervisningen og felles eksamensordninger.⁵¹ Inntil *Lov om forsøk i skolen* ble vedtatt av Stortinget sommeren 1954, ble alle skolereformer og endringer i skolemønsteret til som resultat av komitéarbeider og drøftinger i departement og Storting. Opprettelsen av *Forsøksrådet for skoleverket* i 1954 gjorde det mulig for alle skoleslag å gjøre avvik fra gjeldende lover for å drive forsøksvirksomhet (Lov av 8. juli 1954 om forsøk i skolen, se også Farsund 1998). Forsøksloven representerte en strategi for fleksibel og dynamisk endring i folkeskolen. Forsøkene skulle være pedagogisk begrunnet og av interesse for skolen, og ga rom for kommunene til å prøve ut løsninger for den lokale skolen. Kirke- og undervisningskomiteen i Stortinget la vekt på at den nye loven om forsøk skulle gi muligheter til å prøve ut om skolereformer og pedagogiske metoder fant støtte i empirien, i skolehverdagen (Høigård og Ruge 1971). Her skulle det også gis muligheter til utvikling og modernisering i landsskolen. Forsøksrådet skulle lede forsøksarbeidet. Innføringen av forsøksloven ga i praksis vide fullmakter til Kirke- og undervisningsdepartementet og til Forsøksrådet (Farsund 1998). Det førte til en avpolitisering av skolefeltet på nasjonalt nivå. Stortingspolitikerne ble holdt utenfor, mens lokalstyret ble gitt muligheter til å forme den lokale skolen. Kommunene ble statens forsøkslaboratorier for utviklingen av skolen. Både 1959-loven og grunnskoleloven av 1969 kan ses på som befestninger av allerede innførte ordninger i henhold til forsøksloven.

Mens kommunelovgivningen ble samlet i en felles lov for herreds- og bykommuner i 1954, ble det først i 1959 gitt en felles skolelov for by og land. Skoleloven av 1959 videreførte Arbeiderpartiets skoleprogram, men innebar også kursendringer sammenlignet med 1936-lovene.⁵² Loven var utformet som en rammelov som ga politiske organer betydelig frihet til utarbeiding av instruksjer og retningslinjer. Loven åpnet også for forsøk med niårig grunnutdanning. Landsomfattende standarder skulle gi et enhetlig og bedre skoletilbud uavhengig av bosted. Sentralskoler ble vurdert som en forutsetning for å realisere skolelovens krav om et mer differensiert pedagogisk tilbud. Læreplanen av 1960 fulgte opp 1959-loven og introduserte på ny minstekrav som mål for opplæringen. Målet var i første omgang å gi elevene en opplæring som var i best mulig samsvar med evner og anlegg. På lengre sikt, var målsettingen å bygge ut niårig allmenndannende obligatorisk skole for alle – som ikke var definert ut av normalskolen.⁵³ Arbeiderpartiet påpekte nødvendigheten av statlig styring for å oppnå en mer ensartet folkeskole.

⁵¹ Lov av 16. juli 1936 om folkeskolen på landet.

⁵² Lov av 10. april 1959 om folkeskolen.

⁵³ Allerede i 1881 ble det i abnormskoleloven klart at undervisning av barna som avvek fra det ”normale” skulle undervises i egne skoler. Folkeskolelovene fra 1889 omfattet derfor bare de såkalt normale barna. Etter andre verdenskrig vokste det opp hjelpeskoler eller hjelpeklasser for elever i folkeskolen som kunne sinke farten og senke nivået ”i en fremdeles sårbar enhetsskole” (Grove og Michelsen 2005:71).

De øvre klassene måtte organiseres med tanke på at ungdomsskolen skulle avløse framhaldsskolen og realskolen. Det ble åpnet for differensiering ut fra elevenes evner og anlegg, innenfor enhetsskolens rammer. Læreplanen anga målsettinger og arbeidsoppgaver for de ulike fagene, bestemmelser om evaluering og karaktersetting, om pedagogisk metode og om standard eksamen (Michelsen 2002a).

Med grunnskoleloven av 1969 ble niårig obligatorisk grunnskole innført.⁵⁴ Tittelen skoleinspektør ble endret til skolesjef, og muligheten for å få dispensasjon fra kravet om skolesjef i hver kommune ble fjernet.⁵⁵ Med niårig grunnskole for alle barn og skoleadministrasjon i alle kommuner var viktige mål i skolepolitikken nådd. Den statlig politikken innebar en innstramning av det lokale handlingsrommet, og politikken kjennetegnes av sentralisme langs den legale dimensjonen. Utviklingen av skolen var preget av omforming. De viktigste endringene i den kommunale skoleorganisasjonen, var avskaffingen av interesserepresentasjonen i skolestyret ved at skolekretsen og lærerne mistet sine plasser i skolestyret. Nasjonalt var standardiseringspolitikken viktig for institusjonell omforming av skolen. Det innebar store økninger i statens utgifter og hadde to formål: omfordeling på den ene siden og lokal aksept av politikken på den andre. Nye år lagt til grunnskolen, sterkere tilknytning mellom lærerne og staten og prinsippet om likelønn basert på utdanning og ansiennitet, var viktige endringer som bygde på tidligere ordninger og kan karakteriseres som institusjonell laglegging. Langs den legale dimensjonen var det lokale rommet for utforming av skolepolitikk kraftig innsnevret.

Formidlingen mellom staten og lokalstyret

Arbeiderpartistaten la opp til store endringer i relasjonen mellom stat og kommune på skolefeltet. Under arbeiderpartistaten ble forbindelsen mellom staten og lokalstyret strammet inn ved at staten la om finansieringsordningene. Det norske systemet hadde skapt en særegen dynamikk mellom staten og lokalstyret, og overføringssystemet mellom staten og fylkene og staten og kommunene var innviklet. Fram til 1936 delte staten, regionen og kommunen på finansieringen av folkeskolen. Det ble nå ryddet opp i det uoversiktlige finansieringssystemet ved at man innførte direkte overføring av statstilskudd til kommunene. Men også disse overføringene var innenfor modellen av ”det norske systemet”, og derfor avhengig av kommunenes egeninnsats. Det ble imidlertid åpnet for en viss omfordeling gjennom skattefordelingsfondet og statlig bidrag til standardiserte lærerlønninger (Michelsen 2002a). I denne tidlige fasen av arbeiderpartistaten

⁵⁴ Lov av 13. juni 1969 om grunnskolen.

⁵⁵ En viktig grunn til at man innførte skolesjef som ny tittel, var at en rekke kommuner hadde tilsatt to eller flere skoleinspektører og delt oppgavene mellom dem. Folkeskolekomiteen av 1963 som la fram forslaget til ny lov, mente at kommuner med flere inspektører burde markere overfor skolestyret hvem som var den ansvarlige lederen for kommunens skoleadministrasjon (Mediås og Telhaug 2001).

preges finansieringsordningen av institusjonell laglegging, men målet om utjevning innebar etter hvert dramatiske endringer i den statlige tilskuddsordningen. Endringene i finansieringssystemet utover i perioden er derfor først og fremst karakterisert ved institusjonell omforming. Det var langt dyrere å drive skole i noen kommuner enn i andre, og det var gjerne de fattigste kommunene som hadde de største kostnadene per elev (Eide 1985). Særlig små fådelte skoler i gråsgrendte strøk hadde høye kostnader. Målet var nå å utforme et tilskuddssystem som bidro til kostnadsutjevning. Innføringen av niårig skole innebar en kraftig relativ opprioritering av herredene, som fikk nytte godt av den nye tilskuddsordningen. Behovet for nye skolebygg som resultat av skolereformene, måtte kommunene stort sett dekke selv, men det var mulig å få statlig tilskudd eller rimelige lånevoter i Kommunalbanken for kommuner med særlige behov (ibid.). Overgangen til niårig skole hadde gått parallelt med en ressursmessig opprustning av hele grunnskolen. Overføringene på 1960-tallet var beregnet ut fra svært detaljerte kostnadsmodeller. Hver enkelt faktor som påvirket kostnadene var inkludert. Her var klassestørrelse, lærernes leseplikt, tilleggstimer, spesialundervisning, lærerlønninger, kommunens samlede undervisningstimetall, skyss, utgifter til vaskehjelp og annet personale, til utstyr og vedlikehold etc. inkludert. Disse variablene ble så sett i sammenheng med kommunestørrelse og inntekt, skolenes størrelsesstruktur, grad av tettbygghet, aldersfordeling og næringsstruktur i hver enkelt kommune (ibid.).⁵⁶ Fra midten av 1970-årene stagnerte standardveksten og tilskuddsordningene fikk mer preg av rammefinansiering, slik at lokale politiske organer og skolene sto noe friere til å disponere egne ressurser. I praksis slo statens innsnevring av det lokale handlingsrommet positivt ut for herredene/bygdekommunene. Landsskolen fikk et stort løft gjennom arbeiderpartistatens omfordelingspolitikk.

Skoledirektørene fikk på nytt styrket posisjonen som bindeledd mellom staten og kommunene. Det var først og fremst kontrolloppgaver skoledirektørene skulle utføre, mens pedagogisk utviklingsarbeid ble tilsidesatt. I tillegg til inspeksjon fra skoledirektøren, ble en nasjonal standardisert avgangseksamen introdusert i denne perioden. Karaktersettingen skulle standardiseres gjennom introduksjon av normalfordelingskurven (Michelsen 2002a). Selv om skoledirektørene fortsatt var det viktigste bindeleddet mellom staten og kommunene, ble det også vanlig med direkte kontakt mellom enkeltkommuner og staten på nasjonalt nivå. Skoledirektørene var ikke knyttet til den kommunale forsøksvirksomheten. Derimot var det etablert direkte forbindelser mellom kommunene og Forsøksrådet. I forbindelse med forsøkene, kunne skoledirektøren likevel komme med tilrådinger til departementet etter kommunenes

⁵⁶ Kirke- og undervisningsdepartementet utviklet etter hvert en kostnadsmodell med mer enn 100 ulike variabler. Kostnadsmodellen var grunnlaget for de statlige overføringene til grunnskolen i hver enkelt kommune (se side 79 i Eide 1985).

forslag (Beite 1984). Skoledirektøren kunne i praksis direkte påvirke den enkelte kommunes posisjon. Selv om skoledirektøren var statens representant i kommunene, var han også kommunenes og skolens representant overfor departementet. Selv i den mest regelorienterte perioden i arbeiderpartistaten, kunne skoledirektøren påvirke den enkelte kommunes posisjon i forhandlingssystemet, gjennom fortolkninger av regelverket (Eide 1985). Dermed hadde kommunene aksess til sentrum gjennom flere ulike kanaler. I tillegg til at kommunene hadde direkte kontakt med sentrale myndigheter i Forsøksrådet, hendte det også at statsråden besøkte kommunene for å sette seg inn i lokal skolepolitikk. Men som oftest var det en av embetsmennene i Kirke- og undervisningsdepartementet som reiste ut, som nøytrale og saklige instanser, ved ankesaker om kretser og skolesteder. Det kunne oppstå problemer når utsendingene fra departementet var politikere, statssekretærer eller personlige rådgivere. Ankesaker som tidligere hadde fått en saklig vurdering på høyere nivå, ble da en politisk beslutning avhengig av den politiske ledelsen i departementet. Etableringen av Forsøksrådet som ny kanal for kontakt mellom kommunene og staten, var en institusjonell laglegging som fikk betydning for kommunenes innflytelse over den lokale skolen, samtidig som de nasjonale skolepolitikkerne ble avskåret fra innflytelse over den lokale iverksettingen av niårig skole. Kommunenes aksess til sentrum ble styrket i arbeiderpartistaten, selv om det lokale handlingsrommet var innskrenket.

Aktørene i det lokale skolefeltet

På hvilken måte fikk arbeiderpartistatens skolepolitikk betydning for aktørene i det lokale skolefeltet? De viktigste formelle endringene for aktørene kan knyttes til landsskoleloven fra 1936 og folkeskoleloven fra 1959. Men fortsatt var skolestyret, sammen med skoleinspektør (i de kommunene som hadde det), folkevalgte, skolestyrere, lærere og foreldre de sentrale aktørkategoriene i det lokale skolefeltet.

Med landsskoleloven fra 1936 ble *skolestyrets* ansvar begrenset, blant annet kunne også kretsmøtene og kommunestyret få ta initiativ til å regulere skolekretsene.⁵⁷ Men ansvaret for regulering av skolekretsene var fortsatt tillagt lokalstyret. I folkeskoleloven fra 1959 ble sammensetningen av skolestyret endret. Skolestyret skulle kun bestå av representanter valgt av kommunestyret, og lærerne, presten og foreldrene mistet sine plasser i skolestyret. Man gikk delvis tilbake til ordningen fra 1879 der skolestyrerepresentantene skulle velges av

⁵⁷ Skolestyret utviklet lokale måter å arbeide på. Det var ikke uvanlig at det ble innkalt til møter uten at det forelå sakliste eller var forberedt saker. Helt fram mot 1960 ble det i noen kommuner utarbeidet budsjettforslag i skolestyret uten forutgående saksbehandling, og alle innkjøp til skolen, i minste detalj, måtte godkjennes av skolestyret (Mediås og Telhaug 2001).

kommunestyret, men uten at de berørte interessene var representert. Det var de folkevalgte som skulle styre den lokale skolepolitikken, og skolestyret skulle derfor ikke operere uavhengig av kommunestyret, slik som tidligere. Mediås og Telhaug (2001) beskriver denne endringen som en demokratisering av skolestyret, men når sentrale aktører i det lokale skolefeltet mistet sin plass i skolestyret, kan endringen også betraktes som at demokratiet i det lokale skolefeltet ble redusert. Også arbeidsformene til skolestyret skulle endres. Fagligheten skulle kun komme til uttrykk i saksforberedende faser, bortsett fra at presten fortsatt hadde møte- og uttalerett i saker som angikk kristendomsundervisningen (Farsund 1998). Denne endringen kan ha medført en forskyvning av sentrum for politikktutforming i det lokale skolefeltet fra skolestyret til skoleadministrasjonen. Med disse endringene på kommunenivå forsvant også restene av den gamle skolekommunen. Skolestyrets fremste oppgave etter 1959 var å fremme standardiseringspolitikk i tråd med Arbeiderpartiets nasjonale skolepolitikk, blant annet ved å fordele skoletiden mellom klassene innenfor normalplanens rammer (Michelsen 2002a). Men den praktiske gjennomføringen av endringene i 1959-loven var kanskje ikke helt i tråd med den formelle organiseringen. Selv om loven fjernet sentrale aktører fra skolestyret, ble gamle nettverk opprettholdt og langvarige forbindelser mellom aktørene i skolefeltet lot seg ikke nødvendigvis endre med loven. Det var fortsatt vanlig at lærerne og skolekretsene var indirekte representert i skolestyret. Dette er blant annet i studien min av gjennomføringen av Reform 97, der det ble funnet spor av den gamle ordningen i flere kommuner (Homme 2003).

1936-lovene hadde bestemmelser om *administrative stillinger*, både ved den enkelte skole og på kommunenivået. Med kommunestyrets godkjenning kunne det være *styrer* for den enkelte skole i herredene, førstelærer eller overlærer i byene. Kommunestyret kunne også godkjenne tilsetting av *inspektør* med arbeidsoppgaver fastsatt av skolestyret – med eller uten undervisningsplikter (Mediås og Telhaug 2001).⁵⁸ Først i *Normalplanen* av 1939 ble det gitt en samlet instruks for stillingen der det het at skoleinspektøren blant annet skulle føre tilsyn med undervisningen og skoleanleggene, forberede saker for skolestyret, gjennomføre skolestyrevedtak og veilede lærerne. Det var skoleinspektørens plikt å sørge for at det ble sendt refusjonskrav til rett tid for å motta statstilskudd til skolen. Dette var de sentrale oppgavene for den som skulle være pedagogisk og administrativ leder for folke- og framhandsskolen på vegne av skolestyret. I tillegg skulle inspektøren være formann i skolerådet⁵⁹ og være med på skolestyremøtene uten å ha stemmerett, som skolestyrets sekretær. I tråd med grunnprinsippene for den kommunale forvaltningen, skulle de folkevalgte styringsorganene ha avgjørelsesmyndigheten i lokale skolesaker. Utbyggingen av

⁵⁸ I perioden fra 1945 til 1959 økte andelen kommuner som hadde skoleinspektør fra 21,1 % til 100 %. Stillingen ble gjort obligatorisk for alle kommuner i skoleloven av 1959. Lovfestingen av skoleinspektørstillingen kan forstås som en formell kodifisering av allerede eksisterende praksis.

⁵⁹ Skolerådet besto av alle kommunens lærere og styrere.

skolefagkyndige stillinger i skolens administrasjonsordning på lokalt nivå, var primært et resultat av lokale initiativ og vilje til å opprette slike stillinger (Farsund 1998). Den lokale skoleadministrasjonen ble bygd ut i herredene lenge etter at bykommunene fikk egen skoleadministrasjon. Lovfestingen av skoleinspektørstillingen i 1959, førte til en forskyvning fra politisk til faglig administrasjon i det lokale skolefeltet, ved at administrasjonen ble overført fra skolestyrets formann til skoleinspektøren. Vervet som leder av skolestyret var ikke på samme måte som før den sentrale skolepolitiske posisjonen i kommunen, bortsett fra i de kommunene som ennå ikke hadde administrative stillinger i skolen (Mediås og Telhaug 2001).⁶⁰ Spesialisering og etablering av flere stillingskategorier i skolen kan ses på som en institusjonell laglegging som styrket fagstyret og profesjonen i skolen. I tillegg befestet det forsøket på å skille politikk og administrasjon i det lokale skolefeltet.

Antallet *lærere* økte kraftig utover 1900-tallet.⁶¹ Lærernes fagorganisasjoner vokste seg større og mer innflytelsesrike, og en fagsektor som styrket skoleorganisasjonenes kontakter mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå, ble fullt ut etablert (Hagemann 1992, Grove og Michelsen 2005). På tross av statens bestemmelser om minstelønn, var det fortsatt forskjeller i lønnsnivå mellom lærerne en tid framover. Dermed ble skillene mellom byskolen og landsskolen opprettholdt. Men da staten overtok som lærernes forhandlingsmotpart i 1948, ble det innført felles tariff for alle lærerne i landet. Dette styrket landslærernes posisjon betydelig (Hagemann 1992). Fram til 1959 eksisterte ordningen med lærerrepresentanter i skolestyret. Selv om lærerne da mistet sin yrkesmessige representasjon, ble de ofte valgt inn i skolestyret i egenskap av å være fagfolk på området (Ånensen 1987). Det skulle være lærerråd ved hver skole.

I tillegg til økningen i antallet lærere, skjedde også en differensiering av læreryrket. For det første ble det i lærerutdanningen åpnet for faglig fordypning og spesialisering, for eksempel i språk, realfag, heimkunnskap eller forming. Det var først og fremst i byskolen og etter hvert i ungdomsskolen at faglærerne eller adjunktens kompetanse ble viktig. Et annet forhold gjaldt differensiering i forhold til elevkategorier. Skulle enhetsskoleprosjektet lykkes, forutsatte det en utskilling av elever som av ulike årsaker ikke passet inn i skolen. Under venstrestaten hadde derfor nye praksisfelt utviklet seg for lærerne i utkanten av folkeskolen. Arbeiderpartistaten videreførte og formaliserte de ulike statlige og kommunale skoleordninger inn i *spesialskolene*. Parallelt med denne utviklingen ble også spesiallærerutdanningen etablert og pedagogiske

⁶⁰ Der var det fortsatt skolestyrets formann som måtte administrere skolen. Formannen måtte da holde arkiv, iverksette skolestyrevedtak, føre korrespondanse, anvise regninger, fylle ut refusjonskrav og føre møtebok for skolestyret.

⁶¹ I 1910/11 var det registrert 8563 lærere i hel stilling, og i årene mellom 1910 og 1950 lå antallet lærere forholdsvis stabilt mellom 11000 og 12000. På 1950-tallet var det igjen stor økning i lærertallet, og for skoleåret 1959/60 ble det registrert 15 740 lærere i hel stilling. (Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå, Historisk statistikk.)

rådgivningskontorer opprettet i hvert fylke (Ravneberg 1998). En annen form for differensiering var knyttet til lederstillinger på den enkelte skolen. Under venstrestaten var det først og fremst i byskolen der skolene var store, at det var vanlig med bestyrere. I landsskolen var det ofte bare en eller to lærere ved hver skole og ikke behov for en egen ledelse. Da sentralskolene ble introdusert i forbindelse med forsøk med niårig skole, fikk også mange skoler i herredene en viss størrelse, og det ble vanlig å ansette styrere. Styrer eller *rektor*, som stillingstittelen ble på 1970-tallet, fikk en spesiell posisjon i det lokale skolefeltet. Rektor hadde møterett i skolestyret og anledning til å komme med skolens synspunkter i konkrete saker. I små kommuner var det ikke uvanlig at rektorer møtte og fikk taletid uten å være innkalt (Ånensen 1987). Rektor førte slik sett videre tradisjonen fra venstrelæreren som en sentral aktør i det lokale skolefeltet.

Skolelovene av 1936 førte videre bestemmelser om *foreldreretten* fra folkeskolelovene av 1889. Mediås og Telhaug hevder at disse lovbestemmelsene må forstås som et - om enn noe motstrebende - forsøk på å koble foreldrene sterkere inn i styringen av skolen:

”De var et uttrykk for et ønske om en foreldrestyrt skole. Men det var et meget forsiktig framstøt, prega av svak tillit til folket og ei sterk tru på nasjonale organ som kirke og stat” (Mediås og Telhaug 2001:30).

Foreldrene var representert i kommunens tilsynsmynd. Ifølge landsskoleloven av 1936 skulle herredene ha en tilsynsmynd på fire medlemmer. Skolestyret skulle oppnevne formannen blant skolestyremedlemmene for ett år, mens tre medlemmer med vararepresentanter ble valgt på kretsmøte for 3 år (§ 50). Tilsynsmynd i landsskolen skulle ha tilsyn med skolen og være til stede når det ble holdt årsprøver. De skulle arbeide for orden i skolen, men de kunne også få delegert myndighet fra skolestyret og bli gitt ansvar for deler av skolebudsjettet (Mediås og Telhaug 2001). Normalplanen av 1939 inneholdt en instruks for tilsynsmynd.⁶² Tilsynsmyndene hadde liten betydning for styringen av skolen, men ordningen ble opprettholdt i 1959-loven. Nemndene fikk nå fem medlemmer, hvor ett medlem var valgt av og blant skolestyrets medlemmer, ett medlem ble valgt av lærerne ved skolen og tre ble valgt av foreldre/forsørgere. Nemndene fikk fortsatt ingen myndighet i forhold til pedagogiske spørsmål, men skulle være aktive i bygging av sosiale tiltak på skolen (Michelsen 2002a). Når foreldrene mistet sin representant i skolestyret i 1959, kan det hevdes at rommet for foreldreinnflytelse ble innskrenket under arbeiderpartistaten.

De formelle endringene i den kommunale skoleorganisasjonen under arbeiderpartistaten, kan karakteriseres som institusjonell omforming. Den nasjonale skolepolitikken hadde klare

⁶² Normalplan (mønsterplan) for landsfolkeskolen, Kirke- og undervisningsdepartementet (1939).

målsetninger om likhet i utdanningstilbudet over hele landet, noe som innebar en dreining i den nasjonale politikken mot standardisering og omfordeling. Dette skulle komme landsskolen til gode. For å nå målet ble det gjennomført en rekke endringer langs den legale dimensjonen, som fikk betydning for aktørene. Fagkyndigheten som helhet ble styrket både med utbygging av skoleadministrasjon på alle forvaltningsnivåer og ved at lærerne fikk staten som forhandlingsmotpart. Selv om analysen av den legale dimensjonen indikerer at skolen ble omformet i arbeiderpartistaten, viser diskusjonen om aktørene i det lokale skolefeltet at utviklingen lokalt ikke er så entydig. Stabiliteten blant aktørene og uformell opprettholdelse av tidligere ordninger antyder både institusjonell tilbakevending og innkapsling.

Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk

Hvilken betydning fikk endringene under arbeiderpartistaten for mulighetsrommet i det lokale skolefeltet? Hvilke skolepolitiske saker var sentrale, og hvordan mobiliserte aktørene på det lokale skolefeltet? En demokratisk skole var under arbeiderpartistaten synonym med felles ordninger uavhengig av bosted. Det var ikke lenger et spørsmål om lokalt selvstyre (Michelsen 2002a).

Landsskoleloven fra 1936 la ikke opp til nye fag i skolen, men flere fag ble gjort obligatoriske. Dessuten falt kommunenes myndighet til å fastsette og utvikle egne læreplaner bort. Nå ble innholdet i skolen sentralt styrt. Videre ble det stilt strengere krav til utstyr, klassesdeling og størrelse på skolene, og mulighetene til å bestemme kretsdelinger var begrenset. Men tilsynsnemndene ble likevel beholdt (Mediås og Telhaug 2001). Tilsynsnemndenes oppgaver var å ha tilsyn med skolen. Nemndene kunne også få delegert myndighet fra skolestyret og ansvar for deler av budsjettet. Tradisjonelle konfliktområder som skolebygg og kretsinndeling ble revitalisert. Forsøk i skolen og gjennomføring av skolereformer, spesielt innføring av niårig grunnskole, mobiliserte mange aktører lokalt, ikke minst i grisgrendte strøk (Beite 1984, Eide 1985, Straumstøyl 1989, Kvist 1999). Skolereformen av 1959 forutsatte etablering av sentralskoler. Dette førte til en rasjonalisering av skolestrukturen og stor reduksjon i antallet kretser. Skolekretskonfliktene ble dermed revitalisert. Forsøk med niårig grunnskole var først og fremst en oppfordring til herredene om å heve utdanningsnivået og øke rekrutteringen fra landsbygda til høyere utdanning. Pionerene innenfor pedagogisk utviklingsarbeid var ikke lenger byene, men grisgrendte utkantkommuner (Eide 1985). Selv om det formelle handlingsrommet var innsnevret, var det mange beslutninger som måtte tas lokalt i forbindelse med utbyggingen av skolen på 1950- og -60-tallet:

”Det var den perioden da alt skulle saksbehandles, forberedes for skolestyret og gjøres klart for innføringa av den nye skoleordninga – den 9-årige skolen. Det gjaldt kretsreguleringer, skolebygg, læreplaner, skolebøker, lærertilsettinger, skoleskyss, budsjett og regnskap både for skolenes drift og alle nye skolebygg m.v.” (Mediås og Telhaug 2001:43).

Skoleinspektøren fikk en sentral posisjon i utforminga av den lokale skolepolitikken. Han var formann i skolerådet og skolestyrets sekretær med ansvar for å utarbeide innstillinger, gjennomføre vedtak og føre korrespondanse. Skoleinspektøren kunne oppnå stor anseelse i kommunen dersom han maktet å handle som leder for hele kommunen (Kjellberg 1965).⁶³ De største utfordringene hadde fortsatt herredene, der mange elever hadde lang og vanskelig skolevei, og det var problematisk å få samlet elevene til framhaldsskole eller til håndarbeids-, sløyd- og skolekjøkkenundervisning. Internatskole eller privat innkvartering var ikke ønskelig. I tillegg var det store lokale forskjeller i skolens undervisningstid, lokalt tilsyn, lærernes kompetanse og så videre. Når byene var seint ute med innføring av niårig grunnskole, skyldtes det både at behovet var mindre (Kvist 1999) og at bykommunene hadde problemer med omdanning av et veletablert system av realskoler og framhaldsskoler (Eide 1985). I tråd med grunnprinsippene for den kommunale forvaltningen, skulle imidlertid de folkevalgte styringsorganene ha avgjørelsesmyndigheten i skolefeltet. Historikeren Mette Siri Brønmo viser i en historisk antropologisk studie av arbeid og lokalmiljø i Bindal kommune hvordan denne avgjørelsesmyndigheten utgjorde et mulighetsrom for lokal politikktutforming (Brønmo 1997). Da niårig grunnskole skulle innføres i Bindal kommune i Nordland, bestemte kommunen seg for å bygge en sentralskole. Det førte med seg en bygdestrid kommunen ikke hadde opplevd maken til. Konflikten varte i mer enn 10 år, og grupperingene som oppsto i forbindelse med denne konflikten, preget samfunnet i lang tid framover. Det ble først lansert et forslag om å bygge den nye skolen midt mellom de to største bygdene i kommunen. Men det ble vedtatt i herredsstyret at skolen skulle ligge i den ene bygda. Mindretallet anket saken inn for Kirke- og undervisningsdepartementet. Samtidig gjorde herredsstyret om vedtaket og da skolen åpnet, brøt det ut streik i deler av kommunen. Streiken ble avblåst etter at det ble inngått et kompromiss. Konflikten mellom de to bygdene ble en kamp for å oppnå et levedyktig lokalsamfunn, og den mobiliserte langt flere i befolkningen enn de formelle aktørene i den kommunale

⁶³ Kjellberg (1965) skriver om hvordan en skoleinspektør i en liten kommune fikk tillit som politisk leder. Tidlig i karrieren brøt han ut av sin egen bygd i kommunen og arbeidet for at fylket skulle vedta oppførelsen av et nytt skolebygg i en krets som sto i konkurranse med den kretsen han selv kom fra. På denne måten fikk skoleinspektøren legitimitet som fagkyndig og han ble valgt til skolestyrets formann. Sammen med ordføreren og herredskassereren utgjorde skoleinspektøren det ubestridte politiske lederskapet i kommunen.

skoleorganisasjonen. Konflikten i Bindal viser hvordan skolen har vært innvevd i lokalsamfunnene og representert langt flere verdier enn grunnopplæring av barna.

Etablering av sentralskoler for gjennomføring av niårig grunnskole, ga næring til skolekretskonfliktene som fikk en ny topp noen år på 1960-tallet, jamfør konfliktene ved etableringen av fastskolen under embetsmannsstaten. Aktørene argumenterte for å ivareta lokalsamfunnet med skolekretsen som ramme. Aktørenes mobilisering handlet om tilgjengelighet til skolen, men også om identitet og tilknytning til lokalsamfunnet, med hjemstedet som det mest sentrale. Eksempelen fra Bindal viser at spørsmålet om lokalisering av skolen ble storpolitikk i kommunen. Konflikter i skolefeltet ga muligheter for aktører i skolefeltet til å bli sentrale ledere, ikke bare i skolesaker, men også for kommunen som helhet. Det viser at skolens betydning i kommunene har vært stor, tross statens innsnevring av det lokale mulighetsrommet.

Lokale aktører hadde en viss innflytelse over formingen av folkeskolen, men staten hadde fått langt større kontroll. Mens stor lokal handlefrihet hadde preget kommunene før, definerte staten nå i langt større grad kommunenes problemer og muligheter. Staten økte også kontrollen over skoledriften og bevilget mye penger til folkeskolen, først og fremst til landsskolen. Kommunene beholdt arbeidsgiveransvaret og tilsettingsmyndigheten for lærerne, men mistet mye av innflytelsen over innholdet i skolen. Staten oppmuntret kommunene til pedagogisk utviklingsarbeid gjennom en form for videreføring av det norske system. Den pedagogiske virksomheten og den finansielle støtten var styrt gjennom Forsøksrådet som hadde vide fullmakter. Krets- og lokaliseringsspørsmål var stadig aktuelle saker i små kommuner og ble ofte storpolitikk. Under arbeiderpartistaten var det utbygging av niårig grunnskole og satsing på sentralskoler som skapte debatter om lokalisering. Under venstrestaten hadde det kommunale selvstyret produsert uakseptable variasjoner i kvaliteten på skolen, slik arbeiderpartiet vurderte det. Landsskolen var kommet spesielt dårlig ut. Arbeiderpartiet hadde som ambisjon å sikre sosial utjevning, noe som spesielt herredene skulle nyte godt av. Omfordeling skulle sikre likt skoletilbud over hele landet. Staten tok dermed også grep om innholdet i skolen. Flere av de frivillige fagene ble obligatoriske, og det ble stilt strengere krav til utstyr, klassesdeling og skolestørrelse. Staten overtok de private skolene og tok på seg en større del av utgiftene til skoleverket. Forståelsen av hva som definerte en demokratisk skole var endret fra være et spørsmål om lokalt selvstyre til å dreie seg om felles ordninger uavhengig av bosted. Mulighetsrommet for utforming av en lokal skolepolitikk var dermed redusert.

Statlig regulering av skolen ble viktigere enn kommunal autonomi med skoleloven av 1959. Introduksjonene av høyere standarder i skolen på nasjonalt nivå, var med på å dreie forståelsen av en folkestyrt skole fra kommunalt til rikspolitisk nivå. Skolepolitikken dreide seg om at

kommunene skulle gi et likt skoletilbud. Relasjonen mellom stat og kommune hadde endret seg fra staten som tilrettelegger for lokal tilpasning og initiativer under venstrestaten, til staten som trekkraft for kommunal vekst og utjevning under arbeiderpartistaten. Vitenskapeliggjøring, forsøk, evaluering og design av et nytt skolesystem kom fra staten, samtidig som det ble oppfordret til lokale initiativer gjennom forsøksloven. Forsøksvirksomheten ute i skolene kan betraktes som kommunale laboratorier med normering som mål. Pedagogiske argumenter for utviklingen av skolen fikk gjennomslag ved at så mange kommuner valgte å være med på forsøk med niårig skole. Legitime interesser i det lokale skolefeltet var knyttet til lojaliteten til lokalsamfunnet, for eksempel når det gjaldt lokaliseringsspørsmål. Men også interesser som hevet seg over skolekretsen og så kommunen som en enhet, kunne være avgjørende for oppslutning om lokal politikk (jf. Kjellberg 1965).

I henhold til Pages begreper om relasjonen mellom staten og lokalstyret, kan utviklingen karakteriseres som en forskyvning fra lokalisme under venstrestaten mot sentralisme under arbeiderpartistaten. Målene for skolen ble forskjøvet. Nå la staten vekt på enhet og likhet. Utviklingen kan slik sett karakteriseres som en omformingsprosess. Det lokale handlingsrommet synes kraftig begrenset under arbeiderpartiets skolestat (Slagstad 1998). Årsakene til dette var at de store forskjellene i folkeskolen stred imot målet om at alle barn skulle ha rett til lik utdanning. Men bildet var ikke entydig. På den ene siden kan en se på arbeiderpartistaten som en periode preget av strengt statlig tilsyn. På den andre siden kan en tolke lokalstyrets rolle som skolestyre i statlig tjeneste. En studie av tillit mellom forvaltningsnivåene, viser hvordan kommunene i denne perioden kan forstås som *forvaltningskommuner* integrert som en del av det totale forvaltningsapparatet (Fimreite et al. 2004, se også Flo 2004). Det kan hevdes at lokalsamfunnets aksess til det sentrale nivået var redusert med standardiseringskravene. Men det kan også argumenteres for at tilgangen til det sentrale nivået var enklere for enkelte aktører i det lokale skolefeltet. Selv om sentralisme ble prioritert framfor lokalisme, hadde fortsatt lokalstyret ansvar for mange oppgaver i skolen. Kommunene som drev forsøk, hadde ofte direkte kontakt med Kirke- og undervisningsdepartementet. Lærernes fagorganisasjoner vokste seg større og mer innflytelsesrike, og etableringen av en fagsektor styrket skoleorganisasjonens kontakt med regionalt og sentralt nivå. En avgjørende faktor, spesielt for landsskolen, var de økte overføringene fra staten til skolen. Det innebar at fattige herreder i praksis fikk langt større muligheter for utvikling av skolen under arbeiderpartistaten enn under venstrestaten, som var preget av lokalisme, men der kommunene ikke hadde økonomi til å utnytte handlingsrommet. Det er vanskelig å gi en entydig karakteristik av skolens utvikling under arbeiderpartistaten. Hvilke begreper som fungerer best, er avhengig av hvilket nivå som analyseres. Utviklingen

innenfor skoleområdet synes best karakterisert som omforming, men utviklingen var også preget av at elementer i eksisterende lokalstyreordninger ble opprettholdt med mindre endringer. Dessuten kan det argumenteres for at målet for skolen i stor grad var uendret: en skole for alle uansett sosial og geografisk tilhørighet. Utviklingen kan derfor også karakteriseres som en institusjonell lagleggingsprosess. Innsnevring av det lokale handlingsrommet kombinert med storstilt økonomisk satsing på landsskolen, innebar at aktørene i det lokale skolefeltet i praksis kunne få større innflytelse over skolepolitikken under arbeiderpartistaten enn under venstrestaten der friheten var stor, men muligheten til å utnytte den var svært liten.

Arbeiderpartiregimet kan oppsummeres som en periode med sosial utjevning og omfordeling mellom by- og landsskolen. Kvaliteten i skolen skulle heves gjennom standardisering og nasjonal normering. Profesjonaliseringen innenfor skolen fortsatte, med styrking av fagorganisasjonenes rolle og vitenskapeliggjøring, blant annet gjennom reformer i skolen. Kommunene ble fortsatt oppmuntret til forsøk og modernisering i skolen, etter initiativ og finansiell støtte fra staten. Men kommunenes rolle var først og fremst å tilpasse den nasjonale politikken til lokale forhold. Grensene mellom staten og kommunene ble utydelige i denne perioden. Den tette relasjonen staten og kommunene karakteriserer statsviteren Francesco Kjellberg (1965, 1988) som integrasjon.

Lokal frihet og statlig styring - frislepp under tvang?

Overgangen til et nytt regime kan ikke tidfestes ved endringsskapende hendelser, slik som inngangene til embetsmannstaten, venstrestaten og arbeiderpartistaten. Hyppigere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer, fra 1970-tallet av, er de første tegn til regimeendring i Norge. Arbeiderpartistaten hadde sikret økonomisk omfordeling, og alle kommunene hadde fått niårig grunnskole og nye skolebygg. Samtidig var det bred enighet om at veksten i offentlig sektor måtte bremses (se for eksempel Hagen og Sørensen 1997:44). Dette skal vi se på muligheter for å fristille kommunene på nytt.

I sin bok om modernisering i Norge, *De nasjonale strateger* (1998), beskriver Slagstad perioden etter arbeiderpartistaten som preget av skiftende fronter. Opposisjonen mot arbeiderpartiregimet oppsto, ifølge Slagstad, flere tiår tilbake i arbeiderpartistaten og var ikke en samlet kritikk, men kom blant annet fra arbeiderpartiets egne kretser, fra den partipolitiske opposisjonen og fra akademia. Slagstad vektlegger ambivalensen som preger perioden etter arbeiderpartistaten gjennom begreper som ”markedsteknokratisme” og ”demokratisk kapitalisme”. Ambivalensen finner vi igjen ved å se på bidrag fra norsk forskning, både innenfor skoleforskningen og kommuneforskningen. Neoliberalisme eller nyliberalisme er mye brukt i den internasjonale

litteraturen som kjennetegn ved perioden fra 1980-tallet og fram til i dag (se for eksempel diskusjonene i Dean 1999, Neumann and Sending 2003) og om de overordnede endringer i offentlig sektor de siste tiårene (Rhodes 1997, Christensen og Lægveid 2001, 2002, 2004, Salamon og Elliot 2002). Nyliberalismen knyttes først og fremst til den politiske høyrebølgen som skyllet over en rekke land i Vesten fra slutten av 1970-tallet (Skarpenes 2004). Margaret Thatcher, som ble statsminister i Storbritannia i 1979, og Ronald Reagan, president i USA fra 1981 regnes som de fremste representantene for denne nye liberalismen. Også i Norge blåste en vind fra høyre - om enn ikke så kraftig som i USA og England - og i 1981 fikk Norge en høyreregjering ledet av statsminister Kåre Willoch. Ideologisk sett innebar nyliberalismen en tilbaketrukket stat og et fritt marked basert på tilbud og etterspørsel. Politikken var preget av markedsorientering i offentlig sektor, deregulering gjennom privatisering av offentlige bedrifter og virksomheter og nedskjæring av velferdsstatsordninger. Den internasjonale trenden i omforming av offentlig sektor, med stort mangfold av løsninger, har blitt kategorisert under merkelappen "New Public Management" (NPM). Fra 1980-tallet av har så å si alle deler av offentlig administrasjon i Norge gjennomført markedsorientering og reorganisering etter mønster fra det private næringsliv, i større og mindre grad.

Kritikk av profesjonenes makt i samfunnet er et sentralt kjennetegn ved nyliberalismen (Karlsen 1993, Grove og Michelsen 2005). Profesjonene ble ikke lenger sett som de sentrale kreftene i velferdsstatens utvikling, men som et offentlig styringsproblem (Torgersen 1994), og bremseklosser for fornyelsen av offentlig virksomhet (Fauske 1991). Profesjonskritikken retter seg mot flere forhold. For det første pekes det på et mulig misforhold mellom yrkenes kunnskapsgrunnlag og de oppgaver de er satt til å løse. Det skyldes at profesjonene beskytter sin posisjon i samfunnet gjennom selv å definere kompetansekravene til yrket. Dernest kan det oppstå kompetanseoverlapping og konflikter mellom yrkesgrupper i grenseflaten mellom profesjonenes kompetanseområder. Kritikerne ser det også som problematisk at profesjonene har rett til selv å definere skillet mellom faglige og ikke-faglige oppgaver (Erichsen 1996). I yrkesutøvingen tar profesjonsutøverne beslutninger som gjelder spørsmål av politisk art på ikke-faglige og ikke-rettslige premisser. Konsekvensen er at profesjonenes maktutøving kan virke som en trussel mot demokratiet og individenes rettssikkerhet (Eriksen 2001).

Motsatsen til beskrivelsen av tiden etter arbeiderpartistaten som preget av liberalisering og deregulering, er synet på det politiske regimet som et *rereguleringsregime*. Rereguleringsperspektivet tar utgangspunkt i at graden av statlig styring ikke er svekket, kanskje heller tvert om, men statens styringsmidler er endret. Ifølge Michael Power (1997) og Christopher Hood (1999) er Vesten preget av at staten styrker tilsyns-, kontroll- og rapporteringsfunksjonene innenfor offentlig

sektor. I rereguleringsperspektivet ligger en forståelse av at statlige sektorinteresser søker å kompensere det de oppfatter som et styringstap som følge av fristilling og desentralisering (se for eksempel Fimreite et al. 2004). Behovet for kontroll som følger av desentralisering, representerer en form for dobbeltbevegelse (Johnsen 2000, Pollitt og Bouckaert 2000, Helgøy og Serigstad 2004), i noen sammenhenger omtalt som et autonomiparadoks (Verhoest et al. 2004) og i andre sammenhenger som sentralisert desentralisering (Hogget 1996).

Forskningen om skole og lokalstyre er også preget av ambivalens. Både nyliberalisme- og rereguleringsperspektivene bærer i seg en dobbelthet som vektlegger motstridende utviklingstrekk innenfor forskningsfeltene. Først mot slutten av forrige århundre mistet skoleforskernes idealisering av enhetsskolen kraft som fortolkning av den skolepolitiske utviklingen i Norge. Skolen kunne ikke lenger karakteriseres som en stadig større suksess som utjevnet sosiale og geografiske forskjeller, og ga alle barn, uansett forutsetninger, et likeverdig opplæringstilbud. Pedagogene søkte etter nye forståelsesformer (Karlsen 1993). Nyliberalismen ble en av merkelappene også skoleforskere tok i bruk for å forstå skolens utvikling (se for eksempel Karlsen 2002, 2003). Pedagogene Mediås og Telhaug fremhever også endringen fra Arbeiderpartiets planleggingsregime mot et mer markedsorientert og mindre statsentrert regime (Mediås og Telhaug 2001). Hovedtendensene her er økt lokal frihet og markedsorientering, der skolen har mistet statlig beskyttelse. Oppfatningen av at nyliberalismen gjennomtrenger hele samfunnet, er imidlertid omstridt også blant forskerne. Slagstad (1998) understreker hvordan den statlige skolepolitikken faktisk skiller seg fra de fleste andre politikkområder på 1990-tallet ved at staten, med statsråd Gudmund Hernes som sjefsreformator, på ingen måte drev med fristilling, men styring gjennom detaljregulering. Telhaug og Mediås (2003) er opptatt av den norske *eksepsjonalismen* som preger grunnskolereformen Reform 97 (R97), ved at staten styrker styringen av undervisningen. Skoleforskningen gjenspeiler også en tvetydighet i utdanningspolitikken. På den ene siden preges forskningen av frykten for at desentralisering fører til undergraving av skolen og økt variasjon (se for eksempel Engeland 2000). Når kommunene fikk kontroll med skolen, ville standardiseringen bli reversert og potensialet for forskjeller mellom kommunene bli stort, var kritikken. På den andre siden har skoleforskere en forståelse av at statens innstramning i styringen av innholdet i skolen, har trukket lærerrollen i retning av en funksjonærrolle (se for eksempel Imsen 1997, Hovdenak 2001, Østerud et al. 2001). Lennart Svensson påpeker på den andre siden at forventningene til den profesjonelle læreren er endret, fra formelle kriterier som utdanning og yrkeserfaring til personlig kompetanse og tillit (Svensson 2006). Tvetydighet preger også kommuneforskningen. Kjellberg, blant andre, var opptatt av at desentralisering ville gi lokalstyret større albuerom (Kjellberg 1991). Andre kommuneforskere stiller spørsmål ved om

staten faktisk er bærer av nyliberale idealer. Kommunenes oppgavetilfang har, i motsetning til hva en skulle forvente innenfor et nyliberalt regime, økt betraktelig siden 1970-tallet, og det stilles stadig sterkere krav om kommunal effektivisering av tjenestetilbud. Prinsippet om rammestyring blir i praksis fulgt opp av detaljstyring (Offerdal og Aars 2000). Slik kan kommunene bli *effektueringskommuner* for gjennomføring av nasjonal politikk (Fimreite et al. 2004).

Når tvetydighet er karakteristisk for forskningen om skole og lokalstyre, er det kanskje nettopp fordi det sentrale kjennetegnet ved det politiske regimet som har avløst arbeiderpartistaten, handler om tvetydighet. Perioden etter arbeiderpartistaten er preget av en åpenhet for å utvikle ulike nye styringsformer innenfor ulike politikkområder, og skolen preges både av deregulering og reregulering. I analysen av det lokale skolefeltet velger jeg å knytte bruddet med arbeiderpartistaten til nye lover for lokalstyret og for skolen som ble vedtatt på 1990-tallet, Kommuneloven i 1992 og Opplæringsloven i 1998. Kommuneloven gir kommunene frihet til å velge de organisasjonsløsninger som best ivaretar kommunenes oppgaver. Opplæringsloven er en tilpasning til kommuneloven, men sammen med den forskriftsfestede læreplanen (L97) bar loven samtidig bud om styrket statlig styring av innholdet i skolen. Lovverket signaliserer også en tvetydighet: økt lokalisme og økt sentralisme. Hvordan har økt formell frihet for kommunene virket inn på det lokale skolefeltet? Er økt frihet også en konsekvens av de formelle endringene? Har det ført til endringer i relasjonene mellom aktører i feltet? Er skolefeltet preget av variasjon eller av felles løsninger blant kommunene? Utnyttes mulighetsrommet på ulike måter? Dette er sentrale spørsmål jeg vil drøfte videre i dette avsnittet.

Den legale dimensjonen: lovverket og skolen

Reformene i lokalforvaltningen i perioden 1970-1992 karakteriseres av kontinuitet i problemdefinisjoner og målsetninger om desentralisering og fristilling fra statlig regelverk. Fram til 1985 var reformene preget av en skrittvis og pragmatisk strategi: på den ene siden tok de hensyn til interesser knyttet til det kommunale selvstyret, på den andre siden la de vekt på sektorspesifikke særtrekk og tradisjoner. Tross endringer i den forvaltningspolitiske organisasjonsstrukturen, ble ikke særlovgivingen i de ulike sektorene satt under press. Særstillingen til den kommunale skoleadministrasjonen ble opprettholdt. Med innføring av nytt inntektssystem for kommunene i 1986, var målet at rammefinansiering skulle fremme kommunal selvråderett i prioriteringen mellom sektorer. Lov om frikommuner som kom samme år, var nok et ledd i desentraliseringen. Loven åpnet for forsøk som pekte mot større frihet for kommunene i organiseringen av den kommunale virksomheten. I tillegg introduserte regjeringen et program for fornyelse i 1987, "Den nye staten", med nye styremåter preget av målstyring, virksomhetsplanlegging og regelforenkling tilpasset modeller fra næringslivet (Engeland 2000).

Den nye kommuneloven som ble vedtatt i 1992, hadde sin bakgrunn i frikommuneforsøket. Intensjonen var å styrke kommunens rolle og selvstendighet i forhold til staten. Kommunene fikk større valgmuligheter i organisering av det lokale politisk-administrative apparatet. Det ble sett som en løsning for å revitalisere det lokale folkestyre (Kjellberg 1991). Dette var også i tråd med den internasjonale utviklingen. Loven ga rom for endringer i, og variasjoner mellom, kommunene. Friheten til å velge lokale organisasjonsløsninger ble i større og mindre grad oppfattet som oppfordringer til å eksperimentere; nå skulle ikke kommunene være statstjenere lenger, men innovative stifinnere (Baldersheim 1987, 1993). Fra statens side var Kommunaldepartementet samordnet i en helt annen grad enn før, og ønsket å fremme en konsistent forvaltningspolitikk for å gi rom for kommunal helhetstenkning. Også tilpasninger av særlovene til lokalstyrelovene, ga muligheter for å styrke helhetstenkningen i kommunene (Ot.prp. nr 59 (1992-93)). Lovendringene innebar økt lokalt handlingsrom i organiseringen av skolen. Kommunene ble stilt fritt til selv å velge hvordan de ville organisere skolen og bestemme hvilket organ som skulle behandle skolesaker, for det var ikke lenger lovpålagt med et eget organ som utelukkende skulle behandle skolesaker. Kommunene ble også gitt økt frihet til å administrere skolen etter lokale behov. Det fikk særlige konsekvenser i skolesektoren, der det før hadde vært spesifisert i grunnskoleloven at det skulle være en skolesjef i kommuneadministrasjonen. Skolesjefens posisjon hadde vært særegen. Skolesjefposisjonen representerte en spesiell kopling mellom krav til fagkompetanse, plassering i organisasjonen og praksis fra skolen. Det som ble igjen etter lovendringene var kravet til pedagogfaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Skole som ansvarsområde, kunne etter den nye loven bli organisert sammen med andre saker eller tjenester, eller området kunne deles. Det som fortsatt var spesifikt og unikt for skolen var formelle krav til ledelsen ved den enkelte skole. Rektorposisjonen ble beholdt, selv om definisjonen av skoleledelse ble trukket mer i retning av generell ledelsesfilosofi. Men det er fortsatt krav til at rektor skal ha pedagogisk kompetanse og erfaring fra skolen.

Reform 97 (R97) var betegnelsen på grunnskolereformen fra 1997. Omfanget av reformen ble gjenspeilet i ambisjonene til myndighetene: R97 innebar en utvidelse av skolens ramme i flere retninger ved at skolen skulle være et virkemiddel for en rekke ulike mål. I Stortingsmelding nr 40 (1992-93) het det at reformen skulle være en skolereform, en barnereform, en familierreform og en kulturreform. *Skolereformen* dreide seg om innføring av 10-årig grunnskole, skolestart for seksåringer og et nytt læreplanverk (L97). L97 representerte en mer radikal endring av skolens innhold og av lærer- og elevrollene enn tidligere omarbeidinger av læreplanene (Gundem og Karseth 1998, Broadhead 2001). Reformen skulle også være en *barnereform* som ga skolen medansvar for å gi barn impulser gjennom lek og læring, spesielt gjaldt dette seksåringene som nå

ble innlemmet i skolen. *Familieformen* dreide seg først og fremst om utbygging av skolefritidsordninger (SFO), som gjorde skolen til et heldagstilbud, slik at foreldre hadde et tilbud til barna i arbeidstiden. *Kulturreformen* gjaldt målet om å inkludere kulturen i nærmiljøet som del av skolehverdagen (St.meld. nr. 40 1992-93). Reformen vektla også et prinsipp om tilpasset opplæring for alle og inkluderte med dette alle barn i skolepliktig alder. At skolepolitikk ble koplet til familiepolitikk, til barne- og oppvekstpolitikk og til kulturpolitikk, varslet en endring av sektordefinisjonen. De klare skillene mellom sektorene var i ferd med å bli brutt ned.⁶⁴ I etterkant har feltet blitt ytterligere utvidet ved at barnehagene ble innlemmet i Utdannings- og forskningsdepartementet⁶⁵ i 2005. Mange kommuner valgte *oppvekstetat* og *oppvekstutvalg* som nye organisatoriske enheter med ansvar for skole- og oppvekstsaker, da de ble gitt anledning til selv å velge organisasjonsløsninger. Oppvekstetaten og oppvekstutvalget kan forstås som en måte å opprettholde symmetrien mellom kommuneorganisasjonen og den statlige politikken.

Grunnskoleloven som særlov ble erstattet av *Opplæringsloven* for grunnskole og videregående skole fra 1999. Loven var en systematisering av endringene i R97 og en spesifisering av den utvidete skolesektoren. Den nye loven ble underlagt og tilpasset kommuneloven. Opplæringsloven opphevet en rekke bestemmelser om hvordan kommunen skulle organisere skolesektoren, samtidig som den opprettholdt begrensningene fra R97. Samordning og koordinering mellom ulike politikkområder fremsto som en forutsetning for å realisere det kommunale selvstyret. Forslag om å endre kvalifikasjonskravene til rektor ved å fjerne krav til lærerutdanning og/eller praksis fra skolen, fikk imidlertid ikke gjennomslag (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)).⁶⁶ Kommunene fikk formell innflytelse over læreplanen, men på hvilken måte var uklart, fordi det ikke var et styringsmandat knyttet til kommunenivået i forbindelse med læreplanen (Engeland 2000). Kommunene ble også oppmuntret til å definere satsings- og utviklingsområder og å stimulere til allsidig utviklingsarbeid. Utformingen av Opplæringsloven tydeliggjorde tvetydigheten i politikken. Loven opprettholdt begrensningene fra R97, samtidig som den tilpasset seg Kommuneloven.

I 2003 og 2004 ble en rekke nye reformer iverksatt i grunnopplæringen. Forhandlingsansvaret for lærerne ble ført tilbake til kommunene fra staten, friskoleloven⁶⁷ ga større muligheter for å etablere private skoler med offentlig støtte, og det ble innført forsøk med fritt skolevalg. Et departementsnedsatt utvalg, *Kvalitetsutvalget*, som hadde i oppdrag å vurdere kvaliteten i

⁶⁴ Karianne Fjeldstad viser i hovedoppgaven sin fra 1999 hvordan barnehagetradisjonen og skoletradisjonen møttes i Reform 97 gjennom kompromisset om at småskoletrinnet skulle inneholde "det beste" fra begge sektorene (side 187-188 i Fjeldstad 1999).

⁶⁵ Fra 1.1.2006 endret departementet navn til Kunnskapsdepartementet.

⁶⁶ Lærerorganisasjonene var svært uenig i forslaget om at kravene til rektors kvalifikasjoner skulle endres i retning av generell lederkompetanse.

⁶⁷ Lov om frittstående skolar (friskolelova).

grunnskolen, la fram sin rapport *Førsteklasses fra første klasse* sommeren 2003.⁶⁸ På bakgrunn av dette arbeidet lanserte så Utdanningsdepartementet en strategi for kvalitetsheving i skolen, *Kultur for læring*.⁶⁹ Nasjonale tester i basisfagene norsk, engelsk og matematikk ble innført i 2004. Elevene skulle testes tre ganger i løpet av grunnskolen. En ny læreplan, *Kunnskapsløftet*, ble innført høsten 2006.⁷⁰ Med regjeringsskiftet høsten 2005, da samarbeidsregjeringen ”Bondevik II” ble erstattet av den ”rød-grønne” regjeringen Stoltenberg, fulgte modifisering og stopp for noen av de nye reformene. Praktiseringen av friskoleloven ble strammet kraftig inn, de nasjonale testene ble midlertidig stoppet og ordningen omarbeidet, og læreplanen Kunnskapsløftet ble revidert. Langs den legale dimensjonen ble stat-lokalstyrerrelasjonen endret i retning av økt grad av lokalisme, gjennom at kommunene og skolene fikk større innflytelse over skolens innhold, men også av sentralisme ved at staten intensiverte kontrollaspektet.

Formidlingen mellom staten og lokalstyret

I forrige avsnitt viste jeg hvordan lovverket for skolen og lokalstyret etter arbeiderpartistaten har vært preget av tvetydighet, av nyliberalisme og reregulering. I dette avsnittet skal jeg gå nærmere inn på hvordan denne tvetydigheten også har preget formidlingen mellom det statlige nivået og lokalstyret. Jeg vil først vise hvordan finansieringen av skolen har blitt endret gjennom et nytt overføringssystem. Deretter diskuterer jeg hvordan statens tilsyns- og kontrollformer er blitt endret. For det første har utdanningsdirektøren fått en ny rolle på regionalt nivå. For det andre er nye tilsyns- og kontrollformer introdusert gjennom blant annet rapporteringssystemene *Kommune Stat Rapportering* (KOSTRA)⁷¹ og *Grunnskolen informasjonsystem* (GSI).⁷²

I 1986 ble det iverksatt et nytt overføringssystem fra staten til kommunene. De fleste formålsrettede tilskuddsordningene ble avskaffet og erstattet av en samlet rammeoverføring (Bukve 1993). Rammeoverføringen skulle ivareta inntektsutjevningen mellom kommunene ved å sikre kommunene både tilstrekkelige inntekter og kostnadsutjevning (Hagen and Sørensen 1997). Utgiftsutjevningen skulle kompensere for ulikheter i befolkningssammensetning og produksjonskostnader, mens inntektsutjevningen var tilskudd som skulle bidra til å jevne ut inntektsforskjeller mellom skattesvake og skattesterke kommuner. Inntektsutjevning skulle også gi minsteinntektskommuner insentiver til å forbedre eget inntektsgrunnlag. Tilskuddet ble beregnet ut fra gjennomsnittlige skatteinntekter (ibid. s. 117).⁷³ Politikken bak

⁶⁸ NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*.

⁶⁹ St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*.

⁷⁰ Kunnskapsløftet. Læreplaner for gjennomgående fag i grunnskolen og videregående opplæring.

⁷¹ <http://www.ssb.no/kostra/>

⁷² <http://www.wis.no/gsi/>

⁷³ Se også Kommunal- og regionaldepartementet: *Generell omtale av løpende inntektsutjevning*, <http://odin.dep.no/krd.>

rammeoverføringene var at kommunene selv skulle kunne prioritere hvordan de ville bruke tilskuddene, når tilskuddene ble beregnet samlet for de ulike sektorene. Men ifølge statsviterne Offerdal og Aars (2000) bruker staten likevel i økende grad øremerkede tilskudd for å sikre ivaretagelse av bestemte oppgaver.

Hvilken betydning har overgangen til rammefinansiering fått for den lokale skolen? Også i synet på overføringssystemet finnes ulike perspektiver innen kommuneforskningen. Kjellberg har understreket det prinsipielt viktige ved å gi kommunene frihet til selv å prioritere mellom ulike kommunale oppgaver (Kjellberg 1991). Fimreite med flere påpeker at staten pålegger kommunene nye oppgaver uten at rammebevilgningene følges tilsvarende opp. Dermed får kommunene i praksis ikke muligheter til selv å prioritere, men blir *effektueringskommuner* for gjennomføring av nasjonal politikk (Fimreite et al. 2004). Mens arbeiderpartistatens økonomiske politikk tilstrebet økonomisk utjevning gjennom omfordeling og øremerkede tilskudd, er det i dag opp til kommunene å prioritere fordelingen av overføringene. I praksis kan det innebære at rike kommuner får et mer utvidet mulighetsrom, mens fattige kommuner får et mer begrenset mulighetsrom for utforming av lokal politikk. I tillegg har staten iverksatt en rekke støtteordninger for å stimulere kommunal aktivitet på bestemte områder, for eksempel har staten opprettholdt finansielle ordninger for stimulering av pedagogisk utviklingsarbeid ved å gi noen skoler status som demonstrasjons- eller bonusskoler. Disse ordningene skal inspirere kommunene til å prioritere skolen som oppgave på samme måte som det norske systemet.

Økt frihet til kommunene synes å ha aktualisert behov for økt statlig kontroll (Power 1997, Johnsen 2000, Christensen et al. 2002, Helgøy og Serigstad 2004). Hvordan har behovet for å styrke statens kontroll fått betydning for kontakten mellom staten og kommunene? Kommuneloven vektlø betydningen av desentralisert styring av grunnskolen, men desentraliseringen ble balansert ved innstramminger i den statlige skoleforvaltningen:

”For å kunne opprettholde en nasjonal skolepolitikk i en desentralisert forvaltningsstruktur var det derfor nødvendig å foreta visse omorganiseringer på nasjonalt nivå, dvs. en konsentrasjon av makt til departementet.” (St. meld. nr 37 1990-91)

Ifølge Øystein Engeland (2000), markerte avviklingen av kollegiale organer på sentralt nivå slutten på en tradisjon der den nasjonale skolepolitikken er utformet som et anliggende mellom staten og lærerne, ikke staten og skoleeier. For lærenes del fikk profesjonskritikken den følgen at en rekke arenaer der lærerorganisasjonene hadde hatt stor innflytelse ble lagt ned og makten ble konsentrert i departementet (Helgøy 2001, Rovde 2004, Grove og Michelsen 2005). I perioden 1982 til 1992 ble fagkyndigheten på sentralt nivå posisjonert på en ny måte, ved at Forsøksrådet (1982), Grunnskolerådet (1992) og Skoledirektørembetet (1992) ble avviklet til fordel for en

sentralisering av den statlige skoleadministrasjonen til departementet. Oppgavene til Forsøksrådet og Grunnskolerådet stort sett ble overtatt av departementet. Med nedleggningen av Forsøksrådet markerte Kirke- og undervisningsdepartementet en viktig kursendring i sin fornyelsesstrategi. Staten tok sikte på å tone ned den sentrale styringen av utviklingsarbeidet i skolen til fordel for en stimulering av lokale initiativ. Skoledirektørembetet ble erstattet med et statlig regionalt utdanningskontor styrt direkte av departementet. I tillegg til grunnskolen, fikk utdanningsdirektøren ansvar for videregående skole, høyskole og voksenopplæring. Fortsatt var oppgavene en kombinasjon av veiledning og tilsyn (Kvist 1999), og med et visst frirom for utdanningsdirektøren til selv å foreta prioriteringer for hvordan oppgavene skulle løses innenfor regionen (Helgøy og Serigstad 2004). Da Statens utdanningskontor ble plassert inn under Fylkesmannen som en egen avdeling i 2003, ble rollen endret med større vekt på tilsyn og kontroll, og utdanningsdirektørens nye rolle kan forstås som et tilsyns- og kontrollorgan innenfor et statlig overtilsyn. Behovet for å styrke tilsyns- og kontrollaspektet på regionalt nivå, kan knyttes til kommunenes økte ansvar for organiseringen av skolen og til dreiningen i det nasjonale læreplanarbeidet mot større fokus på mål og mindre fokus på undervisningsmetoder (Helgøy og Homme 2006). I 2004 ble det opprettet et utdanningsdirektorat på statlig nivå. Utdanningsdirektoratet er Kunnskapsdepartementets utøvende organ som har det overordnede faglige ansvaret for tilsyn med opplæringen, samt forvaltningen av embetsstyringen og sentrale lover og forskrifter. Opprettelsen av Utdanningsdirektoratet understreker statens styrking av kontrollen med kommunenes skoledrift. Staten har også andre måter å kontrollere kommunenes styring av skolene på. KOSTRA og GSI er eksempler på fjernstyring gjennom alternative informasjonskanaler. Her kan staten kontrollere gjennomsnittsutgifter til hver enkelt skole og hver enkelt kommune. I tillegg gir informasjonssystemene muligheter for å sammenligne skoler og kommuner. Mekanismene for sammenligning er dessuten tilgjengelig for alle. Økt frihet i kommunene kan føre til forskjeller, og sammenligninger kan føre til press for oppretting av skjevheter.

Formidlingen mellom staten og lokalstyret preges av ambivalens. Mens endringer i finansieringsordningene innebærer økt lokalisme, er styrkingen av tilsyn og kontroll tegn på økt sentralisme. Desentralisering på ett område, medfører behov for sentralisering på et annet: staten må vite hva kommunene gjør.

Aktørene i det lokale skolefeltet

Lærerne har vært nært knyttet til ideologien om enhetsskolen, de har støttet - og nytt godt av - skolepolitikken i arbeiderpartistaten. Generelt sett kan det hevdes at lærerorganisasjonene var

skeptiske til endringene i skolepolitikken fra 1980-tallet av (Rovde 2004, Grove og Michelsen 2005). Olav Rovde beskriver endringene i lærernes status slik:

”Frå å vere åndshøvdingar og blant dei fremste kulturpersonlegdomane i sine lokalsamfunn vart lærarane reduserte til yrkesutøvarar på linje med andre. Bakgrunnen for dette låg opp i dagen. I det utdanningssamfunnet som utvikla seg, merkte ikkje lærarane seg lenger ut når det gjaldt kunnskap og lang utdanning. Og slett ikkje når det gjaldt løn. [...] Utviklinga gjekk [...] i retning av at læraryrket vart meir og meir likt andre yrke. Organisasjonen var i denne samanhengen med på å spinne lærarane fast i deira eige nett. Når lønskampen fekk forrang, vart også Lærarlaget meir likt andre fagorganisasjonar” (Rovde 2004:353).

Med fokus på lønnskamp hadde også lærerne tapt sin posisjon som åndshøvdingar. I dette avsnittet vil jeg spesielt legge vekt på hvordan fagkyndighetens posisjon i den omkonstruerte skoleorganisasjonen, er endret. Med ny kommunelov ble mulighetene for lokalt bestemte omforminger av den kommunale skoleorganisasjonen store. Friheten til å skreddersy organisatoriske løsninger i hver enkelt kommune ga stort rom for variasjon av den organisatoriske plasseringen av skolesaker og i defineringen av sakene. De sentrale virkemidlene kommunene har tatt i bruk for å fremme helhetsorientering i kommunepolitikken, kan forstås som ulike former for løsrivelse. Avviklingen av formelle ordninger kan ses på som avvikling av forskansninger som beskyttet skolen. Nye løsninger fikk konsekvenser for organiseringen og for aktørenes ressurser og muligheter til å handle. Det ble åpnet opp for en rekke alternative løsninger, alt etter kommunenes kreativitet, fra å fortsette omtrent som før til å omkonstruere aktørene i den kommunale skoleorganisasjonen. Hvilken betydning fikk løsrivelsen for aktørene i det lokale skolefeltet? Jeg vil først vise hvordan forholdet mellom administrasjon og politikk ble endret i kommunene og hvilken betydning det har fått for politikere og fagkyndigheten som aktører. Deretter vil jeg gi eksempler på hvordan skoleorganisasjonen formelt er blitt omkonstruert, og hvordan det så kan inkludere og ekskludere aktører fra den skolepolitiske arenaen.

Hva slags betydning har reorganiseringen fått for aktørene? Først og fremst har reorganiseringen fått betydning for hvilke former for kompetanse som er nødvendig og hensiktsmessig i behandlingen av saker. Dernest kan reorganisering ha endret mulighetene for aktørene til å definere saksprosessen og hva som er det sentrale innholdet i sakene. Dette har i tråd med beslutningsteori også betydning for utfallet av en sak (Olsen 1972, March og Olsen (red.) 1979). Fram til den nye kommuneloven kom i 1992, ble en organisatorisk kopling mellom fag og politikk som oftest sett som en fordel. I tråd med sektororganiseringen oppsto arenaer der fagkyndigheten fikk en spesiell plass, og det resulterte i tette koplinger mellom fagkyndighet og politikk. Det ble etter hvert stilt spørsmål ved den tette kontakten mellom fagkyndigheten og

politikerne i sektoren, fordi den fremmet en sektoridentitet (Stava 1993). Et ønske om mer helhetstenking i kommunene kunne trues av at aktørene hadde utviklet sektoridentiteter. Her har skolen blitt trukket fram som eksempel på en sektor med utvikling av sterk sektoridentitet blant aktørene. Et nytt blandingsforhold mellom fagkyndighet og politikk ble derfor mulig etter kommuneloven og opplæringsloven. Gjennom hele den norske skolehistorien, fram til langt ut i arbeiderpartiregimet, var fagkyndighet sett på som en ressurs i kommunepolitikken. Det å være lærer ble for eksempel sett på som en spesielt relevant kompetanse for medlemmer i skolestyret. Lærenes fagkyndighet ga dem tyngde til å uttale seg i skolespørsmål. Utviklingen ble preget av en tiltakende tendens til at faglig kompetanse ikke lenger var en fordel, men ble sett på som et habilitetsproblem. Profesjonene har ikke lenger talerett i utvalg/komiteer som behandler saker innenfor deres fagområde, og rektorene har dermed ikke talerett i utvalg/komiteer som behandler skolesaker, slik det var vanlig tidligere. Politikk og administrasjon skulle ikke blandes sammen, men ha ulike funksjoner innenfor lokalstyret. Administrasjonen skal forberede saker slik at politikere kan fatte vedtak til kommunens beste, og deretter se til at vedtakene blir satt ut i livet. Organiserte arenaer som fremmer sektoridentitet er i mange kommuner blitt formelt fjernet.

Sektor har vært et sentralt element i kommuneorganisasjonen. Det syntes som om sektoren fremmet en felles identitet mellom politikere og administrasjonen internt i sektoren. Når politikere skulle ivareta helhetssyn og ikke knytte seg for sterkt til enkeltsektorer, ble sektoridentiteten definert som et problem. Målet ble derfor å erstatte sektorpolitikere med politikere som så på den kommunale helheten, også i behandlingen av saker på et bestemt tjenesteområde. Da var det viktig at politikere ikke lot seg styre av sektoradministrasjonen.

I praksis har kritikken av hovedutvalgsmodellen gitt ulike organisasjonsmessige utslag i kommunene. Kommunene har valgt ulike former for spesialisering for politisk organisering av skolesaker etter lovendringen. Jeg skal gi noen eksempler på variasjonen her. I noen kommuner har en fortsatt med et tilnærmet ”gammeldags” skolestyre, mens den andre ytterligheten er kommuner der kommunestyret helt har overtatt ansvaret for skolesaker. Det er i hovedsak to prinsipper som ligger til grunn for hvordan kommunene har reorganisert skoleorganisasjonen: formål og funksjon. Det mest vanlige eksempelet på formålsorganisering er en *utvidelse* av skoleorganisasjonen til en oppvekstorganisasjon. Det innebærer at skolen er blitt plassert sammen med andre kommunale oppgaver som har med barns oppvekst å gjøre. Slik blir tradisjonelt atskilte saksfelt koplet sammen. Endring fra skoleorganisasjon til oppvekstorganisasjon kan forstås som en marginal utvidelse, og kan karakteriseres som institusjonell laglegging. *Funksjonsorganisering* er en mer radikal løsning og omfatter oppdeling av skoleorganisasjonen, ofte etter kategorisering av saker som *plan* eller *drift*.

Den hyppigst valgte måten å organisere skole på i tråd med utvidelse til oppvekstorganisasjon er innenfor et eget ”oppvekstutvalg”. Denne formen for organisering gjenspeiler endringene i sektorgrensene på statlig nivå parallelt med R97. Ut fra en antakelse om at formell organisering har betydning, vil implikasjonene av de nye organisasjonsformene være at saksområder kan ses i sammenheng. Det innebærer at nye administrative og politiske enheter kan organiseres ut fra hvilke saker en ønsker å se i sammenheng. Organiseringen vil definere hvilke saker som kommer på sakskartet, hvordan sakene defineres, og hvilke kvalifikasjoner som er relevante å behandle saker ut fra. De administrative grenselinjene, hvilke oppgaver som organiseres sammen, definerer hvilken kompetanse som er relevant. Det er ikke lenger selvsagt at den pedagogiske kompetansen danner grunnlaget for defineringen av en sak.

Oppvekstutvalg som organisasjonsløsning gir muligheter for en mer integrert samling av saker som har med barns oppvekst å gjøre, i tillegg til at det er en parallell til statens måte å tenke skole- og barnereformer på. Her er det helheten i barnas oppvekst som er det viktige. Relevant fagkompetanse er blant annet pedagogikk, helse- og sosialfag og kulturfaglig bakgrunn. Med etableringen av oppvekstutvalg er med andre ord den kommunale skoleorganisasjonen omkonstruert til en *oppvekstorganisasjon*. I noen saker kan det være uklart hvem som skal bestemme hva, hvilken kompetanse som kommer inn og hvilken kompetanse som blir sett som hensiktsmessig. I en multiprofesjonell kontekst har ingen fagkompetanse eksklusive deltakelsesrettigheter, og det profesjonelle hegemoniet er brutt ned. Organisering av et oppvekstfelt innebærer en mer integrert behandling av saker. Den relevante fagkyndigheten er ikke begrenset til pedagogikk, men omfatter et langt breiere spekter av profesjonelle utdanningsbakgrunner. Det er ikke klart hvilke kompetanseformer som underordnes hverandre, og det kan være vanskelig å vite hvilken kompetanse som er relevant. Pedagogene kan ikke lenger definere en eksklusiv kompetanse innenfor et oppvekstfelt. Skolekompetansen kan derfor måtte underordnes andre sektorer og kunnskapsfelt.

Mange kommuner har valgt å (formåls-)organisere oppvekstsaker sammen med saker som gjelder kultur og fritid, og som ses i sammenheng med barns oppvekst, for eksempel ”utvalg for oppvekst, kultur og miljø”, ”hovedutvalg for oppvekst, utdanning, kultur og fritid” (Kommunenøkkelen 2000/2001). De ulike organisasjonsformene viser stor variasjon i omkonstrueringen av skoleorganisasjonen. ”Utvalg for oppvekst og omsorg”, ”komité for folk”, ”komité for barn og eldre” indikerer at skole også blir sett i sammenheng med andre saker. Når kommunene velger å dele et saksfelt, kan hensikten være å samordne andre typer saker i ett politisk utvalg. Er skolesakene så delt mellom ulike felt, kan det bli usikkert hvilken kompetanse som er relevant i de sakene som gjelder skolen. Dersom skolen i tillegg til å være delt er slått

sammen med andre oppgavefelt på hver sin kant, kan skolen bli underlagt premisser fra flere andre tjenesteområder og kunnskapsfelt.

De nye organisasjonsformene kan skape ulike former for usikkerhet. Dersom flere saksfelt er samlet i ett nytt utvalg, kan det være begrenset hvor mange saksfelt politikerne har mulighet til å få innsikt i. Hva er i så fall konsekvensene av det? Det kan bety at små symbolsaker blir viktigere enn de store saksområdene, slik skole er. I et forskningsprosjekt om lokal organisering og profesjonsgruppene ledet av Helge Ramsdal, ble det for eksempel avdekket at oppvekstpolitikere i en kommune (Haugesund) ikke virket spesielt opptatt av skolepolitikken, men heller aktiviserte seg i kultur- og fritidssaker som også var en del av det nye oppvekstfeltet i kommunen (Ramsdal et al. 2000b). En annen konsekvens kan være at skole vil dominere fullstendig og de mindre saksområdene få liten oppmerksomhet.

I de nye omkonstruerte feltene, er det en rekke formelt definerte aktører. Skolepolitikere er borte, og erstattet av politikere med ansvar for alle saker innenfor den nye organisasjonen. Politikere forventes å være mer helhetsorientert og mindre sektorfokusert som aktører i en omkonstruert skoleorganisasjon. Dermed kan det antas at politikernes orienteringer og identifikasjoner er endret, og mer rettet mot kommunen etter bruddet med arbeiderpartistaten.

Parallelt med endringer i organiseringen av politiske organer, har det foregått en endring i *kommuneadministrasjonen*. Premissene for økt frihet er hva slags saker som ses i sammenheng innenfor administrasjonen. Det får betydning for hvilke verdier, hvilken kompetanse og problemdefinisjoner som er relevante i den omkonstruerte skoleorganisasjonen. Kommunene har anledning til å organisere fram innflytelse gjennom kopleing mellom ulike saksfelt. Mulighetene til å endre skolens organisering og ledelse, har gitt kommunene større innflytelse over skolen. Men innflytelse er avhengig av hvordan kommunene bruker friheten. De sentrale spørsmålene er dermed hva som er sakskomplekset i den enkelte kommunen, og hva som er karakteristisk for innflytelsen i feltet. Styringen av beslutningspremisses og formingen av beslutningsarenaer for behandling av skolesaker kan ha stor betydning for hvilke aktører som har innflytelse over skolen – og i hvor stor grad skolen er blitt mer integrert i kommunen etter kommuneloven. Denne funksjonen kan holdes utenfor kommuneledelsen. Innenfor administrasjonen har det foregått en forskyvning bort fra sektorinndeling til mer overgripende løsninger. Og administrativ leder for skolen er forventet å identifisere seg sterkere med kommuneledelsen enn med skolen. Sett fra de skolefaglige aktørenes ståsted frykter de at den skolefaglige kompetansen forsvinner. Tidligere var den skolefaglige kompetansen garantert plass i den sentrale kommuneadministrasjonen, og skolen sikret lokal politisk oppmerksomhet gjennom skolestyret. Skolesjefen var også sikret en bestemt plassering i kommuneorganisasjonen med ansvar for alle saker som ble definert som skolesaker.

Det var pedagogisk kunnskap og erfaring som kvalifiserte for skolesjefposisjonen. Opplæringsloven stiller ikke krav til at det skal være en skolesjef i hver kommune. Kravene til skolefaglig kompetanse er beholdt, men ikke knyttet til en bestemt stilling eller plassering i kommuneorganisasjonen. Det innebærer en forskyvning fra en skolefaglig administrasjon til at de lokalt må definere hva som er den relevante kompetansen. Hvilken kompetanse som prioriteres ved ansettelse av leder med ansvar for skolesaker, vil være avhengig av organiseringen av saksfelt – hvilke saker som koples sammen. Hvilken administrativ leder som legger fram skolesaker for politisk utvalg/komité eller kommunestyret, er dermed avhengig av hvordan saken er definert og hvilken kompetanse som anses som relevant. Med sammenkopling av saksfelt blir den kompetansen som mobiliseres og f r gjennomslag, sentral for hvilke saker som prioriteres.

Fra l rerorganisasjonenes synspunkt innebar organisasjonsendringene en oppløsning av skolesektoren. I 1998 publiserte *Norsk skoleblad* resultater fra en undersøkelse som viste at skolesjefstillingen og/eller skolesjeftitlen var forsvunnet i seks av ti kommuner, og det var 102 ulike titler på ledere med ansvar for saker som er definert som skolesaker. Først og fremst var det utvidelsen fra ”skole” til ”oppvekst” som ble avdekket i nye stillingstitler. Men også benevnelser som ”driftsdirekt r”, ”assisterende rådmann”, ”levek rssjef” og ”konsulent” ble brukt. Det ble hevdet av skolesjefen var blitt *altnuligsjef* (Norsk skoleblad 29/98).

Rektorrollen er også blitt berørt av skoleorganisasjonens omforming. Rektor har blitt trukket tettere inn i kommuneorganisasjonen og mistet den statlige beskyttelsen som har kjennetegnet rektorposisjonen. Omdefineringen av rektorrollen innebærer at rektor skal framstå som arbeidsgivers representant i skolen. Den direkte forbindelsen mellom rektor og skolesjefen som karakteriserte den sektororganiserte kommunen, er brutt, og relasjonen mellom rektor og hennes overordnede er definert av den lokale omforming av skoleorganisasjonen. Rektors ansvarsområder varierer også avhengig av i hvilken grad kommunen har delegert ansvar til virksomhetene. Det er dermed blitt gitt rom for store variasjoner i den nye rektorrollen. I noen kommuner har rektorstillingen blitt omformet i tråd med utvidelse til oppvekstfelt og er leder for et *oppvekstsenter* som inkluderer skole, skolefritidsordning og barnehage. Også rektortittelen er på vei ut i noen kommuner der den er erstattet med en sektorn ytral benevnelse, for eksempel *virksomhetsleder*. Fra 2004 kunne også flere skoler dele en rektor. Rektors posisjon i det lokale administrative hierarkiet varierer etter antall administrative nivåer i kommunene, fra kommunal mellomleder til ”assisterende rådmann” (se kapittel 6 i avhandlingen og evt. Homme 2003, 2004).

Lærerne fikk igjen formell innflytelse i den kommunale skoleorganisasjonen tidlig på 1980-tallet, da staten åpnet for at lærerne kunne være representert med inntil to medlemmer i skolestyrene. Slik fikk lærerorganisasjonene på nytt tilgang til den kommunale beslutningsarenaen

(Grove og Michelsen 2005). Denne ordningen varte fram til det kom ny kommunelov i 1992, der lærerne kun fikk indirekte representasjon i kommunale organer, enten gjennom plass i partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalg) eller kun ved uformelle ordninger. Dermed ble det opp til den enkelte kommunen å avgjøre hvilke innflytelseskanaler lærerne formelt skulle få lokalt. Jeg har tidligere beskrevet hvordan lærerne har stått med ett bein i kommunen og ett i staten gjennom en type dobbelt arbeidsgiverforhold. I 2004 mistet lærerne sine statlige garantier ved tilbakeføringen av forhandlingsansvaret for lærerne til kommunene, og koplingen til kommunen ble styrket ytterligere. Lærerne sto nå med begge beina i kommunen.

De siste årene har de tradisjonelle aktørene i skolen blitt omkonstruert, men det har også kommet til *nye aktører*. De nye aktørene reflekterer den utvidete definisjonen som skole inngår i. Det var først og fremst R97 som introduserte nye yrkesgrupper i grunnskolen. Både innføringen av tiårig skolegang med skolestart fra seksårsalder, vektlegging på den inkluderende skole, der alle barn i grunnskolen skulle tilhøre en klasse uavhengig av spesielle pedagogiske behov, og lovfestingen av skolefritidsordningen (SFO), åpnet skolen for nye aktører. Først og fremst ble det flere førskolelærere i grunnskolen. Ufaglærte eller fagarbeiderutdannete omsorgsarbeidere eller barne- og ungdomsarbeidere ble tilsatt som assistenter både i skolen og i SFO. (Ramsdal et al. 1997, Helgøy og Homme 2002). Gunnar Berg karakteriserer denne utviklingen som en overgang fra mono- til multiprofesjonalitet (Berg 1999). Selv om det er blitt et langt breiere spekter av ansatte i skolen, er det fortsatt lærerne som utgjør den pedagogiske kjernen.

Foreldrene har igjen blitt tildelt en sentral rolle i skolen. Formuleringer om betydningen av samarbeidet mellom skole og hjem ble vektlagt i de skolepolitiske dokumentene. I tråd med dreiningen i velferdspolitikken generelt, har brukermedvirkning blitt vektlagt som en egen aksessmulighet i politikktutforming. *Foreldretvalget for grunnskolen* (FUG) ble opprettet som et rådgivende organ for Utdanningsdepartementet. Departementet var sekretariat for FUG fram til 1999, da ble sekretariatet skilt ut fra departementet. Parallelt ble det i flere kommuner opprettet kommunale foreldretvalg (KFU). KFUs viktigste oppgaver er å bistå den enkelte skole i skole-hjem-samarbeidet og i saker av felles interesse for skolene i kommunen. KFU skal også være foreldrenes talerør overfor skoleadministrasjon og skolepolitikere, samt ha kontakt med organisasjoner og andre samarbeidspartnere i nærmiljøet.⁷⁴ Det nasjonale og de kommunale foreldretvalgene har ingen formell innflytelse. FUG har først og fremst markert seg som en forsvarer av elevenes rettigheter i forhold til skolen. Foreldres representasjon i foreldreråd og foreldrenes arbeidsutvalg (FAU), samarbeidsutvalg (SU) og styrer ved skolene, er også viktig. Det varierer mellom kommunene hvilken formell innflytelse foreldrene har på den enkelte skolen.

⁷⁴ Se www.foreldrenettet.no

Foreldrerådene fungerer stort sett som velferdsutvalg ved skolene. De tar ansvar for fellesaktiviteter, samler inn midler til utbedring av utearealer og arbeider for gode trafikkløsninger i skolens nærområde. Forsøkene med skolestyrer, eller driftsstyrer, på skolenivå har det vært lite forsket på. Det er vanskelig for foreldrene å oppnå reell innflytelse over innholdet i skolen.⁷⁵

Hva har skjedd med aktørene i det lokale skolefeltet? Den kommunale skoleorganisasjonen er omformet på ulike måter. Det åpner for en rekke nye formelle aktører, samtidig som de kan ekskludere aktører fra den nye organisasjonen. Med begreper hentet fra beslutningsteorien, innebærer dette at aktiveringsprosessen og defineringsprosessen blir påvirket av omformingen, og at prosessene påvirker politikktutformingene (se for eksempel Olsen 1972). Organiseringen av fagkunnskap/kompetanse og saker i et felt, legger betingelser for utformingene av den lokale skolepolitikken. Defineringsprosessen av problemer og løsninger er knyttet både til hvilke saker som ses i sammenheng, og hvilken kompetanse og verdier feltet og aktørene kan bidra med. De formelle beslutningstakerne er definert av organiseringen. Deltakerne har ulike verdier og kunnskaper som ligger til grunn for politikktutformingene. Valgmulighetene deltakerne har er delvis gitt av formelle rammer, slik som lovverket, kommunale vedtak, men også av deltakernes fagkyndighet. Dermed er det viktig å utforske hvordan ulike organisasjonsmodeller får betydning for utformingene av lokal skolepolitikk. Kommuneloven og tilpasningene av skolelovgivningen markerer et brudd med arbeiderpartiregimets politikk. De lokale utformingene av den kommunale skoleorganisasjonen kan karakteriseres som institusjonell endring. Men hva slags type endring er avhengig av flere forhold. For det første hvordan kommunene formelt har organisert den lokale skoleorganisasjonen, og for det andre hvilke aktører som aktiviserer seg i det lokale skolefeltet. Den lokale definisjonen av aktørene vil variere. Det synes som om det lokale handlingsrommet er økt ved at statlige reguleringer av kommuneorganisasjonen er fjernet. Det vil derfor være interessant å undersøke videre i hvilken grad de ulike organisasjonsordningene har legitimitet i de enkelte kommunene, blant kommunens velgere.⁷⁶

Den politiske dimensjonen: mulighetsrommet for lokal skolepolitikk

Det formelle bruddet med arbeiderpartistaten knytter jeg som nevnt tidligere i kapitlet, først og fremst til omformingsprosesser i skolen som følge av kommuneloven fra 1992 og tilpasningen av skolelovgivningen.^{77 78} Langs den legale dimensjonen ble forbindelsen mellom stat og lokalstyre

⁷⁵ Skolestyrer der foreldrene har flertall er blitt mer og mer vanlig i våre naboland, slik som Danmark og Sverige, men har ennå ikke fått gjennomslag i Norge. Erfaringene fra Danmark viser blant annet at det er vanskelig for foreldre å tilegne seg tilstrekkelig kunnskaper om skole drift etc. (se for eksempel Kristensen 1998).

⁷⁶ Hvordan aktørene i det lokale skolefeltet er blitt påvirket av endringene er sentralt i analysen av de fire casekommunene i kapitlene 5 og 6.

⁷⁷ Ot.prp. nr 59 (1992-93): Om tilpassing av særlovgiving til ny kommunelov.

endret. Endringene de siste 15 årene er preget av en ambivalens. På den ene siden peker utviklingen i retning av økt sentralisme gjennom styrket statlig styring. På den andre siden peker endringene i retning av økt lokalisme og større lokal frihet. De sentrale lovene, kommuneloven og opplæringsloven, trekker i retning av lokalisme, mens de statlige virkemidlene for modernisering av skolen med økt statlig kontroll og nye former for standardisering peker i retning av sentralisme. Her vil jeg legge vekt på hvilken betydning det kan ha for den lokale skolepolitikken at det kommunale beslutningsrommet er omformet.

Det har skjedd en politisk nyorientering i den nasjonale kommunepolitikken ved at kommunene kan organisere skolen slik de ønsker innenfor en kommunalarkitektonisk helhetstenkning. Den kommunale skoleorganisasjonen ble formet under venstrestaten og formalisert under arbeiderpartistaten. Her ble det utviklet et eget politisk felt underlagt en særegen logikk. Dette feltet blir nå oppløst. Ansvar for skolen plasseres ut fra en helhetstenkning om hva som er den beste løsningen for kommunen. Det gir kommunene valgmuligheter på mange måter. Dette åpner igjen for nye (og ulike) politiske og administrative arenaer der skolesaker behandles. Dermed er det sentralt for den politiske dimensjonen hvilke saker og sakfelt skolesaker er organisert sammen med. Dersom skolesakene blir organisert sammen med andre saker, åpner det for at skolesaker blir sett sammen med andre felt. I noen kommuner er skolesaker organisert sammen med oppvekst- og fritidssaker i en oppvekstorganisasjon, og den formelle definisjonen er utvidet. I andre kommuner er skoleorganisasjonen delt. Organisering får betydning for defineringen av saker, men også hvilke aktører som er inkludert i en omformet skoleorganisasjon. Dessuten er det ikke nødvendigvis samsvar mellom politisk og administrativ organisering. Den faglige dimensjonen i skolen er endret, først og fremst ved at politikerne har fått fagkyndigheten mer på avstand. Fagkyndigheten er ikke representert i politiske organer, slik den var før. I tillegg er skolesjefen blitt borte i mange kommuner. Skolesjefen er erstattet av andre stillingskategorier eller personer som ikke har skolefaglig kompetanse og/eller har en annen posisjon i organisasjonsstrukturen enn skolesjefen hadde under arbeiderpartistaten. Det kan derfor hevdes at de formelle skolefaglige forskansninger er forvitret. Også på skolenivået er fagligheten omkonstruert. Det innebærer at det ikke er et hierarkisk forhold mellom skolenivået og kommunens sentrale administrasjon slik det var mellom

⁷⁸ Lærerorganisasjonene var bekymret for at særlovene som regulerte skolehverdagen ble underlagt den nye kommuneloven. Organisasjonene fryktet mest for kommunenes økonomi, og at den nye kommuneloven ikke ville ivareta enhetsskolen og likeverdet elevene hadde krav på. Lærerorganisasjonene var med andre ord skeptiske til kommuneloven fordi den skulle være overordnet skoleloven. Forslag om desentralisering av skolesektoren og etablering av selvstyrte grunnskoler i noen kommuner ble også sett på med skepsis av lærerorganisasjonene. Se for eksempel "Redaksjonelt", redaktør Finn Stoveland i *Skolefokus* nr 7 1993. Endringen av rektorrollen som følge av kommuneloven var også et kritisk punkt for Lærerforbundet. Det kommer for eksempel fram i et intervju med ledertroikaen Anders Folkestad, Hilde Borgir og Bente Heiberg Danbolt i første nummer av Lærerforbundets tidsskrift *Skolefokus* (nr 1 1993).

rektor og skolesjef før omformingen av skoleorganisasjonen. Skolen har blitt tettere trukket inn i kommuneorganisasjonen, og rektor har fått en tydeligere rolle som arbeidsgivers representant. Det betyr at rektorenes formelle posisjon overfor lærerne er styrket. Men rektorene har ikke lenger tilgang til det politiske organet som behandler skolesaker, der de kan forsvare skolen sin, slik de tidligere kunne i skolestyret.

Lærernes posisjon er også endret. Lærerne er ikke lenger velkommen som deltakere i beslutningsprosesser om skole, og fagorganisasjonene har ikke direkte tilgang til skolestyret. Lærernes innflytelse over lokal skolepolitikk må derfor skje på andre måter. Hva slags saker som ses i sammenheng, hvilke former for kompetanse som skal anvendes i defineringen og løsningen av skolesaker er regulert av formell organisering. Det innebærer at mange kvalifikasjoner og saksområder kan ses i sammenheng med skole. Slik kan rommet for innflytelse over den lokale skolen være formelt omkonstruert. Når skolefagligheten er fordrevet fra sentrale arenaer innenfor lokalstyret, kan det antas at de skolefaglige aktørene søker til andre arenaer for å oppnå innflytelse når skolesaker blir politisert.

Den formelle definisjonen av skoleorganisasjonen blir viktig for hvordan skolen som kommunal oppgave, blir ivaretatt. Organiseringen får betydning for aktiviserings- og defineringsprosessene i de sakene kommunene har ansvaret for. Det innebærer at selve organisasjonsløsningene kan komme under debatt, og det kan stilles spørsmål ved innholdet i politikken når det er kommunene selv som skal foreta prioriteringer mellom tjenester. Det innebærer nye utfordringer for skolen og aktualiserer for eksempel lokaliserings- og kretsspørsmål i større grad ut fra økonomiske hensyn. Et eksempel er Flesberg kommune, der kommunestyret våren 2007 gikk inn for å bygge en ny, felles barneskole. Det innebar at Lyngdal barneskole med rundt 40 elever trolig ville bli nedlagt. Tidligere hadde elevtallet vært omtrent halvparten, uten at skolen var blitt lagt ned. Det lokale Bygdeutvalget kjempet for å få beholde skolen fordi den var så viktig for lokalmiljøet (Laagendalsposten, 14. mai 2007). Kommunene har også muligheter til påvirke innholdet i skolen.

Avhengig av hvilket nivå skolepolitikken studeres på, kan det identifiseres ulike institusjonelle endringsprosesser. På nasjonalt nivå, vil endringene kunne betraktes som laglegging, der reformene i liten grad rokker ved kjernen i skolen som offentlig oppgave. På kommunalt nivå, kan endringene variere langt mer. Utvalget av saker som skal ses i sammenheng, kan være mer eller mindre bredt. Den politiske organiseringen i utvalg eller komiteer kan være bestemt ut fra ulike hensyn: å se saker i sammenheng eller behandle hvert enkelt saksfelt for seg, eventuelt bryte opp saksfelt. Også den administrative organiseringen kan variere. Nye organisasjonsløsninger fordrer nye identiteter, og redefineringen av aktørkategoriene har betydning for skolefeltet.

Konsekvensen av den oppløste skoleorganisasjonen er at det ikke lenger finnes administrative og politiske forutsetninger for hvem som skal forberede skolesaker for politisk behandling. Dette bestemmes lokalt. Hvordan får disse tilsynelatende motstridende tendensene betydning for relasjonen mellom staten og lokalstyret og for mulighetsrommet i det lokale skolefeltet?

Kommuneloven og opplæringsloven har lagt et grunnlag for store endringer i skolen. Kommunal reorganisering og delegering, samt omkonstruering av aktørkategorier, er sentrale kjennetegn. Delegering og desentralisering er kjennetegn ved nyliberalismen. Det indikerer at perioden etter arbeiderpartistaten er preget av nyliberalistiske trekk. Tidligere regimer har fokusert på skolen som et kommunalt prosjekt. Som følge av desentraliseringen er fokus i større grad flyttet til skolenivået. Foreldrenes tilknytning til kommunale skoleorganer er fjernet til fordel for inkludering av foreldrene i den enkelte skole. Det lokale selvstyret som handlingskontekst for aktørene i skolefeltet, er endret. Ut fra de formelle strukturene kan endringene karakteriseres ved at skolen blir trukket tettere inn i kommuneorganisasjonen, men i ulik grad. Handlingskonteksten varierer mellom kommunene. Når skolesektoren i kommunen er løst opp, blir forutsetningene for tette relasjoner mellom styringsnivåene endret. Skolesektoren som en stat i staten, er avskaffet, og relasjonen mellom det lokale skolefeltet og staten er endret.

Staten har sine egne måter å håndtere endringene på. Utdanningsdirektørens rolle som veileder, kontrollør og formidlende ledd mellom kommunen og staten er endret ved at kontrollsiden har fått større vekt. Veilederfunksjonen derimot, er sterkt redusert. Instrumentene for tilsyn og kontroll har tatt farge av regimene, men også av skolens egne institusjoner som har blitt endret gjennom institusjonell laglegging, ettersom kjernen i institusjonene har bestått. Kommuneloven fra 1992 peker i retning av økt lokal autonomi, mens reformer for grunnskolen peker i retning av tettere nasjonal integrasjon. Det er ikke enkelt å gi et entydig svar på hva disse endringene er uttrykk for. Farsund tolker endringene i lokalstyrelovgivningen som et behov for å reetablere en balanse mellom kommunens funksjoner som forvaltningsorgan for statlig politikk på den ene siden og lokalpolitisk institusjon på den andre (Farsund 1998:154). Kommuneloven gir kommunene økt handlingsrom og indikerer økt lokalisme i den nasjonale skolepolitikken. Avskaffelse av særlovssystemet, overføring av forhandlingsansvaret for lærerne til kommunene og tilgang til å innføre fritt skolevalg, er eksempler på tilpasninger som bygger opp under denne karakteristikken. Men både R97 og flere av de seinere reformene i skolen, slik som endringen i skoledirektørens rolle med økt vekt på tilsyn og kontroll samt innføringen av nasjonale tester, innebærer sentralisering i styringen av innholdet i skolen gjennom nye nasjonale standarder. Denne formen for styring kan karakteriseres som sentralisme. Men når kommuneloven har gitt stor frihet for kommunene til å velge organisasjonsform for det lokale politisk-administrative

apparatet, har også kommunene fått nye muligheter i styringa av skolen. Det indikerer økt lokalisme.

Relasjonen mellom staten og kommunene i styringen av skolen er altså preget av ambivalens i perioden etter arbeiderpartistaten, både av lokalisme og sentralisme. En sterkere konsentrasjon av makt til departementet og det sentrale nivået, ble kombinert med økt frihet til organisering av kommunale oppgaver. Staten styrket kontrollfunksjonen, først indirekte gjennom forskriftsfesting av L97, seinere gjennom økt etterkontroll ved innføring av nasjonale prøver og økt vekt på statlig tilsyn. Staten har styrket individets rett til å anke lokalstyrets avgjørelser inn for staten ved Fylkesmannen. Ordningen dekker først og fremst retten til å anke avgjørelser om spesialundervisning, men også andre pedagogiske forhold som er definert i Opplæringsloven. Det skal sikre at individuelle rettigheter blir ivaretatt dersom lokalstyret svikter i å ivareta sine oppgaver.

Kommunenes nyvunne rett til å utvikle nye organisasjonsløsninger antyder at det lokale mulighetsrommet blir utvidet. Løsningene kommunene velger får betydning for karakteren av de politiske prosessene, hvem som er de legitime aktørene, den relevante kompetansen og hvordan sakene blir definert. Det er grunnlag for variasjon langs en rekke dimensjoner. For det første kan valgfriheten få betydning for de formelle grensene mellom forvaltningsnivåene. Når skolesektoren er oppløst, endres forutsetningene for de tette relasjonene mellom styringsnivåene. For det andre får formell organisering betydning for hvilke saker som ses i sammenheng, og hvilke som ikke ses i sammenheng. Når mange eller store saksområder skal ses i sammenheng, forutsettes det at politikerne skal prioritere mellom sakene og dele tilgjengelige ressurser mellom saksfeltene, budsjettmessig, men også i bruk av tid. Prioritering av skole må da kontinuerlig vurderes i forhold til andre hensyn. Det åpner for en nedprioritering av noen saker og kan, som vist i eksempelet fra Haugesund over, innebære at kultur- og fritidssaker blir prioritert framfor skolesaker. Politisk styring er avhengig av kapasitet. I det ligger også mulighetene for at oppmerksomheten til beslutningsdeltakerne kan styres (se for eksempel Cohen og March 1974). Det er ikke mulig å si noe spesifikt om konsekvensene av den kommunale skoleorganisasjonens oppløsning. Diskusjonen over viser at selv om mulighetsrommet for formingen av den lokale skolepolitikken er stort, kan det ikke tas for gitt at det blir utnyttet. For de lokale velgerne vil det være viktig å vite hvordan omformingen av kommuneorganisasjonen og aktørene i skoleorganisasjonen får betydning. Gjennom behandlingen av konkrete saker vil organisasjonsendringene få følger for saksgangen og utfallet av saken. Organisasjonsløsningene kan derfor bli viktig i mange kommuner. Dersom noen aktører er misfornøyd med et utfall, kan

de stille spørsmål ved organiseringen. Dermed kan det forventes at selve organisasjonsutformingen under visse vilkår blir politisert.

Hvordan det lokale mulighetsrommet utnyttes, er tema for de neste to kapitlene, der jeg analyserer henholdsvis betydningen av kommunal organisering i kapittel 5 og rektors posisjon etter endringer på 1990-tallet i kapittel 6. I kapittel 5 ser jeg på hvordan ulike organisasjonsløsninger får betydning for skolen i fire kommuner som i større og mindre grad har benyttet seg av muligheten til å velge nye måter å organisere på. De valgte organisasjonsløsningene er mer og mindre radikale, sett i relasjon til den gamle sektormodellen. Hensikten er å undersøke hva slags løsninger og premisser som får gjennomslag i de ulike kommunene, og i hvilken grad endringene i den legale dimensjonen kan få betydning for politiseringen i de ulike kommunene. I kapittel 6 analyserer jeg hvordan kommunene organiserer relasjonen mellom rektor og kommunene. Kravene til rektor får stor betydning i politiseringsprosesser, og rektor kommer i press mellom forventninger fra alle aktører i den omformete kommunale skoleorganisasjonen.

Det lokale skolefeltet som institusjon – kontinuitet og endring

I dette kapitlet har jeg analysert utviklingsforløpet for det lokale skolefeltet over mer enn 250 år. Hensikten har vært å identifisere historiske trekk ved feltet som kan belyse feltet i dag. Det lokale skolefeltet har blitt formet gjennom en rekke regimer. Viktige aspekter har ikke bare blitt formet, men også omformet. Formingen av skolen har vært en sentral del både av nasjonsbyggingen i Norge og i utviklingen av det kommunale prosjektet. Samtidig som skolen har blitt institusjonalisert gjennom ulike politiske regimer, er skolen formet av sin egen historie. De viktigste mekanismene som har blitt benyttet for å regulere skolefeltet, er lovverk, læreplaner, posisjoner og fagkunnskap i feltet. Hva som har vært statens og hva som har vært kommunenes ansvar for disse reguleringsmekanismene, har variert. Hvilken innsikt har denne historiske analysen i dette kapitlet gitt for å forstå utviklingen av det lokale skolefeltet? Hvilke åpninger gir det for å analysere det lokale skolefeltet i vår tid?

Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg nå oppsummere hvordan skolefeltet har utviklet seg gjennom det sentrale begrepsapparatet jeg har analysert utviklingen i forhold til, det vil si begreper fra historisk institusjonell teori (Thelen 2003, Streeck og Thelen 2005) og begreper som karakteriserer relasjonen mellom staten og lokalstyret (Page 1991). Hensikten er å løfte blikket fra den empiriske framstillingen tidligere i kapitlet. Inndelingen av kapitlet etter en historisk periodisering av politiske regimer gir rammen for en kronologisk framstilling av skolefeltets

utvikling. Med avhandlingens overordnede teoretiske perspektiv bruker jeg begrepene *innkapsling* og *tilbakevendning* for å karakterisere stabiliteten og kontinuiteten i skolefeltet, og jeg bruker *laglegging* og *omforming* for å beskrive og forstå institusjonelle endringer.

Oppsummeringen er strukturert i forhold til den legale og den politiske dimensjonen, først vertikalt for å karakterisere stat-lokalstyrerrelasjoner, deretter horisontalt for å karakterisere relasjoner innenfor lokalstyret.

Det uforanderlige og tilbakevendende

Skolen har vært et lokalt oppgavefelt helt siden midten av 1700-tallet. Det er hovedfunnet i den historiske analysen i dette kapittelet. Staten ble først engasjert i landsskolen mer enn 100 år etter at det lokale skolefeltet var etablert i 1739. Bestemte relasjoner mellom stat og kommuner og mellom lokale aktører, ble etablert i formingen av feltet. I analysen av skolefeltets institusjonelle utvikling, peker noen forhold seg ut som sammenlignbare på tvers av alle de historiske periodene. Gjennom historien utvikles skolen både ovenfra, gjennom den nasjonale skolepolitikken, og nedenfra, av det lokale skolefeltet. Graden av sentralisme og lokalisme, balanseforholdet mellom statlig og lokal innflytelse, har variert over tid.

Langs den legale akse framstår noen forhold som uforandret. Det betyr ikke at disse forholdene er identiske gjennom historien, men at sentrale karakteristikk ved dem framstår som stabile. Ser vi på de vertikale relasjonene, er staten og kommunenes felles ansvar for grunnutdanningen uforanderlig. Det samme gjelder mange av aktørene i skolefeltet. Skoledirektøren, skolesjefen, rektoren og læreren har utgjort fagligheten i skolefeltet. I tillegg har lokale skolepolitikere, gjennom skolestyre og kommunestyre, og foreldre vært sentrale aktører. Men aktørenes formelle ansvar og innflytelse har blitt forskjøvet over tid. Dette har hatt betydning for struktureringen av mulighetsrommet for lokal skolepolitikk og for de politiske prosessene. For eksempel har skoledirektørens plassering i den regionale statsforvaltningen vært mer og mindre selvstendig, og ansvaret har i ulik grad omfattet kontroll og/eller veiledning. Men skoledirektørens funksjon som formidler mellom lokalstyret og sentrale myndigheter, har vært stabil.

Posisjonen til kjerneaktørene i skolen, lærerne, har vært preget av den doble tilknytningen til staten på den ene siden og kommunen på den andre, helt siden venstrestaten. Denne dobbelttilknytningen kan også karakteriseres som et stabilt trekk. Begrunnelsene for lærernes tilknytning har imidlertid vært ulike. Under venstrestaten ble lærernes stilling beskyttet gjennom krav til utdanning og minstelønn samt sikkerhet i stillingene. Det sikret også gjennomføring av nasjonale mål for opplæringen. Kommunene sto fritt til å lønne lærerne ut over minstelønn, samtidig knyttet de lærerne til bygda ved å koble bolig og jord til stillingene. Under

arbeiderpartistaten fortsatte lærerne sitt doble arbeidsforhold. Vurderinger om å gjøre lærerstillingene statlige, ble forkastet. En tett kopling mellom lokalsamfunnet, skolen og læreren var viktig for å få gjennomført den statlige standardiseringspolitikken. Samtidig ble lærernes stilling ytterligere sikret ved at staten ble forhandlingsmotpart for lærerne og det ble innført likelønn. De siste årene har statens beskyttelse av lærerne blitt svekket ved at kommunene har blitt lærernes forhandlingsmotpart og det er innført begrensede lokale forhandlinger.

Hva er uforanderlig langs den politiske akse? Det forholdet som først og fremst peker seg ut er knyttet til aktiviseringen i det lokale skolefeltet og til potensialet for politisering som har preget feltet. Skolesaker har blitt ”kommunesaker” når de aktiviserer debatten om hva som er best for kommunen. Politiseringen er avhengig av hvilke saksområder skolen er definert sammen med og hvordan den formelle saksgangen er organisert. Er saken tett knyttet opp mot andre saksområder, er muligheten for politisering større. Avgrensingen av skolefeltet er avhengig av mobilisering i en sak. Derfor er skolefeltet dynamisk. Men sakene som har ført til politisering har for en stor del vært stabile. Skolefeltet har vært preget av de store forskjellene mellom by og land. Skolekonfliktene har vært større på landet, der skolekretsinnvidlingen, spredt bebyggelse og problemer med lærerrekuttering har lagt premisser for den lokale skolen. Skolekretsproblematikk og lokalisering av nye skolebygg er gjengangere i konfliktene. Økt aktivisering i konflikter innebærer at skolefeltet er blitt utvidet. Det lokale skolefeltet har ikke vært begrenset til de formelle aktørene. Ulike sosiale kollektiver, for eksempel innbyggerne i skolekretsen, og andre lokale aktører, har lagt føringer på skolepolitikken. Potensialet for at hele kommunen engasjeres i en skolesak, har vært et gjennomgående trekk ved skolepolitikken. Et eksempel er etableringen av industri i Bindal kommune, som fikk betydning for lokaliseringen av ny ungdomskole, og førte til store konflikter der hele kommunen var engasjert. Men det er ikke bare saker som gjelder skolestrukturen som har potensial for politisering. Også når det gjelder innholdet i skolen, for eksempel utarbeiding av lokale læreplaner og etablering av forsøksvirksomhet, er det et mulighetsrom for lokal innflytelse og engasjement. Engasjementet for skolen har vært stort. Skolen er knyttet til innbyggernes tilhørighet til bygda og kommunen, og endringer kan oppfattes som å forrykke en balanse i det lokale skolefeltet. Koplingen mellom skolen og kommunen er sterk – i gitte situasjoner kan vi ikke skille mellom skolefeltet og kommunen.

Ett trekk langs den politiske akse kan karakteriseres som institusjonell innkapsling. Det er retten til å anke lokalstyrets beslutninger inn for staten og handler om stat-kommunerelasjonen. Utdanningsdirektøren ble oppnevnt som en kontrollinstans i embetsmannsstaten. Embetet har imidlertid blitt beholdt, men endret gjennom de politiske regimene. I tillegg til å drive med kontroll- og veiledningsoppgaver, har utdanningsdirektøren også hatt sanksjonsmuligheter. Disse

forsvant i praksis da finansieringsmåten for skolen var basert på en øremerkingslogikk. Skoledirektøren hadde muligheter til å bistå kommunene, slik at de fikk nyte godt av de mulige tilskuddsordningene til skolen. I denne sammenhengen kunne også skoledirektøren straffe kommunene ved å holde tilskuddene tilbake dersom kommunene ikke oppfylte krav som berettiget til tilskudd.

Det ble tidlig etablert en grense for hvilke saker skoledirektøren kunne intervensere i. Disse sakene var knyttet til skolefaglige spørsmål. I tillegg til at skoledirektøren kunne intervensere direkte i kommunene, hadde også lokalstyrets mindretall ankemuligheter med skoledirektøren som ankeinstans. Denne arven fra embetsmannstaten har vært en potensiell trussel for det lokale selvstyre. Løsningen har vært at skoledirektøren kun har kunnet behandle ankesaker som ikke overstyrer det lokale selvstyre. Saker som har hatt en faglig definisjon, har kunnet ankes, men skoledirektøren har ikke hatt anledning til å blande seg inn i politiske saker, for eksempel lokaliseringsspørsmål og skolekretsproblematikk. Ankemuligheten er en rettighet for mindretallet. Uenigheter i det lokale skolefeltet har gjennom de ulike politiske regimene gitt rettigheter til å anke oppover i systemet. Det vil si at de aktørene som ikke vinner fram kan appellere til myndigheter over kommunenivået. I skolehistorien framstilles ankeordningen litt ulikt. Det som er viktig, er uansett at ankemuligheten er blitt benyttet. Embetsmannstaten var preget av en mistillit til lokaldemokratiets evne til å styre skolen. Her ble skoledirektøren som fagkyndighet og autoritet en viktig ankeinstans for å sikre moderniseringen i skolen. Venstrestaten var preget av en motsatt holdning til kommuneinstitusjonen, og skoledirektøren ble sett på som en fare for lokaldemokratiet. Da ble skoledirektøren som ankeinstans et problem. Skoledirektørembetet ble omformet til å gi fagkyndig veiledning, og eventuelle anker ble sendt departementet.

Synet på ankeinstansen som gjelder nå, har vært tilnærmet uendret siden venstrestaten. Det er grenser for hvilke beslutninger Fylkesmannen som ankeinstans kan ta. Fylkesmannen, ved utdanningsdirektøren, fatter vedtak i faglig definerte saker. Dette gjelder enkeltvedtak for enkeltelever. Foreldre kan anke pedagogiske vedtak fattet i kommunen eller kommunens måte å drive skole på, for eksempel i forbindelse med spesialundervisning, og andre forhold som gjelder oppfyllelse av lovverket. Definerings av skolekretser og lokalisering av skolebygninger har vært og er et lokalt ansvar. I bygdekommunene er det de folkevalgte som avgjør hvilke skoler elevene skal gå på. Spørsmålene omkring skolekretser og lokalisering har vært lokalpolitikernes ansvar gjennom hele landsskolens historie, og har ikke kunnet ankes til fagkyndigheten. Eksistensen av ankeinstansen bekrefter i så måte lokaldemokratiet. Ordningen med at skoledirektøren er ankeinstans for mindretallet i det lokale skolefeltet, kan karakteriseres som institusjonell innkapsling.

Noen trekk ved skolens lange historie har ikke blitt innkapslet, men likevel overlevd og siden vendt tilbake. Satsing på kommunene som pådrivere i utviklingen av skolen, hadde sin storhetstid i venstrestaten. Pedagogisk utprøving og utbygging av skolen ble oppmuntret gjennom finansieringssystemet. Under arbeiderpartistaten ble statens oppfordring til kommunale initiativ styrt, først og fremst knyttet til forsøk med niårig grunnskole. Med kommuneloven fra 1992 ble kommunene på nytt gitt ansvar for utvikling av skolen. Nå var det gode organisatoriske løsninger og skolens tilknytning til lokalsamfunnet som ble oppmuntret. Det er flere trekk ved det lokale skolefeltet i dag som har vært mer eller mindre borte under arbeiderpartistaten, men som er kjent fra venstrestaten. Disse utviklingstrekkene kan karakteriseres som institusjonell tilbakevending. Alle aktørkategoriene innenfor den formelle kommunale skoleorganisasjonen er nå omformet, og, i hvert fall delvis, innenfor et syn på lokalstyret som også kjennetegnet venstrestaten.

Skrittvisе endringer og brudd

Det lokale skolefeltet har vært preget av kontinuitet, men også av endring. Sammenfaller de institusjonelle endringene med skiftene i politiske regimer, slik de ble definert av Seip (1963; 2002)? Laglegging er en måte å karakterisere institusjonell endring som en utvikling, der formell endring blir modifisert og smelter sammen med trekk ved institusjonen slik den var før endringen. I den historiske analysen knytter jeg laglegging først og fremst til den legale dimensjonen, og jeg har funnet noen trekk ved skolefeltet som peker mot institusjonell laglegging. Jeg vil trekke fram følgende elementer: *finansieringsordninger, politisk og administrativ organisering lokalt*, og jeg vil se spesielt på *skolestyret* og *skolelederposisjonen*. Helt siden embetsmannsstaten har det økonomiske ansvaret vært delt mellom staten og kommunene. Betydningen av klientinitiativ har vært viktig gjennom hele historien. Utviklingsorienterte kommuner som har vært villige til å prøve ut nye ideer for skolen, har fått mer penger enn andre. I perioder har tilskuddene fra staten også vært avhengige av størrelsen på lokale bevilgninger. ”Det norske systemet” oppmuntret kommunene som hadde råd til å investere i skolen. Det vil si at det statlige tilskuddet var proporsjonalt med lokale investeringer. Statlig involvering har medført mer penger til skolen. De statlige tilskuddene eskalerte og toppet seg i arbeiderpartiets standardiseringspolitikk, der landsskolen som hadde kommet dårlig ut av ”det norske systemet”, fikk spesielt nytte godt av pengene. Det var også i herredene institusjonaliseringen først og fremst skjedde i denne perioden. Endringer i overføringssystemet fra staten til kommunene, fra 1986, med vekt på rammeoverføringer og kommunale prioriteringer, har ført til frykt for sanering av skolebudsjettene. Men fortsatt er skolen en av kommunenes viktigste oppgaver. Derfor kan det forventes at skolen blir prioritert lokalt. Utviklingen av finansieringsordningene kan karakteriseres som institusjonell laglegging.

Som nevnt har de formelt definerte aktørene for en stor del vært de samme gjennom hele skolehistorien. Relasjonene mellom aktørene og graden av innflytelse i skolefeltet har imidlertid variert. En oversikt over formelle endringer i skolestyret som lokalpolitisk organ, viser hvordan aktørene har vært definert inn i den kommunale skoleorganisasjonen på ulike måter over tid. De mange endringene skolestyret har gjennomgått, kan karakteriseres som institusjonell laglegging. Fra å bli etablert som en skole- og fattigkommisjon med presten, lensmannen og bygdas fremste menn, til å bli det utvidete formannskapet i 1837, under embetsmannsstaten, og videre skolestyre med folkevalgte, lærere og foreldre som representanter under venstrestaten. Under venstrestaten ble det også innført direkte valg til skolestyret, og presten mistet sin rolle som leder. I 1959, midt under arbeiderpartiregimet ble skolestyret på nytt endret. Nå skulle representantene velges av kommunestyret, og foreldre-/kretsrepresentanter og lærerne fikk ikke være med lenger. På 1980-tallet ble det åpnet for at lærerne på nytt kunne være representert i skolestyret gjennom fagforeningene, men denne ordningen ble avskaffet med Kommuneloven fra 1992 som ga kommunene mulighet til å avskaffe skolestyret og overføre ansvaret til andre politiske utvalg eller komiteer.

Også endringer i skolelederrollen kjennetegnes av lagleggingsprosesser. Under embetsmannsstaten og venstrestaten var det i landsskolen vanligvis én lærer ved hver enkelt skole. Etter hvert ble det etablert et grunnlag for flerlærersystem gjennom et skille mellom undervisningen i småskolen, som gjerne ble ivaretatt av en lærerinne, og undervisningen av de eldre barna, som læreren tok seg av. Læreren hadde en sentral posisjon, ikke bare i skolen og skolefeltet, men i lokalsamfunnet og kommunen. I arbeiderpartistaten ble grunnlaget for flerlærersystemet videreutviklet, og styrerstillinger ved skolene ble også vanlig i landsskolen. Den gamle "venstrelæreren" ble videreført i arbeiderpartistaten. Lærerne var aktive i lokalpolitikken med representasjon i skolestyret i herredene fram til 1959, da alle medlemmene skulle være politisk valgt. Styrene, rektorene fra 1970-tallet, fortsatte likevel å ha en sentral posisjon i skolestyret ved at de i mange kommuner hadde både møte- og talerett i skolestyret fram til kommunelovsendringen i 1992. Etter den nye kommuneloven ble rektorene definert helt ut av de lokalpolitiske organene, samtidig som de på en ny måte ble inkorporert i kommuneadministrasjonen som arbeidsgivers representant i skolen. I kapittel 6 analyserer jeg hvordan rektorer har tilpasset seg de formelle endringene og nye betingelser for skoleledelse. Der spør jeg: på hvilke måter påvirker institusjonelle endringer rektorrollen? Har tradisjonelle karakteristika ved rektorene overlevd i en ny tid?

Hva nå?

I dette kapittelet har jeg vist hvordan skolen har utviklet seg i mer enn 250 år og blitt farget av ulike politiske regimer. De politiske regimene har betydelig forklaringskraft for å forstå endringer i skolen. En årsak til dette er at skolen har vært en svært viktig del av den nasjonale politikken innenfor alle regimene. Og når skolen har blitt endret innenfor rammen av et regime, så har endringene vært innenfor regimets logikk. Rekken av ulike lagleggingsprosesser har samlet bidratt til institusjonell omforming (Streeck og Thelen 2005). Innenfor embetsmannsstaten fikk lokalstyret utvidet mulighetsrom samtidig som statens kontroll ble styrket. Endringene under venstrestaten var i tråd med den nasjonale politikken: det lokale rommet ble større, mens den statlige kontrollen ble redusert. Arbeiderpartiet fikk regjeringsmakt i 1935. Folkeskolelovene fra 1936 tok sikte på å utviske skillene mellom by og land og sikre likhet i undervisningen. Dette var i samsvar med den overordnede standardiserings- og omfordelingspolitikken til Arbeiderpartiet, som markerer et klart brudd til venstrestaten. Enhetsskolen, som var målet, skulle realiseres gjennom et offentlig, samordnet og felles skolesystem. Viktige elementer i enhetsskolen var *lik ressursbruk* som skulle sikre likhet i kvalitet. Samværet i skolen skulle omfatte alle elever og alle elever, innenfor en *geografisk enhet* skulle samles i heterogene grupper i skolen. Elevene skulle også tilegne seg en *felles faglig kultur* og lære seg å *respekttere ulikhet* og mangfold blant elevene (se f.eks Telhaug 1994, Bjørnsrud 1997). Bruddet i arbeiderpartistatens skolepolitikk som peker mot et nytt skolehistorisk regime, er først og fremst kommuneloven fra 1992 og den påfølgende opplæringsloven fra 1998. Her blir det lokale skolefeltet utfordret ved at kommunene får stor frihet til å velge lokale organisasjonsløsninger. Rammene for organiseringen av den lokale skolen overføres til kommunene, mens staten tar et sterkere grep om defineringen av innholdet i skolen. Det er bruddet med arbeiderpartistaten som er utgangspunktet for den videre analysen i avhandlingen, som er knyttet til både den legale og den politiske dimensjonen i styringen av skolen. Langs den legale dimensjonen har jeg karakterisert endringer i defineringen av de formelle skoleaktørene i skolefeltet som institusjonell laglegging. Den nye satsingen på kommunene som ansvarlige for skolen, gir kommunene stor frihet i valg av organisasjonsløsninger for det politisk administrative apparatet. Denne friheten knyttes også til rammebevilgninger og kommunenes ansvar for å prioritere mellom de kommunale oppgavene. I hvilken grad har kommunal organisering betydning for utformingen av det lokale skolefeltet? Hvem er de formelt definerte lokale aktørene? Den historiske analysens identifisering av institusjonell innkapsling og tilbakevending gir muligheter for å utforske visse trekk langs den politiske dimensjonen etter den nye kommuneloven. Størst kontinuitet er knyttet til politiseringen i skolefeltet, spesielt i landsskolen. I hvilken grad blir skolefeltet fortsatt politisert i kommunene? Hvilke saker er

sentrale, og hvem aktiviserer seg i skolefeltet? Er skolefeltet avgrenset eller omfatter det hele kommunen? Benyttes ankemuligheten til staten ved eventuelle lokale konflikter?

Gjennom casestudier av fire bygdekommuner undersøker jeg det lokale skolefeltet og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk etter arbeiderpartistaten. Den historiske analysen har vist at herredenes økonomi har vært en sentral variabel i utviklingen av lokal og nasjonal skolepolitikk. Mens venstrestatens finansieringsordninger oppmuntret lokale skolepolitiske initiativer gjennom det norske systemet, søkte arbeiderpartiregimet å bøte på de store ulikhetene i den norske kommuneøkonomien, der ulikhetene først og fremst rammet herredene/bygdekommunene. Kommuneøkonomi ligger til grunn for valg av kommuner i den videre analysen. To av kommunene har høye frie inntekter per innbygger, mens de andre to skårer lavt på frie inntekter.

I kapittel 5 er det betydningen av kommunal organisering for utformingen av lokal skolepolitikk som analyseres. Det er aktørene i skolefeltet sin tilpasning til endringer i formell organisasjon som utforskes. I hvilken grad er det lokale skolefeltet omformet i tråd med lovverket og den legale dimensjonen? Hvordan påvirker endringer i formell organisasjon den politiske dimensjonen og mulighetsrommet for den lokale skolepolitikken? Er skolefeltet preget av tilbakevending eller innkapsling eller er det endret? Kapittel 6 gir en analyse av hvordan rektorer har tilpasset seg de formelle endringene og nye betingelser for skoleledelse. Har tradisjonelle karakteristika ved rektorene overlevd i en ny tid? På hvilke måter påvirker rektorenes tradisjonelle rolle tilpasningen til institusjonell endring?

Del III: Utformingen av det lokale skolefeltet i fire bygdekommuner

Kapittel 5: Kommuneloven og utformingen av lokal skolepolitikk

Innledning

Skolen er kjernen i den kommunale tradisjonen og selve grunnlaget for organiseringen av lokalstyret (Bernt 2001).⁷⁹ Den historiske analysen av det lokale skolefeltet i forrige kapittel viser at skolen har vært en sentral oppgave for kommunene. Som en av lokalstyrets kjerneoppgaver er skolen også en sentral del av kommuneorganisasjonen. Over tid har staten gitt kommunene ansvaret for å iverksette stadig nye oppgaver, og slik har kommunene vokst i omfang (Page 1991, Fimreite et al. 2007). Skolens innplassering i kommuneorganisasjonen er endret over tid, både som følge av at kommuneorganisasjonen har vokst, men også som resultat av kommunale reformer. Arbeiderpartistatens utbygging av velferdsstaten baserte seg på kommunene som de sentrale iverksetterne av velferdstjenestene. Staten utformet særlover som regulerte relasjonen mellom lokalt og sentralt nivå. Særlovene la opp til at egne organer skulle forvalte politikkområdene lokalt, og slik fikk reguleringen av kommunene betydning for kommunenes organisasjonsstruktur, som etter hvert ble organisatoriske spillbiler av den sentrale statsadministrasjonen (Fimreite et al. 2007), i hvert fall til en viss grad. Kommuneloven av 1992 markerer bruddet med arbeiderpartistaten og innebærer en forskyvning av skolens innplassering i kommuneorganisasjonen. Rammene for det lokale skolefeltet ble altså omformet gjennom endringer langs den legale dimensjonen. Kommuneloven åpnet for at kommunene fikk større frihet til å velge organisasjonsløsninger som best tjente den enkelte kommunens behov. Et viktig mål var at kommunene selv skulle prioritere mellom oppgaver og å samordne tjenester etter egne behov, i tillegg til å gjennomføre nasjonale minimumskrav. Den økte organisatoriske fristillingen i kommunene indikerer dermed økt lokalisme langs den legale dimensjonen (jf. Page 1991). Samtidig peker endringer innenfor skolelovgivningen mot økt sentralisme. Anne-Lise Fimreite, Yngve Flo, Per Selle og Tommy Tranvik argumenterer i artikkelen *Når sektorbandene slites* for at den friheten kommunene fikk, var en kvasi-frihet (Fimreite et al. 2007). Kommunelovens fristilling av lokale aktørers muligheter til å prioritere tiltak på tvers av sektorene, er så utfordrende for sentrale sektoraktører, at det har resultert i økt sentral styring av innholdet i politikken, er hovedargumentet i artikkelen.

⁷⁹ Bernt (2001) hevder at det er vanskelig å endre kommunens ansvar for skolen nettopp fordi det er en kjerneoppgave. Fattigomsorgen som er den andre av de to kjerneoppgavene har man ikke det samme følelsesmessige forhold til. (Denne oppgaven vil dermed ikke så være så kontroversiell å endre kommunens ansvar for.)

Det er bruddet med arbeiderpartistaten og den tilsynelatende ambivalensen i stat-kommunerelasjonen som fulgte, som er utgangspunktet for den videre analysen i avhandlingen og dette kapittelet. Den skisserte spenningen mellom økt lokalisme og økt sentralisme i styringen av skolen, aktualiserer en rekke problemstillinger. I hvilken grad er det lokale skolefeltet omformet i tråd med lovverket og den legale dimensjonen? Hvordan påvirker endringer i formell organisasjon den politiske dimensjonen og mulighetsrommet for den lokale skolepolitikken? Er skolefeltet preget av institusjonell stabilitet eller endring? Er det slik at kommunene bruker organisasjonsutforming som redskaper for å nå politiske mål? Har så formell organisering av den kommunale skoleorganisasjonen betydning for utformingen av lokal skolepolitikk?

I tråd med avhandlingens historisk institusjonelle rammeverk analyserer jeg i dette kapittelet hvordan utformingen av den lokale skolepolitikken henger sammen med interne prosesser i det lokale skolefeltet, på det horisontale planet, og vertikale prosesser knyttet til relasjonen til staten. Jeg skal altså ikke gjennomføre en analyse av effektene av organisasjonsendringer. Selv om organisasjonsutforming kan ha betydning for politikken utfall, er jeg først og fremst interessert i relasjonen mellom skolefeltet, dets historisk institusjonelle kontekst og feltets institusjonelle omgivelser. Hensikten er å forstå dynamikken i nåtidas politiske regime. I tillegg er ambisjonen å bidra til forskningen om betydningen av kommunal organisering. Med bakgrunn i det historisk institusjonelle perspektivet og ulike deler av organisasjonslitteraturen (for eksempel Egeberg 1984, 1989, Erichsen 1990b, Stava 1993, Sahlin-Andersson 1999, Michelsen et al. 2002), har jeg formulert tre påstander om sammenhengen mellom den legale og den politiske dimensjonen i det lokale skolefeltet, det vil si mellom kommunal organisering og politiske prosesser.

- 1) Endringer i kommunens formelle organisering påvirker utformingen av lokal skolepolitikk på bestemte måter.
- 2) Endringer i kommunens formelle organisering blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet.
- 3) Endringer i kommunens formelle organisering fører til nye initiativer og aktiviteter i det lokale skolefeltet.

Den første påstanden bygger på grunnlaget for at kommunene fikk frihet til å velge organisasjonsløsninger da kommuneloven ble endret, og viser til tilsiktede konsekvenser. Påstand 2 viser til innlåsningsmekanismer som kan hindre endring, men også til utilsiktede endringer som resultat av motstand. Motstanden kan være aktiv eller passiv. Påstand 3 viser til at reorganisering medfører behov for nye institusjonelle elementer. Her er det ikke nødvendigvis motstand som er årsaken til videre omorganiseringer, men at reorganiseringen setter i gang en slags snøballeffekt der det ene tar det andre med seg, og fører til nye organisasjonsendringer. Påstandene er ikke

gjensidig utelukkende, men jeg betrakter dem som knagger til å henge analysen på, og jeg vil begrunne dem nærmere teoretisk i neste avsnitt.

Kapittelet består av to hoveddeler og er videre strukturert slik: i denne første delen av kapittelet utdyper jeg det teoretiske perspektivet som ligger til grunn for organisasjonsanalysen. Kapittelets andre del omfatter en analyse av fire små bygdekommuner. Ved å gjennomføre empiriske casestudier i enkeltkommuner har jeg fått muligheten til å studere betydningen av spesifikke formelle endringer for den politiske dimensjonen og den lokale utformingen av skolepolitikk i disse kommunene. Med endringer etter innføringen av kommuneloven av 1992 som empirisk nedslagsfelt, undersøker jeg derfor betydningen av kommunal organisering for utformingen av lokal skolepolitikk.

Formell organisering

Hvorfor er det interessant å studere formell organisering? Ut fra mitt fokus på det lokale skolefeltet, der aktørene som handler på feltet og relasjonene mellom dem er det sentrale, er formell organisering viktig å studere av minst to årsaker. For det første er kommuneorganisasjonen et uttrykk for det spesifikke forholdet mellom stat og kommune i styringen i skolen (jf. Page 1991). Analysen av kommuneorganisasjonen er knyttet til den legale og den politiske dimensjonen i styringen av skolen, til de formelle rammene for det lokale skolefeltet og utformingen av skolepolitikken lokalt. Når kommunene har økt lokal handlefrihet langs den legale dimensjonen gjennom frihet til å velge organisasjonsløsninger, er det grunn til å undersøke om det medfører økt lokalisme langs den politiske dimensjonen. Defineringsen av saker er avhengig av hvilke deler av det politisk administrative systemet det er tilknyttet. Det er et annet viktig argument for å studere formell organisering (jf. Erichsen 1990b). Velges nye former for spesialisering av saker som tidligere var innlemmet i skolefeltet, innebærer det at andre beslutningsprosedyrer enn de skolefaglige legges til grunn. Det vil være basert på en forutsetning om at utfallet av politikken har sammenheng med valg av organisasjonsmodell. Derfor er det viktig å undersøke hvordan skolesaker blir organisert i forhold til andre kommunale oppgavefelt. I tråd med klassisk administrasjonsteori kan det forventes at saker som legges til samme organisasjonsenhet, i større grad bli sett i sammenheng og koordinert enn andre saker (Egeberg 1984:33, 35). I dette perspektivet er det derfor viktig å studere hvilke funksjonelle områder eller formål som organisasjonsmessig blir heftet sammen eller holdt atskilt. Organisering forventes da å ha betydning for hvilke premisser som blir sett i sammenheng innenfor skolefeltet. Dersom for eksempel skolebygg er definert som byggesak, vil helt andre premisser og profesjonelle hensyn legges til grunn enn dersom skolebygg er definert som skolesak. Innenfor kommunens

byggningsforvaltning vil skolebygg trolig bli behandlet og planlagt ut fra et profesjonelt helhetssyn på kommunale bygninger ut fra ”byggfaglige” hensyn. Det vil kunne bidra til en mer profesjonell behandling ved at ikke andre skolesaker trekkes inn. Denne formen for profesjonalisering av ansvaret for skolebygg, kan dessuten skape økonomiske besparelser for kommunen.

Kommunenes reorganiseringer har ulike begrunnelser. Ønsker om bedre målrealisering, endringer i kommuneøkonomien, fraflytting eller tilflytting til kommunen er blant kommunenes argumenter for å omorganisere. Gjennomgangen av skolefeltets utvikling i kapittel 4 viser hvordan skolen har blitt formet av ulike politiske regimer, av lokale rammebetingelser - slik som økonomi og befolkningsgrunnlag, men også av sin egen historie. Ved å trekke videre på det historisk institusjonelle perspektivet, kan jeg anta at det lokale skolefeltets historie og lokalstyrets kontekst vil modifisere betydningen av formell organisering, og samtidig anta at disse forholdene preger reorganiseringene etter 1992. Samspillet mellom formell og uformell struktur er sentralt i dette perspektivet.

Argumentene for å studere kommunal organisering reiser en rekke spørsmål. I hvilken grad konstituerer formell organisering det lokale skolefeltet etter endringene i kommuneloven? Er det slik at bestemte typer organisering er mulig i en kommune, men ikke i andre? I hvilken grad har det lokale skolefeltet i kommuner med ulik formell organisering, faktisk ulik utforming? Når utgangspunktet er at kommunenes organisering varierer, blir det viktig å knytte analysen til det historisk institusjonelle perspektivet, og søke etter kontinuitet og brudd i skolefeltet i den enkelte kommunen. Hvilke stabile trekk finner vi? Har noen trekk ved skolefeltet blitt innkapslet, eller finner vi at trekk fra tidligere perioder har overlevd og vendt tilbake? I hvilken grad har endring funnet sted? Kan endringene karakteriseres som omforming eller institusjonell tillegging.

Formell normativ struktur og handling på mesonivå

Reorganiseringen av kommunen som politisk administrativt system har vært preget av stor tro på at organisasjonsutformingen har betydning for handlingene til medlemmene av organisasjonen og for lokalpolitikkenes utfall, det vil si at det er en direkte sammenheng mellom formell normativ struktur og faktisk atferd (Egeberg 1984). Reformene i kommuneorganisasjonen har etter kommuneloven vært av preget prinsippene fra New Public Management (NPM) som overordnet modell. NPM-konseptet kan deles i tre hovedgrupper: tro på ledelse, indirekte kontroll og bruker-/borgerfokusering. NPM-reformene er kjennetegnet av fokus på økt effektivitet, utstrakt bruk av desentralisering og delegering, mål- og resultatstyring, konkurranseeksponering, brukervalg og rettighetslovgivning (Øgård 2000). Et viktig kjennetegn er også en sektornøytral terminologi. For eksempel heter det ikke ”skolesjef” lenger, men områdesjef, avdelingsleder eller lignende. Studier av betydningen av NPM-baserte reformer konkluderer imidlertid med at det er vanskelig å påvise

at overordnet organisasjonsmodell har direkte konsekvenser (se f.eks. Bentsen et al. 1999). Det kan blant annet skyldes at NPM består av en rekke administrative styringsinstrumenter som ikke nødvendigvis utgjør en helhetlig logikk, men heller en verktøykasselogikk (Øgård 2000). Kommunene er selektive i valget av hvilke reformelementer fra NPM de tar i bruk, og det er sjelden at hele pakken av styringsverktøy som er knyttet til denne modellen gjennomføres samtidig. Kommunene foretar en lokal tilpasning av tilsynelatende rendyrkede modeller for kommunal organisering. Overgangen fra rasjonelle organisasjonsmodeller til NPM kan altså karakteriseres som en overgang fra en deterministisk modellogikk til en verktøykasselogikk. Selv om nye modeller synes like fordi de er preget av NPM-prinsipper, er det ikke nødvendigvis like i praksis. De markerer et brudd med det gamle, men bak en lik terminologi kan det finnes ulike praksiser og kombinasjoner av reformer (Sahlin-Andersson 1999). Ulike organisatoriske grep, kan altså gi ulike kombinasjoner av NPM-verktøy, noe som kan gjøre det vanskelig å forutsi atferden til medlemmene i organisasjonen. Formell organisasjonsmodell kan virke ulikt i ulike deler av organisasjonen. Reorganisering av kommuneorganisasjonen blir ikke nødvendigvis etter intensjonene, i hvert fall ikke innenfor alle underenheter. Bevegelsen fra institusjonsnivå (kommuneorganisasjonen) til mesonivå (underenheter), kan føre komplikasjoner i tilpasningen mellom eller internt i enhetene. Trekk som tilsynelatende karakteriserer den overordnede modellen, vil ikke nødvendigvis få samme uttrykk på mesonivå i kommuneorganisasjonen. Det er vanskelig å postulere klare effekter for hva som faktisk blir utført på mesonivå. Det må analyseres ut fra konkrete valg og trekk som kategoriserer organisasjonen. Det kan antas at den kommunale organisasjonsmodellen begrenser retningen skolefeltet endres i. For å gi en nyansert analyse av feltets endringer og deres konsekvenser, er det derfor viktig å gå inn på mesonivå. Det innebærer å undersøke hvor myndigheten i skolefeltet er plassert, og hvordan skole er organisert i forhold til andre oppgavefelt.

Organisering av skole

En kan ikke slutte fra overordnet kommunal organisering hvordan skolen er organisert. Det skjer endringer og modifiseringer på enkelte tjenestoområder, og når en skal undersøke betydningen av kommunens organisering for skolefeltet og den lokale skolepolitikken, blir relasjonen mellom skoleorganisasjonen og kommunens overordnede organisasjonsmodell interessant. Kommuneorganisasjonen består av flere nivåer. Skolens organisering i kommunen kan selvsagt være i tråd med den overordnede organisasjonsmodellen i kommunen, men det er ikke nødvendigvis slik. Skolen kan fortsatt være organisert i tråd med ordningen før kommuneloven, eller den kan ha utviklet en egen organisasjonsform som ikke er tilpasset den overordnede modellen kommunen har valgt. Ser vi på den politiske organiseringen av skolesaker, kan skole

være slått sammen med andre tjenesteområder, eller skole kan være delt mellom flere utvalg. Når det gjelder skoleadministrasjonen, er det en klar tendens til bevegelse bort fra skolestaten i kommuneadministrasjonen mot tonivåmodeller eller virksomhetsmodeller med desentralisert skoleforvaltning (Laudal et al. 2003, Hovik og Stigen 2004). Kommuneorganisasjonen kan være sentralisert eller desentralisert. Det kan desentraliseres ansvar enten til mindre geografiske enheter, for eksempel bydeler, eller til de enkelte virksomhetene. Om skoleorganisasjonen er sentralisert eller desentralisert, kan ha stor betydning for politikktutforming i det lokale skolefeltet. Intensjonene kommunene har hatt med valg av organisasjonsmodeller er ikke alltid entydig. En kommune kan ha valgt både sentraliserte og desentraliserte organisasjonsløsninger, der graden av sentralisering og desentralisering kan variere fra nivå til nivå.

Skole utgjør en bestemt del av organisasjonen. Den kommunale skoleorganisasjonen kan være formelt endret i samsvar med den overordnede kommunale organisasjonsmodellen, men ikke nødvendigvis. Å analysere forholdet mellom lokal skolepolitikk og skoleorganisasjonen, kan gi andre svar enn å analysere forholdet mellom lokal skolepolitikk og kommuneorganisasjonen. Når jeg velger å skille ut skole og analysere den som underenhet av kommuneorganisasjonen, er det fordi underenheter kan omfatte andre faktorer enn den overordnede organisasjonen, for eksempel ulik grad av institusjonalisering i organisasjonen (Scott 1994:85). Skoleorganisasjonen må karakteriseres som en høyt institusjonalisert del av kommuneorganisasjonen.

I tråd med et historisk institusjonelt perspektiv antar jeg at når organisasjonsmodellene blir innført, oversettes de i ulike sammenhenger og møtes av ulike tidligere utviklede rutiner, forventninger og systemer. Endringene gir i seg selv ingen klare handlingsimplikasjoner, i motsetning til hva et designperspektiv med rasjonelle organisasjonsmodeller impliserer. NPM-modellene kan tolkes om og inn i en sammenheng som leder til helt ulike utfall. Reorganiseringene må derfor analyseres i møtet mellom reform og praksis (Sahlin-Andersson 1999). Nye måter å styre, lede og kontrollere på, innføres ikke i et vakuum. Sedimenter eller lag fra tidligere epoker i organisasjonenes historie, henger fortsatt med, jf. utvikling som tilleggings- eller omformingsprosesser (se kapittel 4). Historien er ikke nødvendigvis sand i maskineriet, den kan være selve grunnlaget for at ting fungerer. Tid er derfor en viktig faktor i en reformprosess. Når kommunene gjennomfører organisasjonsendringer, kan ikke betydningen av reorganiseringene alltid identifiseres. Det kan være at reformen ikke har fått ”satt” seg ennå, eller at kommunen er mer eller mindre kontinuerlig i endring, og det derfor er vanskelig å se effekter av spesifikke endringer. Selv om det ikke synes som om reformene umiddelbart har ført til dyptgående innvirkning på handling, er det viktig å ta hensyn til at de kan ha en mer gjennomgripende og langsiktig påvirkning.

Modifisering av formell normativ struktur

Utformingen av lokal skolepolitikk og omkonstrueringen av den kommunale skoleorganisasjonen, kan altså ikke ensidig forklares med organisasjonsinterne forhold. Hvilke forhold har så betydning for hvordan skolefeltets aktører handler i forhold til den formelle organisasjonsstrukturen? Hvorfor kan andre forhold enn organisasjonsstrukturen ha betydning for aktørenes handlinger? Når vi aksepterer at organisering ikke determinerer handling alene, er det basert på kunnskap om at egenskapene til aktørene i skolefeltet ikke kan reduseres til deres formelle posisjoner i feltet, og den formelle arenaen de samhandler på. Blikket må utvides. Den historiske analysen i kapittel 4 viser at de ulike aktørene kan ha ulike motiver og begrunnelser for sine handlinger i det lokale skolefeltet, noe som får betydning for relasjonene som utvikles mellom aktørene. Det er ikke gitt at endringer i kommuneorganisasjonen fører til endringer i aktørenes identiteter. Dermed kan aktørene forholde seg på andre måter enn formelle trekk ved organisasjonen skulle tilsi. Aktørene kan gå i samme retning som organisasjonen formelt endres, de kan yte motstand eller bidra til ytterligere endringer. Store endringer vil utfordre balansen i det lokale skolefeltet og kan skape et økt konfliktnivå, eller aktørene kan tilpasse seg endringene og knytte seg til skolefeltet på nye måter. Hva er det så som gjør at aktørene kan forholde seg til organisasjonen på ulike måter?

Både det historisk institusjonelle perspektivet og governanceperspektivet åpner for at aktørene har langt flere handlingsmuligheter i skolefeltet enn hva som kan forventes ut fra formell normativ struktur. Dette gir muligheten til å se skolefeltet som et flerdimensjonalt rom der ulike forhold har betydning. Kommuneorganisasjonen er ikke et isolert felt, det inngår i en større sammenheng. Her er samspillet mellom rammevilkårene og organisasjonen viktige (Baldersheim 1981). Den historiske konteksten er sentral, men også den spesifikke tilpassingen av reformene i hver enkelt kommune. Kommuneorganisasjonen som politisk administrativt system, er påvirket av en lang rekke forhold. Kommunen kan for det første analyseres på ulike nivåer, der hvert nivå gir aktørene i det lokale skolefeltet tilgang til ressurser, som de kan anvende når de handler i feltet. De faglige aktørene, først og fremst lærere og rektorer, har tilgang til det statlige nivået gjennom tilknytningen til lærerprofesjonen og de statlige mål og forventninger som gjelder for den offentlige skolen.

Kommunens tre nivåer

Når like organisasjonsløsninger gjennomføres forskjellig i ulike kommuner, kan det skyldes tilpasningen til kommuneinstitusjonen. Kommuneinstitusjonen kan analyseres på tre ulike nivåer: som ledd i et nasjonalt forvaltningssystem, som politisk arena og som ramme om et hjemsted

(Baldersheim 1998). I tråd med denne tredelte forståelsen, er et lokalsamfunn ei gruppe mennesker som har funnet sammen og har et hjemsted sammen. Som hjemsted er kommunene rammer rundt et sivilt samfunn med lokal identitet og sosial tilknytning. Det er derfor viktig å se de tre nivåene i sammenheng. Det kommunale lekmannsskjønn (Offerdal 1992) skal sikre at det offentlige tjenestetilbudet tilpasses lokale behov og gi rom for lokalt initiativ i oppgaveløsningen (Fimreite og Kolsrud 2001). Lokal skolepolitikk kan dermed forstås som tilpassingen av offentlig skoletilbud til lokale forhold. Dette er også i tråd med det synet som er mest fremtredende innenfor forskning om skole i en lokalsamfunnskontekst.

Egenskaper ved kommunen påvirker i større og mindre grad alle aktørene i det lokale skolefeltet. Mens lærerne, rektorene og ansatte i skoleadministrasjonen først og fremst kan knyttes til kommunen som tjenesteyter, er politikerne og velgerne mest knyttet til kommunen som politisk arena. Kommunen som hjemsted handler om identitet og tilhørighet, som kanskje først og fremst velgerne, og blant dem foreldre, er opptatt av i skolesammenheng. Likevel er alle aktørene berørt av de ulike nivåene vi kan forstå kommunen på. Mange lærere og rektorer har gjennom historien vært aktive i kommunepolitikken både som folkevalgte og gjennom fagrepresentasjon i politiske organer. Etter kommuneloven er rektorene og lærerne formelt trukket nærmere kommunen som tjenesteyter, ettersom lærerprofesjonen regnes som inhabile på den politiske arenaen i skolesaker. Lærere har også vært tilknyttet til kommunen som hjemsted institusjonalisert under venstrestaten gjennom *lærerjorda*, som fulgte med lærerstillinger i landsskolen.

Endringer i rammevilkårene for skolen må tolkes inn i lokale sett av normer, verdier og forståelsesformer (Kvalsund 2004). Aktørene fortolker endringer ut fra egne og lokale tolkningsrammer. Forskningen på feltet viser at forsøk blir omformet gjennom genererende prosesser, og får innhold og form etter felt i det lokale meningsuniverset (ibid.) Skoleforskerne i Norge har en tendens til å konsentrere seg om nasjonale skolereformer, om læreplaner og innholdet i undervisningen, men overse betydningen av den lokale skolepolitikken. Rune Kvalsund (2004) og Karl Jan Solstad (se for eksempel Solstad 1975, 1997) er blant unntakene. Deres forskningsbidrag er knyttet til betingelsene for skole i lokalsamfunn og for lokal skoleutvikling. Beslutninger om skolestørrelse og lokalisering av skoleanlegg er konfliktfylte i mange kommuner. Disse sakene har, som vist i kapittel 4, en helt særegen betydning i små kommuner. Kommunenes lokalisering og vurderinger om sentralisering eller nedlegging av skoler, er ofte gjenstand for debatt. Skolens evne til å trekke til seg kvalifisert arbeidskraft, elevenes trivsel og andre forhold, slik som disiplin, sosial kontakt, intellektuell utvikling og elevprestasjoner, blir trukket inn i debattene (Kvalsund udatert). Positive og negative effekter ved

skolesentralisering, med tanke på reisetid og økonomiske kostnader og gevinster, er viktige sider ved skolepolitikken i mindre kommuner. Sentralisering av skoler har vært et viktig virkemiddel i prosessen for å komme fram til en såkalt optimal skolestruktur. Spesielt under arbeiderpartiregimets innføring av niårig grunnskole, var sentralisering normen. Men fortsatt argumenteres det med pedagogiske fordeler ved å sentralisere skolen i kommunene. Forsvarerne av grendeskolene vurderer det som negativt at sentralskolene formidler andre normer enn grendeskolene, og at grendeskolene som samlingspunkt i lokalsamfunnet forsvinner. Selv om nedlegging av utkantskoler ikke fører til fraflytting, hindrer det tilflytting (Kvalsund udatert, 2004) og kan utgjøre en trussel for bygdas eksistens.

I små kommuner er det ofte problemet at det er knapphet på innbyggere, noe som kan true opprettholdelse av grender og bygder i kommunene, og skolen er nedleggingstruet. Det mobiliserer aktørenes hjemstedsforståelse. Skolen som er truet av nedlegging er ikke en skolesak, men en kommunesak og en politisk sak. Formelt ble kretsrepresentantordningen i skolestyret fjernet for nærmere 50 år siden. Det utelukker ikke at kretsene fortsatt har betydning i lokalpolitikken, noe som blant annet blir understreket av de mange bygdelistene i bygdekommunene. Bygdelistene er gjerne etablert rundt geografiske områder eller lokalsamfunn i en kommune og knyttet til konkrete saker.

Foreldrene har en annen rolle i landsskolen nå enn de hadde fram til 1959, da de var representert i kretstilsyn og i skolestyre. Nå er foreldrenes tilknytning til den enkelte skole gjennom råd og utvalg, eller til kommunen gjennom kommunalt foreldreutvalg (KFU), som er høringsinstans og rådgivende organ. Foreldrenes muligheter til å handle i skolefeltet, er definert av formell tilknytning til feltet, men foreldrenes ressurser er også knyttet til deres posisjon i feltet historisk sett, der foreldrene har vært de viktigste forkjemperne for skolen i lokalsamfunnet, og til forhold utenfor feltet, slik som utviklingen i generelt økte brukerrettigheter, utdanning etc. Foreldre kan også ha fått andre preferanser som har betydning for deres handlingsalternativer i skolefeltet, slik at hjemstedsdefinisjonen endres for den enkelte. Mobilitet er ett stikkord. Det er vanligere at familier flytter til andre deler i en kommune eller til en ny kommune. Det kan medføre at tilknytningen til skolekretsen ikke er så sterk som den tradisjonelt har vært. Dessuten er det enklere å reise lenger strekninger. De fleste foreldre har bil. Det gjør det mulig å bo forholdsvis langt fra arbeidsstedet. Da kan det også være mer praktisk at barna går på skole der foreldrene arbeider. Foreldrenes endrete rolle kan også knyttes til at begge foreldre i langt større grad enn før, er i lønnet arbeid utenfor hjemmet. Andre stikkord er brukerorientering og rettighetsfesting. Disse begrepene er knyttet til karakteren av offentlige tjenester og peker i retning av en økt fokus på den individuelle mottakerens relasjon til tjenesteyter.

Relasjonen til staten

Lærerne som aktører, er formet både av organisasjon og profesjon, av det lokale skolefeltets institusjonelle utvikling og av vertikale relasjoner i det nasjonale skolefeltet. Kombinasjonen av disse "identitetene" kan på ulike måter få betydning for reorganisering av skolen lokalt. Lærerne kan forstås som en homogen gruppe preget av stabile faglige identiteter. Denne identiteten har lærerne fått gjennom sosialisering både i utdanning og karriere (Michelsen 2002b). Helt siden 1860-tallet har lærerne søkt profesjonsstatus og status som en stand (Hagemann 1992, Homme 1993). Jo større frihet lærerne har hatt i yrket, desto større frihet har de også hatt til å handle i forhold til egen logikk. Flere aktører i det lokale skolefeltet tilhører lærerprofesjonen, først og fremst lærerne og rektorene. Tidligere var det også krav til at skolesjefen var lærerutdannet. Tradisjonelt har karriereveien til ledende stillinger i den kommunale skoleadministrasjonen derfor gått gjennom læreryrket og rektorstillingen. Denne karriereveien er nå til dels borte, fordi det ikke kreves pedagogisk kompetanse til stillinger i skoleadministrasjonen over rektornivået.

Lærernes identitet har vært knyttet til avtaler med og forpliktelser overfor både staten og kommunen. Lærernes viktigste oppgave er å gjennomføre nasjonal skolepolitikk. Tidligere ble lærernes lønns- og arbeidsforhold fastsatt gjennom forhandlinger mellom staten og lærernes faglige organisasjoner, uten at kommunene hadde innflytelse. Faglige krav til undervisningen blir fortsatt fastsatt sentralt. Lærerne i den offentlige grunnskolen har vært og er fortsatt kommunalt ansatt, og fram til nylig (2004), har de hatt staten som forhandlingsmotpart. Denne ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, har medført at kommunen som arbeidsgiver "har hatt mindre muligheter for å treffe bindende disposisjoner med virkning for lærere enn for øvrige kommunale arbeidstakere" (Jakhelln 1987:387-388). Slik sett har lærerne vært beskyttet mot lokal uforutsigbarhet og kommunale ulikheter. Lærerne har vært representanter for staten, og ansvarlige for å gjennomføre nasjonale mål, men også integrert i den kommunale skoleorganisasjonen og lokalsamfunnet. Den doble identiteten kan gi lærerne muligheten til å stå imot krav fra foreldre eller kommuneorganisasjonen i noen situasjoner, mens de i andre sammenhenger, kan fremme foreldres syn overfor både staten og kommuneorganisasjonen, ut fra andre begrunnelser. I noen sammenhenger kan interessene til organisasjon og profesjon, stat og kommune gå i samme retning, andre ganger vil interessene være uforenlige. Dette balanseforholdet er historisk basert og sikret gjennom forhandlingssystemet, der læreren har vært kommunalt ansatte med statlige garantier (Michelsen og Osland 2004). Kommunenes overtakelse av forhandlingsansvaret for lærerne forskyver balansen ved å trekke lærerne tettere inn i kommunen.

Lærerne er også medlemmer av skoleorganisasjonen i kommunen. En sentral organisasjonsteoretisk forutsetning er at identiteter formes i et samhandlingssystem (Michelsen 2002b). Når organisasjoner omstruktureres, eller samhandlingsmønstre endres, vil den sosiale konstruksjonen av aktørene endre seg, samtidig som andre også endrer sine oppfatninger av aktørene. Sammenlignet med den profesjonsteoretiske fortolkningen, blir lærernes identitet i et organisasjonsteoretisk perspektiv mer ustabil, og i sterkere grad avhengig av posisjon og deltakelse innenfor skoleorganisasjonen. Reaksjoner kan verken reduseres til egenskaper ved samhandlingsfeltet lærerne opererer innenfor, formell organisasjon eller til profesjonell identitet. Rektorene har blitt rekruttert blant lærerne. De har hatt samme arbeidsrettslige forhold som lærerne. I tillegg har rektorene hatt en posisjon der de har hatt talerett i skolestyret og en direkte kanal både til lokalpolitikken og kommunens skoleadministrasjon. Selv om rektors rolle formelt er endret, kan rektorenes historiske bakgrunn, deres kollektive minne, bli aktivisert og revitalisert i spesielle situasjoner. Også andre aktører kan være påvirket av relasjonen til staten. Foreldrene har etablert interesseorganisasjon på nasjonalt nivå, mens kommunene har i oppdrag å holde skole etter opplæringsloven.

Tre påstander

Jeg har argumentert for hvordan samspillet mellom organisasjon, profesjon og lokal tilknytning kan være avgjørende for møtet mellom organisasjon og praksis. Kommunen som samhandlingsarena er følgelig mer komplisert enn en avgrenset organisasjonsanalyse kan fange inn. I en reorganiseringsprosess har aktørene tilgang på flere tolkningsrammer. Aktørene kan forholde seg til endret organisasjonsform ut fra deres tilknytning til kommunen som hjemsted, som politisk arena, til deres plass i kommuneorganisasjonen eller ut fra deres faglige, profesjonelle tilknytning, og relasjon til staten. Ulike hensyn spiller sammen. Hvilken tolkningsramme som får forrang i en konkret situasjon, er umulig å spå. Dette er hovedargumentene bak de tre påstandene om møtet mellom organisasjonsreformer og praksis i det lokale skolefeltet. Aktørene kan tilpasse seg en ny organisasjonsmodell (jf påstand nr 1), eller de kan yte motstand (jf påstand nr 2). Både tilpasning og motstand til ny organisasjonsmodell kan resultere i nye initiativer og aktiviteter (jf påstand nr 3). I dette avsnittet vil jeg utdype påstandene nærmere, og deretter diskutere hvordan aktørene i det lokale skolefeltet kan forventes å forholde seg til kommunens formelle skoleorganisasjon.

Påstand nr 1: Endringer i kommunens formelle organisering påvirker utformingen av lokal skolepolitikk på bestemte måter.

Troen på at organisasjoner kan designes, bygger på et premiss om at det er en direkte sammenheng mellom organisasjonsmodeller og faktisk atferd. Dette premisset er snevert og gir lite rom for variasjon i atferd. Påstand nr 1 er en modifisering av dette synet. Bak påstanden er det ikke den deterministiske forståelsen av forholdet mellom formell struktur og atferd som er det sentrale, men at formell struktur har betydning. En studie av velferdsstatens profesjoner etter kommuneloven av 1992, viser at modellogikken ikke er tvingende for faktisk atferd, men at organisasjonsmodeller kanalisere problemer på bestemte måter (Ramsdal et al. 2000b, Michelsen et al. 2002). Vibeke Erichsen viser hvordan organisering av et saksfelt innenfor ulike sektorer, har betydning for utformingen av politikken på feltet (Erichsen 1990b). Påstand nr 1 viser til at organiseringen av skolen innenfor kommunens politiske og administrative apparat, har betydning for utformingen av skolefeltet og den lokale skolepolitikken.

Påstand nr 2: Endringer i kommunens formelle organisering blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet

Mens påstand nr 1 peker på intenderte effekter, handler påstand nr 2 om at reorganisering fører til ikke-intenderte effekter. Reorganisering av kommuneorganisasjonen kan føre til motstand. Denne motstanden kan framstå som aktiv eller passiv, og den kan være historisk og institusjonelt forankret. Organiseringen av skolevesenet i kommunen kan ha hatt samme form over lang tid. Det kan derfor være motstand blant aktører i det lokale skolefeltet mot endringer som ikke er forankret i aktørenes syn på skolepolitikk. Motstand kan knyttes til etablerte normer om hva som karakteriserer skolefeltet og aktørene. Dette kan føre til at den formelle strukturen undermineres. Formell organisering kan for eksempel bli brynt mot profesjonelle forestillinger, forestillinger om profesjonenes rolle og profesjonenes syn på lokal politikk. Formell organisering kan også bli brynt mot politikernes forestillinger om hvordan politiske prosesser bør foregå, eller foreldres ulike forventninger til skoleorganisasjonen. Tradisjonelle nettverk av aktører i skolefeltet kan bestå på tross av endringer i formell organisasjon (Homme 2003, 2004). Motstand fra slike nettverk kan ta to ulike former: passivitet og opprettholdelse av status quo, eller aktiv motstand, der nettverkene endrer sin funksjon. Påstanden om at reorganisering fører til motstand gir rom for at gamle nettverk i det lokale skolefeltet overlever. Også rammefaktorer kan begrense betydningen av endret formell organisering. Det er for eksempel rimelig å anta at formell organisering har sterkere gjennomslag i store enn i små kommuner (Ramsdal et al. 2000b).

Påstand nr 3: Endringer i kommunens formelle organisering fører til nye initiativer og aktiviteter i det lokale skolefeltet.

Nye allianser og relasjoner etablert gjennom reorganisering, kan føre til ikke-intenderte følger av organisering, som nye initiativer og aktiviteter. Eksempler på aktiviteter og initiativer kan være nye samarbeidsformer og nye typer nettverk. Påstanden viser til at det skjer noe nytt som ikke direkte er en følge av formell normativ struktur, men likevel en konsekvens av formell organisering. Nye initiativer og aktiviteter kan både være et resultat av at kommunen er fornøyd med reorganiseringen og ønsker å videreføre endringer i samme retning, eller man kan ønske å justere visse sider ved organisasjonen som ikke fungerer etter hensikten.

Hva betyr organisasjonsendring for aktører i det lokale skolefeltet? Under hvilke betingelser fører endringer i kommuneorganisasjonen til en bestemt form for atferd (p1), til motstand (p2) eller nye initiativer og aktiviteter (p3)? Betydningen av organisasjonsendring er situasjonsbestemt og avhengig av type endring og de ulike rammebetingelsene. Men svært viktig er også aktørenes identitet og lojalitetsrelasjoner. Flere av aktørene har kryssende lojaliteter, der det er upredikerbart hva som blir utslagsgivende når de møter reformer i skolen.

Skolefeltet kan være preget av både kontinuitet og endring etter kommuneloven. Kontinuiteten kan være kjennetegnet av institusjonell innkapsling eller tilbakevending. Tradisjonelle ordninger kan være innkapslet på en slik måte at endringer i lovverket ikke har fått betydning for det lokale skolefeltet, men det kan også tenkes at endringene har påvirket det lokale skolefeltet på en slik måte at gamle ordninger vender tilbake. Det lokale skolefeltet kan være endret, enten gjennom omforming av mål, eller ved tillegging av nye institusjonelle elementer. Det historisk institusjonelle perspektivet belyser hvorfor vi ikke kan forvente direkte samsvar mellom formell organisasjon og aktørenes handlinger. Jeg har nå argumentert for at det er viktig å analysere betydningen av formell organisering for utformingen av lokal skolepolitikk. Samtidig har jeg begrunnet at en slik analyse må relateres til skolefeltets historie, aktørenes relasjon til staten og tilknytningen til lokalsamfunnet. I en reorganiseringsprosess har aktørene tilgang på flere tolkningsrammer. Aktørene kan forholde seg til endret organisasjonsform ut fra deres tilknytning til kommunen som hjemsted, til deres plass i kommuneorganisasjonen, eller til egen profesjon. Ulike hensyn spiller sammen. Hvilken tolkningsramme som får forrang i en konkret situasjon, er umulig å spå. Noen institusjoner er så sterke at de motstår brudd. Sentralt i denne analysen er i hvilken grad den reorganiserte skoleorganisasjonen blir oppfattet som legitim i den enkelte kommunen. Dersom tilstrekkelig mange reproduserer de gamle mønstrene, blir legitimiteten undergravet, og det kan oppstå en tvetydighet mellom det gamle (situasjonen før reorganisering etter kommuneloven) og det nye. I en slik situasjon vil også

organisasjonsløsningen bli problematisk. Dersom den nye organisasjonen ikke blir oppfattet som legitim, kan feltet ha motstått brudd, og slik vende tilbake til tidligere utforming av feltet. Den neste delen av kapittelet er viet betydningen av organisasjonsendringer for skolefeltet og aktørene i skolefeltet i de fire bygdekommunene Fjorden, Landet, Fjellet og Skogen.

Kommuneorganisasjonen og praksisen i skolefeltet

Hvordan virker formell organisering på de politiske prosessene i det lokale skolefeltet? I denne andre delen av kapittelet skal jeg vise hvordan skolefeltet formelt var blitt endret i fire bygdekommuner, og analysere betydningen av organisasjonsendringene for utvalgte skolesaker som informantene i kommunene uttalte var av de viktigste sakene i skolefeltet.

Det empiriske utgangspunktet for analysen er situasjonen på skolefeltet i de fire kommunene på ett bestemt tidspunkt i hver kommune, da datainnsamlingen ble gjennomført (2000-2001). De politiske prosessene som ble identifisert, blir her inntaket til å studere betydningen av formell organisasjon. Gjennomgangen av organisasjon og skolesaker i de fire kommunene, gir innblikk i hvordan aktører opptrer i det lokale skolefeltet. I alle kommunene ble sakene koplet til spørsmål om økonomi. Felles for tre av kommunene var også at sakene dreide seg om skolestruktur og skolekrets, som har vært den sentrale problematikken i landsskolen siden 1860-tallet. I disse kommunene ble skolesakene politisert fordi den tidligere balansen i skolestrukturen ble forstyrret. Kjerneproblematikken i landsskolen har ulike varianter: slik som spørsmål om skoleskys, nybygg, sentralisering og lokalisering. Det ble, som vi skal se, også bekreftet gjennom casestudiene. Relasjonene mellom reorganisering og lokal tilpasning problematiseres gjennom de tre påstandene om sammenhengen mellom formell organisering og faktisk atferd i skolefeltet. De fire kommunene jeg har gjennomført casestudier i, har ulike organisasjonsløsninger og ulik kommuneøkonomi. Men jeg skal starte analysen av skolepolitikken i de fire bygdekommunene med en kort presentasjon av skoleorganisasjonen i hver av kommunene. Her legger jeg vekt på de trekkene ved den formelle organiseringen, slik den var da jeg gjennomførte casestudier i 2000 (Fjorden og Landet) og 2001 (Fjellet og Skogen), som får betydning for den videre analysen av kommunenes utforming av lokal skolepolitikk.

Fjorden kommune: Skolebytte som storpolitikk

Det er så fryktelig trasige saker å få opp i kommunestyret fordi... det er en unge. Det dreier seg om en barneskjebne. Der sitter alle de der folkene, 29 stykker, som skal drøfte det, og så er det distriktspolitikk som blir utøvd. Men det er en enkeltsak om en unge... (Fungerende sektorsjef for undervisning, Fjorden).

Fjorden var en vidstrakt kommune med sju skolekretser. Økonomien var svært god, selv om inntektene nylig var blitt redusert på grunn av endringer i skattepolitikken. Kommunen hadde i liten grad brukt reorganisering som virkemiddel for tilpasninger til lokale behov, men en mer omfattende omorganisering av administrasjonen var under planlegging på grunn av nedgang i kommunens inntekter. På 1990-tallet hadde kommunen gjort noen mindre organisasjonsendringer. Endringene var inspirert av NPM, men fortsatt i tråd med en tradisjonell sektororganisering (Ramsdal et al. 2000b, Michelsen et al. 2002). *Sektor for undervisning*, ble ledet av *sektorsjef for undervisning*. Sektoren hadde fått delegert en rekke oppgaver som tidligere var skolestyrets ansvar. Det politiske utvalget med ansvar for skolesaker, *Oppvekstutvalget*, var formålsorganisert etter hovedutvalgsmodellen (Hagen og Sørensen 1997). Oppvekstutvalget hadde i tillegg til skolesaker også ansvar for kommunale barnehager. Alle medlemmene i utvalget, bortsett fra lederen, var valgt inn i kommunestyret. Større skille mellom politikk og administrasjon var formelt innført ved at mange saker var delegert fra utvalget til administrasjonen. Oppvekstutvalget hadde myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker og behandlet først og fremst prinsipielle saker. Mindretallet i Oppvekstutvalget kunne anke saker videre til behandling i kommunestyret. Enkeltsaker fikk først en behandling på skolenivået, før de ble sendt videre til skolekontoret. Søknader som gjaldt midlertidige løsninger for inntil ett år, ble avgjort av skolesjefen. De øvrige søknadene ble behandlet av skolesjefen og oversendt Oppvekstutvalget. Mindretallet i Oppvekstutvalget hadde anledning til å anke saker inn for kommunestyret. Ettersom kommunen ikke hadde foretatt særlig store formelle endringer, men beholdt ordningen med hovedutvalgsmodell, er det grunn til å anta at skolefeltet var stabilt i Fjorden. Oppvekstutvalgets ansvar for vedtak i enkeltsaker kan antas å ha gitt kommunestyret større rom for helhetsvurderinger. Delegering av en rekke oppgaver til administrasjonen, kunne frigi kapasitet slik at Oppvekstutvalget kunne konsentrere seg om prinsipielle skolesaker.

Skolestrukturen i Fjorden kommune var sårbar på grunn av synkende elevtall i deler av kommunen, men politikerne i kommunen hadde gått til valg på at skolestrukturen ikke skulle endres i løpet av kommunestyreperioden. Saker som kunne forskyve stabiliteten i skolestrukturen, skapte likevel uro i skolefeltet. Siden bosettingen i kommunen var spredt, kunne slike flyttesøknader true grunnlaget for å opprettholde flere av de små grendeskolene. Det kunne

få konsekvenser for bygdene og for hele kommunen hvis skoler ble lagt ned. Mange fryktet at befolkningsgrunnlaget ville forsvinne i deler av kommunen. Som det går fram av den historiske analysen i kapittel 4, har skolekretsene vært gjenstand for konflikter i landsskolen helt siden midten av 1800-tallet. Den særegne situasjonen landsskolen har vært i med spredt bebyggelse og lave elevtall, har gjort skolekretsene sårbare for endringer. Søknadene om skolebytte er eksempler på saker som kunne skape uro i feltet. Flere av aktørene jeg intervjuet i kommunen fortalte at dette hadde skjedd gjentatte ganger. Etter Opplæringslovens § 8, kunne foreldre søke om at barna skulle få gå på en annen skole enn den de sognet til.⁸⁰ Det var Oppvekstutvalget som hadde vedtaksmyndighet i disse sakene. Begrunnelsene for å søke skolebytte varierte fra praktiske hensyn til at foreldrene hadde spesiell tilhørighet til en bestemt skolekrets i kommunen. Ingen av søknadene var begrunnet med skolefaglige hensyn. Dermed var søknadene ikke definert som faglige eller administrative, men krevde politisk behandling i kommunen. Søknadene fikk først en behandling på skolenivå, av rektor, før de ble sendt videre til skolekontoret, *Sektor for undervisning*. Søknader som gjaldt midlertidige overflyttinger for inntil ett år, ble avgjort av skolesjefen. De øvrige søknadene ble behandlet av skolesjefen og oversendt Oppvekstutvalget. Behandlingen i Oppvekstutvalget kunne gi ulike utfall, søkerne kunne få tillatelse til overflytting, eller ikke. Mindretallet i Oppvekstutvalget hadde anledning til å anke saken inn for kommunestyret, noe som ikke var uvanlig. Kommunestyret hadde dermed som oppgave å gjøre en helhetsvurdering av saken og fatte endelig vedtak på bakgrunn av det. Søknadene om skolebytte var enkeltsaker og foreldrene som søkte flytting for sine barn, allierte seg ikke med hverandre for å få større innflytelse over beslutningen. Alle søknadene det ble referert til, omfattet bare ett barn eller søsken. Det var enkeltstående søknader, men likevel gjengangere på sakslisten. Flyttesakene førte til konflikter i skolefeltet. Konfliktnivået var høyt i og med at sakene ofte ble anket til kommunestyret. Det medførte på den ene siden lang behandlingstid og stor ressursbruk, på den andre siden kunne påkjenningen bli stor for foreldrene: ”Foreldre blir nesten syke av dette her” (Rektor 3 Fjorden). Det hendte at foreldre som hadde fått avslag etter kommunestyrets behandling av søknaden, anket kommunestyrets avgjørelse inn for Utdanningsdirektøren. Ankene hadde ikke ført fram. Det var eksempler på at familier hadde flyttet fra skolekretsen etter at de hadde fått avslag på en flyttesøknad.

Under intervjuene med aktører i det lokale skolefeltet i kommunen kom det fram at de ulike instansene vurderte søknadene ulikt. Rådmannen mente at de ulike instansene vektla ulike argumenter i søknadsbehandlingen:

⁸⁰ I opplæringslovens § 8-1 heter det: ”Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. [...] Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.” Begrepet skolekretser ble fjernet med den nye opplæringsloven.

[D]et er en fare for at organene legger ulik vekt på ting. Kommunestyret er gjerne opptatt av befolknings situasjonen, å opprettholde befolkningen på en del i kommunen, mens foreldrene selvsagt er mest opptatt av at de skal få det best for sine unger. Her er det mange ledd som skal inn i en vurdering og det får ulike utslag. [...] Resultatet kan av og til være uforståelig for brukeren som det egentlig gjelder (Rådmann, Fjorden).

Siden foreldrene søkte via skolen fikk de gjerne støtte fra rektor med begrunnelsen at ”foreldre vet best for sine barn”. Ut fra en rektors vurdering syntes det merkelig at saksbehandlingen tok så lang tid og at utfallet var uforutsigbart:

Det kan være skikkelig sårt for foreldre når du tenker på hvordan andre kommuner skalter og valter av økonomiske grunner hvor barna skal gå, og her har de vært beinharde på skolekretsen for noen, og litt mindre beinharde for andre (Rektor 3, Fjorden).

Rektorene kunne ha en egeninteresse av å støtte søknadene hvis det sikret elevtallet ved deres skole, men rektorenes synspunkter var imidlertid ikke relevante her. Rektorene hadde ikke innflytelse, fordi flyttesaker var enkeltsaker som krevde politisk behandling. Å støtte foreldrenes ønsker, var ikke alltid forenlig med lokalsamfunnsargumentene for å opprettholde skolestrukturen. Likevel syntes ikke rektorene å kople på faglige vurderinger når de støttet foreldrene. Ved å bruke faglige vurderinger, ville rektorene direkte eller indirekte kunne kritisere skolen som ville miste elever. Det kan ha vært vanskelig for rektorene. Samtidig beklaget en av rektorene at Utdanningsdirektøren ikke ville gripe inn:

Ankeinstansen hos Skoledirektøren har ikke helt klart syn (Rektor 3, Fjorden).

Det var ingen formelle kriterier for hvordan Oppvekstutvalget skulle behandle søknadene. Men et viktig premiss for kommunens skolepolitikk var, som nevnt, at skolestrukturen ikke skulle endres i inneværende kommunestyreperiode. Siden flyttesøknadene var begrunnet med praktiske hensyn, ikke skolefaglige, kunne de heller ikke avgjøres på faglig grunnlag. Dermed ble løftet om å skjerme grendeskolene avgjørende. Noen ganger syntes det å være et legitimt argument for flytting at besteforeldrene bodde i nabokretsen, og kunne ta seg av barnebarna etter skoletid, mens foreldrene var på jobb. Andre ganger var argumentet om at foreldrene ikke rakk å komme tidsnok til å hente barna på skolen når skoledagen var over, ikke godt nok. Den samme uforutsigbarheten var knyttet til betydningen av hvilken skolekrets familiene følte størst tilhørighet til. Av og til kunne lokalsamfunnsargumenter om at foreldrene hadde en spesiell tilknytning til en annen skolekrets enn den familien bodde i styrke søknaden, andre ganger ikke. Argumenter om at overflytting ville være med på å styrke elevgrunlaget ved en grendeskole, syntes likevel å være de mest legitime for å få innvilget søknaden. Fra foreldrenes side, og fra rektorenes skolefaglige ståsted, opplevdes utfallet av søknadsbehandlingen som uforutsigbart, og behandlingen i Oppvekstutvalget ble betraktet som inkonsekvent. Hver søknad ble behandlet ut

fra den lokale konteksten den var relatert til, for eksempel ved at det var lettere å få gjennomslag for søknader som ikke ville røkke ved skolestrukturen. Søknader som truet skolestrukturen, hadde minimale sjanser til å bli godkjent. Det som til sist syntes å være avgjørende, var at grendeskolene ble opprettholdt. Det var ikke alltid enighet innad i Oppvekstutvalget, der alle skolekretsene var representert. Flere informanter mente at kretstilknytningen hadde betydning for utvalgets behandling av saker. Delegering av utvalgssaker til sektoradministrasjonen, kunne gitt Oppvekstutvalget anledning til å ta opp mer prinsipielle saker. I stedet syntes det som om tilsynelatende enkle saker om skolebytte ble de mest sentrale i utvalget, til og med så viktige at de ble sendt videre til kommunestyret.

Det var altså ikke uvanlig at utvalgets mindretall anket utfallet av overflyttingssøknadene inn for kommunestyret, og fikk medhold der. Når sakene ble oversendt kommunestyret, ble de politisert. Klager på kommunestyrets vedtak, ble som nevnt noen ganger anket inn for utdanningsdirektøren. Men utdanningsdirektøren som fagkyndighet kunne ikke gjøre egne vurderinger i disse sakene, fordi søknadene ikke var definert som skolefaglige saker.⁸¹

Selv om søknadene om skolebytte skapte konflikter i skolefeltet, var både skolefeltet og utfallet av skolepolitikken preget av stabilitet. Konfliktnivået kunne bli høyt fordi dette var saker som var blitt omdefinert fra å dreie seg om enkeltelevers beste, til å dreie seg om lokalsamfunnets overlevelse. Dermed var sakene blitt politisert, og det var bare kommunestyret som kunne behandle slike saker. Sakene dreide seg altså ikke om likebehandling ut fra en faglig begrunnelse, men beste løsning ut fra en forståelse av kommunen som hjemsted. Da måtte sakene løses pragmatisk gjennom kommunestyrets behandling. Utfallet av politikken kan derfor ikke forstås på bakgrunn av enhetlige prinsipper. Konfliktene som i utgangspunktet dreide seg om enkeltvedtak, om enkeltelever, ble omdefinert til storpolitikk i kommunen. Når sakene ble definert som lokalsamfunnssaker, ble de tatt ut av den sektorielle sammenhengen, der Oppvekstutvalget hadde myndighet til å fatte vedtak. Da dreide sakene seg ikke lenger om enkeltelever, men om stabilitet i kommunen som helhet. Årsaken til at sakene ble behandlet i kommunestyret, var altså at utfallet kunne få så store konsekvenser for kommunen, og sakene ble

⁸¹ Da skolestyret var særlovsorgan, hadde skolestyret myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker på skolefeltet. Ankeinstans for vedtak i skolestyret var Utdanningsdirektøren. Etter Opplæringsloven er departementet ved Fylkesmannen (utdanningsdirektøren) klageinstans for enkeltvedtak i grunnskolen som ikke er personalsaker (Opplæringsloven § 16-2). I Kommunelovens § 10-2 heter det: "Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov". Kommunestyret fastsetter selv ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer (§ 39-1). Det innebærer at defineringen av en sak blir viktig for videre saksgang og hvilket organ som er ankeinstans, om den er definert som skolefaglig eller ikke.

flyttet ut av den faglige sammenhengen og inn i lokalpolitikken. At behandlingstiden kunne ta opp til et år, understreker hvor viktige sakene var.

I en bykommune ville behandlingsprosedyren som er beskrevet her, være nærmest utenkelig. Mens slike saker behandles gjennom administrative prosedyrer i byene, er de storpolitikk i bygdene. I bygdekommunene kan det være lokalsamfunnets overlevelse som står på spill, og derfor er mange ulike aktører engasjert over lang tid. I Fjorden kommune hendte det også at staten, ved utdanningsdirektøren, ble forsøkt trukket inn. Det var imidlertid problematisk at kommunestyrets beslutninger ble anket inn for den statlige fagkyndigheten i skolesaker, fordi utdanningsdirektøren ikke har myndighet til å blande seg i spørsmål som er del av ansvarsområdet til det lokale selvstyret. Dette handler om det klassiske skillet mellom fagkyndighet og lokalstyre. Dersom fagkyndigheten skulle ha kunnet gripe inn i sakene, måtte ankene ha vist til saksbehandlingsfeil, eller foreldrene måtte ha benyttet en pedagogisk begrunnelse for søknadene, for eksempel om kvalitet i undervisningen.

Hvordan forklare utfallet av overflyttingssakene som resultat av møtet mellom organisasjon og praksis? I Fjorden spilte hensynet til hjemstedet, kommunen som tjenesteyter og politisk arena sammen. Skolebyttesakene i Fjorden var ikke definert som saker av pedagogisk karakter, men var aktuelle, og politisk betente, som lokalsamfunnssaker. Mens skolekretsproblematikk og lokaliseringsspørsmål i all hovedsak er definert som administrative saker i bykommuner, har det i landsskolen gjennom hele skolehistorien vært et politisk spørsmål. Sårbarheten i kommuner med spredt bebyggelse, har vært en viktig årsak til at dette har vært et lokalpolitisk anliggende. I Fjorden var det derfor ikke mulig for verken skoleadministrasjonen eller politikerne å behandle søknader om skolebytte som administrative saker. Dersom argumenter om de enkelte skolens pedagogiske kvalitet hadde blitt koplet til søknadene, ville søknadene ha fått en annen saksbehandling, og muligens også et annet utfall. Identitet og hensiktsmessighet var argumentene foreldrene brukte i søknadene. Derfor kunne søknadene utelukkende behandles politisk. Gjennom skolebyttesøknadene ble de tradisjonelle politiske prosessene reproduisert i det lokale skolefeltet. Behandlingen av søknadene om skolebytte handlet i praksis om å finne løsninger som var inkonsistente sett fra søkerens ståsted. Hver sak ble betraktet som unik, og det var den lokale balansesituasjonen som ble avgjørende. Dersom søknadene hadde vært begrunnet med at skolene var pedagogisk inadekvate, ville de ha blitt underlagt en faglig vurdering og med muligheter for å anke vedtakene til utdanningsdirektøren. Men så lenge argumentene var praktiske hensyn og tilknytning til lokalmiljøet, var det politikerne som måtte foreta avgjørelser, og søknadene ble definert som saker som gjaldt hele kommunen. Helhetsvurderinger ble lagt til grunn i behandlingen. Skolestrukturen i kommunen skulle sikres.

Behandlingen av flyttesakene i Fjorden viser til den tradisjonelle arbeidsdelingen mellom politikk og fag. Den eneste muligheten for å endre denne arbeidsdelingen, ville være å trekke inn pedagogisk kvalitet som begrunnelse. Da ville søknaden få støtte i det faglige, og utfallet ville kunne blitt annerledes. Beslutningstakingen i skolebyttesakene var preget av pragmatisme, å finne rimelige løsninger. Her ble det politiske skjønnnet (Offerdal 1992) avgjørende. Likebehandling i skolebyttesakene ville kunne slå beina under små lokalsamfunn. Behandlingen i kommunestyret sikret sakene en totalvurdering som inkluderte flere momenter. Hensynet til den enkelte var følgelig underordnet. Skolebyttesakene viser at det var sekvenser av motstand i Fjorden, men at systemet som helhet forble stabilt.

Aktørene i skolefeltet reproduiserte det tradisjonelle systemet gjennom sine handlinger. Ved å la skolestruktur være et politisk anliggende var det innebygd sikkerhetssystemer for å sikre riktig behandling. Disse ble stadig tatt i bruk. Når skolekretser var definert som en politisk sak og ikke en administrativ sak, ville ikke likebehandling ligge til grunn for vedtak i saken. Den begrunnelsen som syntes å ha størst legitimitet for å få innvilget søknad om flytting, var lokal identitet. Disse søknadene ble innvilget dersom de sikret stabilitet i skolestrukturen. Søknader som ikke sikret stabilitet, ble ikke innvilget. Analysen av prosessene rundt flyttesøknader i Fjorden støtter påstand nr 1, *endringer i kommunens formelle organisering påvirker utformingen av den lokale skolepolitikken på bestemte måter*. I en kommune preget av et tradisjonelt og stabilt skolefelt, ble skolekretsproblematikk kanalisert til kommunestyret. I Fjorden var skolekretser storpolitikk!

Skolefeltet i Fjorden var preget av institusjonell tillegging langs den legale dimensjonen. Langs den politiske dimensjonen var skolefeltet først og fremst preget av kontinuitet. Tradisjonelle konflikter i feltet syntes innkapslet ved at det ansvaret for skolekretsene fortsatt var lagt til politiske organer. Endrete rammebetingelser som nedgang i elevgrunnet og reduksjon i kommunale inntekter, var med på å true stabiliteten i det lokale skolefeltet.

Landet kommune: Elevvekst, omsektorisering og ressursmangel

Når du bygger ut en skole må du tenke litt mer helhetlig og forsøke å se framover. Vi har ikke vært overvettas flinke til det. [...] Til og med den nye skolen vår, er i minste laget (Skolesjef, Landet).

Tre grender var sentrum for tre skolekretser med til sammen 6 skoler i Landet kommune. Det var stor vekst i elevtallet på grunn av tilflytting til kommunen. Kommunen bar i økende grad preg av å være soveby til nærmeste storby. I tillegg var kommunen sterkt preget av dårlig økonomi. Landet framsto, som Fjorden, også som en tradisjonell sektorkommune, men kommunen hadde reorganisert det politisk administrative systemet. Målet var også her å få et klarere skille mellom politikk og administrasjon, og å bli kvitt sektorpolitikere. Tidligere hadde representantene i

skolestyret gjerne et annet syn enn partifellene i kommunestyret, fordi de visste at saken ville bli endret ved behandlingen der:

Det har vært helt umulig å si hva slags vedtak en ville få i kommunestyret i forhold til hva som var vedtatt i utvalget (Skolesjef, Landet).

Etter reorganiseringen hadde *Utvalg for skole og barnehage* fått innstillingsrett og vedtaksrett i enkeltsaker. Dermed hadde utvalget fått større ansvar enn det tidligere skolestyret. Den største endringen i skoleorganisasjonen gikk på ansvaret for skoleanleggene. Ansvaret for skoleanleggene var blitt skilt ut fra skoleutvalget. Dermed var skolefeltet delt, og gamle sektorgrenser brutt ned. *Utvalg for teknikk, bygnings- og planarbeid*, ”teknisk”, hadde nå fått et samlet ansvar for alle kommunale eiendommer. Samling av ansvaret for kommunale eiendommer i ett utvalg, ville i tråd med NPM-prinsipper, gi en mer helhetlig eiendomsforvaltning. Slik kunne infrastrukturen for skole bli sett i sammenheng med veksten i innbyggertallet og boligutviklingen i kommunen generelt. Sakene fra Utvalg for teknikk, bygnings- og planarbeid var knyttet til teknisk sektor i kommunen, ikke til skolekontoret. Det hadde altså skjedd tilsvarende utskilling av ansvaret for skoleanleggene fra skoleadministrasjonen. Det kunne medføre at reorganiseringen bidro til at det ble vanskeligere å se sammenhengen mellom skolesaker og skoleanleggene.

Reorganiseringen kan antas å ha fått betydning for skolefeltet i Landet på flere måter. Utvalg for skole og barnehage hadde fått større forpliktelser til å tenke helhetlig når det hadde fått vedtaksrett i enkeltsaker. Dette forpliktet også politikerne mer overfor eget parti. Deling av skolefeltet mellom skole og ”teknisk” både innenfor administrasjon og politikk, kunne medføre nye behov for koordinering og samordning mellom enhetene. Utskilling av skoleanleggene ga anledning til at kommunen kunne få et mer helhetlig perspektiv på boligutbygging og skole, men samtidig ha ført til at skolefaglige hensyn kan ha kommet i bakgrunnen for hvordan skoleanleggene ble styrt i kommunen. Skole- og barnehagesjefen og Utvalg for skole- og barnehage hadde fått innskrenket ansvarsområde etter reorganiseringen. Det kan ha gitt muligheter for større satsinger på andre områder i skolen, for eksempel på innholdet i skolen.

Dårlig økonomi i Landet ga behov for stram styring. Elevtallet vokste og vokste uten at kommunen hadde ressurser til å bygge ut skolene i takt med veksten. Det var altså ikke mulig å få fram bevilgninger og planer som taklet elevveksten tilfredsstillende. Problemene med skoleutbygging var blitt prekære. Utvalg for skole og barnehage ventet utålmodig på en skolebruksplan, som teknisk avdeling var ansvarlig for å utarbeide. Skolesjefen var fornøyd med å få være med i planarbeidet, men han beklaget at arbeidet med planen drøyde ut i tid fordi den måtte ses i sammenheng med en boligutbyggingsplan. De akutte plassproblemene ble løst ved at kommunen kjøpte inn paviljonger, eller brakker, som undervisningslokaler ved en av skolene.

Mens skolesjefen hadde foreslått innkjøp av nye brakker, besluttet politikerne en billigere løsning, og ”teknisk” kjøpte inn brukte brakker. Denne løsningen skapte problemer.

Grunnlagsproblematikken var den samme i Landet som i Fjorden. Den etablerte orden i skolestrukturen var truet. Mens det i Fjorden var synkende elevtall som var problemet, var det vekst som skapte ubalanse i Landet. De ekstraordinære tiltakene som ble iverksatt fikk foreldrene til å reagere. Kort tid etter at brakkene ble tatt i bruk som undervisningsrom, kom det reaksjoner fra foreldre som hevdet at innklimaet i brakkene var for dårlig. Situasjonen ble raskt oppfattet som en krise. Foreldrene protesterte på dårlige undervisningslokaler og klaget samtidig på stramme bevilgninger til skolen. Dermed klarte de å mobilisere foreldre i hele kommunen mot en kommuneorganisasjon som ikke klarte å håndtere dårlig økonomi og elevvekst. Foreldrene hadde imidlertid problemer med å finne rett adressat for klagen. Aktører som ble betraktet som legitime aktører i den gamle strukturen, det vil si skolestyret og skolesjefen, var ikke legitime innenfor den nye strukturen. Nå var skoleanleggene skilt ut, og Utvalg for skole og barnehage var ikke politisk ansvarlig for skoleanleggene. Lederen for utvalget fikk likevel mange henvendelser om skolebygningene fra foreldre:

Jeg føler det er skolepolitikere som får kjeften, men det er jo teknisk som har ansvaret. [...] Det er vanskelig når foreldre ringer til meg som formann i skolestyret og sier at nå er innemiljøet [på skolen] så elendig, forferdelig, det må du gjøre noe med. Da må du jo bare henvise dem eller selv ta det opp med lederen i teknisk (Leder Utvalg for skole og barnehage, Landet).

Foreldrene reagerte på at kommuneøkonomien gikk foran barnas helse og skolemiljøet. Delingen av ansvaret for skolesaker i skole drift og skoleanlegg medførte at saksfeltene ikke ble sett i sammenheng. For foreldrene framsto delingen av ansvaret for skolen som svært lite hensiktsmessig. De aksepterte ikke løsningen, og de aksepterte ikke å bli avvist av kommunen. Foreldrene søkte støtte hos Lærerlaget, og sammen mobiliserte lærere og foreldre til en større aksjon mot kommunens skolepolitikk og organisering. Foreldrene og lærerne krevde en helhetlig behandling. De opplevde at de ikke hadde innflytelse på den lokale skolepolitikken gjennom formelle kanaler, og tok derfor i bruk mer og mindre utradisjonelle aksjonsformer. Det var formelt sett ikke mulig for lærerne å protestere mot arbeidsgiveren gjennom aksjoner. I samarbeidet mellom foreldre og lærere var derfor det en viss arbeidsdeling:

Vi oppfordrer folk til å møte på kommunestyremøter og formannskapsmøter og i møter som Utvalg for skole og barnehage har. Målet er å informere og å påvirke budsjettet i positiv retning. [...] Jeg tror det er viktig at foreldrene fronter dette. Klubben er bakmenn (Plasstillitsvalgt skole 3, Landet).

Det ble videre etablert et samarbeid med lederne i alle FAUene i kommunen og det ble etablert et såkalt "tverrutvalg" for FAU. Tverrutvalget ble sett som opptakten til et kommunalt foreldreutvalg (KFU) i Landet. Mens lærerlaget bidro med kunnskap, erfaringer og forslag til aksjonsvirkemidler, var det foreldrene som aksjonerte. De skrev brev til kommunestyremedlemmer, kontaktet media og stilte opp på kommunestyremøter. Det overordnede målet med aksjonene, var å få kommunen til å bruke mer midler til skole, og å se sammenhengen mellom skolebygninger og elevenes læring.

Verken leder for skoleutvalget, skolesjef, rektorer eller lærere protesterte eller deltok aktivt i aksjonene. Rektorene foretok seg imidlertid heller ikke noe for å begrense protestaksjonene. De understrekte at de ikke kunne delta i aksjonen, fordi de måtte være lojale med arbeidsgiver. Rektorene sympatiserte med foreldrene, men det var vanskelig for rektorene å støtte protestformen. De sto ikke på barrikadene for egen skole, men fremsto heller ikke som arbeidsgivers representant. En rektor uttrykte at hun likevel opplevde konflikten som en påkjønning:

Hadde jeg vært uerfaren, hadde jeg flata ut før aksjonen. Men jeg kjenner foreldrene. De mener det godt, men de kunne valgt en annen form (Rektor 3, Landet).

Aksjonsformene foreldrene tok i bruk, ble ikke sosialt akseptert. Likevel forsvarte ikke rektorene kommunen, men forholdt seg passive til konflikten. Skolesjefen var opptatt av at rektorene skulle vise arbeidsgiver lojalitet og mente at aksjonene tok oppmerksomheten fra arbeidet med å lage en god skole i kommunen. Dessuten fryktet han at negativ omtale i media ville gjøre det vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere til kommunen. Samtidig anklaget han teknisk avdeling for å ha skapt krisen med de ubrukelige brakkene. Utvalgslederen var frustrert over at skoleutvalget ikke hadde ansvar for skoleanleggene lenger, og la også skylda på teknisk sektor. I tillegg beklaget utvalgslederen at skolepolitikere ikke fikk den informasjonen om skolebruksplanen de ønsket fra skoleadministrasjonen. Skolesjefen på sin side, beklaget at skolebruksplanen ikke kunne utarbeides før boligutbyggingsplanen var klar. Rådmannen i Landet beklaget også situasjonen. Han sa at kommunen hadde mistet foreldrenes tillit og at forholdet mellom foreldre og kommunen nå var meget anstrengt:

Når kommunikasjonen skjer via lokalpressen, blir det ganske gærent, altså. Det er ikke noe moro (Rådmann, Landet).

Rådmannen mente at aksjonsformene var uttrykk for nye former for lokaldemokrati som det var vanskelig å forholde seg til for administrasjonen og politikerne. Mens aktørene innenfor

kommunens skolesektor skyldte på at ansvarsområdet var overflyttet til teknisk sektor, tok rådmannen det overordnede ansvaret for at tilliten mellom foreldre og skole var brutt.

Hva ble utfallet av aksjonene? For problemene med dårlige undervisningslokaler, fant kommunen midlertidige løsninger. Større utbygginger måtte også gjennomføres på lengre sikt. Likevel fikk foreldrene et visst gjennomslag for sine krav. Etter at de hadde møtt opp på kommunestyrets behandling av skolebudsjettet for 2001, økte kommunestyret driftsmidlene til skolen. Når foreldrene bokstavelig talt puster kommunestyremedlemmene i nakken, er det vanskelig ikke å bli påvirket, mente flere informanter. Foreldrene i Landet hadde etablert et nettverk som kunne spille på deltakernes ulike ressurser: foreldre med mange kompetanser – men nettverket kunne også hente støtte og hjelp fra det lokale lærerlaget. Fagforeningens kunnskaper om strategier for aksjoner og kunnskap om skolens situasjon, ble en viktig ressurs for foreldrene. Problemene med denne type nettverk og måten det mobiliserte på, er knyttet til mangel på legitimitet. Foreldrenettverkets legitimitet kan hevdes å ha vært begrenset ettersom virkemidlene nettverket tok i bruk, ble sett som problematiske. Å gå til riksdekkende media for å fremme saken, ble tolket som illojalt overfor kommunen. Oppmøtet på kommunestyrets budsjettbehandling var betenkelig, ettersom oppfatningen var at det hadde påvirket synet til politikerne. Det vil kunne argumenteres mot nettverket at de kjempet for egne interesser uten å ta hensyn til andre svake grupper, mens kommunestyret hadde et helhetlig ansvar for kommunens innbyggere. Folkevalgte som følte seg presset til å endre syn direkte på et kommunestyremøte, kan ha fattet beslutninger som manglet demokratisk legitimitet. Men foreldrenettverket knyttet kravene om endringer i skolepolitikken til både skolelovgivning og til arbeidsmiljøloven, når det gjaldt skolebygningenes kvaliteter. Dette kunne gi nettverket større legitimitet og grunnlag for innflytelse. Dette nettverket er et eksempel på hvordan brukerinteresser kan mobilisere for å få innflytelse over et politikkkfelt: foreldre ville ha innflytelse over skolepolitikken. Beslutningen om å endre et kommunebudsjett basert på foreldreaksjoner, viser at innflytelsesforhold i skolefeltet ikke bare var knyttet til formell organisering. Hvordan aktørene opptrådte i denne saken, var likevel en følge av reorganiseringen av skolefeltet i kommunen. Adresseløsheten til viktige saker ble et problem. Skolepolitikkerne hadde mistet kontroll over skolen til et annet utvalg, og den kommunale skoleorganisasjonen var dermed utelatt fra viktige beslutninger om skolen. Organisasjonsendringen fikk også betydning for hvilke premisser det ble tatt hensyn til når det gjaldt skolebygningene. Hensyn som hadde vært viktige innenfor den gamle strukturen ble nå tilsidesatt fordi dette området var definert ut av skoleorganisasjonen. Det viser hvordan defineringen av en sak har betydning for utfallet (Olsen 1978). Skolesjefen uttrykte dårlig samvittighet i saken. På grunn av reorganiseringen, ble han stilt i en moralsk klemme. Han

opplevde at han ikke hadde gjort det han kunne for å sikre gode undervisningslokaler som kunne gi et tilfredsstillende skoletilbud, samtidig som han formelt ikke hadde ansvar for lokalene. Skolesjefen understreket dermed aksjonenes negative effekt på det skolefaglige. Rektorenes nøytralitet kan forstås som en måte å håndtere en konflikt mellom lojaliteten til arbeidsgiveren på den ene siden og lojaliteten til foreldrene på den andre siden. Når rektorene valgte å stå utenfor aksjonene, kan det forstås som passiv motstand.

Hvordan kan formell organisering og de politiske prosessene forstås i lys av de tre påstandene jeg har formulert om forholdet mellom reorganisering og faktisk atferd? Rådmannens beklagelse reflekterer hans posisjon som administrasjonssjef i kommuneorganisasjonen. Også skolesjef og leder for Utvalg for skole og barnehage handlet i tråd med formell organisering, der deres posisjoner etter reorganiseringen ikke inkluderte ansvaret for skoleanleggene. Saken ble dermed behandlet korrekt sett i forhold til formell organisering. I tråd med fraspaltingen av skoleanleggene fra skoleutvalget, var også forbindelseslinjene mellom utvalget og behandlingen av saker om skoleanleggene brutt. I den forstand var reorganiseringen vellykket. Ettersom mange av skolesakene dreide seg om de fysiske strukturene skolen drives innenfor, kan den nye organisasjonsmodellen i kommunen ha virket konfliktfremmende. Det kan dermed hevdes at kommunen ikke hadde valgt en hensiktsmessig organisering for å takle pressituasjonen. Når rektorene var trukket tettere inn i kommuneorganisasjonen, synes det som om foreldrene hadde fått større rom i det lokale skolefeltet. Aksjoner fra foreldre og lærere kan fortolkes som motstand mot kommunens organisering av skole. Formell organisering synes å ha hatt betydning ved at oppsplitting av ansvaret for skolesaker fremmet grunnlag for økt konflikt. Dette støtter opp under den første påstanden om at formell struktur har betydning for atferd: *endringer i kommunens formelle organisering påvirker utformingen av den lokale skolepolitikken på bestemte måter*. Reorganiseringen var imidlertid problematisk, fordi utfallet ble sett på som uakseptabelt. Politikernes valg av løsninger for en skole som manglet undervisningsrom, ble ikke akseptert av foreldre og lærere. Det gjør at en kan stille spørsmål om hensiktsmessigheten ved organisasjonsendringen. Foreldre- og læreraksjonene indikerer at de politiske prosessene avvek fra forventningene til kommunens iverksetting av den nasjonale skolepolitikken. Aksjonene kan også forstås som en protest mot formell organisering og måten problemene ble definert når skolefeltet var delt. Foreldrenes og lærernes aktive motstand, samt rektorenes passivitet, støtter påstand nr 2: *endringer i kommunens formelle organisering blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet*. Samarbeidet mellom foreldreutvalgene i kommunen var delvis et resultat av fragmenteringen av skolesaker. Planen om å etablere et kommunalt foreldreutvalg for å styrke og formalisere

foreldreinnflytelsen, viser at motstand kan føre til nye initiativer og aktiviteter og støtter påstand nr 3: *endringer i kommunens formelle organisering fører til nye initiativer og aktiviteter i det lokale skolefeltet.*

Prosesen rundt undervisningsbrakkene i Landet var tett knyttet til den dårlige kommuneøkonomien, og i praksis kom dette av at de statlige tilskuddsordningene var blitt lagt om fra øremerkede sektortilskudd til rammetilskudd. Den dårlige økonomien bidro til at alle tiltak i skolefeltet framsto som kortsiktige og utilfredsstillende. I denne kommunen blir bruddet med arbeiderpartistaten understreket gjennom de økonomiske prioriteringene kommunen nå måtte håndtere selv. Reorganiseringen syntes å være et grep for å se endringer i elevgrunnlaget i sammenheng med den store veksten i innbyggertallet. Formelle organisasjonsendringer og organisering av foreldreaksjon, viser at feltet var preget av institusjonelle tilleggingsprosesser. Skolefeltet i Landet var også preget av kontinuitet; potensialet for politisering var stort når balansen i skolefeltet ble truet.

Fjellet kommune: Trussel om skolesentralisering

Protestene mot endring er store fra den tradisjonelle hovedpilaren hos oss, skole. Du får en veldig motstand blant skolefolk. Organisasjonen i seg selv er veldig sterk. De spiller veldig på lag med foreldre. Og det er voksne i en alder hvor de har veldig stort ønske om innflytelse (Oppvekstsjef, Fjellet).

Fjellet var en stor kommune i utstrekning med sju skolekretser. I motsetning til kommunene Fjorden og Landet, hadde Fjellet gjennomgått store organisatoriske endringer med ny administrativ og politisk organisering. Kommunen hadde reorganisert både den politiske og administrative delen av kommuneorganisasjonen på midten av 1990-tallet, og først da jeg gjennomførte intervjuer i Fjellet i 2001, var kommunen presset til å spare på grunn av store reduksjoner i kommunens inntekter. I tillegg til reduserte inntekter, hadde kommunen en viss reduksjon i antall elever i grunnskolen. Innenfor den politiske delen av organisasjonen hadde Fjellet foretatt en fraspalting av skoleanlegg fra skoledriften, slik som i Landet. Skoledrift var blitt slått sammen med helse-, sosial- og kultursaker og lagt til *Levekårsutvalget*. Selv om kommunen hadde forsøkt seg på å gjennomføre virksomhetsorganisering i 1997, var tjenesteområdet *Oppvekst* i kommuneadministrasjonen i praksis organisert som en tradisjonell skoletat, med ansvar for skole og barnehage. Dermed kunne en forvente at skolesaker ble kanalisert mellom rektorer og oppvekstsjef i et forhold mellom underordnet og overordnet som i en tradisjonell sektorkommune. Skoleorganisasjonen pekte seg altså ut sammenlignet med de andre oppgavefeltene i kommunen, ved at kommuneadministrasjonen framsto som sektororganisert på dette området.

Innenfor kommunepolitikken måtte skolesakene konkurrere om oppmerksomheten i et utvalg som behandlet saker fra ulike tjenesteområder. I en situasjon der kommunen måtte effektivisere på grunn av reduserte inntekter, kan det følgelig antas at skolebudsjettet ble vurdert i forhold til andre, såkalt, ”myke tjenester” i et politisk utvalg med ansvar for mange tjenesteområder. Det krevde prioriteringer ut fra helhetshensyn.

Før Kommuneloven fra 1992 var skolesjefen leder for skolestyrets sekretariat og ansvarlig for saksforberedelsen. Skolesjefen hadde talerett, og dessuten rett til å få sine synspunkter protokollført i skolestyret. Dessuten var skolesjefen ansvarlig for å gjennomføre skolestyrets vedtak i praksis. Etter endringene som følge av ny kommunelov, representerte Oppvekstsjefen i Fjellet rådmannen i Levekårsutvalget og fremla saker på vegne av denne. Det kan derfor antas å være en kilde til konflikt mellom sektororganisert administrasjon og et ”desektorisert” politisk utvalg. I prinsippet skulle virksomhetsorganisering innebære økt delegering til skolenivå. Opprettholdelsen av en egen sjef for skole i den sentrale kommuneledelsen, ga imidlertid grunn til å forvente at skolefeltets faglige hierarki var preget av sektororientering.

Selv om Fjellet var en rik kommune, var kommuneøkonomien svekket og skolen måtte redusere utgiftene. Allerede på inneværende års budsjett måtte oppvekstområdet kutte i budsjettet. De neste årene ville skolebudsjettet bli enda knappere. Politikerne i Fjellet hadde som i Fjorden vedtatt at den fysiske skolestrukturen ikke skulle røres. Administrasjonen fikk delegert ansvar for sparingen dette året:

Jeg har fått beskjed om å kutte ca 7-800.000 kroner på dette budsjettet [...] selvfølgelig i samråd med rektorene og [...] hovedtillitsvalgt, slik at man i hvert fall har en viss diskusjon på det. Men det er mitt ansvar å komme med forslag til rådmannen. [...] Men i praksis er det jeg som bestemmer... (Oppvekstsjef, Fjellet).

Nedskjæringene som skapte uro i skolefeltet, var altså dette året delegert til administrasjonen ved oppvekstsjefen. Det var mange forslag til nedskjæring, men som i Fjorden kommune, et politisk vedtak om at skolestrukturen ikke skulle røres. Det var politikerne i denne kommunen gått til valg på, og det var på ingen måte legitimt å legge ned eller slå sammen skoler i inneværende kommunestyreperiode. Kommunen hadde ikke greid å etablere vilkår for reorganisering som effektivitetstiltak, slik som Fjorden, og virksomhetsorganiseringen syntes i liten grad å ha medført særlige endringer i skolefeltet:

Man beholder det gamle. [...] Slik det ble sagt fra svært mange hold: ”vi vil ha det som vi har det” (Oppvekstsjef, Fjellet).

Når skolebudsjettet skulle reduseres, dreide det seg om småsummer sett i forhold til det totale skolebudsjettet og andre kommuners skoleøkonomi:

Vi bruker kolossalt mye penger på skole i denne kommunen, noe som gir seg utslag i at vi har en elevfaktor etter KOSTRA som [...] ligger langt over gjennomsnittet (Oppvekstsjef, Fjellet).

Sakene som ble aktivisert i forbindelse med sparingen, var av prinsipiell betydning. Det syntes som om nye forslag til omorganisering internt i skolen, ble møtt med kraftig motstand, spesielt fra lærerprofesjonen, fra rektorer og lærere. De forslagene som syntes mest kontroversielle, var reorganisering av funksjonsstillingene i skolen, delegering av midler til spesialundervisning og forslag om sentralisering av rektorfunksjonen. Det kan ha forsterket konflikten mellom skolene og administrasjonen at ansvaret for nedskjæringene dette året var delegert til administrasjonen. Det var først og fremst rektorene som motsatte seg administrasjonens ulike forslag til effektivisering. Her fungerte rektorene som talsmenn for og beskyttere av egen skole, slik det tradisjonelt har vært rom for innenfor sektororganiseringen. Selv om rektorene formelt var arbeidsgivers representanter, fant de rom for handling ut fra andre premisser i skolefeltet. De var motstandere av kommuneadministrasjonens skolepolitikk og fremsto som pressgruppe i skolefeltet, i opposisjon til oppvekstsjefen. Rektorene opplevde at beslutninger om endringer ble tatt over hodet på dem. Dette kunne de ikke akseptere:

Det har skjedd ganske mange ting i vår [...] fra kommunens side hvor vi har følt oss litt... ja, hvorfor sitter vi her som rektorer? For vi har ingen ting vi skulle ha sagt (Rektor 2, Fjellet).

Rektorene reagerte på at funksjonsstillinger hadde blitt slått sammen, slik at flere skoler delte en rådgiver etc., og de reagerte på oppvekstsjefens øvrige forslag til sparing, som nå ble diskutert. Det var forslag om sentralisering av skoleledelsen, slik at kommunen fikk én skole med underavdelinger. Og det var forslag om delegering av midler til spesialundervisningen til skolenivå. Alle forslag ble sett på som en trussel for skolen i kommunen. Rektorene syntes å betrakte alle former for endring som økonomisk rasjonalisering og svekking av grendeskolene. Å sentralisere ungdomsskolen for eksempel, kunne bli oppfattet om dødsstøtet for ei bygd:

Foreldrene [...] ser på skolen som et kulturelt senter, en kjerne, i bygda. De tror at hvis selv bare ungdomstrinnet forsvinner, vil mange andre aktiviteter i bygda dabbe av, fordi ungdommene vil ta det med seg (Rektor 3, Fjellet).

Den lokale identiteten til rektorene og lærerne var sterk. Alle endringer i politikken som ble oppfattet å svekke de enkelte grendene og skolekretsene, møtte motstand. Mens rektorene i Landet valgte å stille seg på sidelinja i en konflikt, ble rektorene i Fjellet foreldrenes og lokalsamfunnenes forsvarere. Kryssende lojalitet til arbeidsgiver og lokalsamfunn ga rektorene valgmuligheter. Rektorene opponerte mot formell organisasjonsstruktur. De ville ikke være

virksomhetsledere. De ville slippe å få delegert midler til spesialundervisning til den enkelte skole, men ønsket en støttefunksjon i skoleadministrasjonen på sentralt nivå i kommunen. Denne motstanden sto i strid med forventninger i kommuneorganisasjonen.

Konflikten mellom lærerne, representert ved rektorene, og oppvekstsjefen var tilspisset. Rektorene opplevde at oppvekstsjefen prøvde å inngå avtaler med dem enkeltvis, for å hindre at de samarbeidet. Rektorene svarte med å møtes i forkant av rektormøtene, slik at de var samkjørt før møtet med arbeidsgiveren. Argumentet til rektorer og lærere mot endringer i skolepolitikken, var knyttet til forståelsen av kommunen som hjemsted. Det var skolens posisjon i de ulike bygdene som ble forsvart. Rektorene og lærerne tok parti med foreldrene som ønsket å bevare barne- og ungdomskolene i de ulike grendene. Oppvekstsjefen argumenterte ut fra to hensyn. For det første var det hensynet til kommuneorganisasjonen og kravet om at skolen måtte skjære drastisk ned på utgiftene. For det andre argumenterte oppvekstsjefen for et bedre pedagogisk tilbud ut fra læreplanen. Da var det hensynet til kommunen som forvalter av oppgaver pålagt fra staten, som ble benyttet.

Det var lite i denne kommunen som tydet på at de formelle organisasjonsendringene hadde fått konsekvenser i skolefeltet. Aktørene syntes å gjøre det de alltid hadde gjort. Rektorene etablerte et nettverk som var preget av gamle måter å handle på. De allierte seg med lærerne og talte skolekretsenes sak. Foreldrene var engasjert i noen saker, men rektorenes og lærernes støtte som lokalsamfunnsrepresentanter, var så utvetydig at foreldrene ikke trengte å stå på barrikadene, slik som for eksempel i Landet. Både forverret kommuneøkonomi og nedgang i elevtall hadde påvirket skolepolitikken og sakene som var på dagsorden.

Utformingen av de politiske prosessene på skolefeltet støtter opp under påstanden (nr 2) om at *endringer i kommunens formelle organisering blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet*. Rektorene handlet som de alltid hadde gjort, og tilpasset seg ikke ny organisering. Organisasjonsfaktoren synes dermed ikke å ha hatt betydning. Ved å agere slik de alltid hadde pleid å gjøre, viste rektorene en form for passiv motstand. Rektorenes motstand kan forstås som resultat av en pliktfølelse der forsvar av skolen og lokalsamfunnet var det sentrale. Kommunestørrelse regnes for å ha betydning for sammenhengen mellom formell organisasjon og faktisk atferd (se diskusjon i Ramsdal et al. 2000b). Det at kommunen var liten, kan dermed være en forklaring på manglende sammenheng mellom formell organisasjon og faktisk atferd.

Det uoffisielle rektornettverket kan forstås som et nytt initiativ til en ny koordineringsform som reaksjon på formell organisasjon. Det vil i så fall også bekrefte påstand nr 3, *endringer i kommunens formelle organisering fører til nye initiativer og aktiviteter i det lokale skolefeltet*. Sammenlignet

med de tre andre kommunene - Fjorden, Landet og Skogen - var det i Fjellet motstanden mot reorganisering og formell organisasjon var mest eksplisitt.

Skolefeltet var preget av kontinuitet ved motstand mot forsøk på omforming. Likevel var det gjennomført endringer både i kommuneorganisasjonen og ved rektorenes etablering av et uformelt nettverk. Jeg vil derfor hevde at skolefeltet i kommunen var endret gjennom institusjonell tillegging. Motivasjonen for endring var imidlertid ulike: fra administrasjonens side, var målet sparing gjennom omforming, mens rektorene på sin side, ville sikre kontinuitet og stabilitet i skolefeltet. Derfor var feltet også preget av institusjonell tilbakevending som strategi for å opprettholde den tidligere maktbalansen.

Skogen kommune: Dårlig økonomi og satsing på skole

Det er det som er hele diskusjonen: vi vil ha mer inngrep i skolen – og grunnlaget for [skoleutviklingsprosjektet] er politisk (Ordfører, Skogen).

Skogen var den kommunen som var mest preget av NPM etter reorganiseringene på 1990-tallet. Dårlig økonomi og trusler om kommunesammenslåing, hadde gitt kommunen anledning til å gå drastisk til verks. For å slippe unna kommunesammenslåing, måtte Skogen vise handlekraft og vilje til å få styr på en dårlig økonomi. Ett grep var å etablere virksomhetsorganisering gjennom innføring av tonivåmodell på midten av 1990-tallet. Skogen reorganiserte både det politiske og administrative apparatet. Det medførte oppsplitting av skole på flere politiske utvalg og etablering av nye profesjonelle kategorier i skolefeltet. Rektorene ble virksomhetsledere, mens skoleetaten ble lagt ned, og skolesjefen fjernet. Rektorene utgjorde i alt fem av åtte virksomhetsledere i rådmannens strategiske lederteam. Lederteamet besto av åtte virksomhetsledere, som alle ble kalt ”assisterende rådmann” for sine områder. Dette var en strategi for direkte kontakt mellom rådmann og virksomhetene. Viktige sakfelt som angikk skolen, var utradert fra politikken ved at de var delegert til administrasjonen og omformet til administrativ problematikk.

Med fjerning av det mellomnivået skoleetaten hadde vært, ble en rekke saker overført til skolenivået ved rektor. Med tonivåmodellen ble dermed rektors posisjon i forhold til noen grupper endret. Spesielt viktig her var rektors rolle overfor foreldre til barn med behov for spesialundervisning eller en individuell opplæringsplan (IOP). Før reorganiseringen ble enkeltvedtak fattet av skolesjefen, og rektor kunne framstå som støtte for foreldre som søkte om spesialundervisning. Slike enkeltvedtak inkluderte gjerne økte ressurser til skolen. Når rektor både har budsjettansvar og fatter enkeltvedtak, kan det imidlertid oppfattes som om bukken passer havresekken. Det kan antas at rektors vedtak i mindre grad ville omfatte ressursallokering, fordi det ville gå ut over andre deler av skolen. Fra å være foreldrenes støtte, ble rektor nå den som var

ansvarlig for å fatte vedtakene og ta konsekvensene av disse for skolen. Selv om det var anbefalinger fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) som lå til grunn for vedtak, var det rektor som fattet beslutningene. Det var også skolen som var adresse for eventuelle anker. Dersom et vedtak ble opprettholdt etter anke til skolenivået, var Statens utdanningskontor neste ankeinstans. Det hadde blitt en del problemer med disse ankesakene den første tida etter reorganiseringen, ettersom ikke alle rektorene hadde erfaring med denne typen saksbehandling. En gjennomgang av andel spesialundervisning i Skogen, sett i forhold til landsgjennomsnittet, viser at andelen spesialundervisning lå litt over gjennomsnittet over en tiårsperiode (KOSTRA). Det har imidlertid ikke vært mulig å sjekke om kommunen i utgangspunktet tenderte til å motta flere ankesaker enn kommuner med sektororganisering, for eksempel. Men det kan antas at rektorene etter hvert fant en norm som de fattet vedtak ut fra (se diskusjon i Fimreite 2003). Dette indikerer at fjerningen av skoleetaten ikke medførte svekket rettssikkerhet for elever med behov for spesialundervisning i Skogen.

På bakgrunn av omorganisering til tonivåmodell, kan det forventes at virksomhetsnivåene hadde stor selvstendighet. Det kan være utfordrende på flere måter. For det første kan det medføre koordineringsproblemer i skolefeltet når det ikke er en skolesjef sentralt i kommunen. For det andre kan det som nevnt være problematisk i behandlingen av administrative enkeltsaker, for eksempel når det gjelder spesialundervisning, der skolesjefen tidligere var beslutningstaker, mens det nå er rektor som både har budsjettansvar og vedtaksmyndighet.

Skogen skilte seg ut i forhold til de tre andre kommunene ved at den hadde en såkalt optimal skolestruktur. Det innebar at problemer knyttet til skolestruktur, slik som nedlegging, sammenslåing eller utbygging, ikke var aktuelle. Stabiliteten på skolefeltet var ikke truet. Det var heller *fraværet* av klassiske konflikter som særpreget Skogen kommune. Aktørene i skolefeltet syntes å være preget av en felles kommuneidentitet. Det kan komme av at kommunen unngikk sammenslåing da flere nabokommuner gikk sammen til en bykommune i 1992. Selv om kommunen var regnet som fattig, syntes ikke skolen å være spesielt lidende. Tvert i mot, rettet kommunen stor oppmerksomhet mot skolen. I inneværende kommunestyreperiode gjennomførte Skogen et stort skoleprosjekt. Skolen var satt på dagsorden etter et kommunestyrevedtak om et fireårig prosjekt med visjoner om skoleutvikling i et tiårsperspektiv. Prosjektet var initiert av lokalpolitikere og besto av flere ulike delprosjekter. Noen av prosjektene var pedagogisk orientert forsøksvirksomhet med ekstern finansiering. I tillegg var det prosjekter om skoleledelse, skolevurdering og om ressursfordeling, men også om behovene for utbedring av skoleanleggene. Prosjektet ble ledet av en politisk styringsgruppe. Denne satsingen på skole syntes å skape ro i skolefeltet, ikke minst fordi det signaliserte at skole var et prioritert område:

... jeg tror at [lærerorganisasjonene] er veldig positive til hele prosjektet, at det setter så fokus på skolen (Ordfører, Skogen).

Innføringen av tonivåmodell i kommunen hadde ikke skjedd uten motstand. Da sektoradministrasjonen ble lagt ned, ble skolesjefstillingen i praksis omgjort til en stilling som oppvekstkonsulent i personalavdelingen. Nedlegging av sektoradministrasjonen hadde ført til motstand både fra de som var ansatt på skolekontoret, og fra lærere og rektorer som mistet den instansen skolekontoret hadde vært for pedagogisk veiledning, informasjon og koordinering av skolens virksomhet. Flere aktører, blant annet Lærerforbundet, hadde vært uenig i beslutningen. Oppvekstkonsulenten relaterte reorganiseringen til kommunens økonomiske krise:

Endringer som er økonomisk betinget er ikke populære. Når en må spare penger for å overleve som kommune, skjer det ikke uten motstand (Oppvekstkonsulent, Skogen).

Selv om skolesjefen ble fjernet av økonomiske årsaker, syntes det ikke være aktuelt å gå tilbake til gammel ordning eller noe tilsvarende dersom økonomien bedret seg. Den nye modellen var likevel blitt kritisert for å svekke samordning og ivaretagelse av skolens ulike erfaringer. I tillegg gikk mange skolesaker direkte til rådmannen. Noen av innvendingene ble imøtegått ved at rådmannen opprettet et skolefaglig kollegium bestående av rektorene og oppvekstkonsulenten. Først og fremst skulle kollegiet være en støttefunksjon for rådmannen i skolesaker:

Når vi ikke har skolesjef, er en mer sårbar, og den som blir mest sårbar er egentlig undertegnede. [...] Skolefaglig kollegium er kommet for å bli. Jeg merket at det var en del spørsmål som kom til meg, og så måtte jeg spørre alle de andre [rektorene] hva de mente. Jeg fant ut at dette kan jeg ikke drive med. Det har jeg ikke tid til. [...] Det var jo riktig at de tok det opp med meg, for jeg var jo nærmeste overordnet, men jeg fant ut at det ble for mye koordineringsjobb. Nå tar kollegiet den jobben min. Det er fint (Rådmann, Skogen).

Skolefaglig kollegium var en løsning på mange frustrasjoner blant aktørene i skolefeltet, fra oppvekstkonsulenten i kommuneadministrasjonen, fra virksomhetslederne, fra rådmannen og fra politikerne.

Fraværet av store konflikter i Skogen kan skyldes flere årsaker. En antagelse som er nevnt over, er at kommunen var samlet fordi deres felles identitet var styrket etter at kommunen hadde vært truet av sammenslåing. En annen antagelse er at det ikke var potensial for å aktivisere de klassiske konfliktlinjene som genererte saker og problemer i de tre øvrige kommunene, for eksempel endringer i elevtallet. Inntrykket av konsensus i det lokale skolefeltet i Skogen, kan også knyttes til en forståelse av kommunen som hjemsted. Lokalsamfunnsforståelsen var utvidet på grunn av trusselen om kommunesammenslåing. Det samlet lokalsamfunnsaktørene for å bevare kommunen. Kommuneorganisasjonen framsto som legitim for rektorene fordi de var inkludert i

rådmannens innerste sirkel. Rektorene hadde stor innflytelse, samtidig som de ble medansvarlige for alle kommunens oppgaver. Skoleprosjektet viste hvordan kommunen tok den statlige skolepolitikken på alvor. Dermed pekte organisering, aktører og politikk i samme retning, og det lokale skolefeltet framsto i liten grad som arena for konflikter, slik som i Landet og Fjellet. Koordineringsproblemer som skyldtes innføring av tonivåmodell, var blitt løst gjennom etableringen av skolefaglig kollegium. Virksomhetslederne oppfattet seg ikke som overlatt til seg selv, de var heller preget av deres sentrale posisjon som ”assisterende rådmann”.

I tråd med påstand nr 1, *endringer i kommunens formelle organisering påvirker utformingen av det lokale skolefeltet på bestemte måter*, syntes rektorenes posisjon i rådmannens lederteam, som kommunens øverste administrative ledere, å fremme samhold og konsensus. Det er derfor å forvente at rektorene var lojale i forhold til kommunen som arbeidsgiver. Skolesakene måtte imidlertid konkurrere med andre områder kommunen hadde ansvar for i Driftsutvalget. Kombinert med omfattende delegert ansvar til virksomhetene, var skolesakene mindre sentrale innenfor kommunens politiske organisasjon. Virksomhetsorganisering av administrasjonen betydde at kommunens sentrale administrasjon var tilnærmet borte, bortsett fra støttefunksjoner, slik som økonomi og personal, samt et servicetorg for innbyggerne. Det kan antas at skolen hadde en sterk posisjon i kommunen, og at det var lett å føre fram skolesaker i kommunens administrative ledergruppe. Samtidig kan det antas at virksomhetslederne var forventet å tenke helhet, og at lederteamet ikke var et forum der kamp for egen virksomhet var det sentrale.

Skolefaglig kollegium var et nytt initiativ for å sikre koordinering av skolesaker i kommunen. Dette støtter påstand nr 3, *endringer i kommunens formelle organisering fører til nye initiativer og aktiviteter*. Praktiske problemer knyttet til reorganiseringen utløste viktige initiativer som også dempet motstand. Kommunens utviklingsprosjekt for skolen kan også ses på som en viktig konfliktdependende faktor som aktiviserte alle aktørgrupper i skolefeltet. Kommunens dårlige økonomi syntes ikke å ha ført til at skolen var spesielt lidende, for eksempel var det ikke tegn til reduksjon i bevilgninger til PPT. Omorganisering og omprioriteringer hadde svekket mellomnivået til fordel for det operative nivået. Det kan dermed antas at det var elevene som fikk nytte godt av de pengene som var omfordelt. At foreldrene var lite synlige som aktører i skolefeltet, kan støtte opp under denne antagelsen. Foreldrene var fornøyd med skoletilbudet. I et historisk institusjonelt perspektiv kan skolefeltet i Skogen karakteriseres som endret gjennom institusjonell omforming.

Kommuneorganisasjonen og møtet med skolefeltet i kommunene

Hvilken betydning har formell organisering for politiske prosesser og utfall i det lokale skolefeltet? Et sentralt funn er at organisasjonsløsninger som ser likeartet ut, ikke er det i praksis. Likt valg av organisasjonsløsninger kan være forankret i ulike lokale forutsetninger og ulike problemforståelser. Analysen av skolesaker og politiske prosesser i de fire kommunene, viser også at formell organisering på ulike måter har innvirkning på skolefeltet. Formell organisering blir modifisert av at medlemmene i organisasjonen, aktørene i den kommunale skoleorganisasjonen, har flere og ulike ressurser med seg inn på den skolepolitiske arenaen. Først og fremst er dette ressurser aktørene har fra kommunen som hjemsted og til staten. I dette avsnittet vil jeg sammenfatte diskusjonen for kommunene.

Endringer påvirker utformingen av lokal skolepolitikk på bestemte måter

I argumentasjonen bak endringer i kommuneloven (se for eksempel diskusjoner i Stava 1993; Hagen and Sørensen 1997) og deler av forvaltningsforskningen (for eksempel Egeberg 1984; 1989) legges til grunn en antagelse om at organisasjoner kan designes for å nå spesifikke mål. Atferd antas følgelig å være en direkte følge av formell organisasjonsstruktur. Påstanden er formulert som en modifisering av organisasjonsdesignperspektivet. Det betyr at formell organisasjonsstruktur har betydning, men det er ikke nødvendigvis et en-til-en-forhold mellom formell struktur og faktisk atferd. Det var i Fjorden, Landet og Skogen jeg fant støtte for påstanden om at *endringer i kommunens formelle organisering påvirker utformingen av det lokale skolefeltet på bestemte måter*. Det innebærer at jeg ikke kan avvise at formell organisering har betydning for hvordan den lokale skolepolitikken utformes. Fjorden hadde stort sett beholdt den tradisjonelle organisasjonsstrukturen på skolefeltet, Landet hadde delt skolefeltet i to ved å skille ut skoleanleggene, mens Skogen hadde gjort dramatiske endringer med innføring av tonivåmodell og oppsplitting av skolesaker på ulike politiske utvalg. Men også i Fjellet fant jeg delvis grunnlag for påstand nr 1.

Det var ingen uttalt misnøye med verken politisk eller administrativ organisering i Fjorden. Likevel var det bred enighet om reorganisering av kommuneadministrasjonen og innføring av virksomhetsmodell. Begrunnelsen var at kommunen ville spare penger ved å legge ned etatsnivået. En følge av denne beslutningen kan være at konflikter internt i kommuneorganisasjonen ble nedtonet. Samtidig var den lokale skolepolitikken preget av tradisjonelle konflikter knyttet til defineringen av hvilken skolekrets elevene tilhørte. Når kommunen fram til undersøkelsestidspunktet hadde valgt å holde på en tradisjonell

sektororganisering, kan det ha vært med på å opprettholde kontinuiteten i skolefeltet som understreker at når skolepolitikk blir definert som lokalsamfunnspolitikk, mobiliseres langt flere aktører og feltet utvides. I Landet var ytterligere reorganisering etter omstrukturering av sektorene ikke tematisert, men ny organisering av skolesaker fikk betydning i en konkret sak om kvaliteten på undervisningslokalene, der mange aktører opplevde at en skolesak ikke skulle adresseres til skoleorganisasjonen. Fjellet kommune prøvde stadig å endre en seiglivet sektoradministrasjon uten at det lyktes. Tonivåkommunen Skogen var den som hadde gått lengst i forhold til reorganisering i skolefeltet. For eksempel var beslutninger om individuelle opplæringsplaner nå overlatt til rektor på skolenivå, som også var ankeinstans. Dermed måtte rektor stå som ansvarlig for organiseringen av spesialundervisningen på en annen måte enn før. Dette fikk spesielt betydning for de økonomiske prioriteringene på skolenivået og hensynet til at alle elevene ved skolen hadde krav på tilpasset undervisning. Samtidig var rektorene trukket inn i kommunens øverste ledelse, noe som ga dem et helhetlig ansvar for kommunen. Likevel ble skole prioritert gjennom politisk styrt oppmerksomhet mot ulike skoleprosjekter i inneværende kommunestyreperiode.

Den tradisjonelle forståelsen av foreldre som identisk med lokalsamfunnet og skolekretsen, er endret. Foreldrenes støtte synes å ha blitt mer uforutsigbar. I Fjorden brukte foreldre ulike argumenter for å søke skolebytte. Lojaliteten til nærskolen var ikke selvsagt, og andre definisjoner av kommunen både som hjemsted og tjenesteyter, ble trukket inn i søknadene om skolebytte. I Landet syntes fragmenteringen av skolesaker på flere utvalg å bygge opp under en konflikt mellom foreldre og kommunen. I Fjellet ble saker for flere tjenesteområder slått sammen i Levekårsutvalget, og skole ble et felt blant mange i utvalget. Og i Skogen syntes funksjonsorganisering sammen med virksomhetsorganisering å fremme konsensus om grunnskolen.

Så langt gir analysen av hvilken betydning formell organisering har for politikktutforming, grunnlag for å hevde at kommuneorganisasjonen har begrensninger i forhold de oppgaver den skal ivareta. De politiske prosessene tar ikke nødvendigvis den veien organisasjonen legger til rette for. Dessuten kan organisasjonsformen kan ha andre effekter enn det som var intensjonen. I neste avsnitt skal jeg diskutere i hvordan jeg også fant støtte for påstand nr 2, *endringer i kommunens formelle organisering blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet.*

Endringer blir møtt med motstand i det lokale skolefeltet

I kommunene Landet og Fjellet produserte den kommunale organisasjonsformen utfall som ble problematiske for skolen. Foreldre og lærere i Landet reagerte på utfall av skolepolitikken som de mente var uakseptable. Foreldrene klagde til Utvalg for skole og barnehage, men klagen ble sendt

videre. Ved å gå til skoleutvalget, det utvalget som etter den tradisjonelle organisasjonsstrukturen ville hatt ansvaret for skoleanleggene, reproduserte foreldrene gamle konfliktmønstre i skolefeltet. Tidligere hadde skolestyret vært rett adressat for disse klagene. Foreldrene og lærerne sloss nå mot et nytt system som genererte et utfall de ikke kunne akseptere. Årsaken var at skolebygg etter reorganiseringen skulle innlemmes i en helhetlig forvaltning av kommunens bygninger. Alle aktørene i det lokale skolefeltet forholdt seg til den gamle organisasjonsstrukturen og syntes å forutsette at den gamle organisasjonsstrukturen ville ivareta skolen på en bedre måte. For utvalget som var ansvarlig for eiendomsutvikling i kommunen, syntes ikke skoleutbygging i forhold til det voksende elevtallet å være overordnet strategi, slik det trolig ville vært dersom ansvaret fortsatt hadde ligget hos skoleutvalget. Skoleutbygging i takt med voksende elevtall var ikke overordnet strategi for kommunens eiendomsutvikling. Her konkurrerte behovene i skolesektoren med ressurser til bygging i kommunen som helhet. Da skoleanleggene ble satt i en ny sammenheng og knyttet til kommunens overordnede eiendomsutvikling, syntes kravet om skoleutbygging å miste legitimitet. Endringer i formell organisering førte til en deling av den gamle skoleorganisasjonen. Dette ble ikke akseptert av foreldre og lærere som reproduserte gamle mønstre ved å henvende seg til Utvalg for skole og barnehage for å klage.

Fjellet kommune var også preget av motstand mot kommunal reorganisering. I Fjellet var rektorene de mest aktive motstanderne mot innføring av virksomhetsmodell. De ønsket å beholde en skoleetat med en tydelig skolesjef, og de ønsket ikke delegert ansvar som virksomhetsledere. Delegering av oppgaver ble fortolket som økonomisk rasjonalisering. Rektorenes reaksjoner sto i strid med forventninger knyttet til kommuneorganisasjonen. Innføring av virksomhetsmodell innebar vektlegging av rektorenes lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver, men dette motarbeidet rektorene ved at de markerte seg som lokalsamfunnsforsvarere, og forsvarere av et faglig pedagogisk tilbud i tråd med læreplanen L97. I Fjellet valgte ikke rektorene å trekke seg tilbake slik de gjorde i Landet, men frontet motstanden. Rektorene kunne på den ene siden hente legitimitet for motstanden hos politikerne som var aktive lokalsamfunnsforsvarere. På den andre siden viste rektorene til sitt ansvar for å gjennomføre den nasjonale læreplanen. Mangelen på konsensus mellom politikerne og den sentrale administrasjonen ga frirom nedover i systemet, til rektorene.

Innføring av tonivåmodell i Skogen hadde også ført til motstand, fordi det koordinerende leddet for skolen var blitt fjernet. Her utløste reorganiseringen etableringen av skolefaglig kollegium og samlingen av alle store og små skoleprosjekter i en skolesatsing ledet av en partssammensatt styringsgruppe i kommunen. Disse initiativene hadde imøtegått kritikken, slik at det her ikke var konflikter som i Landet og Fjellet. Det viser at motstanden førte til tiltak som

skapte stabilitet. Det er i Landet og Fjellet det er størst grunnlag for påstand nummer 2, *reorganisering moter motstand*. I Fjorden var det få endringer å protestere mot. Den tydeligste formen for motstand i Fjorden, var foreldres motstand mot skolekretsordningen som ble opprettholdt av formell organisering. Selv om ansvaret for skolekretsene ikke var endret, ble problematikken aktualisert gjennom at økt mobilitet, for det første, ga foreldre nye behov for hvilken skole som var mest hensiktsmessighet at barna gikk på, og for det andre, gjorde det mulig å søke barna til den skolen foreldrenes identitet var knyttet til, dersom den var i en annen skolekrets. I Skogen hadde reorganiseringen blitt møtt med lite motstand. Da kommunen hadde vært truet av kommunesammenslåing tidlig på 1990-tallet, ble hjemstedsforståelsen mobilisert for opprettholdelse av Skogen som en selvstendig kommune.

Endringer fører til nye initiativer og aktiviteter

Rektorenes opposisjon i Fjellet og lærernes opprør og allianse med foreldre i Landet, er eksempler på handlinger den formelle organisasjon ikke ga rom for. Organisasjonsmodellene ble utvannet av en rekke forhold. Motstanden mot innføring av tonivåmodell i Skogen var lite synlig, og syntes å ha fått liten betydning for skolefeltets endring, men kan ha ført til opprettelse av nye relasjoner for samarbeid. Foreldreaksjoner og allianser mellom foreldre og lærere i Landet kommune, er fortolket som motstand mot kommunens formelle organisering og kommunens skolepolitikk. Men aksjonene og etableringen av FUG/tverrutvalg for foreldreutvalgene i kommunen var også nye initiativer for å søke innflytelse over skolepolitikken i Landet for å forsvare skolen i lokalsamfunnet. Samarbeidsaksjonen mellom Lærerlaget og foreldrene er også en nyskapning i det lokale skolefeltet. Det åpnet seg en mulighet for allianser mellom foreldre og lærere når rektorene hadde mindre rom for å handle som forsvarere av egen skole. Det er også et forholdsvis nytt element i politiseringen at aktørene trekker inn media i konfliktene. Også i Fjellet kan rektorenes motstand mot formell organisering ha medført nye initiativer. Etableringen av et uformelt nettverk av rektorer skulle sikre kollegialitet, og at rektorene sto samlet overfor kommuneadministrasjonen. I utgangspunktet kan det synes som om delegering av skolesaker til administrasjonen og spredning av resterende saker på flere utvalg i Skogen, kan ha bidratt til lavt konfliktnivå. Men i denne kommunen ble det tatt to ulike initiativer som begge etterstrebet samordning og satsing på skole. Både skolefaglig kollegium og satsingen på skolen gjennom et politikerinitiert kommunalt skoleprosjekt, var tiltak som skapte ro i skolefeltet.

Konklusjon

Hensikten med dette kapittelet har vært å utforske betydningen av kommunal organisering for utformingen av skolepolitikk. Kommunelovens intensjoner om klarere ansvarsforhold, redusert

sektortenkning og styrking av kommunens økonomistyring, har medført variasjon i kommunal organisering som skal speile den enkelte kommunes behov. Ingen av kommunene jeg har undersøkt hadde helt lik organisasjonsmodell. Organisasjonsformene i kommunene framsto mer som hybrider enn rendyrkede sektor- eller virksomhetsmodeller. Et annet funn er at de skolepolitiske utvalgene mer eller mindre var tømt for innhold, først og fremst ved at betydelig ansvar var delegert til administrasjonen, men også ved at skolesaker ble spredt over flere utvalg. Endringer i formell organisering synes å ha ført til at aktørene fikk problemer med å forholde seg til den formelle organisasjonen, fordi det ble uklart hvor henvendelser skulle adresseres. Betydningen av organisasjonsdesign synes å ha vært begrenset. I flere av kommunene var det vanskelig å avklare de formelle forventningene til aktørene, fordi den formelle organisasjonsstrukturen syntes å gjenspeile glidninger i forhold til ulik modellogikk. Sektorpolitikeren synes å være på vei bort. I alle fire kommunene jeg har undersøkt, hadde man gjennomført endringer eller skulle reorganisere den politiske delen av kommuneorganisasjonen. Skolesjefen var ikke det den engang hadde vært. Stillingen var fjernet i to av kommunene, mens Fjorden og Landet fortsatt hadde en tilnærmet tradisjonell skolesjefstilling. For det andre var sjefer med ansvar for skole, i langt større grad enn tidligere, integrert i kommuneorganisasjonen. Det synes å være et spenningsforhold mellom den gamle sektorlogikken og kommunale krav om effektivisering. Det synes også som det var vanskelig å få til samkjøring mellom politikk og administrasjon.

Forsøk på å endre tradisjonell sektororganisering synes å ha gitt problemer. Grasrota slo krøll på seg. De samme gamle konfliktene og de samme diskusjonene kom opp på nytt. Det kan synes som om aktørene hadde et kollektivt minne om gamle tider som en ressurs, der ønsket om å vende tilbake til det gamle, eller i hvert fall noe annet, skaper friksjon i skolefeltet. Fortsatt var relasjonen til staten sektorbasert, og aktørene tilknyttet lærerprofesjonen motarbeidet i flere av kommunene desentralisering. Det kan hevdes at en organisasjonsløsning består så lenge ingen protesterer. Mange kommuner reorganiserer stadig fordi det stilles spørsmål ved de løsningene som er vedtatt. Endringene møter motstand og krav om ny endring. Dermed oppstår nye aktiviteter, ofte på tvers av organisasjonslogikken. Dette kan forklare at organisasjonsmønstre/-løsninger er så labile. Aktørenes aksept av nye organisasjonsløsninger synes å forutsette stabilitet i skolefeltet. Korte avstander, optimal kretsstruktur og felles identitet knyttet til kommunen som hjemsted synes å være avgjørende for stabilitet i kommunen.

En rekke forhold kan forklare utformingen av det lokale skolefeltet. Diskusjonen så langt viser at politikken gjerne formes i et vekselspill mellom lokal særegenhet og organisasjonsformer. Konteksten gir ulike former for gyldige og legitime handlinger. Trekk ved saksdefineringen, slik

som at skolestrukturen ikke kunne endres, synes å ha større betydning enn formell organisasjon. Det er et eksempel på at rammebetingelser modifierer betydningen av organisering. De historiske skolekretsene var sentrale allerede fra 1860-tallet, og debatten om skolekretser er et eksempel på historisk institusjonelle trekk som reproduseres. I distriktskommunene har skolekretsen vært viktig i organiseringen av lokalsamfunn og skole i alle år fram til ny opplæringslov kom i 1998. Uavhengig av kommunal organisering er skolekretsinnstillingen viktig. Dersom kommunen har en optimal struktur: stabilt elevtall og kort skolevei for elevene, er skolekretsinnstillingen ikke problematisk. Men i kommuner med endrete rammevilkår, endringer i elevtall eller behov for å redusere utgifter, blir skolekretsen sentralt stridsemne. I byene har skolekretser og elevenes skoletilhørighet vært administrativt definert og sjelden konfliktfylte (sammenlignet med bygdekommunene).

I tillegg til lokal særegenhet, eller lokale rammebetingelser, har også aktørene betydning for utformingen av det lokale skolefeltet. Lærerne framstår som en gruppe som har sterk lojalitet til egen skole, men også til den statlige skolepolitikken. Pedagogisk forsvarlighet er viktigste argumenter i det lokale skolefeltet. Rektorene er trukket tettere inn i kommuneorganisasjonen. Rektorene har likevel en spesiell mulighet til å utnytte kryssende lojalitetsforhold. De kan tale foreldrenes sak, slik at foreldrene ikke behøver å aktivisere seg, de kan støtte opp om kommunale vedtak, og de kan støtte seg på sitt ansvar for å oppfylle de nasjonale målene for grunnskolen. Analysen min viser at de faglig profesjonelle argumentene som kan knyttes til staten og den nasjonale skolepolitikken, bare ble brukt til en viss grad. Derimot ble det lagt stor vekt på lokalsamfunnsargumenter som kan relateres til kommunen som hjemsted, noe som indikerer at skole er langt mer enn en læringsinstitusjon.

På en måte kan det hevdes at skolepolitikkerne er borte fordi de tradisjonelle oppgavene til skolestyret nå er delegert til administrasjonen. Betyr det at skoleutvalgene er tømte for innhold? Nei, men de har færre saker og mer overordnede saker enn før. Skolepolitikk i kommunene dreier seg først og fremst om spørsmål om å opprettholde balanse i kommunen. Når skolesakene politiseres, trekkes flere aktører fra kommunen inn i skolefeltet, og feltet utvides. Da blir skolepolitikk kommunepolitikk!

Foreldrene framstår som de mest uforutsigbare aktørene. Den tradisjonelle forståelsen av foreldre som ekvivalent med lokalsamfunnet og skolekretsen til en viss grad, er endret. Foreldrenes synspunkter synes å ha blitt mer uforutsigbare. Analysen av skolefeltet i de fire casekommunene viser at foreldre var mest engasjert i enkeltsaker som gjaldt egne barn. Argumentasjonen kunne variere fra praktiske forhold til å handle om at barna skulle få et skoletilbud som sto i samsvar med opplæringsloven og læreplanen. Danielsen (2006) viser blant

annet hvordan foreldre konstruerer barnas behov og ønsker ut fra egne verdier og preferanser – og at det kan være stor variasjon i foreldres syn på barn. Ved aksjoner mot kommunens skolepolitikk, tar ikke foreldrene nødvendigvis hensyn til formell saksgang. Tidligere var foreldrene inkludert i skolestyret, men denne arenaen har foreldrene mistet. Foreldrene har fått nye formelle roller i skoleorganisasjonen, samtidig som de er engasjert i ad hoc-aksjoner.⁸² Det har dermed skjedd en forskyvning av aktørene i det lokale skolefeltet. Det kan gi begrensninger for noen og muligheter for andre. Det kan forklare hvorfor det oppstår nye former for foreldreengasjement. Samtidig synes det som om foreldrelojaliteten går ut over de gamle hensyn som først og fremst var knyttet til lojaliteten til hjemstedet. Når foreldreargumentet ikke når fram innenfor kommuneorganisasjonen, velger foreldrene andre måter å agere på i det lokale skolefeltet.

Det sentrale spørsmålet jeg innledet med, var hvilken betydning formell organisering har for hvordan kommunen utformer skolepolitikken. Det kan knyttes forventninger til utformingen av politikken ut fra kommunenes valg av organisasjonsmodeller. Men organisasjonsmodellene kan ikke fullt ut forklare utfallet av politikken. De lokale skolefeltene i de fire kommunene som inngår i denne analysen, viser at aktørene yter motstand mot lokal skolepolitikk og mot organisasjonen. De politiske prosessene fungerer annerledes enn først antatt, og nye aktiviteter har oppstått. Et sentralt funn er også at organisasjonsløsninger som ser likeartet ut, ikke er det i praksis. Analysen av datamaterialet viser hvordan egenskaper ved kommunene bidrar til å kanalisere konflikter gjennom strukturen. Konfliktmønstrene preges ikke bare av formell organisering. Konflikten handler om ulike saker, og deltakelsesmønsteret varierer. Kommuneorganisasjonens kontekst modifierer betydningen av organisering. Både rammevilkår, slik som kommuneøkonomi, og befolknings- og elevgrunnlag er en viktig del av konteksten. Men også historisk institusjonelle trekk i kommunen, slik som inndelingen i skolekretser og kretsrepresentasjon i politisk utvalg, synes å ha hatt betydning i enkelte kommuner. Innholdet i skolepolitikken bestemmes av den lokale gjennomføringen av den nasjonale skolepolitikken og lokale initiativer gjennom det kommunale lekmannsskjønn, men også gjennom sonderinger og maktkamper mellom aktører på skolefeltet: mellom profesjonelle og administrative aktører, politikere og brukere. Vekselspillet mellom formell organisasjon, lokale rammebetingelser og historisk institusjonelle forhold, påvirker skolefeltet, aktørene og det politiske spillet.

⁸² I en studie av lærernes endrete rolle i svensk skole, går det fram at foreldrenes engasjement er økt både formelt og når det gjelder ad hoc-aksjoner (Waks og Blomgren 2007).

Kapittel 6: Rektor og det lokale skolefeltet

Innledning

Rektorene har beholdt posisjonen som sentrale aktører i utformingen av lokal skolepolitikk også etter arbeiderpartistaten. Men analysen av kommunal organisering i kapittel 5 viser at rektorene velger ulike strategier for innflytelse i ulike kommuner. I dette kapittelet skal jeg undersøke rektorposisjonen nærmere og analysere hvordan rektor framstår på den lokale arenaen, i et omkonstruert lokalt skolefelt. I tråd med avhandlingens historisk institusjonelle rammeverk, analyserer jeg i dette kapittelet hvordan en av de historisk mest sentrale aktører framstår i et omkonstruert lokalt skolefelt. Oppmerksomheten rettes mot rektorrollen i spenningsfeltet mellom lokale prosesser i det lokale skolefeltet, på det horisontale planet, og vertikale prosesser innenfor skolesektoren. Det er de sentrale relasjonene som rektor inngår i, og hvilken innflytelse rektor har over den lokale skolepolitikken, jeg skal utforske i dette kapittelet. Rektor inngår i relasjoner til staten, profesjonen, kommuneorganisasjonen og brukerne. Det rettes en rekke forventninger til rektorrollen om iverksetting av nasjonale mål, krav til faglig uavhengighet, lojalitet til arbeidsgiver og ivaretagelse av elevenes rettigheter og behov. Forventningene kan føre til at rektor opplever et sterkt krysspess med krav om å realisere innbyrdes moststridende verdier (se Jacobsen 1960). Dette innebærer at rektorrollen er tvetydig. Det kan medføre rolleklarhet som kan virke begrensende på yrkesutøvelsen, men også gi den enkelte rektor et spillerom til selv å definere rektorrollen. Formelt sett er relasjonen mellom aktørene i skolefeltet definert av lokale organisasjonsløsninger der rektors ansvarsområder varierer. Det er dermed gitt rom for variasjoner i den nye formelle rektorrollen. I forlengelsen av analysen i forrige kapittel, vil jeg her utforske betydningen av nye kombinasjoner mellom rektorenes profesjonelle og organisatoriske tilknytning. Oppmerksomheten min er rettet mot hvordan rektorene opptrer som aktører i skolefeltet og hvordan de utnytter handlingsrommet sitt. Har organisasjonsfaktoren betydning for rektorrollen? Er rektors lojalitetsforpliktelser endret? Hvordan fortolker rektor sitt mandat i *den nye kommunen*?⁸³

I Norge er det gjennomført få systematiske studier av rektor relatert til kommunal organisering og endringer innenfor det lokale handlingsrommet. Rektor har først og fremst blitt studert som skoleleder mer eller mindre isolert fra den kommunale organisasjonen hun inngår i

⁸³ Den nye kommunen” er brukt som betegnelse på kommuneorganisasjonen etter endringene i kommunelovgivningen som trådte i kraft i 1993. Betegnelsen er også benyttet som tittel på boka som omfatter store deler av den nasjonale evalueringen som ble gjennomført i etterkant av reformen (se Bukve og Offerdal (red.) 2002).

(Lotsberg 1992, 1995, 1997, 2000, Fimreite og Lotsberg 1998, Møller 1996, 2004, Møller og Paulsen 2001, Mydland 2004). Men det finnes noen få studier som har berørt forholdet mellom rektor og endringer i kommunal organisering. I en evalueringsrapport fra satsingen på kvalitetsutvikling i den norske grunnskolen, trekker Thomas Dahl, Lars Klewe og Poul Skov fram at omorganisering i kommunene synes å ha ført til at kommunikasjonen mellom kommunenivået og skolen er svekket, og at rektorene er frustrert over kommunens manglende kompetanse i sentrale spørsmål (Dahl et al. 2004:99-100). Jorunn Møller og Anne Marie Presthus har beskrevet hvordan tre anerkjente skoler opplever relasjonen til skoleeier, det vil si kommunen, i lys av strukturelle forskjeller mellom kommunene (Møller og Presthus 2006).⁸⁴ I tillegg er det gjort en undersøkelse av rektorers vurderinger av styringssystemene i Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim i forbindelse med en evaluering av Bergen kommunes styringssystem (Fimreite (red.) 2003). Denne undersøkelsen konkluderer med at rektorene generelt opplever å ha stor handlingsfrihet. Trekk ved skolesektoren er sannsynligvis viktigere for rektorene enn styringsmodell, når det gjelder samarbeid og samordning mellom skole og mellom skole og andre kommunale tjenester. Også når det gjelder grad av politisk styring overfor skolene og skolens forhold til lokalmiljøene, har skolesektoren større betydning enn kommunal styringsmodell. Studier som omhandler skolen som del av kommunen, vier derimot rektor liten oppmerksomhet (Ramsdal et al. 2000b, 2002, Michelsen et al. 2002, Finstad og Kvåle 2003, Laudal et al. 2003).⁸⁵ Ambisjonen med dette kapittelet er å tette et hull i forskningen på dette feltet ved å analysere rektor som aktør i det lokale skolefeltet og kommunen.

Jeg skal først skissere rektors formelle posisjon langs den legale dimensjonen og vise hvilken betydning sektortradisjonen har hatt for rektorrollen langs den politiske dimensjonen. Deretter vil jeg, på bakgrunn av forskning om skoleledelse innenfor pedagogikk og statsvitenskap, utvikle et analyseeskjema for å analysere rektors posisjon i det rekonstruerte skolefeltet i hver av de fire kommunene jeg har gjennomført casestudier i. Rektor framstår som en sentral aktør midt i dette lokale spenningsfeltet: mellom lokalsamfunnet, skolen og kommuneorganisasjonen. Hvordan bidrar rektor i formingen den lokale skolepolitikken? Hvilken betydning har det at rektor formelt har fått innskrenket tilgang til den skolepolitiske arenaen? Den skolepolitiske arenaen varierer fra kommune til kommune, etter formell organisering (Michelsen et al. 2002, Finstad og Kvåle 2003, Homme 2003), men analysen i kapittel 5 viser at også andre forhold påvirker de lokale arenaene for utforming av skolepolitikk. Sett fra et historisk institusjonelt perspektiv, er rektorrollen

⁸⁴ Skolene har fått offentlig anerkjennelse fra myndighetene ved at de har status som demonstrasjonsskoler eller bonusskoler.

⁸⁵ Lene Dalsgaard har gjennomført en casestudie av ulike lederroller, deriblant rektorrollen, i en dansk kommune ut fra ulike ledelsesidealer etter reorganisering og innføring av desentralisert ledelse (se Dalsgaard 2000).

formet gjennom sin egen historie og bærer slik med seg en lang rekke verdier og normer som ikke endres umiddelbart gjennom reorganiseringer. Rektors handlingsrom forstås som akseptable måter for rektor å agere på. I dette kapittelet skal jeg undersøke hvilket handlingsrom rektor har i skolefeltet i perioden etter arbeiderpartistaten. Som en introduksjon vil jeg kort oppsummere utviklingen av rektorrollen langs den legale og politiske dimensjonen.

Den formelle rektorrollen

Rektorrollen har blitt formet gjennom den nasjonale utdanningspolitikken og gjennom sin egen historie. Rektorstillingen, slik vi kjenner den, ble etablert på 1970-tallet da rektortittelen først ble tatt i bruk i grunnskolen. Men historisk kan linjene trekkes tilbake til 1850-tallet da det ble tilsatt førstelærere eller tilsynslærere ved skolene i en rekke byer. Fra 1870 ble det tilsatt overlærere ved de større skolene i Kristiania, og i 1878 ble det dessuten tilsatt kvinnelige tilsynslærere ved disse skolene. De kvinnelige tilsynslærerne skulle ha tilsyn med jentene. De skulle ta seg av sosiale oppgaver, som å hjelpe barn fra fattige hjem. Folkeskolelovene fra 1889 ga kvinner formell rett til alle stillinger i skolen, men den første kvinnelige overlæreren i Norge ble først ansatt i Kristiania i 1913 (Homme 1993). Med folkeskolelovene av 1936 kom bestemmelsene om administrative stillinger ved den enkelte skole. Landsskoleloven åpnet for at det kunne ansettes skolestyrer, etter byskoleloven kunne det ansettes førstelærer eller overlærer. Stillingene måtte godkjennes av kommunestyret. Oppgavene til skolelederne var først og fremst å ivareta de administrative funksjonene, som budsjett og timeplanlegging. Overlærerne og styrerne hadde fortsatt leseplikt og ble sett på som lærere med administrative tilleggsfunksjoner eller *primus inter pares*, først blant likemenn (se for eksempel Møller 2004). Det var når skolene fikk flere lærere at behovet for en skoleleder oppsto. De administrative oppgavene lå til skolelederen. Oppgavene ble utvidet etter hvert som skolene vokste i antall elever og lærere. Myndighetene stilte stadig nye krav til stillingen, og rektors ansvar ble mer og mer utvidet mens omfanget av oppgaver økte.⁸⁶ På 1960- og -70-tallet ble det poengtert at rektor skulle være både pedagogisk leder og personalleder. Da fikk den enkelte skole større frihet til å finne løsninger for å gi tilrettelagt og tilpasset undervisning til sine elever, og rektors rolle som pedagogisk leder ble styrket.⁸⁷ Rektor har gjennom hele historien hatt lojalitetsforpliktelser overfor kommunen, men har ikke vært prisgitt kommunen fordi staten har vært rektorenes forhandlingsmotpart. Rektorene har dessuten vært ansvarlige for å gjennomføre nasjonal skolepolitikk (Møller 1996, Michelsen og Osland 2002). Skolen var beskyttet gjennom særlov fram til den nye kommuneloven ble gjeldende fra 1993, men

⁸⁶ Skolelederens tittel er blitt endret flere ganger fra tilsynslærer eller førstelærer den første tiden, siden til bestyrer, overlærer, skolestyrer og rektor.

⁸⁷ 1970-tallet kalles gjerne for "den nyradikale perioden" i norsk skolehistorie (Engeland 2000).

rektorene og lærerne forhandlet lønn og arbeidsavtaler med staten helt fram til 2004. Ved å inneha en posisjon som både statlig og kommunal fagkyndig, fikk rektor en egen autoritet (Michelsen og Osland 2002).

Rektor har også hatt en særegen arbeidsrettslig posisjon, som kommunalt ansatt med statlig beskyttelse. Rektorenes og lærernes lønns- og arbeidsforhold var fram til 2004 et resultat av samspillet mellom lovbestemmelser og tariffavtalte regler. Tariffavtalene ble opprettet etter forhandlinger mellom staten og lærernes organisasjoner. Årsaken til spesialreguleringen av lærernes rettsstilling var, ifølge lærerorganisasjonene, at lærerutdannelsen og læreryrket var så spesielt at oppsigelsesadgangen måtte være mer begrenset enn hva tilfellet var etter tjenestemannslovens regler.⁸⁸ I Boka *Norske skolerett* (Matheson (red.) 1987) skriver juristen Henning Jakhelln at det viktigste argumentet for lærernes særstilling var knyttet til at læreren skulle ha en uavhengig stilling overfor lokalmiljøet:

Det mest bærende argument for særregler om lærernes rettsstilling synes å være hensynet til den enkelte lærers uavhengige stilling overfor lokalmiljøet. Dette hensyn har først og fremst betydning for grunnskolens lærere. Grunnskolen er obligatorisk; den fastsatte undervisning skal gjennomføres. Lærernes stilling er ikke bare av undervisningsmessig, men også av oppdragende karakter. Overfor enkeltelever eller grupper av elever vil læreren ikke sjelden måtte gripe korrigerende inn, hvilket kan lede til at et visst motsetningsforhold oppstår overfor elevenes foreldre eller foresatte. I de mindre kommuner, med små og gjennomsiktede forhold, vil skolestyrets representanter kunne bestå av personer som ikke uhildet vil kunne bedømme lærernes faglig-pedagogiske vurderinger – selv om det ikke nødvendigvis vil være tale om inhabilitet etter forvaltningslovens regler. Skolestyret vil ikke alltid ha erfaring i behandlingen av de vanskelige personalspørsmål som kan oppstå. (Jakhelln 1987:392-393)

Denne særstillingen har gitt rektor et stort handlingsrom for utforming av rektorrollen (jf. Fimreite og Lotsberg 1998). Over tid har rektors ansvarsområde blitt betraktelig utvidet, til å gjelde både administrativ og pedagogisk ledelse. I tillegg til administrativ og pedagogisk ledelse, blir personalledelse vurdert å være del av rektors lederansvar (Oponion 2004). Rektor skal være sentral i endringsprosesser og dessuten ha oppmerksomheten rettet mot skolens omgivelser (Lotsberg 1997:335). Den gjeldende opplæringsloven sier følgende om ledelse av den enkelte skolen (§ 9.1):

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar.⁸⁹

⁸⁸ Jf. uttalelse fra Fellesutvalget for Norges Lærerinneforbund og Norges Lærerlag 26. mai 1964 til tjenestemannslovkomiteen, se Jakhelln (1987).

⁸⁹ Med virkning fra januar 2004 har paragrafen fått følgende tillegg: ”Departementet kan etter søknad gjøre unntak fra reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på.”

Rektorenes kompetanse er knyttet til lærerprofesjonen gjennom utdanning og karriere. Lærerprofesjonen har utviklet seg i relasjon til den statlige lærerutdanningen og til iverksettingen av nasjonal skolepolitikk. Rektorene har først og fremst blitt rekruttert fra undervisningsstillinger i skolen. Det har vært stilt krav til søkere av rektorstillinger i grunnskolen om at de skulle ha tre års erfaring fra undervisningsinstitusjon i tillegg til å oppfylle samme krav som undervisningspersonalet i skolen. Disse kravene ble fjernet ved en endring i Opplæringslova i 2003. Kommunene kunne nå definere visse krav til rektor ut fra den formelle organiseringen av skolen i kommunen. Kravene var avhengig av om rektor skulle lede en resultatenhet og rapportere direkte til rådmann eller om rektorstillingen var underlagt et mellomnivå i en område- eller sektororganisert kommune.⁹⁰ Rektors arbeidsmengde og arbeidsoppgaver er fortsatt knyttet til skolestørrelse og skoletype. Jo større skolen er, desto større er behovet for en leder til å administrere virksomheten. Ulike kjennetegn ved skolene, om det er barneskoler eller ungdomskoler, fådelte eller fulldelte skoler, gir ulike utfordringer og oppgaver til rektor. Kommunen har styringsrett til å lede, organisere og kontrollere arbeidet til rektorene i den offentlige grunnutdanningen. Rektorene som arbeidstakere har plikt til å være lojale og verne om arbeidsgiverens interesser. Rektorene skal i utgangspunktet fremme opplysninger og synspunkter tjenestevei, slik at den politiske og administrative saksgangen i kommunen ikke blir hemmet eller vanskeliggjort.⁹¹

Etter kommuneloven fra 1992 har kommunene reorganisert kommunale tjenester i henhold til tre hovedtyper av organisasjonsløsninger. For det første har mange kommuner fjernet skolesjefen og etatsnivået og gjort skolene til egne virksomheter ledet av virksomhetsledere eller enhetsledere. Virksomhetslederne rapporterer da direkte til rådmann. I andre kommuner forholder rektorene seg til en områdesjef, kalt oppvekstsjef eller lignende, som har ansvar for flere oppgaver enn skole. Den tredje varianten er å beholde skoleetaten slik den var organisert etter særlov før den nye Kommuneloven. I tillegg finnes ulike blandingsvarianter av disse modellene. Rektor har fått en tydeligere rolle som kommunens representant i skolen. Lojaliteten skal være rettet mot kommunen som arbeidsgiver, selv om rektor også er ansvarlig for å gjennomføre den nasjonale skolepolitikken på den enkelte skole. Rektors relasjoner til kommunen som arbeidsgiver er avhengig av rektors formelle posisjon og kommunens formelle organisering, om rektor rapporterer direkte til rådmann i en tonivåmodell, eller om det er et nivå

⁹⁰ Områdeorganisering viser til en geografisk inndeling av kommunale tjenester, mens sektororganisert viser til inndeling etter type tjenester, slik som skole, helse etc. For nærmere presisering se kapittel 5.

⁹¹ Rundskriv H-2098 fra Kommunal- og regionaldepartementet Oktober 1997: "Om yringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar". Rundskrivet ble referert til som gjeldende i offentlige dokumenter fra 2004, men var merket med "Status utgått" sommeren 2005.

mellom rektor og rådmann i en form for trenivåmodell. Koplingen mellom rektorer og skoleadministrasjonen har tradisjonelt vært tett. Karrieremulighetene for lærerne har først og fremst vært via rektorstillingen til skolesjefposisjonen. Det innebærer at skolesjefen i svært mange tilfeller har vært rektor tidligere, og ofte i samme kommune. Med avvikling av en atskilt skoleadministrasjon i mange kommuner, er de tradisjonelle posisjonene i det lokale skolefeltet formelt omkonstruert. Dette er forhold som forsterker spenningen i rektorrollen. Det kan for eksempel antas at forbindelsen mellom kommuneadministrasjonen og rektor er blitt svekket som følge av at denne karriereveien til skolesjefposisjonen er blitt fjernet i mange kommuner.

Rektor i skolepolitikken

Rektor har tradisjonelt ledet en skole som opererer ”på vegne av to hovedmenn, tjener to herrer, staten og kommunen”, slik Engeland (2000:36) beskriver det. Den doble identiteten, som statens og kommunens representant, har gitt rektor rom for å opptre på statens vegne i kommunen. Men rektorene har ikke bare vært skolens og statens representanter i kommunen og kommunale tjenesteytere, de har også hatt kommunen som hjemsted og vært engasjerte organisasjonsmennesker som gjerne har blitt valgt til kommunenes politiske organer. De har vært betraktet som ressurser i lokalsamfunnet. Selv om rektors formelle stilling er endret etter omfattende skole- og lokalstyrereformer, har rektor fortsatt en sentral posisjon i skolen. Rektor har mange steder fått større handlingsrom på skolenivå, avhengig av kommunenes organisasjonsmodell, men også større ansvar. Foreldre er definert som en del av grunnskolen i Opplæringsloven, og kommunene kan ifølge Kommuneloven velge å overlate styringen av den enkelte skole til driftsstyrer, som i noen saker er overordnet rektor. Rektor har tradisjonelt kunnet nyte betydelig frihet som aktør i det lokale skolefeltet gjennom å balansere lojaliteten til kommunen med lojaliteten til staten. Rektor kunne dermed framstå som en aktiv forsvarer av skolen. I praksis kunne det innebære dette at rektor så det som sin oppgave å skaffe skolen penger og sørge for at nedleggingstruete skoler ble opprettholdt. Det var ikke uvanlig at rektor møtte på skolestyremøter og refset politikerne offentlig (se for eksempel Ånensen 1987).

Det er ikke lenger aksept for at rektorene er aktive i skolepolitikken og representanter i utvalg eller komiteer med ansvar for skolesaker (se kapittel 4). Rektors formelle muligheter for innflytelse er tjenestevei til kommunens administrative ledelse. Rektors innflytelse på den lokale skolepolitikken antas å være større dersom rektor er virksomhetsleder innenfor en administrativ tonivåmodell, enn hvis rektor er underordnet en etat eller et annet nivå mellom rådmann og skole. Dersom lojaliteten til arbeidsgiver er i konflikt med andre lojalitetsforhold, for eksempel til lærerprofesjonen, staten eller lokalsamfunnet, kan rektorene måtte prioritere mellom disse.

Forventninger om gjennomføring av statlig skolepolitikk kan være argumentet rektorene benytter når de ignorerer eller handler mot arbeidsgivers forventninger.

Foreldrenes posisjon i skolen er endret med reformene på 1990-tallet med idealer om foreldremedvirkning (Helgesen 2000). Før det første skal foreldrene være del av skoleorganisasjonen gjennom obligatoriske foreldreorganer på skolenivå. Dessuten har staten opprettet Foreldreutvalg for grunnskolen (FUG), og i tråd med initiativet til foreldreutvalg på sentralt nivå, har en rekke kommuner opprettet kommunale foreldreutvalg (KFU). Foreldreutvalgene har status som rådgivende organ. På skolenivå er foreldre involvert i styringen i ulik grad. Alle skoler har foreldreråd, og det vanligste er at skolene har samarbeidsutvalg med foreldrerepresentasjon, som kun har en rådgivende funksjon. Kommunene står fritt til å gi samarbeidsutvalget myndighet som driftsstyre, men dette er ikke særlig utbredt. Det er også mulig for kommunene å søke dispensasjon fra Opplæringsloven og opprette driftsstyrer med forskjellige modeller for styresammensetning, eksterne medlemmer, foreldreflertall eller lærerflertall. Men utover forsøksordninger, får ikke foreldrene ha flertall i styret, i motsetning til for eksempel de danske Skolestyrelsene (Kristensen 1998). Kontakten mellom rektor og foreldre har ikke vært formalisert ut over samarbeidsutvalg eller eventuelt brukerstyre.

En undersøkelse gjennomført i Oslo og Akershus (Oslo Redaktørforening 2004), viste at over 70 % av rektorene som hadde deltatt i en spørreundersøkelse, svarte at kravene til lojalitet var blitt strengere de siste årene. For halvparten av rektorene i spørreundersøkelsen førte lojalitetskravet til at de vegret seg for å delta i offentlig debatt. Våren 2005 slo pressen opp hvordan en rektor i Enebakk kommune brøt lojalitetsforpliktelsene og overskred budsjettet for skolen han ledet.⁹² Han oppførte seg slik en tradisjonell rektor var forventet å handle, men utførte nå sivil ulydighet. Konsekvensen ble at han stilte sin stilling til disposisjon. En annen rektor i samme kommune handlet lojalt overfor arbeidsgiver ved å følge budsjettet, men ble kritisert av Fylkesmannen for å bryte opplæringsloven ved å organisere elevene i for store grupper. I etterkant kom det en debatt om hvilke av rektorene i kommunen som hadde oppført seg riktig: rektoren som handlet illojalt for å ivareta skolens beste og følge Opplæringsloven, eller rektoren som var lojal overfor kommunen som arbeidsgiver. Eksempelet fra Enebakk kommune viser tydelig hvordan rektor kan prioritere ulikt under motstridende lojalitetsforpliktelser.

⁹² "Ville ikke bryte loven – presset ut av rektorjobben" http://www.utdanning.ws/templates/udf____10089.aspx

"Rektor burde ha holdt budsjettet" http://www.utdanning.ws/templates/udf____10096.aspx

"Uhørt at rektor måtte gå" http://www.utdanning.ws/templates/udf____10094.aspx

"Mer til skole i Ytre", Enebakk avis 12. mai 2005

"Må gi elevene kompensasjon", Enebakk avis 9. juni 2005

"Enebakk skole brøt loven" http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_ostlandssendingen/4773226.html

Som skolens øverste leder ivaretar rektor kontakten med aktører både innenfor og utenfor skolen: elever, lærere, foreldre, kommunen og med statlig skoleforvaltning på regionalt nivå, i tillegg til andre aktører. Rektorenes relasjoner til kommunen er ikke bare knyttet til kommunen som arbeidsgiver, men også som hjemsted (Baldersheim 1998). Tilknytningen til lokalsamfunnet kan ses i sammenheng med rekrutteringspolitikken under Venstrestaten som politisk regime, der det fulgte lærerjord med stillingen for de mannlige lærerne i landsskolen. Læreren ble da ”en av folket” i bygda.

Skillet mellom byskolen og landsskolen har vedvart tross felles skolelover fra 1959. Byskolen har kunnet administrere skolekretsene uten samme type konflikter om skolelokalisering og skolenedlegging som i landsskolen, på grunn av tettere og mer samlet bosetting.⁹³ Landsskolen har, som vist i kapitlene 4 og 5, stadig vært preget av store konflikter rundt skolestruktur og nedleggelser. Mens problemet i bygdekommunene ofte har vært sårbarhet grunnet fraflytting og nedgang i elevtallet, har bykommunene heller vært preget av en motsatt problematikk: ekspansjon i elevtallet og for små skoler. Disse strukturelle forholdene har betydning for rektors posisjon. Kampen for skolen, lokalsamfunnet og lærerkorpset har vært en langt mer sentral del av rektors oppgaver på landet enn i byen.

I distriktskommunene kjennetegnes skolestrukturen ofte ved mange små, gjerne fådelt, skoler det er store avstander mellom. Skolekretsen har vært identisk med *bygda*, og skolen har vært det sentrale møtepunktet for bygdas innbyggere. Rektors lojalitet til lokalsamfunnet har vært spesielt sterk i landsskolen. Lojaliteten har blitt forsterket ved at skolen mange steder har vært regnet som den institusjonen som holder liv i bygda:

I små lokalsamfunn, som ofte har mistet mange av de andre offentlige og private tjenestene som innbyggerne har behov for, fremstår skolen som en særlig viktig og samlende institusjon. Tradisjonelt har det vært tette bånd mellom skolen og lokalsamfunnet i bygdene, fordi skolen utgjør det naturlige sentrum for både sosiale og kulturelle aktiviteter; 17- maifeiring, juletreffester, idrettsarrangement etc. (Rønning et al. 2003:107).

Opprettholdelse av skolen har vært et felles mål for bygda og for rektor. En rekke kommuner har lagt ned små grendeskoler de siste årene. Ifølge Landslaget for nærmiljøskolen (LUFFS) har over

⁹³ Denne typen konflikter kan også bli mobilisert i byene, for eksempel i Bergen sommeren 2006, da skolepolitisk talsmann i Bergen Høyre gikk ut i Bergens Tidende med signaler om at den kommende skolebruksplanen ville foreslå nedlegging av en av sentrumsskolene. Lokalmiljøet rundt skolen aksjonerte. Bergens Tidende dekket saken og trykket også flere debattinnlegg:

”Bare Kronstad blir nedlagt” *Bergens Tidende (BT)* 12.7.06 <http://www.bt.no/utdanning/article282133.ece>

”Vil legge ned skoleeksempel” *BT* 20.9.06 <http://www.bt.no/lokalt/bergen/article299587.ece>

”Kronstad blir neppe nedlagt” *BT* 21.9.06 <http://www.bt.no/lokalt/bergen/article300029.ece>

”Råkjør mot barna på Kronstad” *BT* 22.9.06 <http://www.bt.no/meninger/article300324.ece>

”Kronstad skole – la stå” *BT* 6.10.06 <http://www.bt.no/meninger/article304111.ece>

”Kronstad skole får leve” *BT* 9.10.06 <http://www.bt.no/lokalt/bergen/article304757.ece>

700 lokalsamfunn mistet skolen sin siden 1986 og ca. 150 skoler slås hvert eneste år for sin eksistens. Omtrent en tredjedel av dem blir lagt ned.⁹⁴ Konsekvensen har til nå vært at elevene må pendle til en større skole, men en ny trend er at foreldrene etablerer privatskoler i de gamle skolebygningene.⁹⁵ Relasjonen mellom rektor og foreldre er ikke nødvendigvis lik relasjonen rektor har til lokalsamfunnet. Rektor kan oppleve det som en konflikt mellom ulike syn på skolen. Foreldre kan ønske å bevare skolen for å opprettholde bygda, men de kan også ha interesser som går imot lokalsamfunnet.

Forskning om skoleledelse i pedagogikk og statsvitenskap

Den klassiske skolestyreren i landsskolen har sin opprinnelse i den gamle fådelte skolen der det var en lærer for hele skolen. Differensieringen i skolen medførte en endret styrerrolle som etter hvert omfattet skolens administrasjon, organisering av det pedagogiske arbeidet og å representere skolen utad i forhold til kommunale myndigheter. Skoleledelse er et eget, men forholdsvis nytt forskningsfelt i Norge. Forskningen kan kategoriseres i to hovedgrupper: den pedagogiske og den statsvitenskapelige. De to fagtradisjonene har litt ulike forståelser av og fokus på rektorrollen når det gjelder relasjonen til staten med ansvar for å gjennomføre nasjonal skolepolitikk (den vertikale dimensjonen), relasjonen til lærerkollegiet (skoleorganisasjonen) og til rektor som kommunal leder (den horisontale dimensjonen). I dette avsnittet vil jeg gå nærmere inn på sentrale bidrag fra pedagogenes og statsviteres rektorforskning.

Pedagogene Gunn Imsen og Jorunn Møller har begge undersøkt hvordan skolelederrollen blir fremhevet i nasjonale utdanningspolitiske dokumenter (Møller 1996, Imsen 2004). Statens forventninger til rektor er mindre rettet mot administrative oppgaver enn før. Staten vektlegger nå først og fremst rektors pedagogiske ledelsesoppgaver som utvikling, vurdering, kvalitet, læringsmiljø, læreplanarbeid og utdanningspolitikk. Den statsvitenskapelige forskningen knytter først og fremst skolelederrollen til funksjonen i det formelle styringshierarkiet i kommunen (se

⁹⁴Tall hentet fra nettsiden til Landslaget for nærmiljøskolen, tidligere Landslaget for udelt og fådelt skole (<http://www.lufs.no/foreldre/>). LUFs arbeider for å styrke nærskolen og hindre skolenedleggelse.

⁹⁵Friskoleloven av 2003 ga økt frihet til å opprette og drive frittstående skoler, for eksempel skoler opprettet av religiøse og/eller etiske grupper og skoler opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige (se Lov om frittstående skoler). Det ble nærmest en trend at foreldre søkte om å etablere private montessoriskoler når den offentlige nærskolen ble nedlagt. (Se for eksempel nyhetsakk på NRK Hedmark og Oppland: "Forhandler om privatskole", http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_hedmark_og_oppland/4226915.html og *NTBtekst* 16. august 2004: "Privatskoler for grende-Norge."). Den rødgrønne regjeringen (Stoltenberg II) ønsket, da den tiltrådte høsten 2005, å stoppe veksten i antallet friskoler, og besluttet 13.12.2005 at ingen nye friskoler skulle godkjennes før en ny lov forelå (se evt. <http://odin.dep.no/kd/norsk/aktuelt/pressem/045071-070261/dok-bn.html>). Den 23. mars 2007 la Kunnskapsdepartementet fram en proposisjon om lov om endringer i friskoleloven, Ot.prp. nr. 35 (2006-2007), med forslag til helhetlige lovendringer for å "stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen."

for eksempel Ramsdal et al. 2000b, Michelsen et al 2002) og til rektorrollens utvikling innenfor generelle perspektiver på ledelse (først og fremst Lotsberg 1992, 1995, 1997, 2000).

Det formelle oppdraget om at rektor skal være pedagogisk leder og påvirke arbeidet til lærerne og de andre ansatte i skolen, er vanskelig for rektorene å gjennomføre i praksis, først og fremst fordi det ikke oppfattes som legitimt blant lærerne (Møller 1996). Den svenske pedagogen og sosiologen Gunnar Berg har begrepsfestet den tradisjonelle måten å forstå rektors forhold til lærerne på. Denne forståelsen har hatt stor innflytelse på rektorforskningen i Norge. Berg karakteriserer relasjonen mellom rektor og lærere som en taus overenskomst, en *usynlig kontrakt*, om at partene ikke skal legge seg opp i hverandres oppgaver (Berg 1990, 1999). Rektor tar seg av administrasjon og forvaltning, mens lærerne kontrollerer undervisningens innhold og form. Den usynlige kontrakten innebærer at rektor først og fremst representerer skolen utad og ikke blander seg inn i lærernes oppgaver. Rektors relasjon til lærerkollegiet har derfor i stor grad vært preget av harmoni. Det gamle idealet "først blant likemenn" indikerer også et gjensidig tillitsforhold (Møller 1996). Rektor har hatt tradisjon for å identifisere seg med lærerne som har samme utdanningsbakgrunn. Den viktigste karriereveien for lærerne har først og fremst vært rektorstillingen (ibid.). Den usynlige kontrakten har blitt sett på som et problem, fordi rektor gir administrative oppgaver og utadrettede aktiviteter så stor plass. Innenfor den pedagogiske forskningen synes det å være den pedagogiske ledelsesfunksjonen som tillegges størst vekt, og det forventes at rektor ønsker å prioritere disse oppgavene (Møller 1996, 2004). Selv om rektor er forventet å ønske å være pedagogisk leder, begrenser krysspress mellom mange ulike krav rektors muligheter. Dette synet på skoleledelse kan knyttes til Utdanningsforbundets ledelsespolitikk som går ut på at rektor ikke skal styre lærerne ovenfra og ned, men legge til rette for at lærerne får handlingsrom med ansvar for egen læring og praksis. Rektor skal ikke blande seg inn i lærernes arbeid, men motivere til kontinuerlig læring gjennom såkalt verdibasert styring:

I verdibaserte virksomheter slipper lederne bevisst makt og kontroll, og arbeider for at medarbeiderne skal vokse med økt ansvar og myndighet (Hjetland og Aahlin 2004:7).

Pedagogene er også opptatt av andre ledelsesidealer, for eksempel *distribuert ledelse* og *ledelse av lærende organisasjoner*, både i forskningen og som redskaper for ledelsesutvikling. Distribuert ledelse er "en praksis som skapes i relasjonene mellom aktører, omgivelser og teknologi". Dette ledelsesidealet er et alternativ til "heroisk ledelse" (Ottesen og Møller 2006:136-137). Ledelse av skolen som en lærende organisasjon dreier seg om å finne en "fruktbar balansegang" mellom *erfaring og forventning, aksjon og refleksjon, struktur og kultur, interne og eksterne impulser*, samt å kunne *involvere lærere, elever og foreldre* aktivt i skolens utviklingsprosesser (Roald 2006:158ff, min kursivering).

Innenfor statsvitenskapen har Dag Lotsberg studert rektor i et ledelsesperspektiv (Lotsberg 1995, 1997). Lotsberg har undersøkt betingelsene for en *moderne* rektorrolle i det norske skoleverket. Med den moderne rektoren forstår Lotsberg en rektor som er aktiv og reformerende internt i skolen. Rektorrollen ble trukket mer i retning av administrativ ledelse på 1980- og -90-tallet, da ledelse generelt fikk økt oppmerksomhet innenfor offentlig virksomhet. Dette har medført en forskyvning fra fag og profesjon mot administrasjon og ”management” og en utvikling av rektor fra en tradisjonell sjef til en moderne og synlig leder (ibid.). Endringene har vært delvis påvirket av grunnskolereformer, nye arbeidsavtaler for lærere og ny opplæringslov, samt gjennom endringer i kommunelovgivningen. Are Mydland har studert rektorrollen internt i skoleorganisasjonen i hovedoppgaven *Styring eller ledelse, kan rektor velge?* (Mydland 2004). Dreiningen mot en skole som i større grad skal forholde seg til eksterne aktører og samtidig bruke interne ressurser på nye måter, gjør at det er behov for alternative måter å håndtere utfordringer på, slik som gjennom en rektor med større myndighet. Mydland introduserer to rektortyper som forholder seg til lærerne på ulike måter, enten som et lærerkollektiv eller som enkeltindivider. Med begrepet ”den reformerte rektorrollen” viser Mydland hvilket rom rektor har til å utforme en differensiert rektorrolle i spenningen mellom den tradisjonelle og den moderne ledelsesmodellen, jf. Lotsbergs forskning. Den reformerte rektorrollen tar ikke nødvendigvis en bestemt retning, men inkorporerer skolens nedarvede verdier og særegenheter. Rektor posisjonerer seg i forhold til omgivelsene ut fra om hun er individorientert eller kollektivt orientert. *Den individorienterte rektoren* fokuserer på individualisme og autonomi og søker innflytelse gjennom formell makt. Dialogen med ansatte er uformell og lærernes kontroll over undervisningen respekteres. Problemløsning og innflytelse er individbasert. Dermed vil endring i stor grad basere seg på initiativ fra enkeltindivider og gjerne skje gjennom den enkelte lærers yrkesutøvelse. Skolen vil av den grunn være preget fragmentert struktur, men rektor har mulighet til utad å fremstå som skolens representant (ibid., s. 28-29). *Den kollektivistisk orienterte rektoren* søker legitimitet gjennom kollektivistiske tilpasninger, noe som krever etablering av arenaer for kommunikasjon. Her søker rektor å kanalisere kontakten mellom ansatte og ledelsen, søker kontroll med og oversikt over undervisningen som grunnlag for utvikling av skolen. Kollektive arenaer kan også være et organisatorisk redskap for kollektiv problemløsning (ibid., s. 30). Rektor kan ta en posisjon som fremst blant likemenn og velge å ikke blande seg inn i lærernes arbeid, eller rektor kan ta en posisjon som en tydelig leder som griper inn i lærernes arbeid. Skolens ledelse blir også sett på som sentral i arbeidet for å endre skolen, både som ansvarlig for iverksetting av den offentlige skolepolitikken, men også for endringer som springer ut av den enkelte skole. I en mellomposisjon som skoleleder, underordnet kommuneledelsen, kan rektor

følge lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver, men også velge å støtte lærerprofesjonen mot kommunens skolepolitikk. Rektor kan for eksempel skyve lærerne foran seg for å få støtte i enkeltsaker. Lojalitet til profesjonen kan knyttes til forventninger om å være en nøytral iverksetter av nasjonal skolepolitikk.

Rektors relasjon til kommunen som arbeidsgiver er endret etter kommuneloven fra 1992. Den selvstendige posisjonen skoleadministrasjonen har hatt som del av den statlige skolesektoren ble fjernet med -92- loven. Møller fokuserer på relasjonene rektor inngår i, og understreker at rektor er i et gjensidig avhengighetsforhold ikke bare til lærerne, men også til kommunen:

... kvaliteten på det arbeidet rektor gjør, blir gjensidig avhengig av kvaliteten på det arbeidet lærerne gjør, og dessuten avhengig av kvaliteten av det arbeidet sentrale aktører på kommunalt nivå gjør. Rammene begrenser og gir muligheter samtidig (Møller 1996:216).

Møller finner at ferske rektorer synes å ha større handlingsrom enn de som har vært lenge i jobben:

Det synes som om det nå er et større rom for å reflektere seg fram til ulike lederidentiteter som dels har støtte i tradisjoner, dels går på tvers av dem (Møller 2004:112).

I en studie av skolelederes arbeidsforhold, finner Møller og Paulsen at det ikke er noen entydig sammenheng mellom kommunens styringsmodell og rektorenes opplevelse av handlingsrom og arbeidsmiljø (Møller og Paulsen 2001). Men kommuneadministrasjonen kan likevel utgjøre et problem for rektor, fordi den ”’stjeler’ verdifull tid fra skolens læringsarbeid” og tar oppmerksomheten fra rektors pedagogiske oppgaver (Møller 1996:216). For eksempel kan den økonomiske tankegangen til kommuneledelsen, og krav om rapporteringer for rapporteringens egen skyld, fjerne rektor fra den pedagogiske ledelsesfunksjonen (ibid.). Kommunen blir dermed betraktet som en trussel utenfor skolen.

Statsvitenskapelig forskning om rektors relasjoner til kommunen indikerer at den formelle omkonstrueringen av skolefeltet har betydning for rektors utadrettede virksomhet. I en evaluering av hvordan det kommunale nivået påvirker gjennomføringen av Reform 97, påpeker Nils Finstad og Gro Kvåle (2003) at rektorenes autonomi og ansvarsområde er avhengig av om skolene er egne resultatenheter og om rektorene har fullt resultatansvar. Endringene i rektorrollen etterlater et tomrom som må fylles. Rektorene har i stor grad tilpasset seg de nye forventningene og kravene til stillingen, og mange synes arbeidet er mer interessant og spennende enn før. Graden av fristilling, myndiggjøring og ansvarliggjøring av rektorene varierer fra kommune til kommune. Tosidigheten i rektorstillingen, ansvaret for å være både faglig leder og virksomhetsleder, kan være tøff, men de rektorene som er mest fristilt, synes å være mer fornøyde enn de som har mindre autonomi.

Endrede forventninger til rektorrollen representerer et brudd med den tradisjonelle rektoren som først blant likemenn. Hvordan fortolker rektorene sitt eget mandat? Det er det sentrale spørsmålet i analysen som følger. Sett i forhold til endringer langs den legale dimensjonen er den usynlige kontrakten utdatert. Forventningene til rektor er derfor en leder som utøver autoritet overfor lærerne. Men det synes likevel relevant å stille en krysspressdiagnose for rektorposisjonen, eller med Møllers begrep karakterisere rektorrollen som preget av *lojalitetsdilemmaer* (Møller 1996). Det innebærer at rektor under ulike omstendigheter kan fylle rollen på ulike måter. På bakgrunn av formelle endringer i rektorposisjonen og gjennomgangen av rektorforskningen over har jeg oppsummert syn på eller forventninger til rektorrollen i en firefeltstabell: tabell 5.

Tabell 5: Forventninger til rektorrollen

		Ledelsesorientering	
		<i>Utadrettet</i>	<i>Skoleintern</i>
Oppgaver	<i>Administrasjon</i>	1	2
	<i>Pedagogikk</i>	3	4

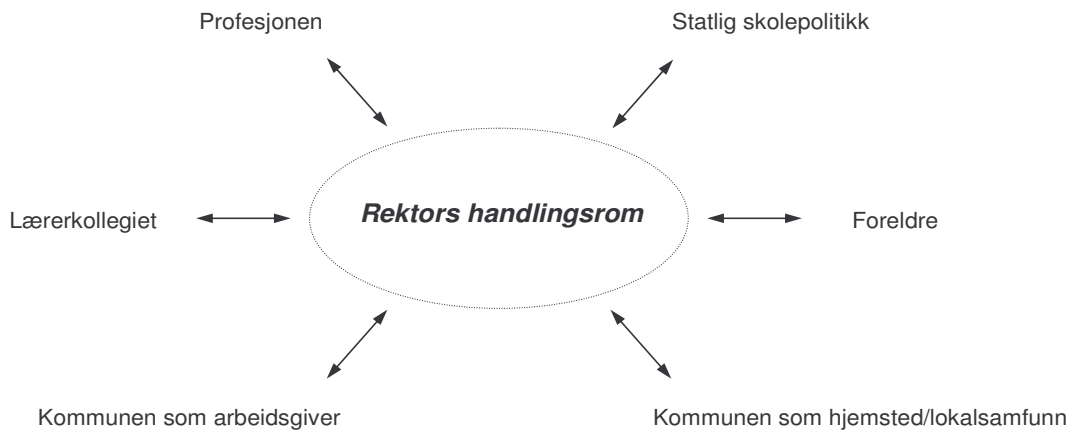
Tabellen indikerer ulike forventninger til rektorrollen langs den horisontale dimensjonen eksternt til aktører i det omkonstruerte skolefeltet og internt i skolen. Langs den vertikale dimensjonen indikerer tabellen forventninger til henholdsvis administrative og pedagogiske oppgaver. Rektor som fremst blant likemenn og utadrettet forsvarer for skolen plasserer jeg i rute 1. I rute 4 finner vi rektoren som legger vekt på å være pedagogisk leder og å gi lærerpersonalet handlingsrom til faglig utvikling. Rektor som administrativ leder og arbeidsgivers representant i skolen, plasserer seg i rute 2. Den reformerte rektor kan ta ulike roller, både internt (rute 2) og i tråd med den usynlige kontrakten (rute 1). Rute 3 indikerer en pedagogisk leder som er utadrettet, for eksempel gjennom å arbeide for pedagogisk utvikling på tvers av skoler eller generelt på kommunalt nivå. Denne rollen er ikke identifisert i rektorforskningen, og det gjenstår å undersøke empirisk i hvilken grad denne rektortypen finnes. Firefeltstabellen gir et utgangspunkt for å analysere brudd og kontinuitet i rektorrollen, både internt i skolen og som aktør i det formelt omkonstruerte skolefeltet. For å studere rektorenes utadrettede rolle, som er mitt fokus, har jeg behov for en analysemodell som gir rom for de spesifikke trekkene som skiller rektorene fra andre kommunale ledere. Det er posisjonen som kommunalt ansatt med statlige garantier og en tett tilknytning til

lokalsamfunnet, som gjør rektorrollen så spesiell. Både rektorenes tilknytning til egen profesjon, til staten og lokalsamfunnet må inkluderes i en analyse av rektor som kommunal leder. I neste avsnitt skisseres en tilnærming til analysen av rektor som utadrettet leder i skolefeltet, der rolleutformingens antas å være betinget av formelle og uformelle krav til lojalitet i stillingen. Her er ikke rektorenes daglige oppgaver det sentrale. Jeg analyserer altså ikke hvilke oppgaver rektor faktisk gjør, tidsbruk etc. Jeg er derimot opptatt av hvordan rektorene opptrer som aktør i det lokale skolefeltet og hvordan de utnytter handlingsrommet sitt.

Rektors lojalitetsforpliktelser i det lokale skolefeltet

Når jeg forventer at rektor vil handle i tråd med et overordnet mål om opprettholdelse av egen institusjon, vil det være sannsynlig at rektor opplever lojaliteten overfor de aktørene som støtter dette målet som mest forpliktende. Lojalitetsforholdene kompliserer likevel rektors forhold til kommunen, fordi kommunen ikke framstår som en enhet. Rektors rolle må forstås i lys av det lokale spenningsfeltet de ulike lojalitetsforholdene utgjør. Spenningsfeltet vil være unikt for hver enkelt kommune avhengig av en rekke forhold, slik som demografi (by/land, tettbygd/spredt bygd), formell organisering, økonomisk handlefrihet, lokalkultur og -historie. Knut Dahl Jacobsen har i artikkelen ”Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen” vist hvordan spenningen mellom ulike rolleforventninger til ansatte i sentraladministrasjonen også gir muligheter til en fleksibel eller dynamisk rolleutforming (Jacobsen 1960). Jeg finner det derfor interessant å undersøke hvordan kryssende lojalitetsforhold gir rektor ulikt handlingsrom i ulike kontekster. Rektorenes ansvar for å iverksette nasjonal skolepolitikk og læreplaner gir dem et lojalitetsforhold til staten. Rektor skal også være lojal mot skolen og skolens brukere. Lojaliteten kan være rettet både internt, til lærere og elever, og eksternt, til lokalsamfunn og foreldre. Spenningsfeltet av ulike lojalitetsforhold gir rektor muligheter for å skape allianser og nettverk for å nå dette målet. Figur 2, under, skisserer rektors lojalitetsforpliktelser.

Figur 2: Rektors lojalitetsforpliktelser



De toveis pilene i figuren indikerer rektors mulighet til å prioritere en type forventninger framfor en annen i gitte situasjoner. Det innebærer at rektor har en rekke handlingsalternativer når forventningene er i konflikt med hverandre. Det kan gi rektor rom for å protestere mot, eller ignorere en forpliktelse for å forsvare en annen.⁹⁶ Rektors forpliktelser overfor statlig skolepolitikk er knyttet til at rektor er ansvarlig for å gjennomføre nasjonale utdanningsmål i skolen, slik som læreplanen, og å sikre at elevene får en forsvarlig pedagogisk opplæring. Lojalitetsforpliktelsene overfor profesjonen er relatert til rektors identitet som lærer og skoleleder innenfor profesjonens kulturelle sosialisering og kollektive minne (Halvorsen 1995:61). Forpliktelsene til statlig politikk og profesjonen inngår indirekte i analysen av rektor. De øvrige lojalitetsforpliktelsene har direkte tilknytning til det lokale skolefeltet og er sentrale i analysen som følger. Jeg skal først utdype rektors lojalitetsforpliktelser innenfor det lokale skolefeltet.

⁹⁶ Hirschman (1970) karakteriserer slike handlingsalternativer som exit, voice, loyalty eller på norsk: sorti, protest, og lojalitet.

Relasjon til lærerkollegiet

Rektors lojalitet til lærerne kan være basert på en *usynlig kontrakt* om at partene ikke skal legge seg opp i hverandres oppgaver (Berg 1999). Rektor kan ta en posisjon som fremst blant likemenn, og velge å ikke blande seg inn i lærernes arbeid, eller rektor kan ta en posisjon som en tydelig leder som griper inn i lærernes arbeid (Mydland 2004). Skolens ledelse er sentral i arbeidet for å endre skolen, både som ansvarlig for iverksetting av den offentlige skolepolitikken, men også for endringer som springer ut av den enkelte skole. I en mellomposisjon som skoleleder, kan rektor velge å støtte lærerprofesjonen mot kommunens skolepolitikk. Rektor kan for eksempel skyve lærerne foran seg for å få støtte i enkeltsaker. Lojalitet til lærerprofesjonen kan knyttes til forventninger om å være en fagkyndig iverksetter av nasjonal skolepolitikk.

Relasjon til kommunen som arbeidsgiver

Koplingen mellom rektorer og skoleadministrasjonen har tradisjonelt vært tett. Derfor antar jeg at det fortsatt kan ha betydning for forholdet mellom skolen og kommunen om kommunen har en egen skoleadministrasjon. Karrieremulighetene for lærere har først og fremst vært via rektorstillingen til skolesjefposisjonen. Det innebærer at skolesjefen i svært mange tilfeller har vært rektor, og ofte i samme kommune. Med avvikling av en atskilt skoleadministrasjon i mange kommuner, er de tradisjonelle posisjonene og skoleorganisasjonen formelt omkonstruert. Dette er forhold som forsterker spenningen i rektorrollen. Det kan for eksempel antas at forbindelsen mellom kommuneadministrasjonen og rektor er blitt svekket som følge av at karriereveien fra rektorposisjonen til skolesjefposisjonen er blitt fjernet i mange kommuner.

Gjennom dobbeltrollen som både statens og kommunens representant i skolen, har rektor, uten å bli beskyldt for å være illojal mot kommunen, kunnet opptre som statens representant i kommunen og forsvare sin egen skole. Denne posisjonen forventer jeg at er vanskeligere å ta etter rekonstrueringen av skolefeltet. Den nevnte undersøkelsen blant rektorer i Oslo og Akershus (Oslo Redaktørforening 2004), viste at flesteparten opplevde at kravene til lojalitet var blitt strengere, og mange vegret seg derfor for å delta i offentlig debatt. Eksempelet over, fra Enebakk kommune, viser tydelig hvordan rektor kan prioritere ulikt under motstridende lojalitetsforpliktelser. Samtidig viser det at konsekvensene av prioriteringene får ulikt utfall. Hvis rektor ikke er lojal overfor arbeidsgiveren, risikerer hun jobben, mens statlige avviksrapporter blir tillagt mindre betydning. Avviksrapportene rammer ikke rektor, men kommunen som skoleeier. Dette indikerer at rektors tydeligere rolle som kommunens representant i skolen, medfører at lojaliteten til kommunen er sterkere enn lojaliteten til staten, selv om rektor også er ansvarlig for å gjennomføre den nasjonale skolepolitikken på den enkelte skole. Rektors relasjoner til

kommunen som arbeidsgiver vil kunne avhenge av rektors formelle posisjon og kommunens formelle organisering, om rektor rapporterer direkte til rådmann i en tonivåmodell, eller om det er et nivå mellom rektor og rådmann i en form for trenivåmodell. Finstad og Kvåle (2003) finner at rektorene i stor grad tilpasser seg de nye forventningene og kravene til stillingen, og mange synes arbeidet er mer interessant og spennende enn før. Graden av fristilling, myndiggjøring og ansvarliggjøring av rektorene, varierer fra kommune til kommune. Rektorene som er mest fristilt, synes å være mer fornøyde enn de som har mindre autonomi. Det vil kunne påvirke lojalitetsforpliktelsene, og det må undersøkes empirisk på hvilken måte dette slår ut.

I skolesaker, for eksempel om nedlegging av skoler, har rektor kunnet tale bygda og skolekretsens sak. Nå er rektors rolle langs den politiske dimensjonen endret. Rektor kan ikke være representert eller ha talerett i skolestyret. Fører dette til en annen og ny utadrettet rolle for rektor? Hva er mulig for rektor å gjøre nå? Det er ikke lenger aksept for at rektorene er aktive i skolepolitikken og representanter i utvalg eller komitéer med ansvar for skolesaker (se kapittel 4). Rektors formelle muligheter for innflytelse er tjenestevei til kommunens administrative ledelse. Rektors innflytelse på den lokale skolepolitikken, antas å være større dersom rektor er virksomhetsleder innenfor en administrativ tonivåmodell, enn hvis rektor er underordnet en etat eller et annet nivå mellom rådmann og skole. Det skyldes at avstanden til kommunens sentrum, der de sentrale beslutningene tas, er kortere enn i en trenivåmodell. Forventninger om gjennomføring av statlig skolepolitikk, kan være et argument rektorene benytter når de ignorerer eller handler mot arbeidsgivers forventninger.

Relasjon til lokalsamfunnet og hjemstedet

Kretsen og bygda er tvetydige begreper i en lokal skolepolitisk sammenheng. Det er ikke nødvendigvis symmetri mellom kommunen og bygda (jf. Baldersheim 1998). Det kan være det samme i noen situasjoner, i andre ikke. Derimot kan det være et spenningsforhold mellom bygd og kommune. Jeg forstår lokalsamfunnet som ekvivalent med hjemstedet eller "heimstaden", som er Baldersheim sitt begrep (ibid.) I distriktskommunene kjennetegnes skolestrukturen ofte ved mange små, gjerne fådelte, skoler det er store avstander mellom. Skolekretsen har vært identisk med lokalsamfunnet, og skolen har vært det sentrale møtepunktet for innbyggerne i lokalsamfunnet. Rektors lojalitet til lokalsamfunnet har vært spesielt sterk i landsskolen. Lojaliteten har blitt forsterket ved at skolen mange steder har vært regnet som den institusjonen som holder liv i bygda (se for eksempel Rønning et al. 2003).

Opprettholdelse av skolen har vært et felles mål for bygda og for rektor. Etter en rekke kommuner har lagt ned små grendeskoler de siste årene, har konsekvensen vært at elevene har måttet pendle til en større skole. Den nye trenden er imidlertid at foreldrene etablerer privatskoler

i de gamle skolebygningene. Mye av forskningen om skole og lokalsamfunn viser at bygda og elevene har en gjensidig nytte av nærskolen (se for eksempel Solstad 1997, Rønning et al. 2003, Kvalsund 2004). Relasjonen mellom skole og hjem er bedre og tettere ved de små skolene. Det gir grunn til å anta at rektor kan se seg forpliktet av lojaliteten til lokalsamfunnet, og at hun fortsatt må stå på bygdas side for å forsvare grendeskolen. Pedagogen Thomas Nordahl problematiserer idylliseringen av grendeskolene, og viser til forskningsresultater der elever fra små grendeskoler kommer gjennomgående dårligere ut enn elever ved større skoler. I tillegg er elevene fra de små skolene mindre motiverte, og opplever et dårligere elevmiljø (Nordahl 2007).⁹⁷ Følgelig kan det på den andre siden antas at rektor oppfatter seg som mest forpliktet av nasjonal skolepolitikk eller egen profesjon, og finner skolen for liten til å gi et tilfredsstillende pedagogisk tilbud.

Relasjon til foreldre

Foreldres interesser og lokalsamfunnets interesser kan være felles, men foreldre kan også være uenige med bygda i synet på skolen. Derfor kan lojalitetsrelasjonen mellom rektor og foreldre avvike fra lojalitetsrelasjonen mellom rektor og lokalsamfunnet. Foreldrenes posisjon i skolen er endret med reformene på 1990-tallet, med idealer om foreldremedvirkning (Helgesen 2000). Relasjonen er først og fremst preget av informasjonsformidling fra skolen til foreldrene (Nordahl 2000), og relasjonen mellom rektor og foreldre er preget av et ovenfra-og-ned-forhold (Nordahl 2004). Relasjonen mellom rektor og foreldre har også vært kjennetegnet ved at rektor beskytter lærerpersonalet overfor kritikk fra foreldre. Niels Nørgård Kristensen (1998) beskriver hvordan danske rektorer opplever det at foreldre trækker på rektors domene, som mistillit. Når rektor er representant for det politisk-administrative system i kommunen, gir det foreldre muligheten til å bringe saker videre til rektors overordnede. Denne muligheten kan på den ene siden oppfattes som trussel for rektor. På den andre siden kan det være en støtte, fordi rektor er begrenset av lojalitetsplikten til arbeidsgiver (se kapittel 5 om Landet kommune). Det kan være flere årsaker til at relasjonen mellom rektor og foreldre ikke nødvendigvis er enkel, for eksempel kan foreldre og lokalsamfunn ha ulikt syn på den lokale skolen. Det kan gjelde det pedagogiske tilbudet skolen gir, skolens praktiske betydning i familienes hverdag eller som samlingssted i bygda. Foreldre kan ønske å bevare skolen for å opprettholde bygda, men de kan også ha interesser som går imot lokalsamfunnet. De kan for eksempel være for fritt skolevalg, eller mene at en større skole tilbyr

⁹⁷ Resultatene også publisert i et innlegg i Hamar Arbeiderblad 3. mai 2007, og seinere gjengitt på nettsidene til *Utdanning* som utgis av Utdanningsforbundet <http://www.utdanning.ws/>. Begge steder førte innlegget til stor debatt.

et bedre pedagogisk miljø for barna. Konflikter mellom disse ulike lojalitetsforholdene kan føre til at rektor prioriterer lojaliteten til andre foran lojaliteten til foreldrene.

For noen pedagoger blir folkestyret sett på som en potensiell trussel som perverterer fagstyret (jf. ”Kommunevalg er skolevalg”, Kaare Skagen i Dagbladet 30.7.2007). Endringer i kommunene indikerer forventninger til endret rektorrolle, og en forskyvning i forventningene om at rektor skal være tettere knyttet til kommuneorganisasjonen. I neste del av kapittelet vil jeg diskutere nærmere hvordan rektor tilpasser seg de nye forventningene til lojalitet med arbeidsgiver. Rektor kan få mer innflytelse som arbeidsgivers representant, med styringsrett som faglig og administrativ leder i skolen. Rektors skoleinterne rolle er formelt endret ved at rektor har større autoritet overfor skolens ansatte. Dermed kan vi forvente at ”kontrakten” med lærerne er endret, slik at rektors arbeidsgiverrolle, forankret i det kommunale hierarkiet, er mer framhevet. Hva har skjedd med rektors utadrettede rolle? Er rektor forhindret fra å handle? Det kan forventes at de styrkede lojalitetsforpliktelsene overfor kommunen bidrar til at rektor må endre sine måter å handle på, og at det er vanskelig for rektor å framstå som en aktiv aktør. Da vil rektor måtte bearbeide andre aktører for å få innflytelse over skolepolitikken lokalt. I den neste delen av dette kapittelet analyserer jeg rektorrollene i de fire kommunene jeg har studert.

Rektor som aktør i det lokale skolefeltet

I dette avsnittet analyserer jeg rektorenes rolle i det lokale skolefeltet i fire kommuner etter ny kommunelov og avviklingen av særlovsbestemmelser for skolen. Slik som i kapittel 5 er det de aktuelle skolepolitiske sakene i hver av kommunene Fjorden, Landet, Fjellet og Skogen på det tidspunktet jeg gjennomførte intervjuene, som er utgangspunktet, men i dette kapittelet er det altså rektors rolle som er i fokus. Rektorenes roller blir analysert i lys av tabell 5 *Forventninger til rektorrollen* og figur 2 *Rektors lojalitetsforpliktelser*. Analysen retter oppmerksomheten mot rektors handlinger i og synspunkter på de konkrete sakene som ble analysert i kapittel 5. Det innebærer at det er rektors utadrettede rolle som er i fokus, og de skisserte forventningene til rektorrollen i tabell 5, vil ikke bli systematisk analysert, men danne et bakteppe for analysen av rektor som aktør i det lokale skolefeltet. I tråd med forståelsen av at lojalitetsforpliktelsene gir rektor handlingsalternativer, utgjør også forpliktelsene åpninger for å knytte kontakter og inngå i allianser med andre aktører. Dermed kan det etableres nettverk mellom ulike aktører avhengig av hva som står på spill i det lokale skolefeltet.

Fjorden: Foreldrenes støtte i lokalsamfunnskonflikter

I kapittel 5 har jeg beskrevet hvordan søknader om skolebytte i Fjorden måtte behandles politisk. Behandlingen av søknadene kunne ta svært lang tid, opp til et år. Her skal jeg analysere rektorenes rolle i disse sakene. Når søknadsbehandlingen tok så lang tid, skyldtes det nettopp den betydningen skolekretsene hadde i denne kommunen, og at skolekretser var definert som et politisk anliggende, ikke en administrativ oppgave. Skolekrets har vært den tradisjonelle betegnelsen på det geografiske området som sognet til en skole, og det er kommunen som har vedtatt kretsgrensene og plasseringen av skolene. Alle barn i skolepliktig alder som bodde i kretsen skulle opptas ved kretsens skole. Foreldrene hadde ikke rett til å velge en annen skole for sine barn, men kommunen kunne tillate skolebytte etter søknad fra foreldrene. Avgjørelsen om hvilken skole eleven skulle gå på, var enkeltvedtak etter forvaltningsloven og ble omfattet av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, derunder regler om klagerett (NOU 1995:18). Fram til 1999 gjaldt bestemmelsen om at barna skulle skrives inn ved den skolen de sognet til. Med Opplæringsloven ble prinsippet om barnas rett til å gå på nærskolen innført. Samtidig er det blitt mer vanlig at kommunene åpner for fritt skolevalg.

På tross av at skolelovgivningen var endret i 2000 da datainnsamlingen ble foretatt, var skolekretsene det sentrale grunnlaget for organiseringen av grunnskolen i Fjorden. Skolen var et virkemiddel i opprettholdelse av grendene og var sentrale i lokalsamfunnskonflikter. Søknader om skolebytte førte derfor stadig til politisering. Årsakene til at foreldre ønsket å bytte skole for barna kunne variere. En begrunnelse var lang skolevei, i tillegg til at foreldrenes arbeidsplass lå i en bygd i motsatt retning av skolen, slik at det ville være mest praktisk at barna gikk på en annen skole enn den de formelt hørte til. En annen årsak til å søke skolebytte var at foreldrene ønsket at barna skulle gå på den skolen de selv hadde gått. Et tredje argument for å bytte skole, var å hindre at en skole ble nedlagt fordi den manglet elever. Ut fra hvilke argumenter som var viktigst for foreldrene, kunne de alliere seg med ulike aktører på det lokale skolefeltet. Det var i slike enkeltsaker rektorene hadde mest kontakt med foreldrene. En av rektorene (3, Fjorden) var opptatt av å være støtte for foreldrene:

... Med min begrensede kunnskap så forstår ikke jeg at ikke foreldre skal bli hørt. Altså, mitt prinsipp er jo at foreldre vet selv hva som er best for deres eget barn, i hvert fall i sånne saker da. (Rektor 3, Fjorden)

Rektoren fortalte at hun hadde støttet et foreldrepar som ønsket å velge skole for sine barn. Hun presiserte at hun hadde spurt skolekontoret om hun fikk lov til å fortelle foreldrene hva hun mente om saken, og det hadde hun fått. Men hun måtte forholde seg nøytralt i den skriftlige saksbehandlingen. Rektoren var rystet over kommunepolitikernes manglende forståelse for

barnas og familienes beste, når de kunne avslå søknader om overflytting til ny skole. Rektorenes holdning syntes å være at foreldrene burde avgjøre hvilken skole barna deres skulle gå på.

Noen søknader hadde hatt lang behandlingstid, og til slutt endt opp i Kommunestyret, før endelig vedtak ble fattet. Da hadde det blitt distriktspolitikk og ikke skolepolitikk, hevdet rektor. Frykten for at skolene skulle miste så mange elever at de ble lagt ned, var samtidig en frykt for at grendene skulle miste skolen som samlingssted, bli fraflyttet og så dø ut. Det syntes enklest å få gjennomslag for å sende barna til en skole i en annen skolekrets dersom skolen var nedleggingsstruet. Rektor (3, Fjorden) fortalte at familier til slutt hadde flyttet fordi de ikke fikk gjennomslag for søknader om overflytting til en annen skole. Selv om rektor støttet foreldrene, når hun snakket med dem, tok hun ikke kontakt med politikere i disse sakene. Det opplevde hun at hun ikke var i posisjon til å gjøre.

For rektorene var Oppvekstutvalget langt mindre interessant enn det tidligere skolestyret hadde vært. I skolestyret hadde rektorene hatt møte- og talerett, og det hadde vært vanlig at rektorene møtte, spesielt hvis saker som angikk egen skole sto på dagsorden. Seksjon for undervisning i kommuneadministrasjonen forberedte sakene som ble behandlet i utvalget på vegne av rådmannen, og det ble sagt at skolesjefens forslag stort sett ble ”banket igjennom”. Men de sakene som var konfliktfylte, skapte mer debatt og ble politisert. Søknader om skolebytte var definitivt i kategorien av enkeltsaker som ble politisert. Ved uenigheter i Oppvekstutvalget, hadde det flere ganger hendt at mindretallet anket saken for videre behandling i kommunestyret. Det hadde hendt at saksbehandlingstiden hadde tatt inntil ett år.

Politikerrepresentantene i samarbeidsutvalgene var valgt blant Oppvekstutvalgets medlemmer. Rektorene hadde en viss kontakt med oppvekstutvalget gjennom den politiske representanten i skolens samarbeidsutvalg.⁹⁸ Medlemmer av oppvekstutvalget bodde i den skolekretsen der de satt som politisk representant i samarbeidsutvalget. Dermed kunne politikerne både forstås som kommunens representant i samarbeidsutvalget, og de var skolekretsens representanter i kommunen. Kommunen hadde i praksis valgt å holde på en ordning som formelt ble avviklet i 1959. Det var ikke gitt at rektorene og representantene i oppvekstutvalget hadde samme syn på søknader om skolebytte.

Både rektorer og rådmannen hevdet at noen av skolene i kommunen rett og slett var for små til å drive tilfredsstillende etter intensjonene i læreplanen. En administrasjonslærer antydte at noen skoler faktisk var så små, at elevene ville få et langt bedre pedagogisk tilbud på en større skole,

⁹⁸ Ved hver grunnskole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Den ene av representantene for kommunen skal være rektor ved skolen. Samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolen, jf. Opplæringslova § 11.1.

der ikke så mange alderstrinn var samlet i undervisningen. Rådmannen kunne vise til at det hadde blitt lagt ned en skole noen år tidligere, fordi foreldrene mente at skolemiljøet ble for lite for ungene:

Her har det vært forskjellige interesser mellom primærbrukeren – foreldrene, elevene – og lokalsamfunnet ellers (Rådmann, Fjorden).

Et lokalsamfunnsbasert nettverk med støtte i kommunestyret syntes her å stå i motsetning til en allianse mellom brukere og skoleledelse. Foreldrene kunne lettere søke støtte i lokalsamfunnet dersom argumentet for skolebyttet var å styrke elevgrunnet ved en skole. Der lå det en latent konflikt mellom rektorene og politikerne. Politikerne ble kritisert for å være mer opptatt av distriktshensyn og å opprettholde bygdene, enn at ungene fikk gå på den skolen som foreldrene ønsket – uansett hva slags argumenter som lå til grunn for søknaden.

Rektorrollen var preget av lojaliteten til lokalsamfunnet inkludert foreldrene. Når foreldrenes ønsker sto i strid med lokalsamfunnshensyn, syntes rektorene å prioritere lojaliteten til foreldrene fram for lokalsamfunnet, spesielt dersom dette også var forenlig med lojaliteten til profesjonen. I flyttesakene hadde ikke rektorene innflytelse, det var politikerne som fattet beslutningene. Rektorene var fristilt fordi deres syn ikke fikk konsekvenser for utfallet av søknadene. Men rektorene var lojale med foreldrene og deres valg. Det kunne være i konflikt med lojaliteten til lokalsamfunnet, som politikerne forfektet. Her ble barnas beste satt opp mot bygdas beste. Rektorenes synspunkter fikk ingen praktiske konsekvenser i disse sakene, først og fremst fordi sakene ble behandlet i politiske organer, der rektorene ikke lenger kunne opptre legitimt.

Landet: Passiv støttespiller til foreldreaksjoner

I kapittel 5 ble rektorene i Landet karakterisert som passive i konflikten mellom foreldre/lærere og kommunen. Hva slags rektorrolle kan denne måten å forholde seg til konflikter i skolefeltet være et uttrykk for? Kommunebudsjettet og skoleøkonomien var saker som engasjerte mange på skolefeltet i Landet. Foreldrene engasjerte seg i kampen om å øke driftsmidlene og hindre nedskjæringer i skolebudsjettet, og de engasjerte seg som vaktbikkjer for å se til at skolene overholdt lovverket med hensyn til foreldreinnsats og egenbetaling. Foreldrene engasjerte seg også, på eget initiativ, i dugnadsarbeid ved noen av skolene. Det var ikke etablert et kommunalt foreldreutvalg for grunnskolen. Foreldrene var dermed ingen formell høringsinstans. Da foreldreutvalget (FAU) ved en av skolene tok initiativ til å aksjonere mot kommunens skolebudsjett, fikk de umiddelbart støtte av den lokale avdelingen av Norsk lærerlag. Videre etablerte aksjonsgruppa samarbeid med FAU ved de øvrige skolene i kommunen. Foreldrene benyttet ulike aksjonsvirkemidler. De skrev brev til kommunestyremedlemmer, tok kontakt med media og møtte opp på kommunestyremøter. Rektorene syntes denne situasjonen var vanskelig.

De opplevde den som en lojalitetsklemme. Den kommunale organiseringen bandt opp rektorene, som både skulle være pedagogiske ledere og arbeidsgivers representant i skolene, på en slik måte at de opplevde å være under sterkt krysspress. Rektorene valgte å stille seg utenfor aksjonen og begrunnet det med lojalitetshensyn til overordnet skoleledelse.

Samarbeidet mellom foreldre og lærere kan karakteriseres som et nettverk (Homme 2003). Nettverkets felles argumenter var knyttet til nasjonal skolepolitikk og opplæringsloven, men også til argumenter om miljømessig trygge skolebygninger i lokalsamfunnet. Foreldrenes allianse med lærerne ga muligheter til å få større innflytelse over kommunepolitikere, og slik påvirke utfallet i saken. Blant medlemmene var det konsensus om grunnverdien: en god skole for barna. FAUene ved flere av skolene i kommunen ønsket å formalisere deler nettverket ved å etablere et kommunalt foreldreutvalg (KFU). Da ville foreldrene bli høringsinstans i en rekke kommunale saker som var viktig for nettverket. Selv om rektorene forholdt seg passivt til aksjonen og uttrykte at de måtte være lojale med skolesjefen, ga de samtidig uttrykk for at det var mye positivt i foreldrenes engasjement. Rektoren (3, Landet) som arbeidet på den skolen der foreldre og lærere tok initiativ til aksjonen, fortalte at hun hadde god kontakt med FAU og samarbeidsutvalget (SU). Disse jobbet aktivt, og hadde etablert ressursgruppe som jobbet frem mot budsjettet for 2001. Da foreldrene gikk til riksdekkende media for å klage på inneklimate i brakkene som ble brukt til klasserom, sendte skolesjefen brev til foreldrene, fordi han mente mediedekningen skadet skolens ry. Foreldrene ble provosert og forventet at rektor ville engasjere seg på deres side. Slik kom rektor i en lojalitetsklemme. Hun mente at det ville være illojalt overfor arbeidsgiver hvis hun oppfordret foreldrene til å gå til massemedia. Rektor valgte derfor å forholde seg passiv i saken. Hun tok initiativ til målinger av inneklimate, og sørget for at elevene som fikk undervisning i brakkene, fikk et annet klasserom. Denne rektorens passivitet i forhold til foreldre og lærere var ikke enkeltstående. Også andre rektorer inntok en passiv rolle i konflikten.

En annen rektor (4, Landet) beskrev forholdet til foreldregruppen på en måte som synes å være betegnende for rolleforståelsen til rektorkollegiet i Landet. Rektoren (4, Landet) sa at han som rektor måtte informere foreldre, men ikke være illojal med skolesjef og rådmann, som ble mer og mer knyttet sammen. Rektorene syntes med andre ord å være kommet i klem mellom foreldre og lærere på den ene siden, og skoleetaten i kommunen på den andre. Rektorene virket også ambivalente i synet på foreldrenes engasjement. Rektorene var takknemlige for at foreldrene engasjerte seg i dugnadsarbeid på skolene. Samtidig mente de at dugnadsarbeid, slik som for eksempel å bygge ut IKT, var kommunens ansvar, ikke foreldrenes. Da foreldrene aksjonerte mot kommunen, fikk de altså formelt ikke støtte fra rektorene. Rektorene var lojale med skolesjefen

etter pålegg ovenfra. Virkemidlene foreldrenettverket benyttet seg av, var uakseptable for rektorene. Derfor viste rektorene til lojalitetsplikten til arbeidsgiver.

Rektorenes passivitet i Landet kan ses som en måte å drive skolepolitikk på. Samtidig som rektorene holdt seg utenfor aksjonen, motsatte de seg ikke foreldrene og lærernes engasjement. De lot foreldrenettverket tale skolens sak. Noe lignende hadde også hendt tidligere. Foreldre til elever nord i kommunen arbeidet for å få ungdomsskole der. Men ungdomsskoleelevne fra nord ønsket ikke denne skolen. De ville aksjonere for å få gå på ungdomsskolen i kommunesenteret, ifølge rådmannen:

Noen få dager før kommunestyremøtet var jeg nede på ungdomsskolen for å prate med dem [...] Og da spurte rektor meg: ”du, dette her som var på gang med at ungdomsskolen skulle flytte til [Nordbygda], det er elevene veldig imot”, sa han. ”Det vil de ikke. Hvordan kan de gi uttrykk for det?” Og så sa jeg: ”de har jo rettigheter de som andre individer i kommunen, så de kan gå i protesttog og hva som helst. [...] det skal behandles i kommunestyret nå, og da kan de protestere eller gjøre sånne ting”, og jeg sa at jeg var veldig bevisst på hva jeg sa, at dette var bare en generell opplysning om de mulighetene som ungdom har til å gjøre sitt syn kjent og ingen oppfordring til noen protest mot politikerne. Bare så det var helt på det rene. For jeg visste jo hvordan dette kunne oppfattes. [...] Jeg [...] fortalte ordføreren ganske nøyaktig hva som hadde foregått og hva jeg hadde sagt, så hun var godt informert og syntes det var greit. Og så møtte ungene opp mandagen. Det var en helt ny opplevelse. Det var kjempemoro at ungene sjøl kom og deltok, det var ålreit.

Ja. Ble ungene hørt?

Ja, ungene vant over foreldrene. Det var ganske gøy, det der, og det var ungene som hadde mest vekt, som ble mest lagt merke til.

Ja, du tror at det fikk direkte innflytelse på beslutningen?

Ja. Det var mange mishagsytringer og mange klappsalver da avstemmingen gikk, og ungene jublet og foreldrene skar tenner. Så det var ganske spesielt (Rådmann, Landet).

Ifølge en av lærernes hovedtillitsvalgte, var det ikke spesielt tett kontakt mellom ungdomskolen i kommunesenteret og foreldrene. Det skyldes kanskje at rektors strategi i forbindelse med spørsmål om bygging av ny ungdomsskole, ble oppfattet som å skyve elevene foran seg mot foreldregruppa. Det er et eksempel på at rektor kunne være lojal både overfor lokalsamfunnet og elevene. Rektors forsvar for utbygging av egen skole, gikk imidlertid på bekostning av støtte til noen av foreldrene. Det støtter opp under en antagelse om at rektors lojalitet her i første rekke dreide seg om å verne og sikre egen skole.

Når skolesjefen var spesielt opptatt av å styrke lojalitetsfølelsen hos rektorene, kan det tyde på at rektorenes lojalitet til arbeidsgiver ble oppfattet som svak. Skolesjefen var overordnet rektorene, og kunne styre rektorene i disse sakene. Rektorene stilte seg lojale overfor arbeidsgiver, slik det var forventet. Samtidig uttalte de ingen misnøye med foreldrene og lærernes nettverk for å øke bevilgningene på kommunens skolebudsjett. En rektor sa riktignok at det var litt pinlig at

foreldrene arbeidet på dugnad for tiltak som burde vært kommunens sak. Men ellers viste de bare til at arbeidsgiver påla dem lojalitet. Dermed kan det antas at foreldre og lærere også talte rektorenes sak. Rektorenes lojalitet overfor arbeidsgiver i Landet bør derfor problematiseres. I kapittel 5 påsto jeg at rektorenes lojalitet ikke nødvendigvis var så sterk som rektorene selv formidlet muntlig. Rektorene sa at det var viktig at de var lojale med skolesjefen, men de var ikke negative til at lærerne samarbeidet med foreldrene om protestaksjonene. Rektorenes atferd fremsto derfor som passiv. Rektorenes passivitet kan forstås som en form for lojalitet med foreldre og lokalsamfunnet – og med lærerne. Rektorene kan ha funnet det mest hensiktsmessig, ut fra strategiske hensyn, å stå utenfor konflikten og la foreldre og lærere føre kampen for endringer i kommunens skolepolitikk. Men rektorenes lojaliteter var preget av ambivalens. En alternativ forståelse er at rektorene oppfattet foreldrenes oppslag i media som et angrep på skolen i kommunen. Det kan ha påvirket rektorene til å støtte arbeidsgiver og lokalsamfunnet på bekostning av lojaliteten til foreldrene.

Elever, lærere og foreldre oppfordret til politisk aktivitet. Deres aksjoner var uangripelige. Slik var lokaldemokratiet en ressurs for skolen, ikke et problem. Skolen som kommunalt oppgavefelt skapte ressurser for lokaldemokratiet. Forstås rektorenes sentrale agenda som å få mest mulig til egen skole, ble elever, foreldre og lærere viktige støttespillere og ressursene som mobiliserte for de enkelte skolene. Rektorenes holdninger var preget av ambivalens: rektorene informerte om rettigheter, men trakk seg tilbake og viste til lojalitetsforpliktelser. Nettverkene ble etablert for å vise motstand mot kommunepolitikken. Rektorene sto på sidelinjen. Nettverket hadde som hensikt å utøve motstand for å påvirke kommunens skolepolitikk.

Foreldre som aktiviserer seg er ikke nytt, men passive rektorer er en ny variant. Skolesakene ble storpolitikk fordi kommunen ikke klarte å håndtere dem innenfor en faglig kontekst. Reorganiseringen av skoleorganisasjonen var ikke legitim. I den reorganiserte skoleorganisasjonen ble rektor passivisert. Men kommuneorganisasjonen hadde ingen mulighet til å verge seg mot aktivismen fra foreldre, elever og lærere. Rektorene oppfattet lojaliteten til arbeidsgiver som en plikt, samtidig som de passivt støttet barn, foreldre og lærere som aksjonerte. Den ene ungdomsskolerektoren i kommunen valgte en indirekte måte å handle på. Han informerte elevene om mulige aksjonsformer og kommunedemokratiet, når elevene ikke ønsket å flytte til en annen skole.

Fjellet: Nettverk i opposisjon til kommuneadministrasjonen

I Fjellet var rektorenes motstand mot reorganiseringen av kommuneorganisasjonen og administrasjonens skolepolitikk sterk. Hva slags rektorrolle var denne motstanden et uttrykk for? Fjellet hadde god økonomi, men måtte stramme kraftig inn, og nedlegging av skoler var et

uakseptabelt virkemiddel. Det hadde politikerflertallet i kommunestyret gått til valg på. Hvor viktige skolene var i lokalsamfunnet ble understreket ved at de ble betegnet som *hjertet i bygdene våre*. Innføring av tonivåmodell var utelukket som effektiviseringstiltak fordi rektorene ville beholde oppvekstkontoret og oppvekstsjefen:

... det var jo da et rektoropprør... ja, rektorene ville ha en oppvekstsjef. De ville ikke forholde seg direkte til rådmannen [...], for han snakket ikke om annet enn penger (Rådmann Fjellet).

Samtlige rektorer uttrykte skuffelse over at oppvekstsjefen, som selv hadde vært rektor i kommunen, ikke sto på deres side, og at de løsningene han foreslo for å effektivisere grunnskolen, var uakseptable. En rektor sa at hun var skuffet over at oppvekstsjefen ikke var den talsmannen oppover i systemet som hun ønsket. Fram til nylig hadde rektorene hatt stor frihet over egen arbeidssituasjon og stort økonomisk handlingsrom. Endringene syntes å være utløst av spareprosjektet i kommunen, men den kommunale reorganiseringen tidligere på 1990-tallet kan også ha knyttet oppvekstsjefen nærmere rådmannen og den sentrale administrative ledelsen i kommunen. I intervju med rådmannen kom det fram at han mente rektorene hadde betydelig makt i kommunen:

Kan du si noe om hvem du mener påvirker beslutningene mest når det gjelder skolesaker i kommunen?(...)

Rektorene.

Er det det?

Ja. [...] Og det er ikke bare jeg som sier. [...] De har en veldig sterk posisjon i lokalsamfunnet. Du må huske på at de [er] bestemmende for folk sine unger. Og ungene er jo det kjæreste folk har, [...] [G]jennom politikerne, får de en enorm posisjon.

Men formelt så har de mistet mye?

Ja da, men reelt sett sitter de med veldig mye. Og jeg får si som han sa han tidligere rådmannen i [nabokommunen] [...], han kalte dem for rektormafiaen. [...] De har en veldig påvirkning. Og dette er folk som er veldig aktive i politisk arbeid også (Rådmann, Fjellet).

Selv om rektorene på en måte hadde fått beholde skolesjefen, siden oppvekstsjefen kun hadde ansvar for skole og barnehage og han dessuten var en tidligere rektorkollega, syntes det som om relasjonen mellom oppvekstsjefen og rektorene var konfliktfylt. Rektorene mente at oppvekstsjefen gikk bak ryggen på dem og inngikk avtaler med dem enkeltvis uten at dette ble klart før på rektormøtene. Dette syntes det som om alle rektorene var ubekvemme med. Rektorene planla derfor egne formøter, slik at de var forberedt og sto samlet foran administrasjonsmøtene. Rektorenes relasjoner til Utvalg for levekår, det politiske utvalget med ansvar for barnehage, skole, helse og sosialsaker, syntes å være lite viktig. Det var lite kontakt mellom rektorer og utvalget, men alle kretsene hadde "sin" representant i utvalget, slik som i Fjorden. Den politiske representanten i alle samarbeidsutvalgene var valgt blant levekårsutvalgets

medlemmer og bodde i skolekretsen. Rektorenes relasjoner til kommunestyret var imidlertid hevdet sterk. Flere av rektorene hadde vært medlemmer av kommunestyret, og den sittende ordføreren var rektor. Rektorene beklaget nå at lærere som var kommunestyrerepresentanter, ble betraktet som inhabile i skolesaker. Rektor Kari uttalte at hun hadde lite kontakt med ordføreren hun vikarierte for:

... jeg prøver å unngå å snakke så mye med ham, fordi jeg har en følelse av at han blir mistrodd når det gjelder skolesaker. [...] Han må passe seg for alt som heter skolesaker (Rektor 3, Fjellet).

Rektorene hadde forsøkt å sende brev direkte til politikerne, men det hadde de fått refs for. De skulle holde seg til tjenestevei. En rektor sa at hun likevel henvendte seg direkte til politikerne, ved å sende brev til oppvekstsjef med kopi til politikerne. Rektorene opplevde at de ble motarbeidet og begynte å samarbeide mer med hverandre. Det uformelle samarbeidet mellom rektorene kan karakteriseres som en form for nettverk. Alle rektorene i kommunen var med i nettverket. Rektornettverket hentet støtte fra lærerprofesjonen, fra lærerlaget lokalt, og fra foreldre og skolekretsene. Det var først og fremst profesjonelle interesser rektornettverket arbeidet for. Rektorene ønsket større autonomi til hver skole og å bevare rektorenes posisjon som administrative og pedagogiske ledere ved de ulike skolene. Det kan hevdes at dette ikke var et nytt nettverk, men et kollegialt fellesskap, eller et stabilt profesjonsnettverk, basert på lik utdanning og stilling i skolen i kommunen over lang tid. På undersøkelsestidspunktet hadde nettverket støtte i kommunestyret for en sak som gjaldt bevaring av kretsgrensene – og det var viktig å opprettholde støtten blant folkevalgte for å bevare skolen slik den var. Andre saker var nå blitt delegert til administrasjonen, og her måtte rektornettverket arbeide overfor den administrative ledelsen i kommunen. Rektorene var opptatt av å stå samlet og unngå at kommuneadministrasjonen drev splitt-og-hersk-strategi, som flere rektorer uttrykte det. Det var ikke enkeltaktørene, men nettverket som helhet som ble premissleverandør på den lokale skolepolitiske arenaer. Det var maktbalanse internt i rektornettverket ved at medlemmene var likestilt. Rektorene utgjorde tyngdepunktet i nettverket, men for at dette fellesskapet skulle ha muligheter til å overleve, var det viktig med støtte fra andre aktører, spesielt fra lærerne i kommunen. Nettverket var ikke nødvendigvis avhengig av støtte utenfor lærerprofesjonen, men det hevdet å være på linje med foreldregruppene og lokalsamfunnene i synet på bevaring av grendeskolene. Rektornettverket kunne i disse sakene støtte seg på de folkevalgte, som hadde gått til valg på at skolestrukturen skulle skjermes. Nettverket påberopte seg sterk faglighet og lojalitet til lokalsamfunnet. De knyttet sin kunnskap til elevenes, skolens og grendenes beste. Men nettverket var avhengig av kommunestyret når det gjaldt beslutninger om skolekretser og endringer i skolestrukturen. Både kommunens administrative ledelse og rektornettverket søkte

allianser med de folkevalgte for å få gjennomslag. I denne kommunen kan det synes som om kommunestyret satt med jokeren fordi de kunne fatte demokratisk legitime beslutninger om skolen. Samtidig var de folkevalgte utsatt for press både fra rektornettverket og kommuneadministrasjonen som søkte å legge premissene for kommunestyrets beslutninger. Konflikten kan karakteriseres som en kamp mellom aktører om profesjonsstyring, ”managementideologier” og demokratisk styring i kommunen. Rektorenes protest mot arbeidsgiver, ble oppfattet som illojalitet. Forventningene fra arbeidsgiver om at de skulle være autonome virksomhetsledere, var ikke i tråd med rektorenes egen rolleidentitet. Rektorene ville ikke innordne seg den overordnede administrative ledelsen, men støttet seg på politikerne som var opptatt av å verne skolene mot sentralisering. Budsjettsparingen som var den store saken da jeg intervjuet i kommunen, skulle avgjøres administrativt uten å involvere politikerne. Det ga rektorene en åpning for å være lojal med kommunen ved å vise til politiske vedtak om at skolene skulle skjermes.

Oppvekstsjefen ble oppfattet som en sviker fordi han tenkte mer på organisasjonen enn på det skolefaglige. Kommunepolitikere var redningen for skolen, etter rektorenes syn. Rektorene søkte å appellere sparesaken ut av den profesjonelle definisjonen. Rektornettverket i Fjellet kommune hadde som hensikt å utøve motstand for å påvirke kommunens skolepolitikk. Nettverket ble aktivisert etter at rektorene opplevde at oppvekstsjefen ikke ivaretok rollen som skolesjef i kommunen på den måten de ønsket, som en tradisjonell skolesjef. Rektornettverket var motivert av profesjonelle interesser, men det integrerte også flere nettverk som gikk på tvers av profesjonsinteressene: foreldre- og lokalsamfunnsnettverk, og politikernetverk. Rektorene fikk dermed mange posisjoner i tillegg til formell posisjon. Rektornettverket ble en drivkraft som formidler mellom aktørene i det rekonstruerte skolefeltet. Det ble edderkoppene i et større nettverk og viktige for defineringen av hva skolepolitikken i kommunen handlet om. Konfliktene ble politisert og skolepolitikk ble storpolitikk. Dermed ekspanderte det lokale skolefeltet.

Det er det formelle rollene som skal definere maktbasen i oppvekstfeltet, men i denne kommunen hadde feltet en annen maktbasis som ikke aksepterte den formelle strukturen. Her sto den gamle forestillingen av rektorene som kjerneelementet sterkt og i motstrid til den formelle defineringen av den reorganiserte skoleorganisasjonen i kommunen. Rektorene i Fjellet var fortsatt politisk aktive. De hadde dermed alternative ressurser og en rekke posisjoner lokalt i kommunen. Posisjonene var ikke bare definert av formell organisasjonsstruktur, men også av gamle aktivitetsmønstre i tråd med det gamle skolefeltet i kommunen.

Skogen: Assisterende rådmenn

I Skogen virket det som det var få konflikter om skolen, selv om kommunen hadde dårlig økonomi. Det kan skyldes at kommunen satset på skolen, ikke minst gjennom et større skoleprosjekt hvor mange aktører på det lokale skolefeltet deltok. Kommunen hadde valgt en organisasjonsmodell der alle virksomhetslederne var inkludert i rådmannens lederteam. Hver skole eller oppvekstsenter hadde en virksomhetsleder som var kombinert rektor og assisterende rådmann:

Rådmannen kaller oss for assisterende rådmenn, hele gjengen. Samtidig som det er veldig spennende, så er det kanskje også den største utfordringen: altså at vi skal sitte som kommunale strategiske ledere samtidig som vi skal være operative ledere for en drift (Rektor 3, Skogen).

Rektorenes samarbeid med rådmannen og øvrige virksomhetsledere i kommunens ledergruppe kan karakteriseres som et formelt nettverk. Rektorenes rolle som kommuneledere kunne imidlertid medføre at rektorene ble gisler for rådmannens økonomiske prioriteringer, ved at de ble tvunget til å ta ansvar for alle virksomheter i kommunen og til å tenke helhet. For å imøtegå kritikk for at den skolefaglige kompetansen på kommunenivået var svekket og lette på egen arbeidsbyrde, hadde rådmannen nylig opprettet et skolefaglig kollegium som besto av rektorene og oppvekstkonsulentene fra kommunens personalkontor. Hensikten var delvis å avlaste rådmannen for skolesaker, men det skulle også ha en koordinerende funksjon for grunnskolen i kommunen. Dermed ble nettverket i stand til å imøtegå kritikk om at virksomhetslederne ble for mye kommuneledere, og for lite skoleledere. Rektorene i Skogen må sies å ha vært i en krysspress-situasjon. Det ble stilt krav til rektor om å være kommuneleder i rådmannens ledergruppe, samtidig ble rektor gitt stor frihet som leder for en pedagogisk virksomhet. Rektorene hadde budsjettansvar og ansettelsesmyndighet ved egen virksomhet.

Styringsrelasjonene rektorene inngikk i, kan karakteriseres som et *administrasjonsnettverk*. Antallet medlemmer var begrenset. Tyngdepunktet i nettverket var rådmannen og rektorene som også var virksomhetsledere i kommunen. Økonomiske og profesjonelle interesser dominerte: rådmannen måtte spare og rektorene fikk, som assisterende rådmenn i ledergruppen, ansvar for å tenke kommunal helhet. Rektorene fikk til gjengjeld innflytelse over flere kommunale felt. Deres egne virksomheter, skolene, fikk dessuten større autonomi med rom for å prøve ut nye ideer på skolene – både når det gjaldt organisering av personale og arbeidstid, og når det gjaldt pedagogiske opplegg. Kontakten internt i nettverket var forholdsvis hyppig, den var jevnlig og formalisert. Kontakten mellom medlemmene kan karakteriseres som en kvalitetsinteraksjon. Medlemskap, verdier og resultater var konsistente over tid. Men det ble hevdet at turn-overen for

virksomhetsledere de første årene etter kommunal omorganisering på midten av 1990-tallet, hadde vært stor:

De nye trenger et år på å kjøre seg inn, opplever jeg. De trenger å finne rollen sin. Men noen oppfatter seg selv fortsatt som rektorer ... [Det] går et år til de er innkjørt i rollen. Og hvis en skal være kynisk, så tror jeg at de som ikke finner seg til rette i rollen, de slutter ... (Ordfører, Skogen).

Rektorene deltok i administrasjonsnettverket i kraft av deres formelle stilling i kommunen. Deltakerne delte grunnleggende verdier og aksepterte resultatets legitimitet. En mulig forklaring på nettverkets verdifelleskap er rektorenes økte muligheter for innflytelse. Forholdet mellom rådmannen og rektorene kan dermed karakteriseres som et bytteforhold. Denne gi-og-ta-situasjonen hadde ført til en del kritikk fra lærerprofesjonen representert ved lærerorganisasjonene og oppvekstkonsulenten i kommunen. Rektorene ble mer rådmenn og bedriftsledere enn pedagogiske ledere, var kritikken:

[Rektorene]har fått høy status gjennom omorganiseringen. De har fått utstrakt myndighet og det vil de ha. Og det neste de vil ha, det er mer ressurser ut, vil jeg tro, til å være enda mer selvstendig og klare enda flere av oppgavene selv.

Har rollen endret seg fra rektor til virksomhetsleder?

Ja, det har den så avgjort. Og de trekkes jo med i kommunal ledelsessammenheng i alle sammenhenger. De er ikke bare skolefaglige lenger [...] [R]ådmannens ledergruppe behandler egentlig få skolefaglige spørsmål [...] og der sitter altså da fem virksomhetsledere fra skole og hører på kloakksystemer og grøfter og reguleringsplaner og hva det nå er (Oppvekstkonsulent, Skogen).

Reorganiseringen av kommunens administrasjon og de kommunale tjenestene fra en tradisjonell sektormodell til en virksomhetsmodell med to administrative nivåer, syntes å ha ført til at rektorene var mer inkorporert i kommuneorganisasjonen, enn knyttet til profesjonen. Den nye rollen rektorene hadde fått, var langt mer omfattende enn tidligere. Det var imidlertid et problem at kommunen hadde framstått som lite koordinert i en rekke skolesaker. Oppvekstkonsulenten, som hadde koordineringsansvaret i kommunen, opplevde at han ikke ble informert. Og for å sikre koordineringen hadde rådmannen opprettet et skolefaglig kollegium bestående av rektorer, der også oppvekstkonsulenten var med. Ved å gi virksomhetslederne og de enkelte skolene muligheter for å virke relativt selvstendig, sikret kommunen seg en sterk målorientering hos rektorene og lærerne. Fagforeningene var ikke inkludert i dette nettverket. Det var de misfornøyd med.

Rektorene var tett knyttet til kommunens sentrale ledelse, noe som inkorporerte skolen i kommunen på en ny måte. Ansvarliggjøring og medbestemmelse ble opplevd som viktig av rektorene. Ulempen var mindre direkte innflytelse over skolehverdagen, men to av rektorene var

aktive pådrivere for utvikling av pedagogiske prosjekter i skolene. Den nye rektorrollen syntes svært krevende. Det ble bekreftet, ikke minst ved at informantene fortalte om stor gjennomtrekk blant rektorene. Rektorene i kommunen var ikke lenger først blant likemenn, men assisterende rådmenn. Slik som rektorene i Fjorden, hadde rektorene i Skogen stor autonomi på skolenivå, men i Skogen hadde de samtidig innflytelse på kommunenivå. Ordføreren sa at noen virksomhetsledere brukte politikerrepresentanten i samarbeidsutvalget forholdsvis aktivt. Men på den andre siden hadde de en direkte kanal til rådmannen som nærmeste overordnede, og formelt skulle de bruke denne kanalen.

I Skogen fikk organisasjonsfaktoren betydning. En viktig forutsetning for dette synes å ha vært at skolestrukturen var såkalt perfekt. Rektorene var lojale overfor arbeidsgiver. Dette lojalitetsforholdet framsto ikke som en plikt, slik det ble presentert av rektorene i Landet kommune. Rektorenes posisjon i kommunen var styrket samtidig som autonomien på skolenivå var økt. Det ga rektorene rom for å prioritere fagligheten internt på skolen.

Diskusjon og sammenligning

Rektorrollen i kommunene Fjorden, Landet, Fjellet og Skogen fremstår som svært ulike. Rektorene inngår i ulike relasjoner i ulike lokale skolefelt. Hvordan kan rektorrollen bli så forskjellig? Selv om rektorene ikke kan stå fram offentlig og kritisere arbeidsgiver, finner de ulike måter å få innflytelse over skolepolitikken på. Rektorene inngår i ulike relasjoner og nettverk med andre aktører i skolefeltet, eller de støtter mer og mindre aktivt opp om nettverk som mobiliserer for å få innflytelse i feltet. De fire rektorhistoriene er historier om ulike rektortyper formet ut fra ulike kommunale betingelser, men også av arven fra rektorrollen som historisk kategori i landsskolen. Rektorene hadde ulike lojalitetsforpliktelser som både kan virke begrensende og utvidende på handlingsrommet. Alle rektorene inngikk formelt i et stillingshierarki som pedagogiske og administrative ledere ved skoler underordnet kommunens sentrale skoleledelse, skolesjef og/eller rådmann.

Var rektor, som arbeidsgivers representant i skolen, forhindret fra å opptre slik en kunne forvente at den tradisjonelle rektoren ville gjøre: å forsvare sin skoles berettigelse og behov i det offentlige rom? Undersøkelsen av rektorene har vist at deres lojalitet ikke nødvendigvis bare var bundet til kommuneorganisasjonen som arbeidsgiver, men også til lærerkollegiet, foreldre og lokalsamfunn. For å arbeide for skolens beste, inngikk rektorene i ulike allianser, noen av dem vil kunne karakteriseres som fraksjonsvirksomhet. Møller påpeker at mange rektorer former sin egen rektoridentitet og lederfunksjon basert på hvilke ledere de selv har hatt (Møller 2004). Rektorene kan ha sine tidligere ledere som forbilde, eller motsatt: de prøver å lede på en helt annen måte

enn rektorer de selv har arbeidet med. Dette funnet antyder at rektorer først og fremst utformer rollen sin individuelt. Analysen av rektorene i de fire kommunene viser at de hadde en sterk yrkesidentitet, og de var lojale overfor skoleinstitusjonen, men som aktører i det lokale skolefeltet framsto rektorene innenfor hver kommune som like. De var solidariske med rektorkollegiet, og de syntes i stor grad å forholde seg på samme måte overfor andre aktører. Dette er rektornettverket i Fjellet et godt eksempel på. Det var i denne kommunen rektorene organiserte egne formøter først de faste administrasjonsmøtene med oppvekstsjefen. Et annet eksempel er rektorene i Landet sin kollektive passivitet i en konflikt og en tredje variant er gruppen av ”assisterende rådmenn” i Skogen. Disse eksemplene indikerer at rektorene formet sin identitet og rolle innenfor det lokale rektorfellesskapet, men også kontekstuel, til omgivelsene i det lokale skolefeltet. Karakteren av nettverkene rektorene inngikk i – eller sto utenfor – fikk betydning for utfallet i skolesaker. Nettverkene kunne ikke uten videre utledes av den formelle organiseringen til kommunenes administrative og politiske apparat. Nettverkene synes å være aktivisert for å fremme bestemte mål der enkelte lojalitetsforhold ble prioritert fremfor andre. Fordi lojalitetsforholdene var så sterke og hadde legitimitet, kunne ikke kommunene organisere seg bort fra nettverkene. Nettverkene kunne eksistere uavhengig av formell organisering i skolefeltet.

Lojalitet til arbeidsgiver

Lojalitet til arbeidsgiver var først og fremst tematisert av rektorene i Landet og Fjellet. Rektorene i Landet signaliserte hvor viktig det var at de opptrådte lojalt overfor arbeidsgiver, mens de i praksis ikke fulgte dette opp. Da foreldre og lærerlagets lokallag etablerte et nettverk for å endre kommunens skolepolitikk, tok ikke rektorene avstand fra dette. De mente nettverket til en viss grad kunne ha benyttet andre virkemidler, men syntes for øvrig at det var bra at foreldrene engasjerte seg sterkt i skolen. Rektorenes tilbakeholdenhet kan muligens tolkes som lojalitet til arbeidsgiver, men kanskje helst som en strategi for å få innflytelse; fordi rektorene hadde taushetsplikt, skjøv de foreldrene foran seg.

I Landet og Fjellet opplevde rektorene å bli styrt og regulert av skolesjefen – men på ulike måter. Mens rektorene i Landet ikke tok stilling i en konflikt mellom foreldre og kommunen, protesterte rektorene i Fjellet da oppvekstsjefen gjorde uformelle avtaler med rektorene en og en, for å få gjennomslag for sitt syn. Rektorene i Landet syntes ikke å oppfatte skolesjefens lojalitetskrav som truende, selv om de formidlet hvordan det å være arbeidsgivers representant i skolen begrenset handlingsrommet deres. I stedet syntes det som om de kunne la elever, foreldre og lærerorganisasjonen fronte saker som gjaldt opprettholdelse av egen skole. I Fjellet opplevde rektorene at de hadde fått redusert handlingsrom og innflytelse over egen skole. Deres strategi for

å få tilbake innflytelsen i skolefeltet, var å stå samlet og å etablere et uformelt nettverk som støttet seg på lokalpolitikere og lærerlaget.

I Skogen var rektorene ikke bare rektorer, de var også ”assisterende rådmenn”. Sammen med rådmannen og de øvrige virksomhetslederne utgjorde de kommunens administrative ledergruppe som kan karakteriseres som et administrasjonsnettverk. Rektorposisjonen syntes å være krevende fordi den innebar et utvidet ansvar. Samtidig virket det som om rektorene mente posisjonen ga dem innflytelse. Oppvekstkonsulenten og lokallaget av Lærerforbundet var misfornøyd med at skoleetaten var nedlagt. Noen lærere mente også at rektor ikke lenger var til stede i skolen. Posisjonen som assisterende rådmann syntes å styrke rektorenes lojalitet til kommunen som arbeidsgiver. Et koordinerende ledd på kommunenivå som kunne ta seg av skolesaker, hadde vært savnet. Løsningen ble et rådmannsinitiert skoleledermøte, som mest syntes å være en hjelp for rådmannen. Rektorene syntes å oppleve den nye statusen som assisterende rådmann som attraktiv, mens lærernes syntes å savne en rektor som var til stede på skolen. Den store graden av konsensus rundt skolepolitikken i kommunen, kan skyldes korte avstander der skolekretser ikke var et stridsspørsmål og at kommunen hadde en ytre fiende, nemlig trusselen om sammenslåing med nabokommunen. Rektorene i Skogen pekte seg ut som kommuneledere. Relasjonen mellom rektorer og arbeidsgiver syntes uproblematisk. Posisjonen til rektorene i den lokale skolesektoren og i den kommunale organisasjonen, var ulik de andre kommunene.

Rektorenes lojalitet til arbeidsgiver synes å være styrket der rektorrollen var blitt tildelt økt ansvar. Lojaliteten synes også å være sterk i kommuner der arbeidsgiver og rektor hadde samme mål, for eksempel om å verne skolen i kommunen. Men der skoleadministrasjonen og rektor hadde ulike mål, førte det til konflikter. Lojaliteten til arbeidsgiver kom i konflikt med andre lojalitetsforhold, slik som lojaliteten til lokalsamfunnet og til foreldre. Rektorenes lojalitet overfor staten var ikke et argument som ble brukt av rektorene i konflikt med arbeidsgiveren.

Lojalitet til lokalsamfunn og foreldre

For mange av rektorene var lojaliteten til lokalsamfunnet sterk. Lokalsamfunnet integrerer interessestrukturer som kan være vanskelig for kommunen å håndtere. Det at en enkeltelev som slutter ved en skole kan føre til at skolen blir nedlagt, gjør eleven og foreldrene til svikere av bygda. Samtidig er det legitimt å flytte elever til nedleggingstruete skoler. I den ”gamle skolen” var ikke exit noen mulighet for foreldre. Økt formell foreldreinnflytelse og fokus på brukerinteresser har gitt foreldre sterkere kort på hånda. Med bygda og foreldrene i ryggen, får rektor flere støttespillere til forsvar for egen skole. I Fjorden var det eksempler på at rektorer gikk mot kommunepolitikere og bygda, og støttet foreldre som ønsket å bytte skole for barna. Flere rektorer påpekte at ut fra en faglig, pedagogisk vurdering, var flere skoler i kommunen for små.

Fortellingen fra Fjorden viser at rektors lojalitet overfor foreldre, og kanskje aller mest elevene, nasjonal skolepolitikk og profesjonen var viktigst. Rektor støttet foreldrene som ønsket å flytte barna ut av skolen i hjembygda ut fra en pedagogisk begrunnelse. I tillegg til argumenter om at foreldrene vet best for egne barn, argumenterte rektorene for at noen skoler kunne bli så små at læreplanen ikke lot seg gjennomføre. Lojaliteten til lokalsamfunnet og foreldre kom i konflikt med hverandre, fordi foreldrene handlet på tvers av lokalsamfunnets interesser om å opprettholde en grendeskole. Her var rektorene først og fremst lojale overfor foreldre. Rektorene mente at for små skoler ikke nødvendigvis medførte et godt pedagogisk miljø. Her sto interessene til foreldre og rektorer mot et lokalsamfunnsnettverk, representert ved politikerne, som fryktet nedleggelse av skoler, fordi det kunne føre til at folk flyttet fra bygda.

I Fjellet var rektorenes lojalitet først og fremst knyttet til lokalsamfunnet. Å bevare skolene slik de var og unngå sentralisering var det viktige målet, og rektorene utgjorde et nettverk med sterke bånd til lokalpolitikere og foreldre. Oppvekstsjefen og rådmannen ble vurdert å stå for en skolepolitikk som ville skade skolen. Rektorene sto sammen med bygdefolket som forsvarere av at skolene, med alle klassetrinn, ble opprettholdt i alle kretser. Flere av rektorene var også aktive kommunepolitikere. Rektorene vurderte dette som en ulempe. Rektoren som var kommunens ordfører, ble regnet som inhabil i skolesaker, og mens andre politikere kunne representere bygda si, var rektorene inhabile når det gjaldt skolene. Samtidig innebar det at rektorene etablerte et sentralt nettverk med koplinger til flere andre nettverk: foreldre, lokalpolitikere og lærere.

Foreldrenes rolle i forhold til rektor har endret seg. På den ene siden kan foreldre true skolen og kommunen og gå i bresjen for aksjoner og medieoppslag. På den andre siden åpner dette for at rektor kan bruke foreldrene i kamp om ressurser til skolen. Foreldrene er ikke lenger identiske med lokalsamfunnet og bygda. Foreldre har fått en mer mangetydig rolle på skolefeltet. De har ulike syn på hva som er en kvalitativt god skole og hvor viktig det er med en nærskole. Noen steder er den lokale skolen så viktig at foreldrene gjør hva som helst for å beholde den. Andre steder ønsker foreldrene at barna ikke skal gå på nærskolen.

Konklusjon

I dette kapitlet har jeg vist at rektor ikke bare er bundet av en formell organisasjonstilknytning. Rektor er også bundet av sitt profesjonelle etos som lærer – som rektorene historisk sett er et selektert utvalg av (Farsund 1998), og av sin institusjonelle tilknytning til skolen og til kommunen. Handlingsrommet til rektor ble endret som følge av lokalstyre- og skolereformer som ble gjennomført på 1990-tallet. Rektor kan ikke framstå i det offentlige rom uten å være lojal med arbeidsgiver. Slik er rektors offentlige rolle svekket. Likevel kan rektor ha innflytelse over

skolepolitikken lokalt. De fire casene illustrerer rektors innflytelse langs den politiske dimensjonen og viser hvordan rektor inngår i ulike relasjoner lokalt. Rektors posisjon i skolefeltet i de ulike kommunene kan relateres til de ulike lojalitetsforpliktelsene rektor forholder seg til. Betydningen av de ulike forpliktelsene er ulik i de fire kommunene. I Fjorden og Fjellet synes tradisjonell lojalitet, som lojaliteten til lokalsamfunnet og foreldrene, å ha overlevd og å veie tyngre enn lojaliteten til kommunen som arbeidsgiver. I henhold til firefeltstabellen (tabell 5) vil rektorene i både Fjorden og Fjellet kunne plasseres i rute 1, som tradisjonelle rektorer i en utadrettet og fortrinnsvis administrativ rolle. I Landet framsto det som umulig for rektorene ikke å legge størst vekt på lojaliteten til arbeidsgiver. Løsningen for rektorene i Landet var å markere at de forholdt seg passive til konflikter i feltet. Sett i forhold til forventninger til rektorrollen i tabell 5, kan rektorene i Landet plasseres på høyre side fordi de rettet oppmerksomheten innover i skolen. Oppmerksomhet både mot administrativ og pedagogisk ledelse indikerer at rektorene plasserer seg mellom rute 2 og 4. Rektorene i Skogen synes å turnere lojalitetsforpliktelser til kommunen som arbeidsgiver og til profesjonen og statlig skolepolitikk friksjonsfritt. Feltet var i liten grad preget av konflikter. Kanskje er de et eksempel på at rektorer som kan plasseres i skjæringsfeltet mellom rute 3 og 4, som utadrettede og med fokus på både administrativ og pedagogisk ledelse. Rollen som assisterende rådmann gir imidlertid rektorene i Skogen ansvar som kommunale ledere med helhetsansvar for kommunen. Disse forventningene inngår ikke i noen av kategoriene i tabellen.

Sammenligningen av rektorene i de fire kommunene viser tross forskjellene i rektorroller at rektorposisjonen i seg selv ikke er viktig nok for å få innflytelse over skolepolitikken, rektor må også være en nettverksbygger. Rektor blir dermed en som opererer i bakrommet, ikke på den offentlige arenaen. Det betyr ikke at innflytelsen over den lokale skolepolitikken er svekket, men at rektor må overlate den offentlige arenaen til andre, legitime aktører. Rektors interne rolle kan synes styrket. Politisk kontekst, formell organisering av fagkyndigheten, lokalsamfunnets engasjement og foreldrenes posisjon påvirker rektors rolle og relasjoner til aktørene i det lokale skolefeltet. Den moderne rektor framstår som nettverksbygger og som en forsvarer av skolen. Forholdet mellom organisering og nettverk kan variere og utfallene lar seg ikke predikere. Kommunenes valgfrihet i organiseringen av grunnskoleapparatet, gir også muligheter for mange ”moderne” rektorroller. Rektors mål synes å være å dele kommunen inn i koalisjoner av interesser for å sikre skolen gode arbeidsvilkår i det kommunale politiske rommet. Dette åpner for ulike måter å handle på. Rektors lojalitet til kommunen er mangetydig, og lojalitetsforpliktelsene slår ulikt ut fra kommune til kommune. Kryssende lojalitetsforhold fører til at rektorene må prioritere mellom ulike verdier. Ulike lokale forhold virker inn når rektorene

foretar sine prioriteringer. Dermed kan utformingen av rektorrollen synes upredikerbar. Som aktører i det lokale skolefeltet synes likevel rektorene innenfor samme kommune å representere de samme verdsettene. Det indikerer at den spesifikke kommunale konteksten er viktig å kjenne for å analysere utformingen av rektorrollen. Kryssende lojalitetsforhold skaper ikke nødvendigvis uløselige dilemma for rektor, men kan tvert imot gi rektor større handlingsrom.

Rektor bruker fremdeles det nasjonale som argument for sine handlinger. Men rektorposisjonen problematiseres i landsskolen når skolepolitikk er kommunepolitikk. En ren fagpedagogisk forståelse av rektor mister derfor forklaringskraft. Flertydigheten i skolesakene mobiliserer flere typer ressurser. Politisering innebærer aktivisering av aktører i det omkonstruerte feltet. Aktørene som mobiliserer er viktige ressurser for skolen. Organisasjonsfaktoren har betydning for politisering i kommunene ved at den blir politisert i seg selv. I hvilken grad legger det føringer på rektors måter å agere på? I noen sammenhenger fører det til omdefinering av oppgaver (Fjorden) eller virker inn på hvor lenge rektor holder ut i jobben (Skogen). I andre sammenhenger fremstår rektorene som passivisert (Landet). Under andre omstendigheter framstår rektorene som tradisjonelle forsvarere av egen skole (Fjellet). Kristensen (1998) beskriver hvordan rektor opplever det som mistillit at foreldre trækker på rektors domene. Analysen her viser at foreldres muligheter til å bringe saker videre til rektors overordnede, også kan være en støtte for rektor, fordi rektor er begrenset av lojalitetsplikten til arbeidsgiver.

Kapittel 7: Det lokale skolefeltet og utformingen av lokal skolepolitikk

Ambisjonen med denne avhandlingen har vært å gjennomføre en historisk institusjonell analyse av betingelsene for utformingen av lokal skolepolitikk. Jeg har undersøkt hvordan skolen har blitt formet i spenningsfeltet mellom statlig styring, nasjonal dannelselse, kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet som et sosialt fellesskap. Avslutningsvis vil jeg her reflektere over de teoretiske og metodiske valg jeg har gjort, og hvordan disse får betydning for avhandlingens konklusjoner. Jeg vil ta utgangspunkt i den teoretiske konstruksjonen av det lokale skolefeltet som tilnærming for å analysere politikktutformingen i kommunene. Deretter vurderer jeg fruktbarheten av denne analytiske tilnærmingen og mulige implikasjoner for videre forskning.

Jeg har studert utformingen av lokal skolepolitikk i tid og rom gjennom begrepet det lokale skolefeltet. Det lokale skolefeltet er en analytisk konstruksjon som har hatt til hensikt å romme både en historisk komparasjon og en komparasjon mellom ulike kommuner i nåtida. Begrepet er et forsøk på å begrepsfeste hvordan skolen og kommunen er vevd inn i hverandre. Jeg har konstruert et teoretisk begrep som inkluderer et romlig aspekt, i tillegg til aktører og strukturer. Det lokale skolefeltet bygger på Jansens begrep politisk sektor som holdes oppe av aktivitet. Feltet konstitueres dermed av aktører som aktiviserer seg i skolesaker. Begrepet er også inspirert av Bourdieus feltbegrep (f.eks. Bourdieu 1995) og Andersens begrep om det lokale skolefelt i en dansk kontekst (Andersen 2000), som vektlegger at et felt holdes oppe av interesser. Når feltet er definert av aktiviteten, innebærer det at det er fleksibelt og endrer seg etter graden av politisering og avpolitisering i skolesaker. Politisering innebærer at flere aktører deltar i feltet, og feltet vokser. Avpolitisering av saker innebærer mindre aktivitet, og feltet reduseres i størrelse.

Med et fleksibelt begrep om det lokale skolefeltet har jeg søkt å forene en rekke dimensjoner. Jeg har for det første konstruert begrepet for å inkludere to ulike fagdisipliner og forskningstradisjoner. For det andre skal begrepet omfatte to ulike institusjoner. En tredje ambisjon er at begrepet skal være et godt arbeidsredskap for både en historisk og en nåtidig sammenligning. Sist, men ikke minst, skal begrepet romme government og governance i ett perspektiv.

Det lokale skolefeltet skal være en møteplass for perspektiver fra ulike forskningstradisjoner innenfor to ulike fagdisipliner, pedagogisk skoleforskning og statsvitenskapelig kommuneforskning. Hensikten har vært å få pedagogisk skoleforskning og statsvitenskapelig kommuneforskning til å møtes og bli

konfrontert med hverandre. Det betyr ikke at utforming av lokal skolepolitikk ikke kan belyses på en adekvat måte ut fra pedagogisk eller statsvitenskapelig forskning. Kanskje er det først mulig å finne en alternativ tilnærming etter inngående disiplinbaserte analyser (Korsnes 1989:11). Med det lokale skolefeltet som en teoretisk konstruert møteplass for de to fagtradisjonene, er ambisjonen å supplere den disiplinbaserte forskningen med en ny type innsikt om den kommunale skolen. For å få ny innsikt, er hensikten også å konstruere et nytt forskningsobjekt (Korsnes 1991:42) der skolen og kommunen ikke studeres atskilt, men som vevd sammen i et lokalt skolefelt.

Skoleforskningen og kommuneforskningen er preget av ulike tilnærminger til forståelsen av lokal skolepolitikk. Skoleforskningens fokus på utviklingen av enhetsskolen som kontinuerlige framskritt for skolen, har vært dominerende fram til det siste tiåret, der enhetsskolen stadig har blitt kritisert for ikke å nå målet. Fortellingen om enhetsskolen har blitt avgjørende for fortolkningen av lokal skolepolitikk. Pedagogenes fortolkning av enhetsskoleprosjektet var at utdanningen stadig ble bedre og bedre. Sammenbruddet kom først på 1990-tallet. Ikke bare ble enhetsskoleprosjektet forlatt av politikerne, de tok også beslutninger om skolen på egen hånd, og reformene i skolen var ikke lenger grunnet i pedagogenes råd. Dette skiftet i skolepolitikken har skoleforskerne knyttet til en internasjonal, nyliberalistisk trend i politikktutforming. Fra skoleforskningens side får denne perioden preg av resignasjon knyttet til forfall i skolen og til dårligere vilkår for lærerprofesjonen.

Kommuneforskningen har på sin side vært knyttet til en annen fortelling, ”den kommunale frigjøringsfortellingen”. Fortellingen har røtter helt tilbake til 1837 og innføringen av det lokale selvstyret. På mange måter tok Arbeiderpartiet knekken på dette selvstyret med sentraliserings- og omfordelingspolitikken, der kommunene var lokale forvaltere for gjennomføring av statlig politikk. Kommuneloven markerte overgangen fra arbeiderpartistaten til nåtidens politiske regime. Loven ble sett på med stort håp innenfor den kommunale frigjøringsfortellingen. Endelig skulle det igjen åpnes opp for lokalt selvstyre på en ny måte. Mens kommuneforskere så kommuneloven som en redning for kommunen som politisk institusjon, utgjorde den samme loven en trussel mot skoleforskernes enhetsskolefortelling. Kommuneloven truet likheten i det nasjonale skoletilbudet og den skolefaglige kvaliteten. De ulike forskningsretningene har ulike utgangspunkt og ulike diagnoser på samme tidspunkt. Og der fortellingen om skolen har vært preget av optimisme og tro på fremgang, har fortellingen om kommunen vært preget av pessimisme. Når de to forskningstradisjonene møter hverandre, konfronteres enhetsskolefortellingen med den kommunale frigjøringsfortellingen. Gjennom *det lokale skolefeltet* har perspektiver fra skoleforskningen og kommuneforskningen blitt brynt mot hverandre. Dette

perspektivmøtet har åpnet for nye fortolkninger av mulighetsrommet for utforming av lokal skolepolitikk.

Det lokale skolefeltet har til hensikt å favne om to ulike institusjonaliseringsprosesser, skolen og kommunen. Min tilnærming til de to institusjonenes utvikling har vært å se dem som to prosesser som utvikler seg samtidig og som griper inn i hverandre. Innenfor disse prosessene utformes den lokale skolepolitikken av aktører som aktiviserer seg i feltet. Forholdet mellom de institusjonelle prosessene innenfor skolen og kommunen har over ulike perioder vært preget av spenninger. Spenningene har variert avhengig av kommunetyper, om det har vært bykommuner eller bygdekommuner, men det har også vært spenninger innenfor enkeltkommuner.

Institusjonaliseringen av skolen er knyttet til etableringen av et nasjonalt skolesystem, langs en vertikal akse. Med utviklingen av en nasjonal skole, fulgte egen lovgiving og andre reguleringer, slik som læreplaner og bestemmelser om organisering av undervisningen og skolevirksomheten. Det ble bygd opp en sentral skoleadministrasjon i departementet og en egen komité for skolesaker på Stortinget. Skolen ble profesjonalisert gjennom etablering av lærerutdanninger og pedagogiske forskningsinstitusjoner, der pedagogikk som fagdisiplin framstår som en del av sektoren og institusjonens selvrefleksjon. I tillegg ble skolen tidlig underlagt et nasjonalt tilsyn. Men skolen har vokst på flere måter. Skolen utgjør stadig en større del av barnas liv, og antallet lærere i skolen og ansatte i skolens administrasjonsapparat har økt. Tyngden og størrelsen til skoleinstitusjonen gjør at den framstår som en stor sektor. Skolen kan karakteriseres som sterkt institusjonalisert med en egen dynamikk. Skolesektoren møter kommuneinstitusjonen i den lokale skolen på kommunenivået.

Kommunen har hatt en funksjon som iverksetter av nasjonal skolepolitikk, men kommunen har også vært og er en politisk institusjon. Den politiske kommunen er knyttet til formannskapslovene og det lokale selvstyret. Med skole og fattigstell som kjerneoppgave, hadde kommunene i utgangspunktet stor frihet til selv å definere sine oppgaver. Kommunene har blitt redusert i antall, men har fått tildelt flere og flere oppgaver over tid. Graden av lokalt handlingsrom har variert. Et viktig argument for å tildele kommunene oppgaver, har vært og er at det er kommunene selv som har best forutsetning for å utføre oppgavene på den mest effektive måten. Lekmannsskjønnet har dermed vært et sentralt element gjennom hele kommunchistorien (jf. Offerdal 1992). Kommuneforskningen kan knyttes til kommuneinstitusjonen ved at den bidrar til institusjonell selvrefleksjon.

I den historiske analysen i kapittel 4 har jeg vist hvordan spenninger i relasjonen mellom skolesektoren/staten og bygdekommunene kommer til uttrykk i styringen av skolen, *den legale*

dimensjonen, og hvordan spenningene kom til uttrykk i de lokale politiske prosessene, *den politiske dimensjonen* (jf. Page 1991). Skolens utforming lokalt er ikke utelukkende determinert av skolesektoren. Utformingen av den kommunale skolen skjer i møtet mellom skolesektoren og kommunen som politisk institusjon. Skolen var et lokalt og kommunalt anliggende fram til 1860 da staten tok ansvar for allmueskolen. I perioden fram til ca 1935, gjennom hele venstrestaten, virket skolen og kommunen som sektorinstitusjoner gjensidig forsterkende på hverandre. Et effektivt lokalstyre forutsatte kunnskap og opplyste velgere, og en god skole var en forutsetning for at lokaldemokratiet skulle fungere. Under arbeiderpartistaten ble den statlige styringen av skolen styrket med detaljerte bestemmelser for kommunal oppgaveløsning. Kommunene fikk utvidet ansvarsområde, men også innskrenket handlingsrom. Samtidig ble kommunene sett på som den mest effektive iverksetteren av nasjonal politikk. Perioden etter arbeiderpartistaten har vært preget av tvetydighet, også i relasjonen mellom skolesektoren og kommunen. På den ene siden ble kommunen gitt større handlingsrom gjennom frihet til å velge organisasjonsløsninger. Samtidig synes statlig styring av innholdet i skolen å være styrket, og nye former for regulering av skolen indikerer sterkere statlig tilsyn og kontroll med den kommunale skolen. Gjennom det lokale skolefeltet som analytisk begrep, får analysen fram hvordan ulike aktører har aktivisert seg i feltet, både gjennom tilhørighet til skolen som institusjon, men også til kommunen. Nettopp gjennom dette begrepet framstår det som viktig at flere aktører i feltet hadde en tilknytning til både skolen og kommunen, for eksempel som lærer og folkevalgt. Det lokale skolefeltet får også fram at aktører i utkanten av institusjonene kunne være sentrale aktører i feltet, slik som foreldre gjennom *keretsmøtet*.

Det lokale skolefeltet skal være et analyseverktøy for sammenligning i tid og rom. Det lokale skolefeltet ble konstruert som et historisk-sosiologisk forskningsobjekt, der den historiske tidsdimensjonen fikk en fremtredende plass (Korsnes 1991:43). Det lokale skolefeltet har også vært en tilnærming til å studere spenningene mellom skolen og kommunen slik de arter seg i tid og rom. Gjennom å bruke et historisk institusjonelt perspektiv har jeg kunnet gi en mer langsiktig analyse av hvordan relasjonene mellom staten og kommunen har formet det lokale skolefeltet og mulighetsrommet for lokal skolepolitikk. Jeg har rettet fokus på kontinuitet og endring i institusjonelle prosesser gjennom en typologisering hentet fra Thelen og Streeck (Thelen 2003, Streeck og Thelen 2005). Kontinuiteten i feltet er først og fremst at skolen har vært og er en kommunal oppgave. Politikktutformingen har særlig vært knyttet til defineringer av skolekretser, lokalisering av skolebygg, nedlegging og etablering av skoler og skoleskys. Dette har vært sentrale skolesaker i landsskolen helt fram til i dag. I mange tilfeller har engasjementet og aktiviteten strukket seg langt

ut over skolesektoren og de formelt definerte aktørene. Sakene har berørt flere dimensjoner ved kommunen enn bare skolen. De har også handlet om lokalsamfunn og verdier knyttet til kommunen som hjemsted. Politisering har ført til at skolesaker har blitt kommunesaker.

I sammenligningen av fire bygdekommuner under dagens politiske regime, fant jeg at sentrale skolesaker fra den historiske analysen fortsatt sto på dagsorden. I flere av kommunene framsto spørsmål om skolestruktur, skolekretser og skolebygg som de viktigste skolepolitiske sakene. Dessuten aktiviserte denne typen saker langt flere enn de formelt definerte aktørene i den kommunale skoleorganisasjonen, slik som skolepolitikere, kommuneadministrasjonen og lærerne. Sammenligningen av kommunene har gitt en mulighet til å fange den lokale variasjonen, som det er vanskelig å gripe i den historiske tilnærmingen. Den historiske analysen og samtidsanalysen har informert hverandre underveis i arbeidet med avhandlingen: funn i den ene analysen har gitt innspill til den andre. Det lokale skolefeltet som analyseverktøy har bidratt til å definere saker, aktører, interesser og aktivitet. Gjennom den historiske komparasjonen har jeg identifisert kontinuitet og endring i feltet. Komparasjonen av fire ulike kommuner viser hvordan aktører, interesser og aktivitet kan være preget av historisk institusjonelle trekk, men også at politikktutformingen i kommunene varierer avhengig av kommunal organisering, hvilke skolesaker som er sentrale, og hvilke aktører som aktiviserer seg.

Det lokale skolefeltet skal være et analyseverktøy som inkluderer government og governance. Med begrepet ”det lokale feltet” har hensikten vært å gripe innflytelse og styring som går på tvers av formelle styringsstrukturer. Fokus på governancerelasjoner kan føre til at formell styring undervurderes (Andersen 2000:404). Jeg har analysert hvilken betydning formell organisering har for hvordan de fire kommunene utformet skolepolitikken (kapittel 5). Her fant jeg at organisering ikke nødvendigvis virker etter hensikten, og at innholdet i skolepolitikken ble bestemt av den lokale gjennomføringen av den nasjonale skolepolitikken og lokale initiativer gjennom det kommunale lekmannsskjønn, men også gjennom sonderinger og maktkamper mellom aktører i skolefeltet: mellom profesjonelle og administrative aktører, politikere og foreldre. Aktørene i feltet har deltatt i feltet med ulike ressurser og ulike muligheter for innflytelse. Begrepet om det lokale skolefeltet har gitt rom for å fange inn nyanser knyttet til deltakelse og innflytelse, til mobilisering i nettverk, konflikter og maktkamp både innenfor og på tvers av formelle styringsstrukturer. Analysen av rektorrollen understreker hvordan government og governance er vevd sammen i formingen av lokal skolepolitikk. Rektorene er ikke bare bundet av formell organisasjonstilknytning til kommunen, men også av identiteten som medlem av lærerprofesjonen og den institusjonelle tilknytningen til skolen. Som følge av lokalstyre- og skolereformer som ble gjennomført på 1990-

tallet har rektors handlingsrom blitt endret, og rektor kan ikke som tidligere framstå som en selvstendig aktør i det offentlige rom. Rektorene fikk innflytelse gjennom å være nettverksbyggere og operere utenfor den offentlige arenaen. Vekselspillet mellom formell organisasjon, lokale rammebetingelser og historisk institusjonelle forhold påvirket skolefeltet, aktørene og det politiske spillet. Det kan forklare hvorfor skolefeltet framstår som ulikt i de ulike kommunene. Analysen av det lokale skolefeltet i kommunene Fjorden, Landet, Fjellet og Skogen viser hvordan government og governance eksisterer side om side, og utfyller hverandre som styringsmekanismer.

Avhandlingens opprinnelige forskningsdesign var innrettet som en intervjuundersøkelse blant aktører som formelt tilhørte skolesektoren innenfor kommuneorganisasjonen, og jeg fikk raskt behov for et analytisk begrep som kunne åpne opp for å forklare og forstå hvorfor politikutfallet i kommunene ble slik det ble. I avhandlingen har jeg vist at *det lokale skolefeltet* har vært et godt egnet analytisk grep for å forstå og nyansere utformingen av lokal skolepolitikk. Det lokale skolefeltet tematiserer langt breiere aktiviseringsmønstre og politikktutformingsmekanismer enn hva jeg i utgangspunktet kunne få fram gjennom mitt opprinnelige forskningsdesign. Begrepet om det lokale skolefeltet har forklaringskraft ved at det kan forklare utfall av politikk som resultat av den institusjonelle sammenvevingen som kjennetegner teoriens gyldighetsområde. Men først og fremst er begrepet et redskap for å forstå de ulike prosesser som påvirker politikkens utfall. Begrepet er imidlertid konstruert ut fra bestemte begrensninger. Disse begrensningene er knyttet til fellestrekk ved noen kommuner, bygdekommuner, der skolen og problemstillinger knyttet til skolen tradisjonelt har hatt en stor plass. I bygdekommuner griper skole- og kommunepolitikken inn i hverandre, og det er av og til ikke mulig å skille disse politikkområdene fra hverandre, for eksempel har topografiske forhold kombinert med spredt og liten bebyggelse gjort at skolekretsproblematikken har vært spesielt viktig.

I hvilken grad kan gyldighetsområdet til det lokale skolefeltet som analytisk begrep utvides? Sammenkoplingen av den historiske analysen og samtidsanalysen viser at feltbegrepet fanger en rekke kontinuerlige trekk som har betydning for politikktutformingen. Disse trekkene synes å ha gyldighet på tvers av regimer og kommuner, og det antyder at begrepet gir muligheter for å generalisere funn. Denne analytiske tilnærmingen synes å ha vært fruktbar for å få innsyn i betingelser for utformingen av lokal skolepolitikk i bygdekommuner. Men vil begrepets gyldighetsområde kunne utvides til andre kommunetyper, altså til bykommuner? Det er en rekke forskjeller i norsk skole som kan la seg gruppere ut fra landsskole-byskole-distinksjonen. Landsskolen har hatt en særegen utvikling og representerer et særegent reguleringsområde fordi det har vært knyttet særegne problemer til å drive skole på landet. Dette har medført at

landsskolen har vært relativt sett, langt dyrere å drive enn byskolen. Byskolen og landsskolen var skilt gjennom egne lovverk helt fram til 1959. Og fortsatt møter by og land ulike utfordringer i den lokale skolepolitikken. Visse saker som er politisk definert i bygdekommunene kan være et administrativt ansvar i byene, slik som for eksempel hvilken skole en elev skal gå på. Samtidig har byskolen hatt sine særegne problemer.

Avhandlingens analyser er knyttet opp til langt breiere problemstillinger enn hva som er særegent for skolepolitikken på landet. En rekke forhold jeg har kommet på sporet av når det gjelder politikkutforming, koplingen mellom skolesektoren og kommunen, mobilisering av aktører og interesser, kan være like aktuelt i byene som på landet. En analyse av utformingen av lokal skolepolitikk i bykommuner gjennom *det lokale skolefeltet* som analyseverktøy, vil trolig ikke gi helt de samme konklusjoner som i bygdekommuner. Kanskje griper kommunen og skolen inn i hverandre på andre måter i byene? Aktørene kan være de samme, men ha ulike interesser og i ulik grad aktivisere seg i politikkutformingen. Hvilke skolesaker som er viktigst, vil kanskje variere mellom bykommuner og bygdekommuner. Å utvide gyldighetsområdet til det lokale skolefeltet til bykommuner kan by på utfordringer, for eksempel kan feltet framstå som mer komplekst. På den andre siden vil det gi en mulighet til å utforske byskolen på en ny måte gjennom en mer åpen og historisk informert tilnærming.

Referanser og skriftlige kilder

Litteratur

- Amdahl, Eva 2002: *Å gjøre gruppeintervju, å skape grupper*. STS-arbeidsnotat 4/02
Trondheim: Senter for teknologi og samfunn, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Andersen, Vibeke Normann 2000: *Reformer i folkeskolen. Relationer mellom aktører i det lokale skolefelt*.
Odense: Odense Universitetsforlag.
- Askling, Berit og Borgen, Jorunn Spord 2004: *Norsk pedagogisk forskning. En evaluering av forskningen ved utvalgte universiteter og høyskoler*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Bakke, Karl 1984: *Langt liv i skolen*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Baldersheim, Harald 1977: *Patterns of Central Control over Local Service Provision in Norway*. Upublisert.
- Baldersheim, Harald 1981: *Forvaltningsorganisasjon og samfunnsstruktur*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald 1987: "Frå statstenar til stifinnar." I Næss, Hans Eyvind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf (red.): *Folkestyre i by og bygd*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget AS.
- Baldersheim, Harald 1993: "Den nye kommunen - den politiske bedrift?" I Baldersheim, Harald (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. 2. utgave. Bergen: Tano.
- Baldersheim, Harald (red.) 1993: *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Bergen: Tano.
- Baldersheim, Harald 1998: "Kommunal fristilling: Subsidiaritet på norsk." I Grønlie, Tore og Selle, Per: *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Baldersheim, Harald 2000: "Lokalmaktdebatten - fra nessekonger til globaliseringsfeller." I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E.: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ball, Stephen J. 1993: "Education, Majorism and 'the Curriculum of the Dead'." *Curriculum Studies* Vol. 1(2).
- Beite, Lars 1984: *Om utbygginga av grunnskulen i Rogaland 1950-1980*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Benson, Kenneth J. 1982: "A Framework for Policy Analysis." I Rogers, David L. og Whetten, David A.: *Interorganizational Co-ordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames, Iowa State University Press: 137-176.
- Bentsen, Eva Zeuthen, Borum, Finn, Erlingsdóttir, Guðbjörg og Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) 1999: *Når styringsambitioner møder praksis*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Berg, Christin og Helgesen, Svein 2001: *Driftsstyreforsøk ved tre skoler i Stavanger*. Rapport RF 2001/016. Stavanger: Rogaland Research.
- Berg, Gunnar 1990: *Skolledning och professionelt skolledarskap*. Uppsala: Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet, januar.
- Berg, Gunnar 1999: *Skolekultur - nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Bernt, Jan Fridthjof 2001: "Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?" I Fimreite, Anne Lise, Larsen, Helge O. og Aars, Jacob: *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Björk, Peder, Bostedt, Göran og Johansson, Hans (red.) 2003: *Governance*. Lund: Studentlitteratur.
- Bjørnsrud, Halvor 1997: "Enhetsskolen i lys av noen sentrale dilemmaer ved grunnskolereformen -97." *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 1997(4).
- Bogason, Peter 2001: *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Århus: Systime.
- Bourdieu, Pierre 1995: *Distinksjonen. En sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo: Pax.
- Brekke, Ole Andreas, Høstaker, Roar og Sirnes, Thorvald 2003: *Dimensjonar i moderne sosialteori*. Oslo: Samlaget.
- Broadhead Pat 2001: "Curriculum Change in Norway: thematic approaches, active learning and pupil cooperation - from curriculum design to classroom implementation." *Scandinavian Journal of Educational Research*, 45(1): 19-36.
- Brønmo, Mette Siri 1997: *Én kommune - to kulturer*. KULT's skriftserie nr 74. Oslo: Norges forskningsråd.
- Bukve, Oddbjørn 1993: *Kommunal forvaltning og planlegging*, 2. utgåve. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (red.) 2002: *Den nye kommunen*. Oslo: Samlaget.
- Bäck, Henry 2002: "Fragmentation and Consolidation in the Big City: Neighbourhood Decentralisation in Six Scandinavian Cities." Paper presentert på *ECPR Joint Session of Workshops*, Torino.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per 2001: "A Transformative Perspective on Administrative Reforms." I Lægreid, Per og Christensen, Tom (red.): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. London: Ashgate.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per 2002: *New Public Management i norsk statsforvaltning*. Særtrykk nr 2 (2002). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Christensen, Tom og Lægreid, Per 2004: *The fragmented state. The challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Working Paper 3-2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, Tom, Lægreid, Per og Roness, Paul G. 2002: "Increasing Parliamentary Control? New Instruments and Emerging Effects." *The Journal of Legislative Studies*, 8(1): 37-62.
- Cohen, Michael D. og March, James G. 1974: *Leadership and Ambiguity*. New York: McGraw Hill.
- Dahl, Helge 1959: *Norsk lærerutdanning fra 1814 til i dag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert Alan 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Thomas, Skov, Poul og Klewe, Lars 2004: *En skole i bevegelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Dahl, Tove Stang 1992: *Barnevern og samfunnsvern. Om stat, vitenskap og profesjoner under barnevernets oppkomst i Norge*. Oslo: Pax.
- Dalsgaard, Lene 2000: "Decentral ledelse - herre i eget hus eller alene hjemme?" I Bang, Henrik P., Hansen, Allan Dreyer og Hoff, Jens (red.): *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Danielsen, Rolf 1991: "Kommunaliseringen i norske byer 1880-1920." I Nagel, Anne-Hilde (red.): *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklinga av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag AS.
- Danielsen, Hilde 2006: *Med barn i byen. Foreldreskap, plass og identitet*. Bergen: Universitetet i Bergen.

- Danielsen, Rolf, Grønlie, Tore og Hovland, Edgar 1987: ”Trenghelstider. 1920-1945.” I Næss, Hans Eyvind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf (red.): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget AS.
- Dean, Mitchell 1999: *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London, Thoasand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Dokka, Hans-Jørgen 1967: *Fra allmueskole til folkeskole. Studier i den norske folkeskolens historie i det 19. århundret*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dokka, Hans-Jørgen 1988: *En skole gjennom 250 år den norske allmueskole, folkeskole, grunnskole 1739-1989*. Oslo: NKS-forlaget.
- Dunsire, Andrew 1993: “Modes of governance.” I Kooiman, Jan (red.): *Modern governance: new government-society interaction*. London: SAGE Publications.
- Egeberg, Morten 1984: *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum Norli.
- Egeberg, Morten (red.) 1989: *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano.
- Eide, Kjell 1985: *Departementets lille kanarifugl, eller Kulturpolitikk blir til*. Oslo: [K. Eide].
- Elvbakken, Kari Tove og Lindstrøm, Johan 2003: ”Hygieniske skolebygg.” I Elvbakken, Kari Tove og Riise, Grete: *Byen og helsearbeidet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Engeland, Øystein 2000: *Skolen i kommunalt eie - politisk styrt eller profesjonelt ledet skoleutvikling?* Oslo: Universitetet i Oslo, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Unipub forlag
- Erichsen, Vibeke 1990a: *Professionalisation and public policy variations the case of dental care in Britain and Norway*. Rapport nr 2 (1990). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Erichsen, Vibeke 1990b: *The Interaction of “Politicization” and “Sectorization” in The Shaping of Public Policy*. Notat nr. 2. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Erichsen, Vibeke 1996: ”Helsetjenesten og profesjonene.” I Erichsen, Vibeke (red.): *Profesjonsmakt. På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Bergen: Tano Aschehoug.
- Eriksen, Erik Oddvar 2001: *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag..
- Farsund, Marit Cecilie 1998: *Skolepolitikk mellom sentral styring og lokal autonomi. Om formingen av skolesjefposisjonen i Norge*. KULTs skriftserie nr 104. Oslo: Norges forskningsråd.
- Fauske, Halvor 1991: *Profesjonene - bremsekloss eller syndebukk*. FAFO-rapport nr 118. Oslo: Fagbevegelsens senter for forskning.
- Fimreite, Anne Lise 1996: *Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre*. Rapport nr 43 (1996). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Fimreite, Anne Lise 2003: *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Rapport 8 (2003). Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, Anne Lise (red.) 2003: *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Rapport 4, 2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, Anne Lise og Flo, Yngve 2001: ”Den besværlige lokalpolitikken.” *Nytt Norsk Tidsskrift* (3): 310-320.

- Fimreite, Anne Lise, Flo, Yngve, Selle, Per og Tranvik, Tommy 2007: "Når sektorbandene slites. Utfordringer for den norske velferdsmodellen." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol 48 (2): 165-196.
- Fimreite, Anne Lise, Flo, Yngve, Tranvik, Tommy og Aars, Jacob 2004: *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Rapport nr. 2, 2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, Anne Lise og Kolsrud, Kristine 2001: "Statlig styring eller kommunal handlefrihet? En analyse av variasjon i ressursinnsats pr. produsert enhet i grunnskole- og barnehagesektoren." I Fimreite, Anne Lise, Larsen, Helge O. og Aars, Jacob (red.): *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Kolsrud, Kirstine og Ryssevik, Jostein (red.) 2000: *Kommunal monitor 1999. Søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner*. Bergen, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
- Fimreite, Anne Lise og Lotsberg, Dag Øyvind 1998: *Rektorrollen mot tusenårsskiftet. Forventninger, realitet og utfordringer i rektors rolleutøvelse*. LOS-senter Notat 9823. Bergen: LOS-senteret.
- Fimreite, Anne Lise og Aars, Jacob 2002: "Makt, avmakt, motmakt. Samspill og konflikt mellom bydeler og sentralt nivå i Bergen kommune." Paper presentert på *Den XI. Nordiske Kommunalforskerkonferanse*, Odense 29. november til 1. desember 2002.
- Finstad, Nils og Kvåle, Gro 2003: *Reform 97. Skolen og kommunen*. NF-rapport nr 6/2003. Bodø: Nordlandsforskning.
- Fjeldstad, Karianne 1999: *6-åringer i skolen - frigjøring eller disiplinering?* Hovedoppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Fladby, Rolf, Imsen, Steinar og Winge, Harald (red.) 1995: *Norsk historisk leksikon*. 2. utgave. Oslo: Cappelen.
- Flo, Yngve 2004: *Staten og sjølvstyret. Ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling til dr. art.-graden. Bergen: Det historisk-filosofiske fakultet, Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Florin, Christina 1987: *Kampen om katedern. Feminiserings- og profesjonaliseringsprosessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860-1906*. Umeå: Almqvist & Wiksell.
- Flyvbjerg, Bent 1991: *Rationalitet og magt*. København: Akademisk Forlag.
- Fosse, Elisabeth 1991: *Pedagogikk og politikk. To år med lokale skolestyrer i frikommunen Sund*. VF prosjektrapport 1/91. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Froestad, Jan 1995: *Faglige diskurser, intersektorielle premisstrømmer og variasjoner i offentlig politikk. Doveundervisning og handikapomsorg i Skandinavia på 1800-tallet*. Rapport nr 34 (1995). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen.
- Froestad, Jan og Ravneberg, Bodil 2006: "Education Policy, The Norwegian Unitary School and the Social Construction of Disability." *Scandinavian Journal of History*, Vol. 31 (2): 119-143.
- Gewirtz, Sharon 2002: *The Managerial School. Post-welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.
- Grove, Knut og Michelsen, Svein 2005: *Lærerforbundet - mangfold og fellesskap. Historia om Lærerforbundet og organisasjonane som danna forbundet*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Grønlie, Tore 1991: "Velferdskommunen" I Nagel, Anne-Hilde: *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag AS.

- Grønlie, Tore 2004: "Fra velferdskommune til velferdsstat - hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans." *Historisk Tidsskrift*, Vol 83 (4): 633-649.
- Gundem, Bjørg Brantzæg og Karseth, Berit 1998: "Norwegian national identity in recent curriculum documents." Paper presentert på *The Annual Meeting of the American Educational Research Association, AERA*, April 12-18, 1998, San Diego.
- Hagemann, Gro 1992: *Skolefolk. Lærernes historie i Norge*. Oslo: Norsk lærerlag/Ad notam Gyldendal
- Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune J. 1997: *Kommunal organisering*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Halfacree, Keith H. 2002: "Rural space, rural places and the practice of migration." Paper presentert på *The People-Place network meeting*, Universitetet i Trondheim, 10. september 2002
- Halvorsen, Tor 1995: *Sektorinteresser eller profesjonsystem?* TMV skriftserie nr 10, 1995. Oslo: TMV-senteret.
- Hansen, Tore 2000: "Kommunal autonomi - hvor stort er spillerommet?" I Baldersheim og Rose, Lawrence E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore, Hovik, Sissel og Klausen, Jan Erling 2000: *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs Pluss-serie 3-2000. Oslo: Kommunenes sentralforbund, forskning, NIBR.
- Haugland, Kjell 1995: "Unge seminarister søker kulturell identitet og sosial posisjon - bygder i hamskifte søker leiarar og strategiar. En studie med to innfallsvinklar." I Høydal, Reidun (red.): *Nasjon - region - profesjon. Vestlandslæraren 1840 -1940*. KULT's skriftserie nr 45. Oslo: Norges forskningsråd.
- Haugland, Kjell 1996: "Oppdal bøgda mi-" *Modernisering, nasjonsbygging og identitetsdanning i ei sørtrøndersk bygd ca 1860-1940*. KULT serie nr 64. Oslo: Norges forskningsråd
- Helgesen, Marit 2000: *Nye former for demokratisk deltakelse. Borgere, brukere og kunder i skolen*. Rapport R0011. Bergen: LOS-senteret.
- Helgesen, Marit og Hansen, Tore 2001: *Driftsstyrer i Osloskolen - styring eller bare drift? Evaluering av driftsstyreordningen i Osloskolen*. NIBR-prosjektrapport 2001:18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Helgheim, Johannes 1980: *Allmugeskolen paa bygdene*. Oslo: H. Aschehoug & co. (W. Nygaard).
- Helgøy, Ingrid 1999: *Betydningen av den historiske arv i 1990-tallets skolereformer*. LOS-senter notat 9934. Bergen: LOS-senteret.
- Helgøy, Ingrid 2001: *Desentralisering og desektorisering. Endrede betingelser for kommunal innflytelse i skolen*. LOS-senter notat 0118. Bergen: LOS-senteret.
- Helgøy, Ingrid 2006: "Rhetoric and Action in Regulating the Public Schools in Norway and Sweden." *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 (2): 89-110.
- Helgøy, Ingrid og Homme, Anne 2002: "Fra lukket institusjon til åpent felt? Endringsprosesser i den norske grunnskolen." Paper presentert på *NOPSA - XIII Nordiske Statskundskapskongres*, 15.-17. august, Aalborg.
- Helgøy, Ingrid og Homme, Anne Dåsvatn 2003: "Nettverksdannelser og styringsfragmentering i den lokale skolen." *Nordisk administrativt tidsskrift*, Årg. 84 (1): 34-53.
- Helgøy, Ingrid og Homme, Anne 2006: "Policy Tools and Institutional Change. Comparing education policies in Norway, Sweden and England." *Journal of Public Policy*, Vol 26(2): 141-165.

- Helgøy, Ingrid og Homme, Anne 2007: "Towards a new professionalism in school? A comparative study on teacher autonomy in Norway and Sweden." *European Educational Research Journal*, Vol 6 (3): 232-249.
- Helgøy, Ingrid, Homme, Anne og Gewirtz, Sharon 2007: "Local Autonomy or state control. Introduction." *European Educational Research Journal*, Vol 6 (3): 198-202.
- Helgøy, Ingrid og Serigstad, Synnøve 2004: *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Notat 9-2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Hernes, Gudmund og Knudsen, Knud 1976: *Utdanning og ulikhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hjetland, Helga og Aahlin, Per 2004: "Skolelederne i Utdanningsforbundet." I *Skoleledelse i endring*. Hefteserie Nr 6 - 2004. Oslo: Utdanningsforbundet.
- Hodne, Fritz 1984: *Stortingssalen som markeds plass. Statens grunninvesteringer 1840-1914*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hogget, Paul 1996: "New Modes of Control in the Public Service." *Public Administration* Vol 74(1).
- Holst, Andreas 1997: *Rettighetslov og lokalstyre en studie av politikernes innflytelse på opplæringssektoren før og etter Reform 94*. Hovedoppgave. Universitetet i Bergen: administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Homme, Anne 2003: *Skolen som styringsarena? Lokalt handlingsrom og gjennomføringen av Reform 97*. Rapport 6, 2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Homme, Anne 2004: "Nye styringsformer - nye aktører? Kommunale endringsprosesser og lokal innflytelse i skolen". I Imsen, Gunn: *Det ustyrige klasserommet. Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Homme, Anne Dåsvatn 1993: "Vi vil løfte skolen og løfte standen" *En studie av feminiserings og profesjonaliseringsprosessen i læreryrket i Norge, 1890-1912*. Rapport nr 21 (1993). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Hood, Christopher 1999: *Regulation inside government. Waste watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hovdenak, Sylvi Stenersen (red.) 2001: *Perspektiver på Reform 97*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hovik, Sissel og Stigen, Inger Marie 2004: *Kommunal organisering 2004*. NIBR Notat 2004:124. Oslo: NIBR.
- Hovland, Edgar 1987: "Grotid og glanstid. 1837-1920." I Næss, Hans Eyvind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf (red.): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget AS.
- Høigård, Einar og Ruge, Herman 1971: *Den norske skoles historie. En oversikt*. Oslo: Cappelen.
- Høivik, Tord, Botnen, Ingvar, Dahl, Hans Fredrik og Gleditsch, Nils Petter (red.) 1983: *PaxLexikon. Fakta om krig og fred*, 7. Oslo: Pax. <http://www.norgeslexi.com/>
- Høydal, Reidun (red.) 1995: *Nasjon - region - profesjon. Vestlandslæraren 1840-1940*. KULT's skriftserie nr 45. Oslo: Noregs forskingsråd.
- Imsen, Gunn 1997: *Lærerens verden. Innføring i generell didaktikk*. 2. utgave. Oslo: Tano Aschehoug.

- Imsen, Gunn 2004: "Skolens ledelse, skolens kultur og praksis i klasserommet: Er det noen sammenheng?" I Imsen, Gunn (red.): *Det ustyrige klasserommet. Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl 1960: "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1960, s. 231-248.
- Jacobsen, Knut Dahl 1978: *Teknisk hjelp og politisk struktur*. 2. utgave. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Jakhelln, Henning 1987: "Reguleringen av lærernes arbeidsrettslige stilling i lov og avtaleverk." I Matheson, Wilhelm (red.): *Norske skolerett*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Jansen, Alf-Inge 1987: *Struktur og handling. En studie av utformingen av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*. Avhandling for dr.philos.-graden. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Jarning, Harald 2001: "Arvestoffet i enhetsskolen." I Jarning, Harald (red.): *Skolen 2001. Årbok for norsk utdanningshistorie*. Notodden: Stiftelsen Skolen - Årbok for norsk utdanningshistorie.
- Jessop, Bob 1998: "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development." *International Social Science Journal*, Vol 50 (155): 29-45.
- Johnsen, Åge 2000: *Effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner: Tre paradokser i statens styring og desentralisering*. Sluttrapport i prosjektet "Studie av effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner". Kristiansand: Agderforskning.
- Jones, Dave 1990: "The genealogy of the urban schoolteacher." I Ball, Stephen J. (red.): *Foucault and Education. Disciplines and Knowledge*. London, New York: Routledge.
- Karlsen, Gustav E. 1993: *Desentralisert skoleutvikling. En utdanningspolitisk studie av norske grunnskole med vekt på 70- og 80-tallet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Karlsen, Gustav E. 2002: *Utdanning, styring og marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, Gustav E. 2003: "Enhetsskolen, styring og marked." I Østerud, Per og Johansen, Jan (red.): *Leve skolen! Enhetsskolen i et kulturkritisk perspektiv*. Vallset: Oplandske bokforlag
- Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans og Koppenjan, Joop (red.) 1997: *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage Publications
- Kjellberg, Francesco, 1965: "Politisk lederskap i en utkantkommune." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 6. årgang, s 74-90.
- Kjellberg, Francesco 1988, "Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia." I Dente, Bruno og Kjellberg, Francesco (red.): *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage.
- Kjellberg, Francesco 1991: "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (1): 45-63.
- Klette, Kirsti (red.) 2004: *Fag og arbeidsmåter i endring? Tidbilder fra norsk grunnskole*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kooiman, Jan 1993: *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage.
- Kooiman, Jan og van Vliet, Martijn 1993: "Governance and public management." I Eliassen, Kjell A og Kooiman, Jan (red.): *Managing public organizations. Lessons from contemporary European Experience*. London: SAGE Publications Ltd.

- Korsnes, Olav (red.) 1989: *Disiplin og nyskaping. Tverrfaglighet og forskningspolitikken i 90-åra*. AHS Serie B 1989:4. Bergen: Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning.
- Korsnes, Olav 1991: "Tverrfaglighet og historisk-sosiologiske konstruksjoner av forskningsobjektet. Teoretiske refleksjoner omkring studiet av omstillinger i arbeidslivet." I Halvorsen, Tor (red.): *Historie og sosiologi. Tre innlegg*. AHS serie B_1991-3. Bergen: Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning, Universitetet i Bergen.
- Krasner, Stephen D. 1988: "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* Vol. 21: 66-94.
- Kristensen, Niels Nørsgaard 1996: *Feltstudier - Metodiske og videnskapsteoretiske overvejelser forud for gjennomførelsen af en konkret caseundersøgelse*. Arbejdsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Kristensen, Niels Nørsgaard 1998: *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse - støvets fortelling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kvale, Steinar 1997: *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Kvalsund, Rune 2004: *School and local community - dimensions of change*. Forskningsrapport nr. 58. Volda: Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda.
- Kvalsund, Rune udatert: *Norsk og nordisk forskning om skulen i lokalsamfunnet og lokal skuleutvikling*. Upublisert manuskript. Volda: Volda Lærarhøgskule, Møreforskning.
- Kvist, Per 1999: *En vandring gjennom norsk skolehistorie. Innføring av reformene i grunnskolen etter 1945*. Bergen: Eide forlag.
- Laudal, Thomas, Engen, Ole Andreas og Opedal, Ståle 2003: *Kommunenes handlingsrom i grunnskolesektoren*. Rapport RF - 2003/281. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Lauvdal, Torunn 1996: *Makt og interesser. Styring og forhandlingsystem i skolesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lotsberg, Dag Øyvind 1992: *Norske rektorer som ledere: Biografi, roller, orienteringer, handlingsrom og utviklingsrom*. Notat 92/34. Bergen: LOS-senteret.
- Lotsberg, Dag Øyvind 1995: *Rektor som leder slik andre ser han/henne*. LOS-senter Notat 9503. Bergen: LOS-senteret.
- Lotsberg, Dag Øyvind 1997: "Rektor: fra forvalter til reformator - om ledelse i skolesektoren." I Byrkjeflot, Haldor (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lotsberg, Dag Øyvind 2000: "Ledelsesteori - hva slags ledere passer i kommunene?" I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lowi, Theodore J. 1964: "American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade." *World Politics* Vol. 16 (4): 677-715.
- Ludvigsen, Kari 1998: *Kunnskap og politikk i norsk sinnssykevesen, 1820-1920*. Rapport nr 63 (1998). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- March, James G. og Olsen, Johan P (red.) 1979: *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Universitetsforlaget.
- Matheson, Wilhelm (red.) 1987: *Norsk skolerett*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Mediås, Odd Asbjørn 1997: *En 132-årig skolehistorie. Skoledirektorembetet i Norge 1860-1992*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Pedagogisk institutt.

- Mediås, Odd Asbjørn og Telhaug, Alfred Oftedal 2001: *Fra geistlig til brukerstyrt skole. Utviklinga av den kommunale og lokale skoleadministrasjon i Norge*. Rapport nr 3, Utdanning som nasjonsbygging. Steinkjer, Trondheim.
- Michelsen, Svein 1995: *Yrkes sosialisering, biografi og organisasjon. En undersøkelse av fagopplæring i norsk industri*. Rapport nr 38. Bergen: Institutt for administrasjon og administrasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Michelsen, Svein 2002a *Statlige reformdesign og lokalstyre - mellom stabilitet og endring?* Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Upublisert.
- Michelsen, Svein 2002b: "Når styringsambisjoner møter en profesjonsutdanning." I Michelsen, Svein og Halvorsen, Tor (red.): *Faglige forbindelser. Profesjonsutdanning og kunnskapspolitikke etter høgskolereformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Michelsen, Svein og Homme, Anne Dåsvatn 1998: "Høgskolereformen og lærerutdanningen." *Evaluering av høgskolereformen*, Arbeidsnotatserie nr 12 Oslo: Norges forskningsråd, Området for kultur og samfunn.
- Michelsen, Svein, Homme, Anne og Jorunn Dahl 1999: *Lærerutdanningen under høgskolereformen*. Evaluering av høgskolereformen, delrapport nr 7. Oslo: Norges forskningsråd, Området for kultur og samfunn.
- Michelsen, Svein og Osland, Oddgeir 2002: "Administrasjonen av misnøye. Om kommunen som arbeidsgjevar." I Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Michelsen, Svein og Osland, Oddgeir 2004: *Om den historiske forminga av dei kommunale arbeidslivsrelasjonane i Noreg*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Michelsen, Svein, Ramsdal, Helge, og Aarseth, Turid 2002: "Kommunal organisering og posisjoneringa av profesjonane." I Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Mydland, Are 2004: *Styring eller ledelse, kan rektor velge? En studie av rektors handlingsrom i spenningen mellom tradisjonell rolle og lokal frihet*. Hovedoppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Myhre, Jan Eivind 1995: "Læreren som middelklasserepresentant og profesjonsutøver." I Høydal, Reidun (red.): *Nasjon - region - profesjon. Vestlandslæraren 1840-1940*. KULTs skriftserie nr 45. Oslo: Noregs forskningsråd.
- Myhre, Reidar 2002: *Den norske skoles utvikling*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Møller, Jorunn 1996: *Lære å/og lede. Dilemmaer i skolehverdagen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Møller, Jorunn 2004: *Lederidentiteter i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, Jorunn og Fuglestad, Otto Laurits 2006: *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, Jorunn og Paulsen, Jan Merok 2001: *Skolelederes arbeidsforhold i grunnskolen*. Acta Didacta, nr 3/2001. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo
- Møller, Jorunn og Presthus, Anne Marie 2006: "Skolenes relasjoner til skoleeier." I Møller, Jorunn og Fuglestad, Otto Laurits (red.): *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neumann, Iver B. og Sending, Ole Jacob (red.) 2003: *Regjering i Norge*. Oslo: Pax.
- Newman, Janet 2001: *Modernising governance. New labour, policy and society*. London: Sage.

- Nordahl, Thomas 2000: *Samarbeid mellom hjem og skole - en kartleggingsundersøkelse*. NOVA Rapport 8/00. Oslo: NOVA.
- Nordahl, Thomas 2004: "Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole." I Imsen, Gunn (red.): *Det ustyrige klasserommet. Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, Thomas 2007: *Elever i og fra små og store skoler. Presentasjon av kartleggingsresultater i en kommune*. Rapport nr 4-2007. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Næss, Hans Eyvind 1987: "Det lokale selvstyrets røtter. Tiden fram til 1837." I Næss, Hans Eyvind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf (red.): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget AS.
- Offerdal, Audun 1992: *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Offerdal, Audun 2000: "Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" I Baldersheim, Harald og Rose; Lawrence E. (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Offerdal, Audun og Kjellberg, Francesco 1997: "Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol 13 (3): 279-298.
- Offerdal, Audun og Aars, Jacob 2000: "Kommunene og det lokale demokratiet i en omstillingsfase." I Offerdal, Audun og Aars, Jacob (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, Johan P. 1972: "Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice." *Scandinavian Political Studies*, Vol. 7: 45-62.
- Olsen, Johan P. 1978: *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1984: "Folkestyre, byråkrati og korporativisme." I Olsen, Johan P. (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Oponion 2004: *Rektorers syn på egen arbeidssituasjon og skole*. Rapport til Utdanningsforbundet.
- Oslo Redaktørforening 2004: *Vær stille! Om ytringsfrihet og lojalitetsplikten blant skoleledere i Oslo og Akershus*. Rapport november 2004. Oslo: Oslo Redaktørforening.
- Ottesen, Eli og Møller, Jorunn 2006: "Distribuert ledelse som begrep og forskningsperspektiv." I Sivesind, Kirsten, Langfeldt, Gjert og Skedsmo, Guri (red.) *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Page, Edward C. 1991: *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pettersen, Per Arnt og Rose, Lawrence E. 1996: "Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't; Some Will, Some Won't." *Political Behaviour*, Vol 18 (1).
- Pierson, Paul 2005: "The Study of Policy Development." *The Journal of Policy History*, Vol. 17 (1): 34-51.
- Pollitt, Christopher 2001: "Convergence: the useful myth?" *Public Administration*, Vol 79 (4): 933-947.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert 2000: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Power, Michael 1997: *The audit society rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramsdal, Helge, Erichsen, Vibeke, Michelsen, Svein og Aarseth, Turid 1997: *Lokalstyret og velferdsstatens profesjoner. Prosjektbeskrivelse til forskningsprogrammet Kommuneloven*. Bergen. Notat nr 44 (1997). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen.
- Ramsdal, Helge, Jacobsen, Jan O., Michelsen, Svein og Aarseth, Turid 2000: "Mot den nye kommunen. Om lokalstyret og velferdsstatens profesjoner." *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, Vol. 16 (1): 33-50. (Ramsdal et al. 2000a)
- Ramsdal, Helge, Jacobsen, Jan O., Michelsen, Svein, Osland, Oddgeir og Aarseth, Turid 2000: *Mot en ny kommunal arbeidsgiverrolle? Lokal organisering, kommunale arbeidsgiverroller og forholdet til profesjonene*. SEFOS-notat 7-2000. Bergen: Senter for samfunnsforskning. (Ramsdal et al. 2000b)
- Ramsdal, Helge, Michelsen, Svein og Aarseth, Turid 2002: "Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunen som iverksetter av statlege velferdsreformer." I Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (red.): *Den nye kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Ranson, Stewart 2003: "Public accountability in the age of neo-liberal governance." *Journal of Education Policy*, Vol. 18 (5): 459-480.
- Ravneberg, Bodil 1999: *Normalitetsdiskurser og profesjonaliseringsprosesser. En studie av den spesialpedagogiske yrkesutviklingen 1880-1990*. Rapport nr 69 (1999). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Rhodes, R.A.W. 1996: "The new governance: governing without government." *Political Studies*, (44).
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Roald, Knut 2006: "Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing." I Sivesind, Kirsten, Langfeldt, Gjert og Skedsmo, Guri (red.): *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Rokkan, Stein 1987: "Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer i norsk politikk." I Rokkan, Stein: *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rothstein, Bo 1992: *Den korporativa staten. Intresseorganiseringer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedt, distribution: Allmäna förlaget.
- Rovde, Olav 2004: *Vegar til samling. Norsk lærarlags historie 1966-2001*. Oslo: Samlaget.
- Rust, Val D. 1989: *The democratic tradition and the evolution of schooling in Norway*. New York: Greenwood Press.
- Rønning, Wenche, Øines, Torgeir og Solstad, Karl Jan 2003: *Det trengs ei hel bygd for å oppdra et barn*. NF-rapport nr 3/2003. Bodø: Nordlandsforskning.
- Raabe, H. 1914: *Norges Folkeskolevæsen i hundrede aar*. Kirke- og undervisningsdepartementets jubileumsskrifter 1914. Kristiania: Kirke og undervisningsdepartementet i hovedkommission hos J.M. Stenersens forlag.
- Sahlin-Andersson, Kerstin 1999: "I mötet mellan reform och praktik." I Bentsen, Eva Zeuthen, Borum, Finn, Erlingsdóttir, Guðbjörg og Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) *Når styringsambitioner møder praksis*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Sakslind, Rune 1992: *Kvalifikasjonspolitik og strukturreformer nasjonale kontraster i teknisk utdanning og arbeidsliv*. AHS, Serie B 1992-2. Bergen: Arbeidsliv, historie samfunn, Gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning.

- Salamon, Lester M. og Elliott, Odus V. 2002: *The tools of government. A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Scott, W. Richard 1994: "Institutional Analysis." In Scott, W. Richard and Meyer, John W. (eds.): *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, Inc.
- Sehested, Karina 2002: *Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet?* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Seip, Jens Arup 1963: *Fra ettpartistat til embedsmannstat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, Jens Arup 2002: *Utsikt over Norges historie*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal.
- Skarpenes, Ove 2004: *Kunnskapens legitimering. En studie av to reformer og tre fag i videregående skole*. Avhandling for dr.polit.graden. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Skedsmo, Guri, Langfeldt, Gjert og Sivesind, Kirsten (red.) 2006: *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Skocpol, Theda 1985: "Bringing the State Back in. Strategies of Analysis in Current Research." I Evans, Peter B, Rueschemeyer, Dietrich og Skocpol, Theda (red.): *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slagstad, Rune 1998: *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Slagstad, Rune 2000: "Kunnskapens hus i det norske system." I *NOU 2000:14 Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Solstad, Karl Jan 1975: "Lokalsamfunn og skole." I Lindbekk, Tore m.fl.: *Utdannings sosiologi i Norge*. Trondheim: Tapir forlag.
- Solstad, Karl Jan 1997: *Equity at Risk. Planned Educational Change in Norway: Pitfalls and Progress*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Stava, Per 1993: "Politisk organisering - erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre." I Baldersheim, Harald: *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Bergen: Tano.
- Steen, Sverre 1968: *Lokalt selvstyre i Norges bygder*. Oslo: J.W. Cappelens forlag AS.
- Stoker, Gerry 1998: "Governance as theory: five propositions." *International Social Science Journal*, Vol. L (1).
- Stone, Clarence N. 1989: *Regime politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Straumstøyl, Alv Halvor 1989: *Skulesoge for Rauland og Vinje. Frå allmugeskule til grunnskule gjennom 250 år*. Vinje: Vinje kommune.
- Streeck, Wolfgang og Thelen, Kathleen Ann (red.) 2005: *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strømnes, Åsmund Lønning 2006: *Folkeskulelærarar i fattig-Noreg. Ein studie frå første halvdel av det tjuande hundreåret*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Sundström, Göran 2006: "Management by Results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish State." *International Public Management Journal* Vol. 9 (4): 399-427.
- Svensson, Lennart 2006: "New Professionalism, Trust and Competence." *Current Sociology* Vol. 54 (4): 579-593.
- Telhaug, Alfred Oftedal 1994a: *Norsk skoleutvikling etter 1945. Utdanningspolitikk og skolereformer 1945-1994*. Oslo: Didakta.

- Telhaug, Alfred Oftedal 1994b: *Utdanningspolitikken og enhetsskolen. Studier i 1990-årenes utdanningspolitikk*. Oslo: Didakta.
- Telhaug, Alfred Oftedal 1997: *Utdanningsreformene oversikt og analyse*. Oslo: Didakta norsk forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal 2005: *Kunnskapsløftet - ny eller gammel skole? Beskrivelse og analyse av Kristin Clemets reformer i grunnsoppleringen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal 2006: *Skolen mellom stat og marked. Norsk skoletenkning fra år til år 1990-2005*. Oslo: Didakta norsk forlag.
- Telhaug, Alfred Oftedal og Mediås, Odd Asbjørn 2003: *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo, Abstrakt forlag.
- Thelen, Kathleen 2003: "How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis." I Mahoney, James og Rueschemeyer, Dietrich (red.): *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen og Steinmo, Sven 1992: "Historical institutionalism in comparative politics." I Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen A. og Longstreth, Frank (red.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative politics*. New York: Cambridge University Press.
- Thorsen, Hans Wilhelm Engel og Verstad, Berit S. 2004: "Hva er bygd - egentlig?" I Berg, Nina G, Dale, Britt, Lysgård, Hans K. og Løfgren, Anders: *Mennesker, steder og regionale endringer*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Torgersen, Ulf 1994: *Profesjoner og offentlig sektor*. Oslo: TANO.
- Trippestad, Tom Are 2003: "Mistillitens sosiologi - Retorikk og reform i Hernes' utdanningspolitikk." I Slagstad, Rune, Korsgaard, Ove og Løvlie, Lars: *Dannelsens forvandlinger*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Tuastad, Svein 2006: *Skulen og statsmakts spørsmålet. Stortingsdebattar 1945-2005 om religion i skulen og om private skular i lys av normativ teori*. Avhandling for dr.polit.-graden. Bergen: Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Tveit, Knut 1990: *Allmugeskolen på austlandsbygdene 1730-1830*. Oslo: NAVF/Universitetsforlaget.
- Verhoest, Koen, Peters, B. Guy, Bouckaert, Geert og Vershuere, Bram 2004: "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual and Methodological Review." *Public Administration and Development*, Vol. 24: 101-118.
- Vislie, Lise 2004: *Evaluering av norsk pedagogisk forskning. Bakgrunnsnotat*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Waks, Caroline og Blomgren, Maria 2007: "Changing Institutional Conditions for Swedish Schools - the Role of the Teaching Profession." Paper presentert på *The 11th international research conference, Dilemmas for Human Services 2007: Dilemmas of Identity, New Public Management and Governance*. Luleå: 31. august – 1. september, 2007.
- Whitty, Geoff, Power, Sally og Halpin, David 1998: *Devolution and choice in education. The school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press.
- Yin, Robert K 2003: *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Øgård, Morten 2000: "New Public Management - markedet som redningsplanke?" I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aars, Jacob 1998a: *Lokaldemokrati i Norge en forskningsoversikt*. Notat / Senter for samfunnsforskning 157. Bergen: SEFOS.

Aars, Jacob, 1998b: *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken. En sammenligning av Finland og Norge*. Rapport nr 58 (1998). Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Aars, Jacob og Fimreite, Anne Lise, 2005: "Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics." *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 (3): 239-256.

Aars, Jacob og Kvalvåg, Svein, 2005: "Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive?" I Medalen, Tor og Fimreite, Anne Lise (red.): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.

Ånensen, Magne, 1987: *Styrer eller styres skolestyret? En undersøkelse av arbeidet i 6 skolestyrer i Troms våren 1985, med henblikk på å studere innflytelsesstrukturen i forholdet mellom skolesjef og skolestyre*. Hovedfagsoppgave. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Aviser, tidsskrifter, andre medier

Bergens Tidende:

12. juli 2006, "Bare Kronstad blir nedlagt"

<http://www.bt.no/utdanning/article282133.ece>

20. september 2006, "Vil legge ned skoleeksempel"

<http://www.bt.no/lokalt/bergen/article299587.ece>

21. september 2006, "Kronstad blir neppe nedlagt"

<http://www.bt.no/lokalt/bergen/article300029.ece>

22. september 2006, "Råkjør mot barna på Kronstad"

<http://www.bt.no/meninger/article300324.ece>

6. oktober 2006, "Kronstad skole – la stå"

<http://www.bt.no/meninger/article304111.ece>

9. oktober 2006, "Kronstad skole får leve"

<http://www.bt.no/lokalt/bergen/article304757.ece>

Dagbladet

29. oktober 2001, "Reformene og Hernes' maktspill" av Per Østerud, Alf Gunnar Eritsland og Jan Johnsen

30. juli 2007, "Kommunevalg er skolevalg." av Kaare Skagen

Enebakk avis

12. mai 2005, "Mer til skole i Ytre"

9. juni 2005, "Må gi elevene kompensasjon"

Hamar Arbeiderblad

3. mai 2007, "Små skoler er ikke nødvendigvis bra" av Thomas Nordahl

Laagendalsposten

14. mai 2007, "Liten skole betyr ikke dårlig skole."

Norsk skoleblad

nr 29 1998

NRK

Hedmark og Oppland, 4. november 2004, "Forhandler om privatskole"
http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_hedmark_og_oppland/4226915.html

Østlandssendingen, 25. mai 2005, "Enebakk skole brøt loven"
http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_ostlandssendingen/4773226.html

NTB

NTBtekst 16. august 2004, "Privatskoler for grende-Norge."

Skolefokus

nr 1 1993

nr 7 1993

Utdanning:

27. mai 2005, "Ville ikke bryte loven – presset ut av rektorjobben",
http://www.utdanning.ws/templates/udf_10089.aspx

31. mai 2005, "Rektor burde ha holdt budsjettet",
http://www.utdanning.ws/templates/udf_10096.aspx

31. mai 2005, "Uhørt at rektor måtte gå"
http://www.utdanning.ws/templates/udf_10094.aspx

10. mai 2005, "Små skoler er ikke nødvendigvis bra" av Thomas Nordahl
http://www.utdanning.ws/templates/udf_14592.aspx

Offentlige dokumenter

Lov om Formandskaber paa Landet samt om Bestyrelsen af Districternes almindelige Commune Anliggender. Stockholms Slot den 14de Januar 1837.

Lov om Almueskolevæsenet paa Landet af 16de Mai 1860.

Lov om Folkeskolen paa Landet. 26.6.1889.

Lov af 14. juni 1890 om Seminarier og Prøver for Lærere og Lærerinder i Folkeskolen.

Lov av 16. juli 1936 um folkeskolen på landet.

Lov av 8. juli 1954 om forsøk i skolen

Lov av 10. april 1959 om folkeskolen.

Lov av 13. juni 1969 om grunnskolen.

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

St.meld. nr. 37 (1990-91). Om organisering og styring i utdanningssektoren.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr 107.

St. meld. nr. 40 (1992-93) ... vi små, en Alen lange...

Ot.prp. nr 59 (1992-93) Om tilpassing av særlovgiving til ny kommunelov.

NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring ”... og for øvrig kan man gjøre som man vil”.

Ot.prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr 61.

NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse.*

Lov om frittstående skolar (friskolelova) av 4. juli 2003 nr 84.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring

Ot.prp. nr. 35 (2006-2007) Om lov om endringer i friskoleloven

Internett

Oversikt over referanser brukt i avhandlingen. Lenkene var aktive per 10. september 2007.

www.caplex.no (Caplex nettleksikon, Cappelen leksikon på Internett)

www.foreldrenettet.no (Foreldreutvalget i grunnskolen)

<http://www.wis.no/gsi/> (GSI – Grunnskolens Informasjonssystem på Internett)

<http://krd.vestforsk.no/> (Kommunal organisasjonsdatabase)

www.ssb.no/kostra/ (KOSTRA – Kommune-stat-rapportering)

www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/ (Statistisk sentralbyrå, Historisk statistikk)

www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-_og_fylkesforvaltning/Kommuneokonomi/Lopende-inntektsutjevning2/Generell-omtale-av-lopende-inntektsutjevning.html?id=412614 (Generell omtale av løpende inntektsutjevning)

www.lufs.no/ (Landslaget for nærmiljøskolen, tidligere Landslaget for udelt og fådelt skole)

Andre kilder

Kirke- og undervisningsdepartementet 1939, Normalplan (mønsterplan) for landsfolkeskolen.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Nasjonalt læremiddelsenter 1996, Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97).

Kommunal og regionaldepartementet 1997, Om yringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar. Rundskriv H-2098, Oktober 1997.

Kunnskapsdepartementet, Pressemelding 13. desember 2005, ”Veksten i friskoler skal stanses.” www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/pressemeldinger/2005/Veksten-i-friskoler-skal-stanses.html?id=103314

Kunnskapsdepartementet 2006: ”Kunnskapsløftet. Læreplaner for gjennomgående fag i grunnskolen og videregående opplæring.”

Kommunenøkkelen (2000/2001). Oslo: Kommuneforlaget.

Ulike typer publisert materiale fra kommunene, slik som informasjonsbrosjyrer og kommunenes nettsider, lokalhistoriske skrifter, lokalaviser, kommunebudsjett, delegasjonsreglement, kommunale planer, virksomhetsplaner etc.