



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Staten i skolegården

**En studie av forholdet mellom
statlig styring og lærernes autonomi**

**Andrea Lode
Våren 2013**

Til mamma og pappa

Forord

Arbeidet med masteroppgava har virkelig vært en tur over høye fjell og gjennom dype daler. I prosessen har jeg kjent på alt fra ren lykke over endelig å fullføre et vanskelig argument, til frustrasjon når skrivesperren tar over. Samlet sett har jeg likevel hatt to fantastiske år, og i den forbindelse er det flere som fortjener en takk.

Først og fremst rettes en takk til min veileder Kjetil Børhaug for gode råd og innspill gjennom hele masterløpet. Du har vist stort engasjement for oppgaven, og på veiledningene har du inspirert meg til å hele tiden forbedre oppgaven. Jeg vil også takke deltakerne på forskergruppa Kunnskap, Politikk og Organisering for gode tilbakemeldinger. Tusen takk også til Åge og pappa som tålmodig har lest korrektur og stilt spørsmål jeg ikke alltid har visst svaret på selv. Jeg setter utrolig stor pris på hjelpen!

Mine medstudenter på lesesalen fortjener mye av æren for at tiden som masterstudent har vært så flott. Spesielt vil jeg nevne Erlend og Solveig. Dere har vært enormt viktige gjennom hele prosessen både faglig og sosialt. Takk for altfor lange kaffepauser og festlige samtaler. Tiden på «kottet» sammen med dere kommer jeg alltid til å se tilbake på med et smil!

Vennene mine har selvfølgelig også betydd veldig mye. Takk til Hild, Olaug og Malin for at dere alltid er der og for at dere alltid har tid – dere er verdens beste! Takk til Anna og Max for at dere har tatt meg med på lufteturer. Takk til Maren og Anja for at dere er så skjønne. En spesiell takk går til Ragnhild som har måttet bo med meg det siste året. Din utrolige tålmodighet og dine herlige kokkekunnskaper har virkelig vært gull verdt!

Men mest av alt vil jeg takke familien min. Takk til mamma og pappa for deres uendelige støtte, oppmuntring og velrettede «spark bak». Takk til verdens beste søstre – Heidrun og Kristin – for at dere alltid heier på meg og er på min side, og takk til Theo for at du alltid er enig med meg.

Sammenlagt har dere alle utgjort tidenes beste heilagjeng – jeg hadde aldri klart det uten dere!

Andrea Lode, 13.06.2013

Innholdsliste

| | |
|---|-----------|
| KAPITTEL 1 – INNLEDNING | 1 |
| 1.1. AKTUALISERING | 1 |
| 1.2. PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING..... | 4 |
| 1.3. OPPGAVENS OPPBYGNING OG KAPITTELOVERSIKT | 6 |
| KAPITTEL 2 – KONTEKST..... | 8 |
| STATLIG STYRING OG KONTROLL | 8 |
| 2.1. STATLIG STYRING OG AUTONOMI – NOEN BEGREPSAVKLARINGER..... | 9 |
| 2.1.1. Statlig styring og kontroll..... | 9 |
| 2.1.2. Autonomi | 11 |
| 2.2. LÆRERROLLEN | 13 |
| 2.2.1. To tradisjoner..... | 14 |
| 2.3. STATLIG STYRING OG KONTROLL AV KOMMUNEN OG GRUNNSKOLEN..... | 15 |
| 2.3.1. Statlig styring av kommunesektoren generelt og kommunen som skoleeier | 15 |
| 2.3.2. Statlig styring av grunnskolen..... | 17 |
| 2.4. KUNNSKAPSLØFTET | 20 |
| 2.4.1. Kunnskapsløftet som innholdsreform | 21 |
| 2.4.2. Kunnskapsløftet som styrings- og strukturreform | 23 |
| 2.4.3. Læreren etter Kunnskapsløftet | 25 |
| 2.5. NYE POLITISKE SIGNALER OG KVALITETSVALDERING..... | 27 |
| 2.6. NOEN SENTRALE LINJER I FORSKNINGSFELTET OM LÆREREN I KUNNSKAPSLØFTET OG LÆRERPROFESJONALITET | 29 |
| 2.6.1. Reformen i grunnskolen..... | 29 |
| 2.6.2. Lærerprofesjon og lærerprofesjonalitet | 31 |
| 2.6.3. Studiens relevans..... | 35 |
| KAPITTEL 3 - TEORI..... | 36 |
| PROFESJONSTEORI, BAKKEBYRÅKRATI OG FLERNIVÅSTYRING..... | 36 |
| 3.1. PROFESJONSTEORI | 36 |
| 3.1.1. Hva er en profesjon? | 37 |
| 3.2. LÆRERPROFESJONEN OG BYRÅKRATIET..... | 39 |
| 3.2.1. Profesjonelt skjønn og byråkratisk regelorientering | 40 |
| 3.2.2. Profesjonell autonomi og byråkratisk styring og kontroll | 41 |
| 3.3. BAKKEBYRÅKRATI | 42 |
| 3.3.1. Skolen som bakkebyråkrati og læreren som bakkebyråkrat..... | 44 |
| 3.3.2. Utilstrekkelige ressurser | 45 |
| 3.3.3. Motstridende og tvetydige mål | 46 |
| 3.3.4. Bakkebyråkrati og autonomi | 47 |
| 3.3.5. Hvordan styre bakkebyråkrati?..... | 48 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 3.4. | GOVERNANCE OG FLERNIVÅSTYRING | 50 |
| 3.4.1. | <i>Governance</i> | 51 |
| 3.4.2. | <i>Flernivåstyring</i> | 53 |
| 3.5. | ANALYTISK UTGANGSPUNKT – PERSPEKTIV OG DIMENSJONER..... | 56 |
| 3.5.1. | <i>Perspektiv for videre analyse</i> | 56 |
| 3.5.2. | <i>Analytisk verktøy – to dimensjoner</i> | 57 |
| KAPITTEL 4 – METODE | | 59 |
| VALG OG STRATEGIER..... | | 59 |
| 4.1. | CASESTUDIE | 60 |
| 4.1.1. | <i>Hva er case?</i> | 60 |
| 4.1.2. | <i>Valg av case</i> | 61 |
| 4.2. | DATAINNSAMLING..... | 63 |
| 4.2.1. | <i>Kvalitativ dokumentanalyse</i> | 63 |
| 4.2.2. | <i>Dybdeintervju</i> | 65 |
| 4.2.2.1. | Utvalg av respondenter | 66 |
| 4.2.2.2. | Gjennomføring av intervjuene..... | 67 |
| 4.3. | DATAKVALITET | 68 |
| 4.3.1. | <i>Reliabilitet</i> | 68 |
| 4.3.2. | <i>Validitet</i> | 69 |
| 4.3.2.1. | Begrepsvaliditet | 71 |
| 4.3.3. | <i>Generalisering</i> | 71 |
| 4.3.4. | <i>Forskerrollen</i> | 72 |
| KAPITTEL 5 – PRESENTASJON AV FUNN OG ANALYSE | | 73 |
| STYRING OG LÆREREN..... | | 73 |
| 5.1. | HVILKEN STYRING EKSISTERER I GRUNNSKOLEN? | 73 |
| 5.1.1. | <i>Kommunal styring og kontroll</i> | 73 |
| 5.1.2. | <i>Statlig styring av grunnskolen</i> | 76 |
| 5.1.3. | <i>Statlig og kommunal styring av grunnskolen – en oppsummering</i> | 80 |
| 5.2. | NASJONALE RAMMEVERK, RETNINGSLINJER OG MÅL FOR OPPLÆRINGEN | 81 |
| 5.2.1. | <i>Nasjonale rammeverk, retningslinjer og mål for opplæringen – en oppsummering</i> | 85 |
| 5.3. | DOKUMENTERING OG RAPPORTERING..... | 85 |
| 5.3.1. | <i>Holdninger til dokumentering og rapportering</i> | 86 |
| 5.3.2. | <i>Hensikt og konsekvens av dokumentering og rapportering</i> | 87 |
| 5.3.3. | <i>Dokumentering og rapportering – en oppsummering</i> | 89 |
| 5.4. | HVORDAN STYRER OVERORDNEDE NIVÅER?..... | 90 |
| 5.5. | HVA PÅVIRKER LÆREREN? | 92 |
| 5.6. | TID SOM RESSURS | 93 |
| 5.6.1. | <i>Tid – en oppsummering</i> | 95 |
| 5.7. | MATERIELLE OG PERSONLIGE RESSURSER..... | 95 |
| 5.7.1. | <i>Ressurser – en oppsummering</i> | 100 |

| | | |
|--|---|------------|
| 5.8. | KOMMUNIKASJON MELLOM NIVÅER | 100 |
| 5.8.1. | <i>Det lokale nivået</i> | 100 |
| 5.8.2. | <i>Det kommunale nivået</i> | 102 |
| 5.8.3. | <i>Det nasjonale nivået</i> | 106 |
| 5.8.4. | <i>Kommunikasjon – en oppsummering</i> | 107 |
| 5.9. | LÆRERNES PÅVIRKNINGSMULIGHETER | 108 |
| 5.9.1. | <i>Lærernes påvirkningsmuligheter – en oppsummering</i> | 110 |
| 5.10. | HVORDAN PÅVIRKER OVERORDNET STYRING LÆRERNES AUTONOMI? | 111 |
| KAPITTEL 6 – AVSLUTTENDE KOMMENTARER..... | | 114 |
| SENTRALE FUNN, TANKER OG VIDERE FORSKNING | | 114 |
| 6.1. | SENTRALE FUNN I LYS AV TIDLIGERE FORSKNING | 114 |
| 6.2. | PRAKTISKE IMPLIKASJONER..... | 116 |
| 6.3. | TEORETISKE IMPLIKASJONER | 118 |
| 6.4. | STUDIENS BEGRENSNINGER | 118 |
| 6.5. | VIDERE FORSKNING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER | 119 |
| KAPITTEL 7 – KILDEHENVISNING | | I |
| 7.1. | BØKER OG ARTIKLER | I |
| 7.2. | OFFENTLIGE UTREDNINGER OG STORTINGSMELDINGER | VII |
| 7.3. | RAPPORTER | VIII |
| 7.4. | AVISARTIKLER OG INTERNETTKILDER | IX |

Kapittel 1 – Innledning

1.1. Aktualisering

«Skolen er en av våre viktigste samfunnsinstitusjoner. Vi føler alle eierskap til skolen, og vi har alle en mening om den. Vi kan ikke enes om alt, men vi kan kanskje enes om dette: Skolen er viktig. Den gjelder våre barns fremtid»

(KUF¹, 2004, s. 4).

Slik beskriver St.meld. nr. 30 (2003 – 2004) «Kultur for læring»² rollen og posisjonen grunnskolen³ har i det norske samfunn. Skolen som institusjon har eksistert i flere hundre år og dens betydning og aktualitet er nå sterkere enn noen gang. Dette skyldes at vi har blitt et kunnskapssamfunn der kunnskap anses som en avgjørende ressurs og en drivkraft i samfunnsutviklingen. En undersøkelse av Statistisk Sentralbyrå viser at menneskelige ressurser utgjør 80 prosent av vår nasjonalformue (Brunvoll og Kolshus, 2011). Fra et slikt perspektiv er det tydelig at kunnskap, kompetanse og informasjon ikke bare er viktig for samfunnet, men også for det enkelte mennesket selv. Dette stiller krav både til læreren så vel som til skolen som organisasjon (KUF, 2004).

Når samfunnet endres, påvirkes følgelig også skolen og de vilkårene som stilles til den. Bare i løpet av de siste tiårene har grunnskolesektoren vært preget av relativt hyppige endringer. Den siste grunnskolereformen som ble iverksatt, var Kunnskapsløftet. Reformen bygger på to tidligere innstillinger⁴ fra Kvalitetsutvalget⁵ og Kunnskapsløftet som grunnskolereform ble vedtatt i 2004 og implementert i 2006 (KUF, 2004).

Det er mulig å snakke om Kunnskapsløftet som en del av og en videreføring av et generelt moderniseringsprosjekt av statlig styring som ble introdusert i Norge på 1980-tallet (Aasen, 2010). For norsk utdanning og skolepolitikk har forandringene «endret styringen av og ansvaret for norsk utdanning i den forstand at sentralisert og detaljert styring er tonet ned til fordel for et mer desentralisert system med sterkere vekt på lokal frihet» (Aasen, 2010, s. 82).

¹ Det Kongelige Utdannings- og forskningsdepartement. St.meld. nr. 30, 2003-2004 «Kultur for læring».

² Heretter kalt Kunnskapsløftet

³ Heretter forstått som skolen

⁴ NOU 2002:10 «Førsteklasses fra første klasse» og NOU 2003:16 «I første rekke»

⁵ Utvalg nedfelt/nedsatt for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2001).

Økt frihet og tillit til den enkelte skole og lærer ble også sterkt signalisert i stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet. Årsaken til at behovet for et systemskifte gjorde seg gjeldende, var at utformingen av den norske grunnskolen og opplæringen til elevene ikke levde opp til de kravene samfunnet stilte. I tillegg var den norske skolen preget av «*statlig overstyring, handlingstvang og ensretting i en tid som etterspurte lokale handlingsrom, individuell valgfrihet og større mangfold*» (Aasen, 2010, s. 82). Kunnskapsløftet ble sett på som en «medisin» for den tilstanden grunnskolen var i. Allerede innledningsvis i stortingsmeldingen utdypes det at det må et systemskifte til for å bedre situasjonen;

«Nasjonale myndigheter må tillate større mangfold i de løsninger og arbeidsmåter som velges, slik at disse er tilpasset situasjonen for den enkelte elev, lærer og skole. Staten skal sette mål og bidra med gode rammebetingelser, støtte og veiledning. Samtidig må det vises tillit til skolen og lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar»

(KUF, 2004, s. 3).

Med dette skulle det lokale selvstyret styrkes, og den enkelte skoleeier og lærer skulle få større handlefrihet i sin yrkesutførelse. Statlige myndigheter skulle med Kunnskapsløftet ikke lenger detaljregulere skolehverdagen i like stor grad som tidligere, men heller styre gjennom nasjonale mål for opplæringen. Kunnskapsløftet forespeilet slik lærerne gjennom reformen en større grad av faglig autonomi i skolehverdagen og dermed det som kan ses som en styrking av lærerprofesjonens selvstendighet.

I dag, 6 år etter at implementeringen av reformen ble påbegynt, er det likevel delte meninger om hvorvidt og i hvilken grad målet om desentralisering og styrking av lokale aktører har blitt nådd. Spesielt framtreddes synes diskusjonen mellom statlige myndigheter og lærerne i grunnskolen. Mens det ser ut til at statlige myndigheter merker behovet for økt kontroll av grunnskolen gjennom kvalitetsstyring, synes lærerne å være misfornøyde med styringen som bedrives av nasjonale myndigheter. Slik ser det ut til at begge parter å ikke være tilfredsstillt av dagens situasjon.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008)⁶ presenterer nasjonale myndigheter sine oppfatninger i forhold til status i grunnskolen. Allerede kort tid etter innføringen av Kunnskapsløftet, synes det ønskelig fra regjeringens side å øke styringen og kontrollen. I følge myndighetene skyldes dette ønsket at skoleeiere og skoleledere på lokalt nivå ikke innehar tilstrekkelig kompetanse

⁶ Kunnskapsdepartementet, St.meld. nr. 31 (2007-2008) «Kvalitet i skolen».

til å gjennomføre de målsetningene som blir vedtatt, noe som igjen fører til at elevene ikke oppnår de nasjonale målene for opplæringen. Myndighetene hevder derfor at «... *det er behov for tettere oppfølging av den enkelte skole fra kommunalt hold, og av den enkelte kommune fra statlig hold*» (KD⁷, 2008, s. 79) gjennom å «...*stille klarere forventninger, gi mer støtte og styrke tilsynet med opplæringen*» (KD, 2008, s. 10).

Samtidig som nasjonale myndigheter ønsker økt styring og kontroll, kan det se ut til at lærerne frykter at dette kan medføre en situasjon som i større grad enn nå vil være preget av rapporterings- og dokumenteringskrav. Flere lærere føler allerede at dagens bestemmelser føles som mistillit fra nasjonale myndigheters side. En lærer illustrerer sin hverdag i forhold til dokumentering og rapportering slik; «... *det er ikke den ting det ikke er skjema for, det er helt vanvittig*» (Ryste, 2011). Videre beskriver en tidligere rektor situasjonen slik; «... *skolene utsettes for en kontroll og detaljstyring fra byråkrater og politikere som kan oppleves som direkte mistro*» (Østerbø og Ryste, 2011). I tillegg til kravene om dokumentering, synes lærerne bekymret i forhold til den styringen som kommer fra overordnede nivåer. I en kronikk i Bergens Tidende hevder Tøger Fimreite at lærerne ikke blir hørt av politikere; «*I kampen om å bestemme i klasserommet er læreren satt på sidelinjen*» (Fimreite, 2013). Videre hevder han at den politikken som innføres ikke alltid støttes av lærerne selv; «*De ulike aktørene innfører kontrollregimer, dokumentasjonskrav, styringsverktøy, pedagogiske verktøy og gudene vet hva som skal inn i klasserommet. Alle disse tiltakene, velmenende eller ideologiske, tar tid fra undervisning av fag*» (Fimreite, 2013).

Med bakgrunn i diskusjonen vist hittil vil oppgavens siktemål være å få bedre innsikt i hvordan styring foregår i skolesektoren, samt hvordan styringen virker inn på lærernes profesjonelle autonomi. Har statlige myndigheter klart å realisere sine egne ambisjoner om økt profesjonell frihet for lærerne på grunnplanet? I nyhetsbildet har diskusjonen ofte fortonet seg som noe svart-hvitt, der lærerne på sin side føler seg styrt og ønsker mer autonomi og frihet i sin profesjonelle yrkesutøvelse, mens staten føler økt behov for kontroll over lærernes og skolens praksis. Kan dette vitne om en uenighet knyttet til virkningene av Kunnskapsløftet blant aktørene i skolesektoren? Og hvordan vil dette eventuelt påvirke lærernes profesjonelle autonomi?

⁷ Kunnskapsdepartementet

1.2 Problemstilling og avgrensning

I min oppgave ønsker jeg å se mer konkret på lærerrollen i dag. Gjennom de forberedende felt- og designoppgavene har jeg allerede fått utforsket deler av feltet, samt funnet ut hvilke strategier som egner seg best i studien. Derfor er enkelte deler av denne studien basert på allerede skrevne data og tekster fra de forberedende oppgavene.

Som jeg vil vise i det neste kapitlet er det fortsatt rom for mer forskning på lærernes rolle i skolen. Etter å ha studert mye av den eksisterende litteraturen, har jeg funnet at det ikke er – etter min vurdering – tilstrekkelig forskning som forteller noe om hvilken lærerrolle som egentlig er ønskelig i den norske skolen i dag – verken fra statlig nivå eller fra lærernes eget ståsted, samt hvordan lærerne selv definerer sin egen posisjon. I tillegg til å se på lærerrollen, synes det interessant å studere mer inngående hvilke premisser som ligger til grunn for deres yrkesutførelse. Med utgangspunkt i diskusjonen mellom myndighetene og lærerprofesjonen selv angående styring og kontroll, virker det spesielt spennende å se grundigere på lærernes autonomi i yrkesutøvelsen.

For å belyse tematikken skissert ovenfor tas det i oppgaven utgangspunkt i følgende problemstilling;

Hvordan styrer statlige myndigheter skolen og læreren i dag, og hvordan virker statlig styring på utøvelsen av lærerprofesjonen?

Mitt ønske for studien er derfor todelt. For det første er jeg interessert i å se på hvordan statlige myndigheter faktisk styrer grunnskolen og lærerne i dag, samt hvilke nøkkelfaktorer som spiller inn og har en direkte effekt på forholdet mellom statlig styring og kontroll, samt lærernes profesjonelle autonomi. For å kunne undersøke dette forholdet vil jeg først og fremst studere stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet og dennes tilhørende dokumenter. Videre kan det være relevant å se nærmere på andre stortingsmeldinger og dokumenter utformet i forbindelse med reformen om Kunnskapsløftet. Formålet er å forsøke å kartlegge hvilke styringssignaler som foreligger, samt hva de ulike dokumentene inneholder og innebærer for lærerne. For det andre vil jeg se på hvorvidt den statlige styringen og reformendringene i skolesektoren de siste årene har hatt innvirkning på lærernes profesjonsstatus i form av økt eller redusert profesjonell autonomi. Som et utgangspunkt for å studere dette, vil jeg

hovedsakelig benytte meg av et datamateriale innhentet ved intervjuer av lærere og rektorer i grunnskolen. Gjennom dybdeintervjuer er håpet å få et innblikk i hvordan henholdsvis lærerne og rektorene oppfatter sin egen situasjon, spesielt med fokus på hvordan lærernes profesjonelle autonomi har blitt påvirket i årene etter innføringen av Kunnskapsløftet. Samlet sett antas det at datamaterialet vil kunne gi et nyansert bilde av de spørsmålene problemstillingen reiser.

En presisering av den overordnede problemstillingen og fokuset for studiet kan gjøres gjennom følgende forskningsspørsmål;

- 1) *På hvilke måter og i hvilken grad griper styring og kontroll inn i lærernes profesjons- og yrkesutøvelse?*
- 2) *Hvordan påvirkes lærernes autonomi av styring og kontroll?*

Den overordnede problemstillingen tar sikte på å både beskrive og fortolke, noe som sammen med forskningsspørsmålene forutsetter en analyse på flere nivåer. Mens det første forskningsspørsmålet søker å redegjøre for (beskrivende) status av dagens skolepolitikk og nasjonale myndigheters faktiske styring av lærerne og skolen, fordrer det gjenværende spørsmålet et fokus på forståelse av (forklarende) hvordan og hvorfor lærernes autonomi utspiller seg slik den gjør i dag. Sammenlagt vil resultatene av forskningsspørsmålene forhåpentligvis kunne gi et svar på studiens overordnede problemstilling.

Med bakgrunn i et beskrivende og fortolkende analysegrunnlag, kreves det ulike forskningsopplegg. Jeg vil hovedsakelig ha et kvalitativt utgangspunkt i analysen av begge leddene i problemstillingen. Som metodologisk framgangsmåte antas det at innholdsanalyse og dybdeintervjuer vil være mest hensiktsmessig for å svare på de spørsmålene som stilles. En nærmere diskusjon rundt dette vil oppgaven komme tilbake til i kapitlet om metode.

Som et ledd i forskningen rundt statlig kontroll og lærerautonomi, vil jeg se nærmere på ulike reformdokumenter gitt fra nasjonalt nivå vedrørende grunnskole og grunnskolelæreren. Hva inneholder de? Og i hvilken grad og på hvilke måter legger dokumentene føringer på lærernes autonomi i arbeidsutførelsen? Her vil innholdsanalyse av dokumentene være mest tjenlig. Det er viktig å presisere at ikke alle styringsdokumentene nødvendigvis vil være av begrensende karakter for lærernes autonomi. Flere av dem antas å være autonomifremmende i den forstand at de skal gi lærerne mer beslutningsmyndighet og autoritet. Beslutningsmyndighet spesielt i form av selvbestemmelse over utførelsen av egne arbeidsoppgaver. Det vil være nødvendig å

avgrense datainnsamlingen til styrings- og reformdokumenter knyttet til og framstilt etter innføringen av Kunnskapsløftet, altså gitt etter iverksettelsestidspunktet i 2006. På denne måten ønsker jeg å kunne si noe om hvordan myndighetene samlet sett over en periode på seks år har påvirket – direkte og eventuelt indirekte – lærernes autonomi og profesjon gjennom skriftlige direktiver, reguleringer og veiledninger.

Angående betraktningene om reformendringenes påvirkning på lærernes profesjon og autonomi, anser jeg dybdeintervju som en sentral framgangsmåte. Hensikten her er å se på hvordan lærerne selv oppfatter sin egen situasjon, og hvordan de selv føler at tillitsforholdet mellom profesjon og staten faktisk er. Med utgangspunkt i at det tilsynelatende eksisterer en diskusjon mellom lærerne og staten, er antakelsen langt på vei at lærerne ikke er overbevist om at myndighetene har tiltro til deres profesjonelle yrkesutøvelse. Hovedfokus her vil derfor bli å avdekke de ulike områdene hvor lærerne føler at det foreligger begrensninger på deres autonomi.

Stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet – «*Kultur for læring*» - vil fungere som en overordnet datakilde for hele studien. Denne representerer i stor grad nasjonale myndigheters daværende (i 2006) intensjoner med reformen, samt bakgrunnen hvorfor endringene skissert i meldingen ble ansett som nødvendige.

Selv om de forskjellige metodologiske framgangsmåtene har et litt ulikt fokus, fordrer begge å avdekke hvordan forholdet mellom kontroll og autonomi faktisk balanseres i dag.

1.3. Oppgavens oppbygning og kapitteloversikt

Denne masteroppgava består av 7 kapitler, **kapittel 1 – innledning** – inkludert.

I kapittel 2 – kontekst og tidligere forskning – inkluderes først en diskusjon rundt sentrale begreper. Deretter diskuteres ulike syn på lærerrollen, før styringssystemet i skolesektoren beskrives. Slik presenteres konteksten skolen og lærerne befinner seg i. Kunnskapsløftet som reform og dennes intensjoner og ambisjoner gjøres deretter rede for, med fokus på aspektene ved reformen som spesielt å ha innvirkning på lærerne. Videre fremstilles noe av tidligere forskning på feltet inndelt i to kategorier; 1) forskning på skolereformer og Kunnskapsløftet, 2) lærerprofesjon og lærerprofesjonalitet. Kapitlet baseres på dokumentanalyse av ulike offentlige dokumenter relevant for problemstillingen.

I kapittel 3 – teori – presenteres teorier Først vektlegges profesjonsteori og teorien om bakkebyråkrati. Sammenlagt retter teoriene et fokus på den profesjonelle lærer som en del av et byråkrati og utfordringer knyttet til dette, samt at teoriene vil kunne danne et bilde av lærerne som aktører i det norske skolesystemet. Videre introduseres flernivåstyring som perspektiv og innfallsvinkel, samt to ulike dimensjoner – begge elementene som analytiske inntak og verktøy i analysen av det empiriske datamaterialet. Avslutningsvis presenteres to analytiske dimensjoner til bruk i analyse av datamateriale innhentet ved intervju.

I kapittel 4 – metode – redegjøres det for hvilke metodiske valg som er tatt for å svare på oppgavens overordnede problemstilling. Videre beskrives casestudier og oppgavens valg av case, samt utvalg gjeldende både for dokumentanalysen og intervjuundersøkelsen.

I kapittel 5 – analyse og presentasjon av empiri – inkluderes oppgavens teorier gjennomgående i diskusjonen for å belyse det empiriske datamaterialet hovedsakelig bestående av intervju. Flernivåstyring legger grunnlaget for konteksten der statlig styring og lærernes autonomi utspiller seg.

I kapittel 6 – avsluttende kommentarer – oppsummeres oppgavens mest sentrale funn. Videre presenteres praktiske og teoretiske implikasjoner, samt begrensninger ved studien.

Kapittel 2 – Kontekst

Statlig styring og kontroll

Læreren er én av mange aktører i det som kan kalles grunnskolesektoren. De utgjør sammen med skoleleder (rektor), skoleeier (kommunen) og statlige myndigheter representert av Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet de ulike nivåene skolesektoren er bygd opp av. I den forbindelse reiser det seg følgelig noen spørsmål; Hva er lærernes rolle og posisjon i systemet? Hvordan forholder de ulike nivåene seg til hverandre? Og hvordan påvirker styringssystemet lærernes mulighet for profesjonell frihet og autonomi? I dette kapitlet er ikke siktemålet å svare på disse spørsmålene, snarere er ønsket å presentere bakgrunnskunnskapen nødvendig for å sette spørsmålene inn i en kontekst.

Konteksten presenteres her gjennom en dokumentanalyse. Hensikten har ikke vært å utforme kategorier, snarere har ønsket vært å skaffe informasjon som både belyser problemstillingen om hvordan statlige myndigheter styrer grunnskolen, samt hvordan statlige myndigheter generelt styrer kommunene i Norge i dag. Gjennom en analyse av flere ulike offentlige dokumenter defineres også konteksten både grunnskolens og lærernes arbeid er en del av. Det argumenteres derfor for at dette kapitlet om kontekst kan forstås som en dokumentanalyse.

I kapitlets første del presenteres oppgavens forståelse av henholdsvis statlig styring og lærernes autonomi. Senere vil det argumenteres for at styring og autonomi oppfattes ulikt av ulike aktører, i tillegg er antakelsen at lærernes oppfatninger av egen autonomi i stor grad avhenger av ulike typer for statlig styring. Likevel anses det for avgjørende å først forstå begrepene hver for seg, for deretter å se hvordan forholdet dem i mellom utspiller seg. Deretter gis det et innblikk i lærerrollen og noe av dennes historiske utvikling. Dette for å gi en forståelse av hvordan lærernes mandat har endret seg gjennom tidene og for å gi et bedre grunnlag for å forstå hvordan den siste reformen om Kunnskapsløftet også skulle endre lærerrollen. Deretter presenteres styringssystemet og styringsforholdene i skolesektoren, samt Kunnskapsløftet som innholds-, styrings- og strukturreform. Dette hovedsakelig med et ønske om å plassere lærerne i den konteksten de må forholde seg til.

I den andre delen presenteres noe av den tidligere forskningen på feltet med utgangspunkt i to kategorier; 1) forskning på skolereformer og Kunnskapsløftet og 2) forskning på lærerprofesjonen og lærerprofesjonalitet.

2.1. Statlig styring og autonomi – noen begrepsavklaringer

Gjennomgående for hele studien er forståelsen av begrepene statlig styring og kontroll, samt profesjonsutøveres autonomi. Det er derfor viktig at en diskusjon rundt disse foretas tidlig i oppgaven. I det følgende presenteres begrepene slik de skal forstås videre i fremstillingen.

2.1.1. Statlig styring og kontroll

Jeg vil starte med styring, og da spesifikt regulering som styringsmekanisme. I følge Veggeland (2010) handler regulering om styring av markeder, institusjoner, samfunnsfunksjoner og samfunnsforhold generelt. Han refererer til en definisjon som presenterer regulering som kontroll av mennesker og samfunn gjennom regelverk og restriksjoner, men hevder videre at definisjonen er for snever. Veggeland (2010) forstår det slik; «*Regulering forankret i lovgivning, regelverk, avtaler, kontrakter, normer og etikk angir også retning for politiske, økonomiske veivalg, for utvikling – og for innovasjon*» (s. 10). Videre hevder han at styring gjennom regulering blir ansett som en nøytral styringsform som brukes som en ramme for løsninger på store deler av samfunnsproblemene som eksisterer. Begrepet om «reguleringsstat» kan slik gjøre seg gjeldende; «... *indirekte styring ved regulering har i stadig større grad de seneste årene erstattet tradisjonell direkte politisk styring ved økonomiske og institusjonelle intervensjoner*» (Veggeland, 2010, s. 11). Staten benytter i større grad enn tidligere en form for regelstyring, og «steering without rowing» kan synes å være den mest dominerende organisasjonsideen. Dette betyr at staten trekker seg tilbake; det blir mer marked og mindre direkte samfunnsstyring. Samtidig øker behovet for indirekte styring gjennom regulering, ofte med en statlig intensjon om at «... *et fragmentert nettverkssamfunn skal utvikle seg i en ønsket retning*» (Veggeland, 2010, s. 17).

Et spørsmål som derfor ønskes besvart i denne oppgaven, er i hvilken grad regulering som styringsmekanisme kommer til syne i grunnskolen. Antakelsen er langt på vei at også skolesektoren – på lik linje med resten av institusjonene i samfunnet – i større grad enn før må forholde seg til en økende mengde med reguleringer fra det nasjonale nivået. Dette vil jeg komme tilbake til senere.

Kontrollbegrepet er flersidig og tvetydig, samt at det kan forstås som en type styringsmekanisme. I en vid kontekst er det mulig å snakke om flere typer og former for kontroll; administrativ, sentralisering, byråkratisering, evaluering og formalisering er noen av

dem (Rubecksen, 2009). Ettersom den norske staten de siste årene i økende grad har tatt i bruk mer desentraliserte styringsmodeller, har man sett en like framtreddende økning i tilsyns- og kontrollvirksomheter (Helgøy og Serigstad, 2004). Dette er en trend som har synliggjort seg også i skolepolitikken.

Helgøy og Serigstad (2004) hevder at kontroll kan forstås på to måter; «*det å overvåke etterlevelse av reguleringer for å sikre bestemte verdier*» og/eller at kontroll kan være «*et begrep om makt, i den forstand at den som har kontrollen, har makten*» (s. 15). Med dette som utgangspunkt, argumenterer forfatterne videre for at det derfor er mulig å snakke om kontroll «*som et overordnet mål for staten, og som et middel for å nå dette målet*» (s. 15). Slik vil den første forståelsen kunne representere en form for kontroll som utøves for å undersøke om tilstanden svarer til eventuelle mål, mens kontroll som middel kan forstås som en form for overvåkning – ofte gjennomført underveis i prosesser.

I forbindelse med statlig tilsyn over kommunale oppgaver, defineres kontroll som «*en overordnet offentlig aktivitet med det mål for øye å beskytte og kontrollere aktiviteter samfunnet regner som verdifulle*» (Statens Forvaltningstjeneste, 2004, s. 37). Her brukes kontroll som et middel for å sikre at offentlige kommunale institusjoner og/ eller organisasjoner tar hensyn til de målene og oppgavene som tildeles dem fra nasjonalt nivå. Rubecksen (2010) hevder videre at statlig kontroll – både på nasjonalt nivå så vel som over underliggende nivå – «*is based on authority that is normatively regulated in rules, regulations and general frameworks and socially accepted as correct and appropriate*» (s. 11). Med referanse til denne definisjonen, er det viktig å ta i betraktning at den forutsetter en smal og top-down-orientering til kontroll. Den er også ekskluderende i forhold til at den ikke omfavner andre regulerende aktører andre enn staten. En mer dekkende og korrekt definisjon vil kunne formuleres slik; «*... the mechanisms and instruments that are used by a controlling actor in order to influence the decisions and the behaviour of the controlled actor with the aim of fulfilling the objectives if the controlling actor*» (Rubecksen, 2010, s. 12). På denne måten vil kontroll kunne utøves av bl.a. andre overordnede myndigheter, omgivelser og organisasjonen selv (Rubecksen, 2010).

Videre vil det argumenteres for at kontroll som styring også er aktuelt. En slik styringskontroll innebærer «*kontroll med iverksetting av politikk i forhold til de instruksjer og forutsetninger som ligger til grunn, med det mål for øye å evaluere og eventuelt gjøre forvaltningen bedre og mer effektiv*» (Helgøy og Serigstad, 2004, s. 18). I forholdet mellom

nasjonale myndigheter, lokale myndigheter og skolen, vil dette medføre kontroll av skolen og lærerne som iverksetter av statlig politikk og retningslinjer. I tillegg har de siste tiårene vært preget av ulike forvaltningsreformer som har brakt med seg økninger i kontrollvolumet, samt at kontrollmekanismene har endret seg. Slik har staten gått fra å benytte seg av «*en tillitsbasert konsensusorientert kontroll gjennom gjensidighet, samarbeid og veiledning (...) til en mer mistillitsbasert, konfronterende, lovpålagt og eksplisitt form for resultatkontroll*» (Hood m.fl. 1999, Bleiklie, Lægreid og Wiik 2003, referert i Helgøy og Serigstad, 2004, s. 17). En slik måte å bedrive kontroll på øker overvåkingen, samt medfører en vekst i gjennomsyn og kontroll ovenfra (Helgøy og Serigstad, 2004).

Mer tydelig er det nå at endringer i den norske skolesektoren må ses i sammenheng med endringer i den nasjonale forvaltningspolitikken. Med inntoget av reformer og nytenkning knyttet til bl.a. New Public Management, har det skjedd et skifte i skolens innhold og styringssystem. Desentralisering, lokal handlefrihet og autonomi innenfor nasjonalt regulerte rammer ser ut til å ha vært et overordnet mål, samtidig som kontroll gjennom krav om rapportering, resultatstyring og regelverk også har vært framtreddende. Altså; «*... deregulation emphasising increased local autonomy seems to accomodate mechanisms which, paradoxically, tend to increase central control*» (Helgøy, Homme og Gewirtz, 2007, s. 198). Dette medfører følgelig et komplekst og innvevd styringssystem som tydelig har skapt debatter og diskusjoner mellom de involverte partene.

2.1.2. *Autonomi*

Autonomi er på lik linje som styring et komplekst og sammensatt begrep. Det finnes flere typer for autonomi, og derfor følgelig ulike oppfatninger og forståelser av hva autonomi er og bør være. Rubecksen (2010) hevder at betydningen av begrepet vil variere i ulike sammenhenger. Det kan derfor hende at det ikke nødvendigvis er ønskelig å komme fram til en konkret definisjon, snarere kan en diskusjon rundt og fremstilling av nettopp ulike dimensjoner og karakteristikk ved autonomibegrepet være minst like formålstjenlig. Slik vil det senere i oppgaven også være mulig å se på hvordan ulike typer og former for styring eventuelt påvirker autonomi. Det vil derfor i det følgende tas utgangspunkt i flere forskeres bidrag til begrepet om autonomi, og med det forsøke å kartlegge sentrale og relevante aspekter ved det.

Helt generelt er det mulig å referere til autonomi som «*freedom and capacity to act*» (Lundqvist 1987, referert i Helgøy og Homme, 2007, s. 2). Littlewood (1997) uttrykker seg slik; «*We can define an autonomous person as one who has an independent capacity to make and carry out choices which govern his or her actions. This capacity depends on two main components: ability and willingness...*» (siteret i Ramos, 2006, s. 184). En autonom aktør skal altså ha mulighet til å ta uavhengige valg for handling, men det kreves i følge forfatterne kompetanse og kunnskap.

Dersom autonomibegrepet utvides til å omhandle faglig autonomi, kan man si at

«faglig autonomi betyr at man i sin profesjonsutøvelse ikke er underlagt andres instruksjonsmyndighet. Faglige beslutninger treffes på grunnlag av faglig skjønn som vedkommende profesjonsutøver forutsettes å være best i stand til å utøve, med andre ord; selvstendighet i profesjonsutøvelsen»

(Ohnstad, 2008).

Denne definisjonen forutsetter at vedkommendes autonomi anerkjennes på bakgrunn av en profesjonell kunnskapsbase. En fagperson skal altså i sitt arbeide ha mulighet til å anvende sitt fag og profesjonelle skjønn.

Enda vanskeligere enn å finne en dekkende definisjon på autonomi alene, er det å operasjonalisere begrepet om lærerautonomi. Smith (2003) hevder at mange forskeres forsøk på å definere lærerautonomi har endt opp med å identifisere ulike dimensjoner av lærerautonomi eller med «*an agreed statement of possible characteristics of 'autonomous teachers'*» (s. 2). En annen måte å forstå lærerautonomi på, er slik Reigle (2008) referer til Little (1995) sin beskrivelse av suksessfulle lærere;

«... successful teachers have always been autonomous in the sense of having a strong sense of personal responsibility for their teaching, exercising via continuous reflection and analysis the highest possible degree of affective and cognitive control of the teaching process, and exploiting the freedom that this confers»

(Siteret i Reigle, 2008, s. 4).

De ovenstående forståelsene av autonomi kan sies å være dekkende på et individnivå. Altså, i hvilken grad det enkelte individ – og i denne oppgaven den enkelte lærer – har mulighet til å handle på en selvstendig og uavhengig måte. Men i forbindelse med lærerautonomi kan det være like aktuelt å diskutere det bl.a. Rubecksen (2010) kaller for organisatorisk autonomi. Her knyttes autonomien opp mot «*organizations' capability for (resource) mobilization or*

access to decision- making centers» (Rubecksen, 2010, s. 7). I oppgavens tilfelle vil organisasjonen bli representert av skolen eller det profesjonelle fellesskapet lærerne er en del av. Organisatorisk autonomi kan da forstås som lærernes (og den enkelte skoles) mulighet til å påvirke og drive innflytelse på den offentlige politikken, som igjen har innvirkning på lærernes arbeidsvilkår. Altså, i hvilken grad et forvaltningsorgan har mulighet til å bestemme over forhold som angår organisasjonen (Rubecksen, 2004).

Videre tar Rubecksen (2004) utgangspunkt i Bouckaert og Peters når hun setter et analytisk skille mellom autonomi som grad av beslutningsmyndighet og autonomi som beslutningskapasitet. Autonomi som beslutningsmyndighet tar utgangspunkt i at statlige forvaltningsorganer *«styres gjennom hierarkisk struktur; politisk ledelse og overordnet departement formulerer retningslinjer og instruksjoner for virksomhetenes aktivitet og virkemåte»* (Rubecksen, 2004, s. 5). I tillegg pekes det på at graden av autonomi avhenger av hvorvidt myndighet desentraliseres til forvaltningsorganene, samt i hvilken grad overordnede instanser har avgjørende innflytelse på beslutninger som tas i organisasjonen (Rubecksen, 2004). Beslutningskapasiteten refererer til i hvilken grad et forvaltningsorgan har faktisk mulighet til å ta i bruk beslutningsmyndigheten delegert til dem (Verhoest, Peters, Bouckaert og Verschuere 2003, referert i Rubecksen, 2004). Et slikt utgangspunkt vil kunne være et nyttig verktøy for meg når jeg skal forske på lærernes frihet i deres yrkesutøvelse. En antakelse er at mye av debatten befinner seg nettopp i skillelinjene mellom skolens og lærernes faktiske beslutningskapasitet i forhold til den beslutningsmyndigheten de har fått delegert gjennom bl.a. den siste tidens fokus på desentralisering.

Som hittil vist, eksisterer det mange ulike definisjoner og forståelser av autonomi, og ingen av dem utelukker nødvendigvis den andre. I tillegg vil autonomi oppleves ulikt av den som autoriserer handlingen og den som faktisk handler. Autonomi er en relativ størrelse, og forståelsen av henholdsvis høy og lav grad av autonomi vil kunne skifte over tid (Gausdal, 2001). Interessen og aktualiteten for å studere dette videre er derfor etter min mening stor.

2.2. Lærerrollen

Et innblikk i læreryrkets historiske bakgrunn vil kunne gi en utvidet innsikt i forhold til oppgavens problematikk. Det vil det bli gitt en framstilling av to tradisjoner i synet på læreren, dette for å gi bedre forståelse for hvordan Kunnskapsløftet skulle endre lærerrollen.

«For det er mellom en skiftende omverden med stadig nye krav til opplæring og kunnskap, og en individuell motivasjon for å gjøre det beste for elevene, at lærerens oppgaver defineres og omdefineres. Lærerens verden vil alltid være i forandring»

(Imsen, 1997, s. 392).

2.2.1. To tradisjoner

I følge Hannele Niemi er det mulig å snakke om to tradisjoner i synet på lærerrollen (referert i KD, 2009⁸). Den ene tradisjonen kjennetegnes ved en mål-middel-tenkning; lærerne bruker oppskrifter på å nå de målene som er satt for opplæringen. Lærerne har liten eller ingen frihet, og kvaliteten på arbeidet defineres gjennom gitte målbare kriterier. Den andre tradisjonen plasserer den enkelte læreren i et profesjonelt fellesskap. Her vektlegges det etiske og samfunnsmessige ved læreryrket, samt at det stilles krav til kollegialt samarbeid. Lærernes kompetanse er videre *«knyttet til barns læring og evne til å lede læringsprosesser i en mangfoldig elevgruppe anses som grunnleggende»* (KD, 2009, s. 41). Videre i meldingen hevdes det at læreryrket i dag i stor grad befinner seg i den tradisjonen som beskriver læreren som en profesjonell aktør i et større lærerfellesskap.

Ut i fra en mål-middel-tenkning er det mulig å snakke om læreren som en teknisk aktør. En god lærer skal følge retningslinjer og oppskrifter for å nå mål i opplæringen. Man kan derfor si at lærerens frihet til å selv utforme opplæringen er begrenset (KD, 2009). Videre skal læreren sørge for at pensum står i sentrum for all undervisning (Tønnesen, 2004). Systematikk i undervisningen er viktig og læreren skal langt på vei lede elevene. I mellomkrigstida ble norsk skole og opplæring påvirket av tanker og trender fra Europa og Amerika (Tønnesen, 2004) og ideene som ble forsøkt implementert viser på flere måter at man nå anerkjente behovet for endring i måten læreren praktiserte på. Fra å ha et nærmest utelukkende fokus på bøker, ble det ytret ønsker om å dra hele elevens menneskelige utvikling inn i skolen. Elevene ble oppmuntret til å tenke mer selv framfor å bare pugge pensum, i tillegg til at gruppearbeid og samarbeid mellom elevene ble vektlagt mer. Læreren skulle gå fra å være en autoritær kontrollør til å bli en *«lærer som var mer en arbeidsleder og kamerat med elevene»* (Tønnesen, 2004).

I etterkrigstida ble det stilt enda nye forventninger til lærerne, dette på grunn av endret samfunnsstruktur og politisk ledelse. Mens deres hovedoppgave tidligere var å lære folk å lese

⁸ Det Kongelige Kunnskapsdepartement, St.meld. nr. 11 (2008-2009). "Læreren. Rollen og utdanningen".

og gi elementære kunnskaper, var lærernes oppgave nå «å utdanne ungdom som skulle fungere i en moderne velferdsstat og i et utdanningssamfunn» (Hagemann, 1992, s. 231). I tillegg fikk skolen mer ansvar for elevenes oppdragelse og det ble et tettere forhold mellom hjem og skole. En innstilling fra 1963 beskriver det nye forholdet slik; «[skolen skal] hjelpe foreldra ... i deira oppsedingsarbeid» (Innstilling fra Folkeskolekomiteen av 1963 i, sitert i Hagemann, 1992, s. 232). Det ble viktigere å sikre velferd og skape sosial likhet blant det norske folk, samt forberede elevene på deltakelse i samfunnet. I en Odelstingsproposisjon fra 1972-1973 beskriver myndighetene lærernes nye oppgaver slik;

«Han skal skape eit oppsedingsmiljø for utvikling av interesser, sosiale innstillingar og etisk holdning. For jamt nye emne skal læraren velje ut lærestoff og planleggje undervisninga, utarbeide eller skaffe utdanningsmaterale, motivera elevane og tilpasse undervisninga til ulike elevføresetnader, formidle kunnskap og leggje til rette ulike aktivitetar, vurdere resultatet og rettleie elevane, ha tilsyn med elevane si helse og vere dei til hjelp på det personlege planet»

(ST 1972-73. Ot.prp. nr. 36, referert i Hagemann, 1992, s. 233).

Det er slik tydelig å se at lærerne nå ble pålagt nye og flere oppgaver. Lærerne skulle ikke lenger bare ha faglig god kunnskap og gode pedagogiske ferdigheter, men nå også ha innsikt i den enkelte elevs utvikling, ha kunnskap om sin egen rolle og stilling, samt ha tilstrekkelig forståelse av skolens funksjon i samfunnet. Lærerrollen ble altså definert mye bredere, og det ble derfor stilt nye krav til bredere kompetanse og kunnskapsgrunnlag (Hagemann, 1992).

2.3. Statlig styring og kontroll av kommunen og grunnskolen

2.3.1. Statlig styring av kommunesektoren generelt og kommunen som skoleeier

«Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Noreg er ein einskapsstat, og følgjeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål» (KRD⁹, 2012, s. 5). Slik lyder utgangspunktet for den statlige styringen av kommunesektoren i Norge i dag. Med bakgrunn i at kommunene gjennomfører oppgaver på vegne av staten, er det viktig å understreke at staten må sette visse premisser for kommunenes virke og virksomhet. Styringen baseres på rammestyring, veiledning og dialog mellom nivåene, og regjeringen poengterer at økonomisk og juridisk rammestyring skal tjene som overordnede styringsprinsipp for statlig styring av kommunene. Likevel erkjenner myndighetene at det de

⁹ Det kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet

siste årene har skjedd en økning i omfang av statlig detaljregulering av kommunesektoren (KRD, 2012). Gjennom Meld. St. 12 om «Stat og kommune – styring og samspel» diskuteres dagens situasjon, samt at grunnlaget for videreføring av lokal handlefrihet og selvstyre legges. Spesielt fremheves spenninger og utfordringer som oppstår i samspillet mellom det sentrale og det lokale nivået; kommunene skal «*leve opp til eit mandat frå innbyggjarane lokalt og samstundes vere eit iverksetjingsorgan for nasjonal velferdspolitik*» (KRD, 2012, s. 15).

Kommunene er opprettet ved lov som selvstendige enheter og er slik ikke en del av den hierarkiske oppbygde statsforvaltningen i Norge. I forhold til legalitetsprinsippet må staten ha lovhjemmel for å gripe inn i kommunenes råderett; «*Det er kun med lov eller hjemmel i lov at statlige myndigheter kan pålegge kommunene oppgaver og løsninger*» (KRD, 2005, s. 49). Slik har departement og regjering styrings- eller instruksjonsmyndighet over kommunene (KRD, 2012). I forbindelse med juridiske virkemidler gjelder spesielt Kommunelova av 1992 og særlovgivning. Kommunelova fungerer som et overordnet lovverk og gjelder all kommunal virksomhet. Lovens formål er å «*... legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap..*» (Kommunelova §1, 1992). Slik regulerer loven kommunenes politiske og administrative organisering (KRD, 2012). Særlovgivningen på sin side viser hvordan fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene skal være. I tillegg inneholder de blant annet forskrifter om hva de ulike tjenestene skal bestå av, samt tilsyn av kommunene og eventuelle føringer på selve oppgaveutføringen. Som et ledd i statlig styring, er kontrollordninger og rapporteringskrav fra kommunenivå til statlig nivå nedfelt i lovverk og forskrifter (KRD, 2012). Slik skal staten kunne kontrollere at kommunen som iverksettingsorgan for statlig politikk gjennomfører sine plikter innenfor gitte rammeverk.

«I de siste 20-30 år har den offentlige forvaltning vektlagt en desentralisert forvaltningsstrategi (...) Den statlige desentraliseringsstrategien har hatt stor innvirkning på kommunenes oppgaver, ansvar og myndighet for kommunesektoren generelt og skolene spesielt, men fortsatt er kommunen et redskap for både kommunal og statlig styring. I et slikt perspektiv kan det være riktig å si at styring av skolene skjer i et spenningsfelt mellom statlig og lokal politikktutøvelse»

(PriceWaterhouseCoopers, 2009, s. 15).

Etter at kommuneloven i 1992 slapp organiseringen av kommunene, dukket modellen om flat struktur opp, og på 2000-tallet skjøt modellen fart innenfor norsk kommuneforvaltning. Flat struktur innebærer at myndighet delegeres nedover i organisasjonen (Agenda Kaupang, 2010).

«Makten flyttes fra sektorsjefer ('etatssjefer') til lederne for de naturlige tjenesteenhetene: rektor, sykehjemsstyrer og barnehagestyrer. Sektorsjefene får mindre makt eller tas bort. Antall ledernivåer reduseres fra tre til to (rådmann og enhetsleder), derav begrepet om 'tonivåmodell'»

(Agenda Kaupang, 2010, s. 7).

Modellen begrunnes i et ønske om å klargjøre ansvar og roller i administrasjonen. Styring skjer gjennom mål, og delegering av myndighet og ansvar skal øke engasjement. I tillegg er ønsket økt brukerorientering (Agenda Kaupang, 2010).

I forhold til grunnskolen medførte en overgang til tonivåstruktur at flere oppgaver ble flyttet fra sektornivå ned til rektor som skoleleder på skolen. Slik ble skoleleder blant annet ansvarlig for den daglige driften, personalansvar og skolens økonomi. I undersøkelsen til Møller, Prøitz og Aasen (2009) refereres det til en informant som hevder at skolelederne har fått mer å gjøre, samt at systemskiftet Kunnskapsløftet brakte med seg har gjort at rektornivået må tenke mer helhetlig rundt skolens oppgaver og virksomhet.

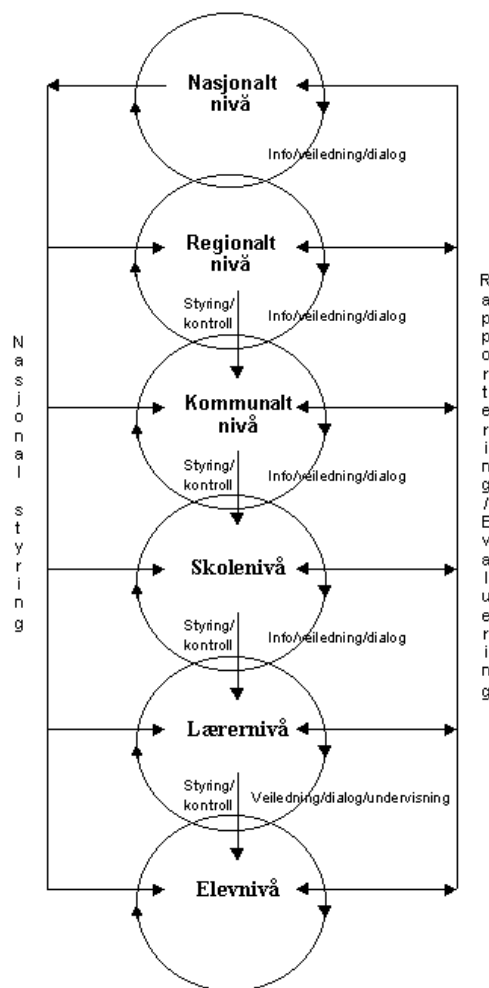
Årsaken til at en modell om tonivåkommune inkluderes er at studiens kommune har adoptert en modell om flat struktur i sin organisasjon. En slik struktur innebærer et mindre ledd i det skolehierarkiet lærerne er en del av.

2.3.2. Statlig styring av grunnskolen

Både barnetrinnet (1.-7. årstrinn) og ungdomstrinnet (8.-10. årstrinn i grunnskolen) er underlagt kommunens forvaltningsansvar. Nasjonale utdanningsmyndigheter setter innenfor utdanningssektoren rammeverket for overordnede mål, men det er i stor grad opp til kommunene som skoleeiere å utforme og gjennomføre ønsket nasjonal skolepolitikk. Styring gjennom rammeverk, mål og resultat karakteriserer styringsforholdet mellom stat og kommune innenfor utdanningssektoren. Sandberg og Aasen (2008) presenterer grunnprinsippene for styringen i Kunnskapsløftet slik; «*Klare nasjonale mål, kunnskaper om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat*» (s. 7). Slik kan det se ut til at skolen i større grad nå skulle styres

nedenfra, ikke ovenfra, noe som antyder en desentralisering av beslutningsmyndighet og ansvarsplassering. Det nye styringssystemet legger dermed opp til en ny type politisk delegering der «skoler og skoleeiere skal kunne ta autoritative avgjørelser om fordeling og goder som er tilpasset lokale forhold» (Sandberg og Aasen, 2008, s. 11). For at staten likevel skal kunne styre på overordnet nivå, påpeker myndighetene gjennom Stortingsmeldingen at tilsyns- og kontrollordninger må etableres, og at de i større grad enn før vil være en sentral styringsfunksjon. Dette for å sikre at den enkelte kommune oppfyller de kravene og nasjonalt gitte målene, samt at den enkelte elevs rettigheter sikres (Sandberg og Aasen, 2008).

Med bakgrunn de skisserte styringsprinsippene, refereres det til følgende modell;



(KD, 2001, «Diagram for styring, rapportering og tilsyn i utdanningssektoren», pkt. 4.3.3.)

Som det framkommer av modellen, er styringsrelasjonen mellom nivåene i alle ledd preget av både nasjonal styring og rapportering/ evaluering. I hver enkelt relasjon er tilbakemelding og rapportering fra underliggende til overordnede nivå en forutsetning for den nasjonale

styringen. Illustrasjonen er basert på et styringssystem grunnet i et partnerskapsperspektiv. For at ansvarsfordelingen mellom aktørene skal fungere, er det i tillegg viktig med gode kommunikasjonslinjer. Resultatene av samordningen mellom aktørene vil i siste instans ha betydning for brukerne, her elevene.

Videre kan det refereres til Veggeland (2010) sin forståelse av regulering som styringsmekanisme. Regulering gjennom regelstyring i grunnskolen kan illustreres ved å referere til regjeringens egne nettsider. På Kunnskapsdepartementets nettsider er det lagt ut en oversikt over hvilke lover og regelverk som eksisterer i grunnskolen i dag.

- 1) Opplæringsloven: fastslår de ulike forvaltningsnivåenes ansvarsnivåer, samt elevene rettigheter og plikter hva opplæring angår
- 2) Forskrift til Opplæringsloven: bestemmelser som regulerer ulike sider ved opplæringen
- 3) Tolkning og veiledning (rundskriv): Utdanningsdirektoratet har hovedansvaret for å tolke opplæringsloven og dennes tilhørende forskrifter, samt utforme et rundskriv på bakgrunn av dette. Sammen med Fylkesmannen skal direktoratet gi veiledning om regelverket og regelverksendringer i loven. Skoleeiere (både kommuner og fylkeskommuner) kan søke om hjelp fra Fylkesmannen ved behov
- 4) Læreplaner: har status som forskrift på lik linje med forskriftene til Opplæringsloven. Består både av læreplaner for fag, samt en overbygning bestående av to deler; del 1 angir overordnede mål for opplæringen og inneholder det verdimesige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget, og del 2 inneholder prinsipper for opplæringen, eksempelvis knyttet til tilpasset opplæring og arbeidsmiljø
- 5) Veiledninger: forklarer regelverket på enkelte områder, samt hvordan det kan anvendes. Beregnet på både elever og foresatte, samt ansatte i skoleverket
- 6) Regelverk knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning. Alle elever skal ha undervisning tilpasset egne evner og forutsetninger
- 7) Krav om forsvarlig læringsmiljø: gjelder både fysisk og psykososialt miljø

(Kunnskapsdepartementet, 25.06.2009).

Grovt sett representerer de ovennevnte reguleringene noe av regelstyringen staten benytter i forhold til styring av grunnskolene dag. Sammenlagt utgjør de rammeverket som definerer hvordan aktørene i skolen må arbeide for å få gjennomført den nasjonalt gitte skolepolitikken.

2.4. Kunnskapsløftet

Det er lange tradisjoner for at skolen er et sentralt nasjonalt politisk anliggende, og helt siden 1739 har den norske skolen vært underlagt statlig styring (Aasen og Sandberg, 2010). Tradisjonelt sett har statlig kontroll over skolen bestått av regelstyring, målstyring og verdistyring. Disse har satt rammene for hvordan skolen skal fungere og faktisk fungerer. Hva reformer og endringer angår, foregår disse følgelig også etter statlige referanser. Samtidig har statlige myndigheter hatt praksis for å inkludere skoleeksperter i utformingen av skolepolitikken. Fra 1880-tallet og fram til 1990-tallet hadde lærerne og lærerprofesjonen hatt stor innvirkning på nasjonal skolepolitikk. Statlige aktører tok interesse i lærernes ”ekspertmeninger” når politikk skulle formuleres og gjennomføres (Homme, 2007). Men på 1990-tallet skjedde det en endring i måten skolepolitikken i Norge ble utformet og justert på. Norsk skolepolitikk ble nå i økende grad avgjort på tvers av lærerprofesjonenes syn og anbefalinger, noe som i følge Homme (2007) var bakgrunnen for en utbredt skepsis til sentralstyrte reformer i skolesektoren. Lærerprofesjonen mistet delvis sin rolle som fagkyndig ekspertise (Helgøy 1999, Rovde 2004, Grove og Michelsen 2005, referert i Homme 2007).

På tidlig 2000-tall startet det likevel en prosess om å reformere hele grunnskoleutdanningen i Norge. Det ble gjennomført en rekke undersøkelser og evalueringer av det norske skolesystemet. Både nasjonale og internasjonale aktører bidro til et bredt kunnskapsspekter om grunnskolen i Norge. I 2001 ble Kvalitetsutvalget¹⁰ nedsatt. Utvalget hadde som hovedmål å «vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen» (KD, 2003). Resultatet av evalueringen ble framlagt i NOU 2003:16 «*I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*», og dannet sammen med flere andre dokumenter og rapporter grunnlaget for det som i dag kjennes som Kunnskapsløftet (KUF, 2004). Kunnskapsløftet som reform ble vedtatt gjennom Stortingsmelding nr. 30 «*Kultur for læring*» i 2004 og iverksatt i 2006, og innebefattet flere forvaltningsnivåer og institusjoner.

Behovet for en ny skolereform i grunnskolesektoren i Norge kan hovedsakelig begrunnes i endringer i samfunnskonteksten, både nasjonalt og internasjonalt. Som læringsarena er det viktig at skolens intensjoner og ambisjoner samsvarer med behovene i samfunnet. Spesielt tre samfunnsmessige forhold gjorde seg gjeldende i arbeidet med Kunnskapsløftet. For det første

¹⁰ Regjeringsoppnevnt utvalg som virket i perioden 2001-2003. Utvalget vurderte innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen og leverte utredningen «*I første rekke*» – NOU 2003:16. Utvalget hadde 16 medlemmer og ble ledet av Astrid Søgne (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2001).

har Norge i løpet av relativt kort tid gått fra å være et homogent til et pluralistisk samfunn (KUF, 2004 og Aasen, Møller, Rye, Ottesen, Prøitz og Hertzberg, 2012). Befolkningen er i større grad preget enn før preget av mangfold, både når det gjelder kultur og religion. En slik sammensetning av flerfoldige etnisiteter fører følgelig til at skolen også må sørge for et tilbud som når ut til det brede spekteret av mennesker. Hovedutfordringen for skolen blir i det henseendet å møte og nyttiggjøre den flerkulturelle elevmassen på en måte som tillater samfunnet å utnytte den ressursen som mangfoldet representerer. Aasen et. al. (2012) sier at den nye reformen slik blir en kritikk av de forrige grunnskolereformene som hadde ambisjoner om å «*styrke et fellesskapsfundament i det norske samfunnet*» (s. 59).

For det andre kan Norge i dag kjennetegnes ved å være et kunnskapssamfunn der «*kunnskap og kreativitet står frem som de viktigste drivkreftene for verdiskapning i samfunnet, og som stadig mer avgjørende for enkeltmenneskers mulighet til å realisere seg selv*» (KUF, 2004, s. 23). Utdanning blir slik i større grad en avgjørende faktor for å klare seg i arbeidslivet, samtidig som at utdannede mennesker blir mer vesentlig for arbeidslivet.

Kunnskapssamfunnet krever videre en kontinuerlig kunnskapsutvikling og læringsutvikling blant samfunnsmedlemmene. Skolen må derfor være en læringsplattform der elever kan tilegne seg grunnleggende ferdigheter og læringsmetoder – slik danner grunnskolen grunnlaget for livslang læring og utvikling for elevene (KUF, 2004).

Globalisering utgjør bakgrunnen for den tredje begrunnelsen for Kunnskapsløftet. Avstanden mellom nasjoner har blitt mindre, og den internasjonale konkurransen har blitt større (KUF, 2004). «*Kunnskap og kompetanse er vår viktigste konkurransefaktor i en global kunnskapsøkonomi*» (Aasen et. al., 2012, s. 59). Da forskning dokumenterte dårlige resultater og ferdighetssvikt blant elever i den norske skolen i forhold til den internasjonale konteksten (KUF, 2004), ble det tydeligere at norsk grunnskole trengte et løft. For å styrke norske elevers ferdigheter – og slik også deres konkurransedyktighet – vedtok myndighetene gjennom Kunnskapsløftet å fokusere på grunnleggende ferdigheter i opplæringen.

2.4.1. Kunnskapsløftet som innholdsreform

Da reformen om Kunnskapsløftet kom ble det forespeilet en rekke endringer i innholdet og strukturen i grunnskolen, helt fra første trinn på barneskolen til siste trinn på videregående opplæring. Hovedmålet for reformen var at «*alle elever skal utvikle grunnleggende*

ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet» (Aasen et. al., 2012, s. 58).

Kunnskapsløftet kan sies å i utgangspunktet være både en struktur- og innholdsreform. Men for å kunne innfri de politiske ambisjonene, måtte et systemskifte til. Kunnskapsløftet blir slik også en styringsreform (Sandberg og Aasen, 2008).

Når Kunnskapsløftet omtales som innholdsreform, refereres det her til de endringene reformen brakte med seg i forhold til innholdet i selve opplæringen. Noen av de største innholdsendringene som ble vedtatt innført var 1) nye gjennomgående læreplaner i alle fag i grunnopplæringen og 2) innføring av konseptet om grunnleggende ferdigheter – ”basiskompetanse” (KUF, 2004).

Utdanningsdirektoratet skriver i sin veiledning til Kunnskapsløftet at læreplanene har skiftet fra å være innholdsorienterte til kompetansebaserte. Grunnskolereformene fra 1994 (R94) og fra 1997 (L97¹¹) ble utviklet *«ut fra en tankegang om at grunnskolens hovedoppgave var å gi elevene felles referanserammer og felles kunnskaper og ferdigheter»* (Utdanningsdirektoratet 1). For at disse målsetningene skulle kunne oppnås, var læreplanene forholdsvis detaljerte og omfattende, samt at det forelå føringer på hvilket lærestoff som skulle benyttes og hvordan de skulle brukes i opplæringen (Utdanningsdirektoratet 1). Evalueringer av disse læreplanene viste at brukerne – altså lærerne – mente at de var *«for ambisiøse, at stoffmengden er for stor og for krevende (...), og at de inneholder uklarheter»* (KUF, 2004, s. 30). Slik detaljstyring og kompliserte læreplaner var sterke argumenter for endring.

Med Kunnskapsløftets kompetansebaserte læreplaner ble det lagt til grunn at *«det eleven og lærlingen skal lære, fastsettes som mål for kompetanse»* (KUF, 2004, s. 30). Videre defineres kompetanse som *«evnen til å møte komplekse utfordringer»* (KUF, 2004, s. 31). Det argumenteres for at slik kompetanse bedre rustet elevene til å beherske utfordringer og oppgaver som de vil komme til å møte på i ulike arenaer i samfunnslivet.

Kunnskapsdepartementet identifiserte kompetansemål som skulle oppnås i alle fag, men det ble i stor grad opp til lærerne å avgjøre selve undervisningen i forhold til disse. I tillegg ble progresjon og sammenheng gjennom hele skolegangen vektlagt, og læreplanene skulle derfor være gjennomgående for hele grunnutdanningen (KUF, 2004).

¹¹ Læreplanverket tilknyttet grunnskolereformen innført i 1997

Da de nye læreplanene skulle utformes ble det besluttet at bestemte kompetanseområder skulle prioriteres i opplæringen. På bakgrunn av dette anbefalte Kvalitetsutvalget å innføre begrepet og konseptet om «basiskompetanse». Utvalget definerer basiskompetanse slik;

«... den grunnleggende kompetansen som skal sette individet i stand til å styre sitt eget liv og sin egen læring. Basiskompetansen skal nedfelles innenfor de enkelte læreplanene i fag og formuleres som kompetanser som eleven skal nå på ulike trinn»

(KD, 2003, s. 18).

Med dette som rammeverk framstilte departementet fem grunnleggende ferdigheter. Disse innebar «1) å kunne uttrykke seg muntlig, 2) å kunne lese, 3) å kunne uttrykke seg skriftlig, 4) å kunne regne og 5) å kunne bruke digitale verktøy» (KUF, 2004, s. 32).

Målene om grunnleggende kompetanse skulle integreres i alle fag og være gjennomgående i hele grunnopplæringen. Med utgangspunkt i tilrådingene fra Kvalitetsutvalget, vedtok departementet å innføre de grunnleggende ferdighetene som en vesentlig del av de nye læreplanene. Begrunnelsen var at kompetanseferdighetene skulle forberede elevene på å delta i kunnskapssamfunnet, samt som en viktig del i allmenndannelsen (KUF, 2004).

2.4.2. Kunnskapsløftet som styrings- og strukturreform

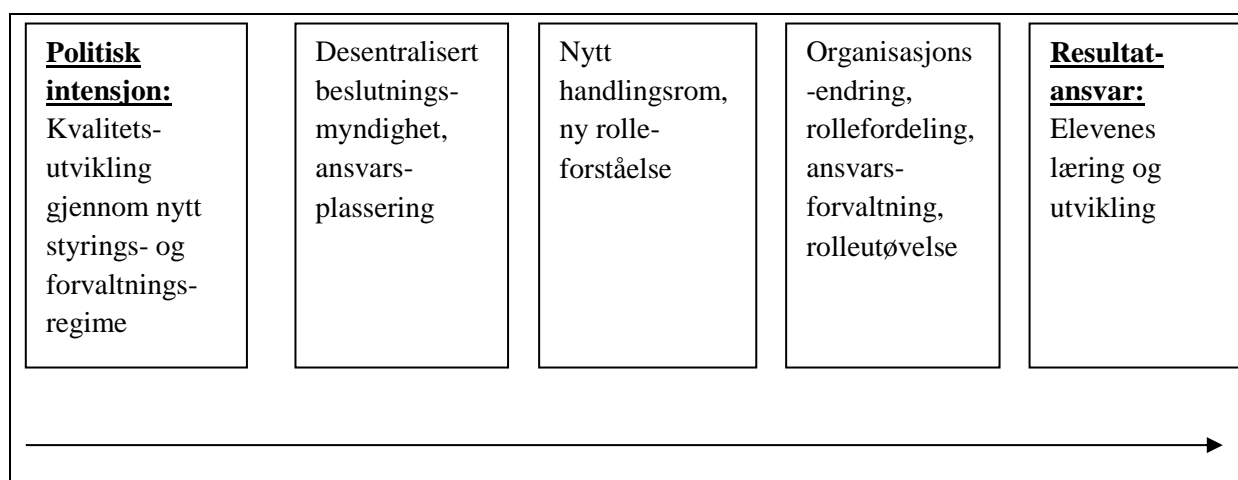
På 1990-tallet ble målstyring som styringsprinsipp stadfestet i hele den norske forvaltningen, også i skolen. Reform 97 førte med seg en læreplan som til dels ble formulert i måltermer, men de definerte målene omhandlet i større grad hva elevene skulle ha arbeidet med, framfor hva de skulle ha lært (Imsen, 2009). Slik ble det lagt begrensninger på lærernes metodefrihet, og læreplanen som fulgte Reform 97 viste seg å være en av de mest styrende og detaljregulerende i skolen.

Imsen (2009) hevder at målstyring som styringsprinsipp ble fullbyrdet gjennom Kunnskapsløftet. I denne reformen inneholder læreplanene langt færre mål, men prestasjonsmålene som setter krav til hva elevene skal kunne, er til gjengjeld desto skarpere definert.

I det nye styringssystemet er skolens oppgaver og ansvar spredt mellom ulike aktører. Mens staten har det overordnede ansvaret, står kommunene (barne- og ungdomsskole) og fylkeskommunene (videregående opplæring) som skoleeiere og rektor og lærere er ansvarlige

for planlegging og gjennomføring (Aasen og Sandberg, 2010). Implisitt ligger det slik at den lokale handlefriheten styrkes og at den nye nasjonale styringen foregår på et mer overordnet nivå. Nasjonale myndigheter skal hovedsakelig styre gjennom veiledning, mål og overordnede rammeverk. Slik legges det opp til at oppgaver, ansvar og myndighet skulle plasseres lokalt hos skoleeiere (Aasen og Sandberg, 2010).

For illustrasjon refereres det til Møller, Prøitz og Aasen (2009). Forfatterne har her utformet en lineær modell som viser Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform.



(Møller, Prøitz og Aasen, 2009, s. 20, Figur 1 Styrings- og forvaltningsreformen som virkemiddel i Kunnskapsløftet).

I korte trekk fremstiller figuren hvordan Kunnskapsløftets politiske intensjon skal resultere i en forbedring av elevenes læring og utvikling. Den nasjonale politiske målsetningen var nettopp det å konstruere et nytt styrings- og forvaltningsregime for norsk skolesektor både på grunnskolenivå og for de videregående skolene. Ved å gi det lokale nivået mer beslutningsmyndighet og ansvar var myndighetenes ambisjon at målet om bedre resultater for elevene skulle oppfylles. Den økte myndigheten forutsetter likevel at det lokale nivået er oppmerksomme på hvilke forventninger som stilles; det er avgjørende at skoleeiere og skoleledere forstår sin nye rolle som iverksettere og ansvarlige for elevenes resultat. For at intensjonen om en ny styringsmodell skulle kunne realiseres, måtte skolen som organisasjon endres, samt at rollefordelingen og ansvarsforvaltningen mellom nivåene i skolesystemet måtte foreligge (Møller, Prøitz og Aasen, 2009).

Sandberg og Aasen (2010) hevder videre at Kunnskapsløftet som styringsreform må ses på som en del av en moderniseringsprosess som har pågått de siste tiårene. De argumenterer for at det i flere år har blitt jobbet med å desentralisere myndighet fra statlig nivå til fylkes- og kommunalt nivå, og at begreper som deregulering og desentralisering har vært sentralt innen flere politiske sektorer. I en stortingsmelding fra 2002 beskrives det moderne forholdet slik;

«Et av hovedprinsippene for regjeringens modernisering av offentlig sektor, er delegering og desentralisering av ansvar og myndighet (...) Det lokale selvstyret skal styrkes (...) Regjeringen mener at desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunesektoren vil gi et reelt lokaldemokrati og en effektiv og brukervennlig forvaltning»

(OED¹², 2002, s. 4).

Desentralisering av myndighet og ansvar fra statlig til lokalt nivå, samt statlig styring av skolen gjennom mål og resultat er begge relevante konsekvenser av styringsreformens mål.

2.4.3. Læreren etter Kunnskapsløftet

Allerede innledningsvis i stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet understrekes det at reformen vil bringe med seg nye krav til lærerne. Meldingen varsler styrking og videreutvikling av lærernes kompetanse, samarbeid og krav om kontinuerlig læring og utvikling (KUF, 2004). I forhold til kompetanse vektlegges *«faglig kompetanse på en rekke områder, pedagogisk kompetanse til å lede en gruppe elever, og de må kunne spille på et stort repertoar av arbeidsformer og virkemidler»* (KUF, 2004, s 24). For å oppnå ønskede resultater i forhold til en styrket lærerprofesjon, fokuserer meldingen videre på at det må tilrettelegges for læring både i skolen, samt at det ble framlagt forslag om tiltak for ny lærerutdanning og tilbud om etter- og videreutdanning.

I St.meld. nr. 11 *«Læreren. Rollen og utdanningen»* legger regjeringen fram forslag til en forsterket og mer tilrettelagt lærerutdanning. Lærerutdanningen skal differensieres slik at kompetansen lærerne får er tilpasset den elevgruppen de skal undervise – en utdanning rettet spesielt mot henholdsvis 1.-7. trinn og 5.-10. trinn – samt at pedagogikkfaget skal utvides og utvikles slik at lærerne evner å undervise med fokus på de grunnleggende ferdighetene

¹² Olje- og energidepartementet

elevene skal tilegne seg. Kontinuerlig kompetanseutvikling er også noe som står svært sentralt i meldingen (KD, 2009).

Opplæringslova stiller i tillegg med Kunnskapsløftet forventninger til lærerens kompetanse og kunnskap. I kapittelet om personalet i skolen beskrives lærernes kompetansekrav slik;

«Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar...»

(Opplæringslova, 1998, § 10-1).

I forhold til kravene som ble stilt til lærerne i 1973, blir kravene stilt etter Kunnskapsløftet i langt større grad fokusert på lærerens kompetanse og kunnskap. I tillegg pekes det på at ulike årstrinn og skoler forutsetter ulike former for kompetanse. Opplæringslova stiller også flere krav til hva undervisningen og opplæringen skal bestå av og inneholde, og i lovens første paragraf beskrives formålet med opplæringa bl.a. slik;

«Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen (...) Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet (...)»

(Opplæringslova, 1998, § 1-1).

Utover nye krav til kompetanse til lærerne og retningslinjer til oppbygging av opplæringen, gir nasjonale myndigheter gjennom Kunnskapsløftet uttrykk for å ivareta og øke tilliten til lærerne og skolen;

«Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og –styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres innenfor rammen av nasjonale mål»

(KUF, 2004, s. 25).

Dette manifesteres blant annet gjennom de nye læreplanene som legger opp til større metodefrihet for lærerne. De nye læreplanene er mindre innholdsorienterte, noe som gjør at lærerne selv i stor grad får avgjøre hvordan selve opplæringen skal foregå. Slik er det lærerens profesjonelle ansvar å rent metodisk utforme undervisningen (Imsen, 1997).

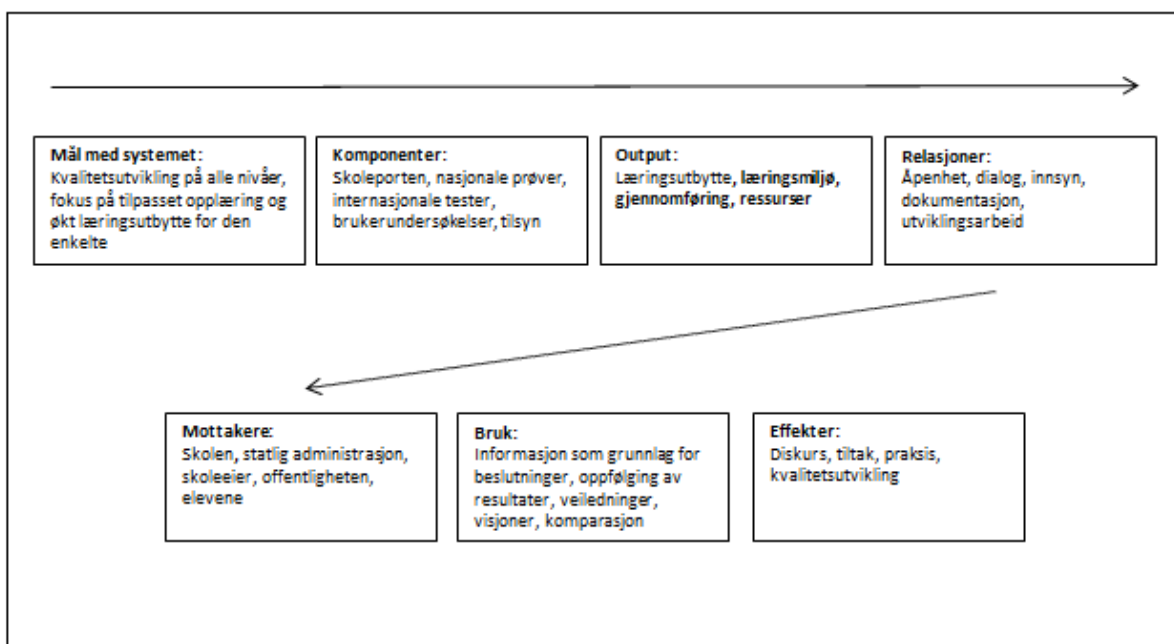
2.5. Nye politiske signaler og kvalitetsvurdering

Til tross for et statlig ønske om styrking av lokaldemokratiet, så nasjonale myndigheter i tiden etter innføringen av Kunnskapsløftet likevel et økt behov for sterkere nasjonal styring. Et sentralt spørsmål i den forbindelse var hvorvidt staten skulle kunne styre fristilte skoler og skoleeiere (Møller, Prøitz og Aasen, 2009). I 2008 kom St.meld. nr. 31 (2007 – 2008) om «Kvalitet i skolen». Meldingen poengterer at Kunnskapsløftets intensjoner enda ikke var virkeliggjort, noe myndighetene knyttet til manglende kompetanse i forhold til implementering og utvikling på det lokale nivået. Derfor ble det annonsert en sterkere nasjonal styring av skolen; «Det er imidlertid også behov for å styrke den nasjonale styringen med skolepolitikken. Det er et viktig nasjonalt lederansvar å sikre at sentrale mål som er satt for skolen, blir nådd. Regjeringen vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen...» (KD, 2008, s. 11). Den nye styringsstrategien hadde blant annet som siktemål å «tette hullene» i Kunnskapsløftet. Gjennom ulike tiltak ønsket regjeringen å forbedre kvaliteten i opplæringen. De foreslåtte tiltakene omfattet hovedsakelig økt veiledning til skole og skoleeiere i deres arbeid med å omsette nasjonale mål til undervisning, samt at oppfølgingen av skolene ville bli tettere. Sammenlagt var intensjonen at den enkelte skole skulle ha bedre grunnlag og kompetanse til å drive godt utviklingsarbeid mot målet om forbedret kvalitet i grunnskolen (KD, 2008).

For å oppnå ønsket resultat, er kommunikasjon og samhandling mellom nivåene i grunnskolesektoren avgjørende. I den sammenheng, samt i forbindelse med mål- og resultatstyring i skolesektoren, kan innføringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) trekkes inn som eksempel. I NOU 2002: 10 «Førsteklasses fra førsteklasse» legger Kvalitetsutvalget fram forslag til rammeverk for tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnopplæringen (KD, 2003). Målet med utviklingen av NKVS var å «bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen med henblikk på tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte elev» (Allerup, Kovac, Kvåle, Langfeldt og Skov, 2009, s. 1). I første instans skal systemet sørge for at skoler og skoleeiere får tilgang til kunnskap om utdanningssektoren på en slik måte som oppmuntrer til kvalitetsutvikling på lokalt nivå. Videre skal informasjonen bidra til økt kunnskap om norske skolers virksomhet til det nasjonale nivået. Slik har nasjonale myndigheter bakgrunn for å vurdere den norske skolens behov, samt gi myndighetene mulighet til å gi veiledning og oppfølging i situasjoner der de ser det nødvendig. Kvalitetsvurderingssystemet bidrar til

«åpenhet, innsyn og dialog om skolens virksomhet, gi beslutningsgrunnlag basert på dokumentert kunnskap om tilstanden i skolen lokalt og nasjonalt, samt danne grunnlaget for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid gjennom skoleeiers og skoleleders tilrettelegging av vurdering og oppfølging av resultater»

(Allerup et. al., 2009, s. 1).



(Allerup et.al., 2009, s. 8. «Komponenter og kritiske elementer i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem»).

Det er mulig å definere noen sentrale hovedelementer i NKVS. Disse er blant annet nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser, brukerundersøkelser, tilsyn og «Skoleporten».

Komponentene skal gi stat, skoleeier, skoleleder og lærere tilgang til informasjon som skal kunne bidra til informasjon til forbedringer og utvikling på områder i opplæringen der det er nødvendig. Spesielt er fokus rettet mot kvaliteten i selve opplæringen og læringsmiljøet.

Informasjonen gjort tilgjengelig i systemet brukes slik som bakgrunn for utvikling og utforming av norsk skolepolitikk (Utdanningsdirektoratet 2, 2011).

Kvalitetsvurderingssystemet setter krav til rapportering og dokumentasjon fra skoleeiere, og lovhjemmelen for skoleeiers ansvarsomfang finnes i Opplæringslova §13-10;

«kommunen/ fylkeskommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte (...) Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i

grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø...»

(Opplæringslova, §13-10 «Ansvarsomfang»)

Slik skal kvalitetsvurderingssystemet både sikre at kravene i henhold til lovverket oppfylles, samt at systemet sikrer oppfølgingen av de resultatene gitt i vurderingen

(Utdanningsdirektoratet 3, 2011). I tillegg gis nasjonale myndigheter tilgang til å bedrive tilsyn, jfr. Opplæringslova §14-1. I bestemmelsens forarbeider legges det videre til grunn at skoleeier selv skal utforme og utarbeide sitt eget system for kvalitetsvurdering, så lenge systemet kan avdekke mangler i forhold til lovverk, samt at det skal kunne identifisere og sikre mulige oppfølgingstiltak (Utdanningsdirektoratet 3, 2011).

2.6. Noen sentrale linjer i forskningsfeltet om læreren i Kunnskapsløftet og lærerprofesjonalitet

Oppgaven har hittil i kapitlet forsøkt å illustrere de organisatoriske og strukturelle rammene den norske grunnskolen fungerer og driftes innenfor. Mens hovedvekten slik foreløpig har ligget på skolen som organisasjon i et hierarkisk system, vil det i det følgende fokuseres nærmere på individet i grunnskolen – hovedsakelig læreren.

Med referanse til problemstillingen og forskningsspørsmålene, anses det relevant å se på hvilken forskning og litteratur som foreligger på ulike forskningsfelt som omhandler læreren, skolen og samfunn. Det eksisterer mye litteratur som fokuserer på læreren og lærerens rolle i samfunnet. I første omgang presenteres derfor forskning knyttet til læreren og Kunnskapsløftet, før en diskusjon rundt en rapport om lærerprofesjonalitet inkluderes.

2.6.1. Reformen i grunnskolen

Mye av forskningen rundt skolen fokuserer på skolepolitiske reformer og hvordan disse har påvirket lærerne og skolen (se f.eks. Helgøy og Homme 2007, Helgøy, Homme og Gewirtz 2007). Her er interessen stor i internasjonal sammenheng, samt at mye av forskningen har basert seg på komparative analyser mellom ulike land. Hovedfokuset i mye av forskningen er på skolens utvikling, og hvordan skolen har endret seg i takt med omfattende endringer i

statsforvaltningen (eks. New Public Management). I en norsk kontekst er det også foretatt flere diskursanalyser av politiske dokumenter som ligger til grunn for skolereformer (se f.eks. Haugen 2011 og Skar 2011), samt at det har blitt utarbeidet flere rapporter og analyser vedrørende innføringen av Kunnskapsløftet (se f.eks. rapporter fra NIFU STEP¹³) herunder hvordan disse har virket inn på lærerens rolle og yrkesutøvelse (se f.eks. Sandberg og Aasen 2008, Møller, Prøitz og Aasen 2009 og Ottesen og Møller 2010).

Spesielt rapportene fra NIFU STEP har vært relevante i mitt arbeid med å definere felt og innfallsvinkel for egen studie. Prosjektgruppen har helt siden innføringen av Kunnskapsløftet skrevet og avlevert flere rapporter; tre underveisrapporter¹⁴ (2008 – 2010) og en sluttrapport¹⁵ (2012). NIFU STEP fikk oppdraget fra Utdanningsdirektoratet i 2006, med et fokus på evaluere implementeringsprosessen av reformen gjennom fem år. Prosjektets hovedformål har vært «å belyse om styrings- og forvaltningssystemet fungerer i tråd med intensjonene» (Aasen, Møller, Rye, Ottesen, Prøitz og Hertzberg, 2012, s. 3).

I Delrapport 1 (Sandberg og Aasen, 2008) skriver forskerne om «*Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*». De retter oppmerksomheten mot reformdokumenter og Kunnskapsløftet som styringsreform. I studien har forskerne intervjuet 12 aktører på det statlige nivået om hvordan de oppfatter styringsdelen av Kunnskapsløftet. I sine funn peker forskerne på at det er uoverensstemmelser mellom «*reformens mål og intensjoner og aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger*» (Møller, Prøitz og Aasen, 2009, s. 11). Slik avsløres det uklarerheter knyttet til styringsdimensjon og ansvars plassering på det nasjonale nivået.

I Delrapport 2 «*styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*» (Møller, Prøitz og Aasen, 2009) bygger forskerne videre på resultatene fra Delrapport 1. De utvider datamaterialet med intervjuer fra underordnede nivåer, og undersøker hvordan rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene fungerer i praksis med en hovedvekt på arbeidet med de grunnleggende ferdighetene og vurdering. De finner at tilliten til skoleeier ikke er tilstrekkelig tilstede, og at forbindelseslinjene mellom nivåene i

¹³ Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Gruppen har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å gjennomføre underveisevalueringer av Kunnskapsløftet. Evalueringene følger ulike aspekter ved selve reformgjennomføringen og implementeringen (Sandberg og Aasen, 2008).

¹⁴ 1) Sandberg, N. og Aasen, P. (2008) «*Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og nivåer*», 2) Møller, J., Prøitz, T.S. og Aasen, P. (2009) «*Kunnskapsløftet – tung bør å bære?*», 3) Ottesen, E. og Møller, J. (2010) «*Underveis, men i svært ulikt tempo*».

¹⁵ Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T.S. og Hertzberg, F. (2012) «*Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?*»

skolesektoren ikke er holdbare. Forskernes funn tilsier at «... *verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok kommuniserer hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styre kvaliteten i skolen*» (Møller, Prøitz og Aasen, 2009, s. 10), og at Kunnskapsløftet som styringsreform slik synes å svikte. Spesielt blir det tungt for mindre og mellomstore kommuner å implementere de tiltakene reformen forespeiler.

I Delrapport 3 (Ottesen og Møller, 2010), «*Underveis, men i svært ulikt tempo*» får prosjektgruppen innsyn i ti ulike skoler etter tre år med Kunnskapsløftet. Her ønsker forskerne hovedsakelig å spore endringer i opplæringspraksisen til skolene i tilknytning til arbeidet med de grunnleggende ferdighetene for fag. Undersøkelsene baserer seg på datamateriale innhentet fra skolenivå, altså lærere og rektorer. Et av de mest sentrale funnene er at det eksisterer stor variasjon blant skolene i utvalget med tanke på hvor langt de har kommet i implementeringsprosessen av Kunnskapsløftet. Basert på utvalget finner prosjektgruppen at elementer om Kunnskapsløftet som innholdsreform er mer framtrødende nå enn tre år tidligere, men at elementer knyttet til reformens nye styring fortsatt ikke synes å ha kommet like langt. Lærerne og rektorene føler fortsatt et behov for klare styringssignaler og retningslinjer fra overordnede nivåer.

I den siste sluttrapporten (Aasen, Møller, Rye, Ottesen, Prøitz og Hertzberg, 2012) presenteres resultatene fra hele prosjektet. Konklusjonene fra de foregående delrapportene inkluderes for å «*belyse i hvilken grad og på hvilken måte Kunnskapsløftet som styringsreform er implementert og hvordan styringsreformen har bidratt til å realisere sentrale innholdselementer i reformen*» (Aasen et. al., 2012, s. 27).

Samlet sett var intensjonen med rapportene å se på hvordan de ulike nivåene i skolesektoren har arbeidet med å implementere reformen om Kunnskapsløftet. Hovedsakelig var utgangspunktet å se på Kunnskapsløftet som styringsreform fordi at den forutsatte et nytt styringssystem med ny rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene. Gjennom prosjektet som helhet har formålet vært å «*belyse om styrings- og forvaltningsnivåene fungerer i tråd med intensjonene*» (Aasen et. al., 2012, s. 3).

2.6.2. Lærerprofesjon og lærerprofesjonalitet

Annen forskning fokuseres nærmere rundt lærerprofesjon og lærerprofesjonalitet. Debatten rundt hvorvidt lærerne i det hele tatt kan defineres som fullverdig profesjon er stor, og gjør

seg gjeldende på den nasjonale så vel som den internasjonale arena (se f.eks. Etzioni 1969). Innenfor profesjonsdebatten er det også blitt foretatt analyser av hvordan lærerprofesjonalitet kan oppfattes ulikt av forskjellige aktører og nivåer av forvaltningen (se f.eks. Granlund, Mausehagen og Munthe 2011). I forbindelse med profesjonsforskning, foreligger det også en del forskning om autonomi; både om ulike profesjoners autonomi i forhold til statlig styring (se f.eks. Rubecksen 2010, Lægred, Roness og Rubecksen 2006 og Roness, Verhoerst, Rubecksen og MacCarthaig 2008), samt mer spesifikt om lærerautonomi (se f.eks. Barfield et.al. 2001 og Smith 2003).

I rapporten om «*Lærerprofesjonalitet i spenningsfeltet mellom policy og profesjon*» undersøker Granlund, Mausehagen og Munthe (2011) ulike forestillinger om lærerprofesjonalitet. Bakgrunnen for rapporten er at forskerne «*finder en økende bruk av profesjonsbegrepet både i Stortingsmeldingene og i Utdanningsforbundets dokumenter. Profesjonsbegrepet brukes i positiv forstand av alle aktørene, men hva som legges i begrepet og hva det knyttes til varierer derimot*» (s. IV). De vil gjennom sin analyse kartlegge hvordan lærerprofesjonalitet blir omtalt utenfra (av politikere og myndigheter), samt hvordan profesjonen ser seg selv. Rapporten ble utført på bakgrunn av tekstanalyser av eksisterende dokumenter, samt en kvantitativ analyse av to spørreundersøkelser¹⁶. Årsaken til at rapporten inkluderes i oppgaven er antakelsen om at ulike forståelser av lærerprofesjonalitet virker inn på debatten om lærernes autonomi. I tillegg vurderes lærerprofesjonalitet i rapporten ut i fra hvilke representasjoner av lærernes kunnskap, ansvar og autonomi som finnes i de ulike dokumentene, noe som er relevant i forhold til oppgavens avgrensning. I det følgende vil det først bli gitt et bilde over hvordan henholdsvis myndighetene og lærerprofesjonens selv anser profesjonsbegrepet. Profesjonsbegrepet framstilles her med hovedvekt på autonomi og frihet.

Lærerprofesjonalitet utenfra

I formidlingen av myndighetens syn på lærerprofesjonaliteten, tar rapporten utgangspunkt i tre Stortingsmeldinger¹⁷ og deres tilhørende innstillinger. Felles for alle er at det fokuseres mye på det aspektet som omhandler lærernes kunnskap. Kompetanse er et begrep som også ofte går igjen. Forfatterne referer til St.meld. nr. 11 og viser at myndighetene hevder at dårlige

¹⁶ Spørreundersøkelsene refereres i artikkelen til som LU-data, LærerUtdannerdata.

¹⁷ St.meld. nr. 48 (1996 – 1997) «*Om lærarutdanning*», St.meld. nr. 16 (2001 – 2002) «*Kvalitetsreformen. Om ny lærerutdanning. Mangfoldig – krevende – relevant.*» og St.meld. nr. 11 (2008 – 2009) «*Læreren. Rollen og utdanningen*».

resultater blant elevene kan skyldes for dårlig kompetanse blant lærerne; «*Løsningen (og ansvaret) knyttes i stor grad til lærerutdanningen og lærerne, og gjennomgående [i St.meld.] knyttes det en rekke egenskaper til hva som karakteriserer den gode læreren*» (s. 13).

I beskrivelsen av lærerrollen ser man også en viss utvikling av profesjonen. Granlund, Mausehagen og Munthe (2011) peker på at bildet av læreren har gått «*fra en allmennlærer som veileder, til en faglig spesialisert og forskningsinformert leder*» (s. 18). De tidligste meldingene vektlegger nettopp læreren som tilrettelegger for elevenes læring, mens det i meldingen fra 2009 poengteres at lærerrollen må utvides. For å styrke elevenes læringsutbytte må lærerne inneha faglig kompetanse, forskningsforankring og ledelseskompetanse. Det kommer også fram at lærerrollen ikke lenger kun skal knyttes opp mot elevene, men at lærerne nå i større grad skal delta i det kollegiale fellesskapet på skolen; «*Læreren skal være aktør i et profesjonelt fellesskap, og bidra i utviklingen av planer og i målrettet utviklingsarbeid*» (KD, 2009, referert i Granlund et.al., 2011, s. 14). Det kan synes at myndighetene med dette også ønsker å gi lærerne mer frihet og autonomi til å delta i - og påvirke arbeidet med - å utvikle skolen og undervisningen.

I forhold til økt autonomi og frihet, viser meldingene til at myndighetene har gitt lærerne mer frihet, men samtidig også festet grepet i form av økt kontroll. I stortingsmelding nr. 11 finner forfatterne at lærernes autonomi synes forsterket; «*lærerens profesjonelle frihet [er] utvidet samtidig som ansvaret for elevenes læringsutbytte er styrket*» (s. 21). Samtidig peker de på økt kontroll av elevresultater i form av opprettelsen av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (NKVS). «*Lærerne gis mer frihet og ansvar med hensyn til læreplanarbeid, men den eksterne kontrollen økes på elevresultater*» (s. 22).

Lærerprofesjonalitet innenfra

Ulike dokumenter¹⁸ fra Utdanningsforbundet danner grunnlaget for analysen når Granlund et.al. (2011) ser på hvordan medlemmene av lærerprofesjonen selv velger å definere egen profesjonalitet. I dokumentet fra 2002 hevder Utdanningsforbundet at læring og utvikling av elevene forutsetter at «*det pedagogiske personalet har faglig og pedagogisk kompetanse og stort nok profesjonelt handlingsrom*» (Utdanningsforbundet, 2002 sitert i Granlund et.al., 2011, s. 25). I tillegg til å innse nødvendigheten for et sterkere kompetansegrunnlag, sier

¹⁸ «*Politisk plattform*» 2002 og «*Politiske vedtak fra landsmøtet*» 2009.

Utdanningsforbundet at lærerne i tillegg er ansvarlig for å produsere ny kunnskap som et ledd i forbedringen av opplæringen; «*Som profesjon må vi ta ansvaret for vår særegne kunnskapsplattform og medvirke til at ny og relevant kunnskap utvikles, formidles og tas i bruk*» (s. 25). Videre argumenteres det for at lærerne selv må få «*bestemme hvilken forskning de tar i bruk*» (s. 25). Lærerprofesjonen anerkjenner altså myndighetenes krav om behov for økt kompetanse, men peker samtidig på at de må gis spillerom for å bruke den, samt mulighet til å bruke sitt profesjonelle skjønn til å påvirke kunnskapsgrunnlaget. I tillegg vektlegger Utdanningsforbundet at alt arbeid må ses i sammenheng med det faktum at lærerne står i et relasjonsforhold til elever og foresatte. Dette «*fremhever forståelsen av læreryrket som en relasjonsprofesjon og av læreren som en relasjonsarbeider*» (s. 27).

Utdanningsforbundets dokument fra 2009 har et stort fokus på ansvar, og forfatterne finner at ansvaret settes i forbindelse med elevenes læring. I forhold til en slik ansvarliggjøring understrekes det at lærerne må «*bruke det profesjonelle skjønn (...) og retten til å bruke den profesjonelle autonomi*» (s. 27). Samtidig gjør Utdanningsforbundet motstand mot ansvarliggjøring i form av kvalitetskontroll og resultatmåling. De hevder at slik kontroll ikke vil forbedre kvaliteten i skolen, men snarere heller undergraver profesjonen. De ønsker heller;

«Et godt styringssystem som setter kvalitet og målene som skal nås, fremst. Markedsøkonomisk tenkning og "brukerstyring" skal ikke definere hvordan utdanningssektoren skal styres og ledes. Styringssystemet må sikre godt samspill mellom nivåer og aktører. Profesjonens kunnskap og vurderinger skal være retningsgivende for hvordan den enkelte barnehage og skole skal drives (...) Forholdet mellom autonomi, styring og støtte kan være en skjør balanse, og målstyring gjennom kontroll og testing tillegges ofte for stor vekt»

(Utdanningsforbundet, 2009 sitert i Granlund et. al., 2011, s. 28).

Dette er tydelig en kritikk mot de eksterne kontrollmekanismene som er iverksatt. Likevel finner forfatterne ikke at profesjonen selv foreslår alternativer til det systemet som allerede eksisterer. Det kan tyde på at noe av utfordringene man nå står ovenfor er nettopp det å finne en balansegang i spenningsfeltet mellom lærernes autonomi og statlig kontroll.

Ulik forståelse av lærerprofesjonalitet

Det er ingen tvil om at læreryrket i rapporten anerkjennes som en profesjon, og lærerprofesjonalitet som begrep blir utelukkende benyttet i positiv forstand. Begge parter er

enig i hva «lærerens kunnskap» skal omhandle, samt at lærerne selv har et profesjonsansvar i forhold til kvaliteten i den norske skolen. Likevel poengterer Mausethagen, Granlund og Raaen (2011) i en oppfølgingsartikkel at det eksisterer et ulikt syn på lærerprofesjonalitet sett fra henholdsvis nasjonale myndigheter og Utdanningsforbundets side. Forfatterne løfter fram tre områder som spesielt belyser uenigheten i forståelsen av hva lærerprofesjonalitet innebærer; 1) ulik forståelse av «ansvar», 2) ulike syn på «forskningsbasert» kunnskap og 3) ulike syn på masterutdanning (Mausethagen et. al., 2011). I forhold til ansvarsbegrepet hevder forfatterne at Utdanningsforbundets forståelse bygger mer på det engelske begrepet om ”responsibility”; et begrep som vektlegger de etiske og moralske aspektene ved ansvar. Myndighetenes oppfatning baseres på begrepet om «accountability», en forståelse som fokuserer mer på å stille lærerne til ansvar for de handlingene de gjør. Slik sett lener Utdanningsforbundet og lærerne seg på en profesjonell forståelse av ansvar i motsetning til myndighetenes mer kontrollorienterte oppfatning av begrepet. Forfatterne argumenterer videre for at dette også kan forstås som et uttrykk for «*motstand mot nye styrings- og kontrollmekanismer, et instrumentelt læringssyn og overdrevne dokumentasjonskrav*» fra lærernes side (Mausethagen et. al., 2011, s. 3).

2.6.3. *Studiens relevans*

Oppgaven har hittil presentert en del av allerede eksisterende forskning på feltet. Det finnes en betydelig mengde litteratur og forskning på skolereformer og lærerprofesjonalitet.. Innfallsvinklene er derfor mange og omfanget av materiale svært omfattende. Litteraturen presentert viser også at det eksisterer forskning både rundt Kunnskapsløftet som styringsreform, samt rundt læreren som aktør i skolesektoren. Likevel finner jeg rom for denne oppgavens problemstilling og tematikk. Undersøkelsene gjort fra NIFU STEP har i stor grad fokusert på forvaltningsnivåene og skoleleder, men mindre vektlagt lærernes holdninger. Som et bidrag til feltet anser jeg derfor en studie fokusert rundt lærernes egne oppfatninger for å være aktuelt. Hvordan lærerne anser sin mulighet til å utøve sin profesjon og tilhørende autonomi i det nye styringssystemet, er etter min mening interessant. Dette fordi det er lærerne som i siste instans skal gjennomføre den politikken som vedtas implementert på det nasjonale og det kommunale nivået.

Kapittel 3 - Teori

Profesjonsteori, bakkebyråkrati og flernivåstyring

Læreryrket er et komplisert og komplekst yrke. I sitt virke må lærerne innta flere ulike roller i løpet av en skoledag. Først og fremst skal de være undervisere og pedagoger for elevene, samtidig som de må opptre som omsorgspersoner. De skal være kollegaer for andre lærere på skolen og slik være samarbeidspartnere i et fellesskap. Videre har de et ansvar i forhold til virksomheten – skoleleder og skoleeier – og i siste instans skal de være forvaltere av overordnet regelverk og skolepolitikk gitt fra nasjonalt nivå. Samtidig må de være tro mot egen profesjon og de forpliktelser de har gjennom denne. Sammenlagt utgjør disse aspektene noe av grunnlaget for det som forbindes med det å være en lærer.

Med bakgrunn i de ulike rollene lærerne må innta, er det sannsynlig at de møter press og forventninger fra flere hold. Det er mange hensyn å overveie, noe som følgelig påvirker lærernes atferd og beslutningstaking. Dette kapitlet vil belyse ulike aspekter ved lærernes rolle og yrke; hva er det som gjør læreryrket så krevende? Gjennom både profesjonsteorier og teorien om bakkebyråkrati vil oppgaven gi en illustrasjon av læreren som aktør i det norske skolesystemet. Fokus vil være på den profesjonelle lærer som en del av et byråkratisk system, samt utfordringer knyttet til lærerrollen dette medfører.

Samtidig er argumentet at skolen som arena for lærernes yrkesutøvelse må plasseres i en bredere sammenheng. For å bedre kunne forstå hvordan nasjonale myndigheter styrer den norske grunnskolen, er det avgjørende å definere den konteksten skolen og derfor også lærerne befinner seg i. Kapitlet inkluderer derfor også teori om flernivåstyring. Perspektivet åpner opp for å se på forholdet mellom ulike nivåer i skolesektoren, samt hvordan samarbeid og samordning mellom dem påvirker lærernes profesjonsutøvelse. Videre vil perspektivet åpne for å se på hvordan forholdet mellom styring og autonomi utspiller seg i praksis.

3.1. Profesjonsteori

«I samma ögonblick som vi börjar ställa frågor om utvecklingen av yrkesgruppers arbetsvillkor och status konfronteras vi med professionsbegreppet» (Stenlås, 2009, s. 35).

Sentralt i denne studien om lærerne står begrepet og forståelsene om autonomi og styring. For å kunne forstå og beskrive hvordan lærerautonomien har utviklet seg – samt hvordan den er i dag – er det vesentlig å se nærmere på profesjonsforståelsen, nettopp fordi lærernes autonomi springer ut av profesjonsidealet.

3.1.1. Hva er en profesjon?

Det eksisterer flere ulike teoretiske utgangspunkt for å studere profesjoner. Erichsen (1996) nevner fortrinnsvis tre tradisjoner på profesjonsforståelsen; 1) det klassiske perspektivet, 2) maktperspektivet og 3) det historisk-sosiologiske perspektivet.

Det klassiske perspektivet angis fra begynnelsen av 1930-årene. Her ble profesjoner ansett som «*organiserte sammenslutninger av eksperter som anvendte esoterisk kunnskap. De hadde velutviklede ordninger for opplæring, de hadde formelle adgangsreguleringer til yrket, og de utformet gjerne en etisk kodeks for yrkesutøvelsen*» (Erichsen, 1996, s. 24). Den klassiske tradisjonen benevnes også ofte som «trekkteori». Navnet tilsier at yrkesgrupper må bære i seg visse trekk for å kunne betegnes som en profesjon. Beaton (2010) refererer til arbeid gjort av Cheetham og Chivers (2005) der sistnevnte har utarbeidet en liste¹⁹ med karakteristikk som kjennetegner profesjoner. De hevder at en profesjon;

- «*confers status within society*
- *organizes itself into some sort of professional body*
- *is learned – i.e., requires prolonged and specialized training and education*
- *is altruistic (oriented towards service rather than profit)*
- *offers autonomy within the job role*
- *is informed by an ethical code of some kind*
- *is non-commercial*
- *has collective influence within society*
- *is self-regulatory*
- *is collegial*
- *is client-focused*»

(Cheetham og Chivers, 2005, s. 20 referert i Beaton, 2010, s. 4).

I tillegg til de nevnte karakteristikkene, poengterer Nygren (2004) at det stilles krav til selve profesjonsutøverne. En profesjonell aktør skal ikke påvirkes av egne interesser, skal ha

¹⁹ Det er viktig å understreke at oversikten ikke er uttømmelig eller endelig i forhold til alle profesjoner, men at den kan være et nyttig verktøy i profesjonsstudier.

klientens velferd som mål, samt et mål om likebehandling for alle klienter. Generelt skal profesjonene anses som bærere av «*samfunnets kulturelle tradisjon, dets vedlikehold og videreutvikling*» (Parsons, 1968 referert i Nygren, 2004, s. 39).

Eckhoff (1967) sin forståelse kan sies å ha forankring i det klassiske profesjonsbegrepet skissert ovenfor. Han definerer profesjoner slik;

«... en akademisk utdannet yrkesgruppe, f.eks. leger, prester, jurister, ingeniører, lektorer etc. Profesjonsutøverne står i et særlig forhold til vitenskapene for så vidt som de er utdannet ved anstalter hvor det drives vitenskap, og for så vidt som de utnytter den viten de har fått der i sin praktiske virksomhet»

(Eckhoff, 1967, s. 67).

Her ser vi at profesjonen springer ut av en utdanning med base i konkret viten og kunnskap. Dette skaper et eksklusjonskriterium som gjør at yrkesutøvelsen kun kan ivaretas av profesjonen selv. Torgersen (1972) forklarer monopolsituasjonen slik; «*... når en bestemt langvarig formell utdanning erverves av personer som stort sett orientert mot måloppnåelse av bestemte yrker, som i følge av sosiale normer ikke kan fylles av andre personer enn de med denne utdanninga*» (s. 10). Videre gjennomfører profesjonsutøveren sine arbeidsoppgaver «*rimelig autonomt med basis i den enkeltes kunnskaper og oppfatninger om og forventninger til yrkesutøving*» (Groven, 2007, s. 33).

Innenfor maktperspektivet ligger fokus på forholdet mellom makt og kunnskap. Perspektivet «*søker å belyse hvordan makt kan føres tilbake til formell kodifisert kunnskap*» (Eikill, 2009, s. 12). Gjennom formell utdanning danner de profesjonelle aktørene et kunnskapsgrunnlag forbeholdt medlemmer av profesjonen. Å ha monopol på slik kunnskap vil følgelig gi profesjonen makt da personer utenfor profesjonen ekskluderes fra samme innsikt og viten. Brukerne/klientene av profesjonen vil derfor stå i et avhengighetsforhold til profesjonen og dens medlemmer. Eikill (2009) referer til Freidson (1986) når hun understreker at «*kunnskap er en kilde til makt, men ikke nødvendigvis makt i seg selv*» (Eikill, 2009, s. 12).

Andrew Abbott ser i sin teori «*System of professions*» på profesjon og profesjonsutvikling i et historisk-sosiologisk perspektiv. Han definerer profesjon slik; «*Professions are exclusive occupational groups applying somewhat abstract knowledge to particular cases*» (Abbott, 1998, s. 8). Her hevder han at relasjonen mellom yrkesgrupper er med på å danne etableringen av profesjoner, og at «*en profesjon kan defineres gjennom sitt forhold til andre, og det er denne kampen med å få kontroll over bestemte arbeidsområder, som også fører profesjonene i*

konkurransen og konflikten med hverandre» (Abbott 1988 i Reime, 2008, s. 36). Videre hevdes det innenfor denne tradisjonen at kontroll og jurisdiksjon over arbeidsområder avhenger av det kunnskaps- og ferdighetsmonopolet profesjonen har ervervet. Profesjonen får gjennom jurisdiksjonen eksklusive rettigheter til det arbeidsområdet profesjonen befinner seg innenfor, og kan med dette gjøre krav på monopol på praksis, samt at den har rett til selvregulering og kontroll. Samtidig problematiserer Abbott profesjonenes forhold til det arbeidet de skal utføre. Han hevder at nevnte forhold ikke nødvendigvis alltid er like simpelt;

«...There is a map of tasks to be done and an isomorphic map of people doing them. Function is structure. But the reality is more complex; the tasks, the professions, and the links between them change continually. To some extent, these changes arise beyond the professional world. Technology, politics and other social forces divide tasks and regroup them»

(Abbott, 1988, s. 35).

Slik poengterer han at eksterne faktorer spiller inn og har sterk påvirkningskraft på profesjonens interne virke. Spesielt interessant for oppgavens tematikk er fokuset på den påvirkningskraften det politiske landskapet har på profesjonen.

3.2. Lærerprofesjonen og byråkratiet

Oppgaven har tidligere argumentert for at det er mulig å se på skolen i et flernivåperspektiv. Til tross for at skolen gjennom Kunnskapsløftet har blitt tildelt økt lokal handlefrihet og desentralisert myndighet, befinner de seg i et hierarkisk styringssystem der kommunen som skoleeier og nasjonale myndigheter er overordnede nivåer. Lærerne befinner seg derfor – som de fleste andre yrker ellers i samfunnet – innenfor *«organisatoriske og administrative rammer som legger større eller mindre begrensninger på deres handlefrihet, tildeler mer eller mindre beslutningsmyndighet, strukturerer informasjon ...»* (Stjernø, 1981, s. 78). Dette gjelder også for lærerne som profesjonelle aktører. Videre viser Stjernø (1981) til undersøkelser som hevder at *«profesjonelle i byråkratiske organisasjoner (...) opplever at deres faglige yrkesutøvelse blir hemmet og begrenset av organisasjonens regler»* (s. 111). Med dette som utgangspunkt kan det være interessant å se nærmere på hvilke problemstillinger og spenninger som oppstår når lærerprofesjonen utøver sitt arbeid innenfor rammene av en byråkratisk struktur. Hvordan påvirker de organisatoriske og administrative strukturene lærernes profesjonelle autonomi? Og på hvilke måter legger nasjonalt gitte regler og lovverk føringer

på lærernes profesjonsutøvelse? Det kan være aktuelt å se nærmere på hvordan profesjon og byråkrati kolliderer på hovedsakelig to punkter; 1) «*det profesjonelle skjønn mot den byråkratiske regelorientering*» og 2) «*autonomi i beslutninger mot hierarkisk styring og kontroll*²⁰» (Stjernø, 1981, s. 107). Mens det første punktet er hensiktsmessig i et mer generelt og overordnet perspektiv, antas punkt 2) å være noe mer konkret i forbindelse med framstillingen av spenningen mellom lærernes autonomi og statlig styring og kontroll. Når profesjon her skal diskuteres, inkluderes elementer fra oppgavens tidligere diskusjon om begrepene autonomi og statlig og styring og kontroll.

3.2.1. Profesjonelt skjønn og byråkratisk regelorientering

I Stjernøs (1981) analyse av sosialarbeiderprofesjonen trekkes det frem fire konflikter som særlig fremtredende i møtet mellom profesjon og byråkrati. Spesielt to av disse kan relateres til denne oppgavens problemstilling om lærernes mulighet til handlefrihet versus statlige myndigheters regelorientering;

«Den profesjonelle beslutningsmodellen er preget av individuelle konsekvensvurderinger og klientorientering. Den byråkratiske beslutningsmodellen er derimot preget av regelorientering»

(Stjernø, 1981, s. 108).

I denne oppgavens sammenheng, er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig å se på skolen og skolesystemet som et byråkrati. Snarere kan det være aktuelt å se på hele styringssystemet skolen og lærerne er en del av som en form for byråkrati. Det er innledningsvis viktig å poengtere at det i et så komplekst system åpenbart må foreligge visse retningslinjer og regler. Spørsmål som reiser seg dreier seg snarere om i hvilken grad disse eventuelt kan virke begrensende på lærernes mulighet til å utøve profesjonelt skjønn.

Jessen (2005) peker i sin rapport på at profesjonelle aktører ansatt i såkalte velferdsyrker er avhengig av muligheten til å utøve skjønn, vel og merke innenfor gitte rammeverk. Hun sier videre at det er en ren strukturell nødvendighet for hele systemet. Dette skyldes nettopp det faktum at mange velferdsyrker – herunder lærerprofesjonen – består av oppgaver og vurderinger som ikke kan standardiseres. Individuelle forhold og konkrete situasjoner gjør at

²⁰ Stjernø bruker sosialarbeidere som utgangspunkt i sin diskusjon om profesjon og byråkrati. Det argumenteres for at de samme spenningene i hans arbeid kan være relevante i forhold til lærerprofesjonen.

yrkesutøverne er avhengige av å kunne få bruke skjønn i ulike tilfeller. Regelverk må derfor ikke være av slik begrensende karakter at læreren ikke kan tilpasse seg selv og sin yrkesutøvelse den enkelte situasjon. Nasjonale myndigheter anerkjenner behovet for en mer differansiert og tilpasset skole. Gjennom Kunnskapsløftet formidler de at lærerne må få en større mulighet til å benytte sin kompetanse og sitt skjønn til å tilpasse undervisningen til den enkelte elev. Det uttrykkes slik;

«Både 'teoritrotte' og 'teoritørste' elever skal møtes med respekt. Hvis vi behandler alle likt, skaper vi større ulikhet. Å ta hensyn til forskjeller er krevende, men samtidig norsk skoles største utfordring. Det krever holdningsendringer, men også kunnskap, kompetanse og muligheter for lærerne i det daglige arbeid»

(KUF, 2004, s. 4).

Samtidig som det må gis rom for skjønn, er det viktig å gjenkjenne bakgrunnen for behovet for regelverk i forvaltningen. Da Max Weber skisserte idealbyråkratiet var noe av hovedpoenget at byråktiapparatet *«skulle være forutsigbart, underlagt politisk kontroll og med lik behandling av like tilfeller»* (Østerud, 1996, s. 76). Dette for både å sikre effektivitet, samt sørge for likebehandling blant borgerne. Slik er også tilfelle i skolen i dag. Alle elever skal behandles likt i den forstand at alle får tilgang til undervisning tilpasset individuelle behov og forutsetninger (KUF, 2004). Likebehandlingsprinsippet kan slik sies å være en positiv konsekvens ved regelorienteringen vektlagt i byråkratiteorien. Spørsmålet er derfor ikke om hvorvidt regelverk og lovverk i skolen er overflødig og uviktig, heller er det viktig å se mer inngående på hvordan overordnet regelverk og profesjonelt skjønn kan balanseres.

3.2.2. Profesjonell autonomi og byråkratisk styring og kontroll

Norge har en forvaltningstradisjon som bygger på mye bruk av faglig og profesjonelt skjønn, spesielt innenfor velferdsyrker. Derfor har det også vært sedvane at nasjonale myndigheter delegerer oppgaver til institusjoner som for eksempel skole (Sivesind, 2009). Da det ble aktuelt med ny skolereform på 2000-tallet var hensikten å gi profesjoner tilbake noe av den autonomien de hadde mistet med tidligere reformer. Kunnskapsløftet som styringsreform vektlegger derfor mål- og resultatstyring og forventningsstyring. Med dette prioriterer staten rammebevilgninger, informative virkemidler, tilsyn og evaluering (Sandberg og Aasen, 2008). Hensikten er at beslutninger og gjennomføring skal tas så langt ned i det hierarkiske systemet som mulig for å kunne styrke det lokale selvstyret og dermed også aktørene på lokalt nivå.

Målene og forventningene defineres på nasjonalt nivå, men lokale aktører skal ha autonomi og tillit til å realisere disse. Slik sett er Kunnskapsløftet en reform med intensjoner om å myndiggjøre lokale aktører i skolen, herunder også lærerne (Møller, Prøitz og Aasen, 2009).

Til tross for et løfte om økt autonomi og frihet, er det tegn som tyder på at den offentlige legitimiteten til skolen som institusjon er svekket. Dette skyldes hovedsakelig kvalitetssvikt og svake læringsresultater. En konsekvens er at kontrollen med skolen ønsket skjerpet, noe som igjen kan medføre begrensninger i lærernes autonomi (Sivesind, 2009).

I forbindelse med profesjon og byråkratisk styring og kontroll identifiserer Stjernø (1981) spenningen slik;

«Den profesjonelle yrkesutøvelsen forutsettes å skje autonomt – dvs. at den enkelte (...) selv treffer beslutninger ut fra eget faglig skjønn. Ansatte i byråkratiet blir derimot kontrollert av en overordnet med myndighet til å sette til side de faglige vurderingene»

(Stjernø, 1981, s. 108).

I sin artikkel refererer Stjernø hovedsakelig til byråkratisk kontroll som supervisjon; overordnede passer på at underordnede i organisasjonen følger de lover, regler og rutiner som eksisterer innad i organisasjonen. En slik forståelse vil ikke være dekkende i forhold til denne studien. I forbindelse med lærerautonomi og statlig styring vil det være mer aktuelt å forstå byråkratisk kontroll som målstyring i form av læreplaner og grunnleggende ferdigheter, samt resultatkontroll i form av det nasjonale kvalitetsutviklingssystemet og elevresultater fra de nasjonale prøvene og kartleggingsprøvene.

I tilknytning til diskusjonen om lærerne som aktører i et byråkrati, vil lærerne som bakkebyråkrater diskuteres i det følgende. Med utgangspunkt i Lipsky (1980) sine teorier om bakkebyråkrati ønskes en forståelse av hvordan lærerne selv oppfatter sin egen hverdag.

3.3. Bakkebyråkrati

Sentralt i oppgaven er som nevnt diskusjonen rundt lærernes posisjon i spenningsfeltet mellom autonomi og statlig styring. Med lærerens stilling i skolesystemets hierarki i bakhodet kan det være hensiktsmessig å se på teori som tillater en forståelse av hvordan de selv – i bunnen av det offentlige forvaltningssystemet – oppfatter sin egen virkelighet. Lipsky (2010)

introduserte i 1980 teorien om bakkebyråkrati og dermed også bakkebyråkrater. I det følgende vil oppgaven presentere denne teorien med hovedvekt på hvordan ansatte i bakkebyråkratier har mulighet til å ta beslutninger, samt hvordan bakkebyråkratier og deres ansatte kan styres.

I forhold til teorien om bakkebyråkrati knyttes det ulike forventninger til hva det kan avdekke. Hovedsakelig ønskes en bedre forståelse av individet i systemet – læreren i skolen. Hvordan påvirker skolesystemets organisering og struktur lærernes rolle og yrkesutøvelse? Hvilke muligheter har lærerne som aktører i bakkebyråkrati for å utøve skjønn og autonomi? Og hvilke styringsalternativer har nasjonale myndigheter til rådighet? I forbindelse med styring refereres det spesielt til om hvordan nasjonale myndigheter eventuelt legger føringer på lærernes arbeidsoppgaver og hvordan de nasjonalt gitte rammene har styrende effekt på selve opplæringen og derfor også for lærernes mulighet til autonomi i sitt arbeid.

Teorien om bakkebyråkrati illustrerer også godt flere av utfordringene lærerne møter i sin hverdag. Utilstrekkelige ressurser i form av for høy arbeidsmengde i forhold til tid og uklare mål og forventninger er aspekter som også tydelig preger lærernes yrkesutførelse (Lipsky, 2010). I tillegg viser teorien problemer knyttet til det å styre skolen. Med bakgrunn i kompleksiteten lærernes arbeid preges av, samt de individuelle hensynene som må tas, er det åpenbart ikke mulig å lage retningslinjer og reglement som fanger alle situasjonene som oppstår i skolen. En foreløpig forventning her er at nasjonale myndigheters vanskeligheter med å styre lærernes arbeid resulterer i et økt behov for kontroll i form av rapporteringer, evalueringer og resultatmålinger.

Som nevnt blir den offentlige politikken til som et resultat av både nasjonalt gitte lover og regler, samt hvordan disse realiseres i praksis av bakkebyråkratene. En forventning er derfor at teorien om bakkebyråkrati kan tilby en bedre forståelse av hvordan yrkesutøvelsen og lærernes profesjonspraksis har hatt innvirkning på lærerautonomien slik den er i dag. Hva skjer når styringsgivende dokumenter og reguleringer forplanter seg nedover i skolehierarkiet? Hvordan tolker lærerne dokumentene, og hvordan brukes de i praksis i skolen? Lipskys teori vil åpne for at skjønnsbruk og gitte måter å handle på har påvirket skolepolitikken og skolens virksomhet. Videre setter bakkebyråkratiet rammer for medlemmenes handling og atferd, både gjennom virksomhetens visjoner og mål. Spørsmål som her gjør seg gjeldende, er hvorvidt målene og midlene for å nå disse er godt nok definert av overordnede myndigheter. Er rammene tydelige? Og eksisterer det klare strategier for

måloppnåelse? En foreløpig antakelse er at etablerte rutiner og sedvane for håndtering av arbeidsoppgaver og instruksjoner også har innvirkning på hvordan lærerne utøver sin rolle.

3.3.1. Skolen som bakkebyråkrati og læreren som bakkebyråkrat

Lærerne kan sies å være skolens, skolesystemets og statlig skolepolitikks ansikt utad. Det er lærerne elevene og deres foresatte møter og skal forholde seg til gjennom hele skoleforløpet. Og det er lærerne som i første rekke formidler og gjennomfører de nasjonalt gitte kravene for grunnskoleutdanningen. Lærerne er slik skolens viktigste ressurs. Samtidig er lærerne ”nederst” i skolesystemets hierarki og må følge krav og retningslinjer fra overordnede nivåer. Politikk blir besluttet og implementert gjennom et top-down perspektiv der den klassiske byråkratimodellen og hierarki står sentralt. Lærerne vil her bli oppfattet som å være regelstyrt og politikk implementeres som et direkte resultat av politiske beslutninger (Grung, 2008). I kontrast til dette perspektivet er bottom-up perspektivet. Dette perspektivet er utgangspunktet for teorien om bakkebyråkrati, og hovedfokus er på individuelle handlinger der lærerne forstås som «*handlende individ innenfor en spesifikk og strukturelt definert kontekst*» (Grung, 2008, s. 15).

I dette kapittelet vil skolen representere den strukturelle definerte konteksten og byråkratiet læreren som bakkebyråkrat arbeider innenfor. Med bakkebyråkrati forstås «*the schools, police and welfare departments, lower courts, legal services offices, and other agencies whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions*» (Lipsky, 2010, s. xi). Offentlige virksomheter og organisasjoner som har et betraktelig antall ansatte bakkebyråkrater kan slik forstås som bakkebyråkratier. Videre definerer Lipsky (2010) bakkebyråkrater som offentlig ansatte «*...who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*» (Lipsky, 2010, s. 3). De er førstelinjerepresentanter for offentlig forvaltning og er de første brukerne av offentlige tjenester møter. Videre er bakkebyråkratene ansvarlig for å ta skjønnsmessige vurderinger og beslutninger sammen med – og for – brukere. Skjønn blir slik en forutsetning for at de kan utføre sitt arbeid. Lipsky (2010) begrunner behovet for skjønnsutøvelse i den uforutsigbare konteksten bakkebyråkratene ofte jobber innenfor. For det første vil deres handlinger avhenge av situasjonen; læreren må tilpasse sin handling til læringskonteksten, samt den individuelle elev. For det andre må vurderingene tilrettelegges den menneskelige dimensjonen i situasjonen;

læreren må ta hensyn til den unike elev. Slik må bakkebyråkratene i sin skjønnsutøvelse ta beslutninger i en balanse mellom likebehandling og nøytralitet på den ene siden, og situasjon og mennesket på den andre. «*Equal treatment may require treating people differently to achieve equal results, particularly when responding to diverse populations*» (Lipsky, 2010, s. 232). Skjønnsaspektet utgjør sammen med bakkebyråkratenes relative autonomi grunnlaget for deres rolle som iverksettere og produsenter av offentlig politikk (Lipsky, 2010).

I tillegg til de skisserte karakteristikene, er det mulig å definere flere kjennetegn ved bakkebyråkratenes arbeidsforhold på generell basis. Ressursene er konstant utilstrekkelige i forhold til arbeidsmengden og brukerne er ofte ufrivillige. Videre er virksomhetens mål ofte flertydige, vage og selvmotsigende, samt at måloppnåelse kan være vanskelig å måle.

3.3.2. Utilstrekkelige ressurser

Et generelt kjennetegn ved bakkebyråkrater er at arbeidet i høy grad er preget av usikkerhet. Dette skyldes kompleksiteten i situasjonene som skal håndteres, samt at beslutninger må tas i hurtig tempo. Et slikt tidspress sammen med en uforholdsmessig høy arbeidsmengde ofte gjør det vanskelig å vurdere beste mulige handlingsmåte. Den begrensede ressurstilgangen setter slik grenser for kvaliteten på ytelsene bakkebyråkratene kan gi sine brukere (Lipsky, 2010).

Skolens virksomhet, som de fleste andre bakkebyråkratier, er preget av manglende ressurser i form av tid og arbeidsmengde. Mens nasjonale myndigheter avgjør og angir de lovverk, retningslinjer og læreplaner gjeldende for opplæringen, er det skolen og lærerne som må balansere tid og arbeidsmengde innenfor de gitte rammene. Som førstelinjes bakkebyråkrater er det lærerne som best ser hvordan ressursene bør prioriteres, og deres oppgave vil da bli å legge egen arbeidsinnsats der behovet er størst (Solheim og Øvrelid, 2001). Dette fører i mange tilfeller til at bakkebyråkratene ikke får utført arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte, verken i forhold til brukerne eller arbeidskravene (Lipsky, 2010). Videre hevder Lipsky at organisatoriske aspekter ved virksomheten kan virke begrensende på ressursene. Han nevner utfylling av skjema og generelt papirarbeid som et eksempel. Etter hvert som slike byråkratiske elementer får innpass i arbeidshverdagen, vil bakkebyråkraten i enda mindre grad ha tid til sine brukere (Lipsky, 2010).

3.3.3. Motstridende og tvetydige mål

«[A]lmost every writer on educational administration notes...the problem of...the multiplicity, ambiguity, and diffuseness of goals» (Willis Hawley sitert i Lipsky, 2010, s. 40). «Is the role of public education to communicate social values, teach basic skills, or meet the needs of employers for a trained work force?» (Lipsky, 2010, s. 40). Slike utsagn tydeliggjør bakkebyråkratienes problem med tvetydige mål, og dermed også bakkebyråkratenes dilemmaer angående prioritering av arbeidsoppgaver. Videre vanskeliggjør uklare mål bakkebyråkratenes oppfatning om hva som forventes av dem. Deres egne tolkninger stemmer ikke alltid overens med andre kollegaer, ledelse og/ eller organisatoriske mål, og det blir bakkebyråkratenes oppgave å ta stilling til hva som forventes i det enkelte tilfellet (Solheim og Øvreliid, 2001). De blir stående i et krysspress mellom ulike hensyn, og det er spesielt tre konflikter som gjør seg gjeldende i situasjoner der bakkebyråkratene ikke har klare rolleforventninger;

1. «Client- centered goals conflict with social engineering goals
2. Client- centered goals conflict with organization-centered goals
3. Goals conflict because street-level bureaucrats' role expectations are communicated generally through multiple conflicted reference groups»

(Lipsky, 2010, s. 41).

Konflikt oppstår i tilfeller der bakkebyråkraten må velge mellom klientorienterte mål og samfunnssosiale behov (social engineering). Skal læreren legge opp grunnutdanningen mot elevene som enkeltindivider, eller skal opplæringen være mer orientert mot samfunn og borgerskap? (Lipsky, 2010). Problemer oppstår også når klientorienterte mål kolliderer med organisatoriske mål. Ofte kan det være vanskelig å behandle brukerne som enkeltindivider, samtidig som krav om hurtighet, kostnadseffektivitet og måloppnåelse skal oppfylles. Bakkebyråkratene må derfor «find a way to resolve the incompatible orientations toward client-centered practice on the one hand and expedient and efficient practice on the other» (Lipsky, 2010, s. 45). Den siste type konflikt Lipsky viser til, er den som oppstår når målkonflikter og tvetydighet til bakkebyråkratiet oppstår som et resultat av ulike forventninger fra samfunnet. Når signalene fra samfunnet er delte og skiftende, er det større sjanse for at bakkebyråkratiet og deres ansatte opplever rollekonflikter i sitt arbeid (Grung, 2008 og Lipsky, 2010).

Mens flere forskere hevder at underordnede i stor grad utfører arbeidet sitt i tråd med det som forventes av dem fra overordnede, problematiserer Lipsky (2010) dette aspektet. Han peker på at bakkebyråkratenes gjennomføring av mål og krav ikke alltid stemmer overens med det resultatet overordnet ledelse i utgangspunktet hadde sett for seg. I enkelte tilfeller kan dette skyldes misforståelser mellom nivåer, men Lipsky (2010) sier at dette også kan skyldes at bakkebyråkraten ikke er enig i ledelsens målsetning(er)

3.3.4. Bakkebyråkrati og autonomi

I følge Lipsky kan bakkebyråkratene påvirke offentlig politikk på to måter; de utøver skjønn i beslutninger som omhandler brukerne, samt at deres individuelle handlinger samlet sett utgjør atferden til virksomheten de tilhører. Bakkebyråkraters rolle som beslutningstakere avhenger videre av deres høye grad av mulighet til å utøve skjønn, samt deres relative autonomi fra organisatorisk autoritet (Lipsky, 2010). Som ansatte i offentlig forvaltnings førstelinje er de bindeleddet mellom den offentlige virksomheten og brukerne av denne. Gjennom en slik posisjon vil bakkebyråkratenes egen tolkning av politikken være med på å forme det endelige politiske resultatet. I forhold til lærerautonomi er dette elementet svært sentralt. I forlengelse av Lipskys argument skal lærerne i sin yrkesutøvelse ha en viss mulighet til å selv forme den skolepolitikken som iverksettes. Dette fordi at bakkebyråkrater – i motsetning til underordnede i de fleste andre organisasjoner – *«have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies»* (Lipsky, 2010, s. 13). Deres handlingsrom uttrykkes slik å være stort, noe Lipsky begrunner med at skjønnsutøvelse og autonomi er en avhengig og nødvendig faktor for ansatte offentlig forvaltning.

«Street-level bureaucrats seem to have a great deal of discretionary freedom and autonomy. This is particularly true of the many publicly employed semi-professionals like teachers and workers who secure a degree of the autonomy allowed to professional workers. Although they work within a bureaucratic structure, their independence on the job is fairly extensive, and discretionary decision-making is one component of their independence»

(Lipsky, 1980, s. 197 sitert i Jessen, 2011, s. 30).

Solheim og Øvreid (2001) skiller mellom to forskjellige typer skjønn; administrativt skjønn og profesjonelt skjønn. Disse to utgjør to prinsipielt ulike måter å arbeide på. Det

administrative skjønnnet innebærer en vurdering av om hvorvidt brukere har krav på materielle og økonomiske goder. Slike vurderinger må ha basis i lover og regler. Profesjonelt skjønn springer ut av den profesjonen en person er medlem av. Beslutninger tas på bakgrunn av profesjonell utdanning, profesjonens vitenskapsbase og kompetanse. Regler og rutiner danner grunnlaget for vurdering også her, men sakene er ofte kompliserte, de inkluderer mennesker og beslutningene profesjonsutøverne må ta krever derfor mye fleksibilitet og skjønn. I tilfeller der bakkebyråkrater også innehar en profesjonsstatus er det slik nærmest en selvfølge at arbeidet i stor grad preges av skjønn og autonomi. Slike offentlig ansatte er snarere forventet å ta beslutninger med base i faglig kompetanse og vitenskap (Lipsky, 2010).

3.3.5. *Hvordan styre bakkebyråkrati?*

Til tross for at bakkebyråkratene innehar en stor del av både autonomi og frihet i sin yrkesutøvelse – og lærerne med sitt profesjonelle skjønn – er de en del av en byråkratisk organisasjon og må derfor handle innenfor visse rammer. De må følge direktiver og regler gitt ovenfra, samt praksiser i eget yrke. I tillegg påvirkes bakkebyråkratenes beslutninger av normer og regler i samfunnet for å oppnå legitimitet for sitt virke. Sammenlagt utgjør disse elementene grunnlaget for de standardiseringene og rutinene som igjen betegner de rammene bakkebyråkrater må arbeide innenfor (Lipsky, 2010).

Ut i fra et strukturelt perspektiv vil styring av organisasjoner delvis kunne skje gjennom utforming av organisasjonsstruktur og organisasjonens omgivelser (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2009). Det er videre mulig å se på det politisk-administrative systemet skolen befinner seg i som et hierarki. En slik forståelse forutsetter en struktur preget av over- og underordningsrelasjoner og makt og ansvar samles hos den øverste ledelsen i hierarkipyramiden. For at samhandling mellom nivå skal fungere er det avgjørende at det eksisterer «*interessesammenfall mellom overordnede og underordnede instanser, siden kunnskapen om mål- middelsammenhengene er klare og basert på enighet*» (Ramslien, 2006, s. 12). Rubecksen (2009) argumenterer i sin oppgave for at måten autoritet og myndighet er distribuert på gjennom hierarkiske nivåer er avgjørende for hvordan autonomi utspiller seg i praksis. I tilfeller der underordnede enheter er relativt uavhengige, er det vanlig å forvente en relativt stor grad av autonomi. Dette skyldes at de formelle styringsinstrumentene er fortynnet, avstanden mellom nivåene er store og at politiske signaler er svakere (Rubecksen, 2009). Problemstillingen blir da her om hvorvidt skolen kan anses som en uavhengig enhet i

skolesystemet. Lærernes mulighet til å utøve sin profesjonelle autonomi avhenger slik av forholdet mellom nasjonalt nivå og skolen de er ansatt hos.

Som leverandører av offentlige tjenester er bakkebyråkrater ofte i sentrum for politiske kontroverser og debatter. De står i et krysspress mellom brukernes krav vedrørende kvaliteten på tjenestene som ytes på den ene siden, og ledelsens og organisasjonens krav om effektivitet og måloppnåelse på den andre. Dilemmaet oppstår fordi bakkebyråkratenes arbeid «*orient and provide the social (and political) contexts in which people act. Thus every extension of service is accompanied by an extension of state influence and control*» (Lipsky, 2010, s. 4). Og nettopp fordi tjenestene som tilbys er offentlige og derfor må oppfylle kravet om likhet og likebehandling, er det avgjørende at det eksisterer juridiske direktiver og administrative regler som et overordnet grunnlag for beslutningstaking (Prottas, 1979). Kun slik kan systemet framstå som «lawful» (Handler og Hallingsworth i Prottas, 1979). Problem oppstår likevel når de offentlige tjenestene forutsetter at bakkebyråkratene må ta beslutninger med bakgrunn i individuelle hensyn; likebehandlingen forutsetter ulik behandling av brukerne.

Framfor å direkte styre bakkebyråkratier, introduserer Lipsky (2010) tanken om å heller styre bakkebyråkratenes atferd – «*shape street-level bureaucrats' performance*». Ideen er at overordnede skal kunne kontrollere og indirekte styre bakkebyråkratenes arbeid til tross for deres høye grad av skjønn og autonomi. Gjennom å strukturere den organisatoriske og politiske konteksten for arbeidsutførelsen, dannes det rammer bakkebyråkratene må handle og ta beslutninger innenfor. Atferd og handling som strider med normene og reglene vil framstå som illegitimt. Overordnede kan også gjennom å kontrollere tilgjengeligheten på ressursene regulere atferden til sine ansatte; «*the quality of choices about help [available to workers] depend[s] in part upon the 'helping resources' to which street-level bureaucrats have access*» (Evelyn Brodtkin, 2007 i Lipsky, 2010, s. 222).

Kvalitetskontroll kan også fungere som en form for kontrollmekanisme. Innefor offentlige velferdsvirksomheter vil det innebære at «*welfare agencies, down to the office level, collect information to ensure that they correctly administer state and federal policies*» (Lipsky, 2010, s. 225). Problemet er at det ofte er vanskelig å måle bakkebyråkraters prestasjoner. Beslutningenes kompleksitet gjør at en effektiv evaluering i utgangspunktet ikke er gjennomførbart da det er for mange variabler å ta hensyn til. I tilfeller der individuelle hensyn står sentralt vil operasjonalisering og måling ofte være lite hensiktsmessig, om ikke umulig (Lipsky, 2010). Dette til tross, eksisterer det mange standarder som bakkebyråkratenes arbeid

blir målt opp mot. I skolen, for eksempel, måles lærernes prestasjoner ofte ut i fra elevenes resultater. Men for en elev med lærevansker vil et godt resultat kunne tilsvare det som for en «normal» elev er et dårlig resultat. Generalisering på slikt grunnlag vil derfor ikke alltid være representativt, og vil kunne gi en uriktig framstilling av lærernes faktiske prestasjoner.

Det er derfor mulig å argumentere for at prestasjonsmåling i bakkebyråkrati er problematisk og ofte ukorrekt. Dette har igjen innvirkning på overordnetes mulighet til å kontrollere selve virksomheten. Den beste løsningen kan tilsynelatende være å forsøke å forme bakkebyråkratens atferd; slik har de en viss mulighet til å styre bakkebyråkratens beslutningstaking og arbeidsutførelse.

3.4. Governance og flernivåstyring

I tråd med spørsmålene om hvorvidt både profesjonelle aktører og bakkebyråkrater kan styres og kontrolleres, presenteres flernivåstyring som perspektiv i det følgende. Ambisjonene er at perspektivet både skal kunne definere styringssystemet rundt skolen som organisasjon og som lærerne handler innenfor. I motsetning til de klassiske teoriene til Abbott (1988) og Lipsky (1980), er flernivåstyring på mange måter et mer moderne perspektiv. Ettersom offentlig politikk og forvaltning den siste tiden i større grad utformes, vedtas og implementeres på kryss av – og i samarbeid mellom – ulike forvaltningsnivåer, anses flernivåperspektivet å være av særlig verdi i oppgavens tilfelle. Videre åpner perspektivet for at styring kommer i ulike former og fra ulike instanser. Slik argumenteres det for at ulike typer styring vil kunne påvirke lærernes profesjon og autonomi ulikt.

I løpet av de siste tiårene har begrepet om flernivåstyring – på engelsk multi-level governance – blitt et anerkjent perspektiv i studier av politikkutforming. Offentlige beslutninger treffes oftere og i økende grad i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer (Helgøy og Aars, 2008). Slike beslutningsprosesser gjør at skillene mellom forvaltningsnivåene blir mer uklare og hele det politiske bildet blir mer komplekst og sammensatt. Fordelen med perspektivet om flernivåstyring er at det fungerer som «*a framework for analysis that provides a map of how things (inter)-relate*» og at et slikt rammeverk igjen tillater forskere å «*explore complex issues and it identifies areas that are important and worthy of study*» (Bache og Flinders, 2004, s. 94). Det er viktig å presisere at organiserende perspektiver ikke er det samme som teori; flernivåstyring som perspektiv vil derfor ikke forventes å være forklarende, snarere vil det

brukes som et verktøy for å bedre forstå hvordan norsk skolepolitikk fastsettes i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer. I tillegg vil det lettere kunne illustrere lærernes posisjon i det norske skolehierarkiet.

Perspektivet om governance og flernivåstyring antas å ha forklaringskraft i tilknytning til spørsmålene som reiser seg i forhold til nasjonale myndigheters styring og kontroll over skolen og lærerne. Det kan bidra til å identifisere hvilke aktører som er involvert i utformingen av nasjonal skolepolitikk, hvilke relasjoner de har seg i mellom, samt hvordan de samarbeider og samhandler i forbindelse med skolepolitiske beslutninger – spesielt beslutninger angående styring og kontroll.

Flernivåperspektivet viser hvordan lærernes stilling og arbeidsvirksomhet står i forhold til skolens oppbygning så vel som i hele skolesystemet. Til tross for at perspektivet fordrer et økt horisontalt fokus på samhandling og avhengighet mellom involverte aktører og nivåer, erkjenner det at institusjoner med sine hierarkiske trekk fortsatt står sentralt. Fra et instrumentelt-hierarkisk ståsted er det mulig å identifisere hvordan styringssignaler og kommunikasjonslinjer forplanter seg både nedover og oppover i det hierarkiske skolesystemet. Nasjonale myndigheter befinner seg i den overordnede posisjonen og styrer skolen og lærerne gjennom kvalitets- og resultatorientert kontroll med tilhørende retningslinjer, direktiver og krav til dokumentasjon.

Opgaven har tidligere argumentert for at autonomi avhenger av måten myndighet og autoritet befester seg gjennom de hierarkiske nivåene. Når underordnede enheter har en forstørret grad av uavhengighet, er det mulig å forvente en økt grad av autonomi blant aktørene i enhetene da styringsinstrumentene fortynnes, avstanden øker og politiske signaler svekkes. I denne studien blir spørsmålet om den enkelte skole som virksomhet anses som relativt uavhengig i det skolesystemet, og spesielt om Kunnskapsløftet har medført endringer i avhengighetsforholdet.

3.4.1. Governance

For å kunne definere flernivåstyring, er det avgjørende at det først gjøres rede for begrepet om styring (governance). Dette fordi “«*The first and most obvious defining feature of multi-level governance is that it is 'governance'*» (Peters and Pierre, 2004, s. 77). Governance er et særs omdiskutert og upresist begrep som ilegges ulike betydninger av ulike forskere og forfattere. I

følge Rhodes (1996) finnes det 6 ulike typer for governance, men felles for de alle er at begrepet governance uttrykker en forandring i betydningen av government og derfor også en ny måte å styre på. Den tradisjonelle statssentrerte makten «uthules» (Rhodes, 1996) og styringen kan sies å baseres på likeverd mellom aktører, noe som medfører mer nettverk framfor hierarki (Jacobsen, 2010). «'Governance' – en nettverkslignende styringsform – hevdes til en viss grad å ha erstattet 'government' (hierarki) som dominerende styringsform» (Jacobsen, 2010, s. 12).

Mens rammene for politisk atferd tidligere ble satt av utvalgte institusjoner, er det innenfor governance-forståelsen mer aktuelt å snakke om en type styring der også lokale aktører (både private og offentlige) spiller en rolle og har påvirkningskraft på politikken. Ut i fra en slik forståelse definerer Rhodes (1996) governance slik; «*self-organizing, interorganizational networks*» (Rhodes, 1996, s. 652). McGregor (1993) refererer noenlunde tilsvarende til governance som «*the application of power and authority in a way that commits relevant political actors to managerial decisions*» (s. 182, referert i Hill og Hupe, 2009, s. 13), mens John (2001) hevder at «*Governance is a flexible pattern of public decision-making based on loose networks of individuals*» (John, 2001, s. 9). Sammen utgjør de ovennevnte definisjonene utgangspunktet for denne oppgavens forståelse for governance; et nettverk bestående av aktører på kryss av forvaltningsnivåer som i fellesskap kommer fram til politiske beslutninger og på den måten påvirker politikk og styring.

Videre skisserer John (2001) at governance som konsept innebærer at offentlige beslutninger i mindre grad avhenger av de hierarkisk organiserte byråkatiene, snarere treffes avgjørelser gjennom relasjoner mellom aktørene i nettverkene. Slik tillater governance at problemløsning og beslutningstaking kan tas i komplekse og innvevde systemer og kontekster, da aktørene gjennom nettverk lettere kan koordinere og samarbeide med hverandre. For å illustrere hvordan governance kan sies å endre/påvirke offentlig sektor, kan det være tjenelig å vise til tabellen «*Local government and governance contrasted*» utformet av John (2001). Her setter han «gammel» og «ny» styring opp mot hverandre for å se forskjellene. Det er likevel viktig å understreke at «*governance does not replace the institutions of local government because much of the institutional framework of local government remains (...) Moreover, the institutions remain embedded in existing local political cultures*» (John, 2001, s. 17).

| | Government | Governance |
|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Number of institutions | Few | Many |
| Bureaucratic structure | Hierarchical, Consolidated | Decentralized, Fragmented |
| Horizontal networks | Closed | Extensive |
| International networks | Minimal | Extensive |
| Democratic linkage | Representative | Representative + new experiments |
| Policies | Routinized | Innovative, Learning |
| Central government | Direct control | Decentralizes + micro intervention |
| Leadership | Collegial/ clientelist | Mayoral/ charismatic |

Tabell 1.1. «*Local government and governance contrasted*», John, 2001, s. 17.

En slik forståelse av offentlig styring kan synes å hovedsakelig vektlegge nettverksdannelse og hvordan beslutningstaking på ulike politiske felt foregår innenfor ulike nettverk. Offentlig styring går fra en tilstand der sterke og få institusjoner alene tar politiske avgjørelser på tvers av politiske felt, til at det dannes nettverk rundt gitte politikkområder (Dalheim, 2009a).

«Sett på denne måten blir staten én aktør av mange, og kan ha stor makt innenfor visse policyområder, og mindre makt innenfor andre. Sammensetningen av aktører, beslutningsmuligheter og maktmessige forhold vil dermed variere fra område til område»

(Dalheim, 2009b, s. 28).

3.4.2. Flernivåstyring

«Å anlegge et flernivåperspektiv kan ganske enkelt bety å ta høyde for at det en studerer foregår på mer enn ett nivå» (Rykkja, 2008, s. 11). Antakelsen er at perspektivet åpner for økt forståelse for hvordan lærerne gjennom sin posisjon i skolesystemet gis mulighet til å delta og påvirke i prosesser som i siste instans berører deres yrkesutøvelse og profesjon.

Begrepet om flernivåstyring stammer fra det engelske «multi-level governance». Selve begrepet om flernivåstyring ble først brukt av Marks (1992) for å forklare strukturpolitikken i EU (Bache og Flinders, 2004). Som vist tidligere refererer governance til styring, og flernivåstyring kan derfor anføres som en styringsform. Konseptet kan defineres som «*a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers*» (Marks, 1993 sitert i Bache og Flinders, 2004, s. 3). Mens «multi-level» refererer til en forstørret vertikal gjensidig avhengighet mellom ulike forvaltningsnivåer, henviser «governance» til en økt horisontal avhengighet mellom statlige og ikke-statlige aktører på ulike nivåer (Helgøy og Aars, 2008 og Bache og Flinders, 2004). Slik vil flernivåstyring innebære at nye styringsmodeller bringes på banen og utfordrer den hierarkiske styringskjeden (Helgøy og Aars, 2008).

Peters og Pierre (2004) hevder at det er mulig å forklare flernivåstyring ut i fra 4 aspekter; 1) begrepet governance, 2) forestillingen om at styring/governance kan omfatte flere nivåer av forvaltningen, 3) nettverkene som karakteriserer relasjonene mellom de delvis autonome aktørene (nivåene) og 4) flernivåstyring som et politisk spill.

Sett i sammenheng med governance-forståelsen skissert tidligere, representerer flernivåstyring mer enn det å samarbeide i nettverk på kryss av nivåer. Peters og Pierre (2004) argumenterer for at mens governance til en viss grad fokuserer på prosesser framfor institusjoner, vil flernivåstyring være «*... a matter of integrating the processes at different institutional levels with each other in ways which promote the interests of the system overall*» (Peters og Pierre, 2004, s. 78). Forfatterne understreker dermed viktigheten av institusjonenes rolle i flernivåstyring; de definerer forbindelsene mellom forvaltningsnivåene, som aktører i nettverk bidrar de i stor grad til økt koordinering, samt at flernivåstyring i seg selv er forankret og integrert i et institusjonelt ”nett” som former politisk handling (Peters og Pierre, 2004).

Flernivåstyring refererer også til spesifikke vertikale og horisontale relasjoner mellom forvaltningsnivåer. De ulike aktørene står ikke nødvendigvis i et hierarkisk forhold til hverandre, snarere er forbindelseslinjene mer kontekstavhengige. Hierarkiet erstattes delvis av «*... division of labour, competence and jurisdiction among largely self-regulatory governance processes at different tiers of government*» (Peters og Pierre, 2004, s. 79). Det at de hierarkiske styringskanalene svekkes, betyr ikke nødvendigvis at statens autoritet reduseres. Dalheim (2009b) understreker at institusjoner fortsatt har en sterk posisjon i styringssystemet, og at «*flernivåstyring virker heller som et supplement til tradisjonelle styringsmodeller*»

(Dalheim, 2009b, s. 8). En utfordring med styringsmodellen kan likevel beskrives slik; «*Den stora utmaningen i samband med flernivåstyrelse består följaktligen i att hitta den rätta balansen mellan institutionella styresformer och ett styre som bygger på partnerskap*» (Europeiska unionens regionkommitté, 2009, s. 5).

Et tredje kjennetegn ved flernivå som styringsform, er at de nettverkene som dannes baseres på forhandlinger heller enn formelle, juridiske rammeverk (Peters og Pierre, 2004). Dette kan forklares ut i fra forestillingen om governance der nettverk dannes ut i fra og rundt forskjellige politikkområder. Aktørenes deltakelse i nettverket avhenger av deres tilknytning til og kompetanse om den politikken nettverket etableres rundt.

Det siste forklarende aspektet ved flernivåstyring er det som omhandler styringsformen som et politisk spill. I tett sammenheng med kjennetegnet om forhandling som grunnlag for nettverksdannelse, er det mulig å argumentere for at flernivåstyring åpner opp for strategisk og autonom atferd blant de involverte aktørene (Peters og Pierre, 2004). Deltakende aktører handler formålsrasjonelt mot egne mål, og må gjennom forhandlinger og politisk spill forsøke å oppnå ønsket resultat.

Det er ulike oppfatninger om hvilke konsekvenser flernivåstyring har for staten og nasjonale myndigheter, både positive og negative. Marks og Hooghes (2004) peker på at en av de største fordelene finnes i styringsmodellens fleksibilitet. Med bakgrunn i et politisk system som påvirkes av både nasjonale og internasjonale aktører er det avgjørende at styring også forvaltes av og på flere nivåer. Andre argumenter for flernivåstyring er at det gir økte muligheter til å tilpasse jurisdiksjoner til den konkrete politiske situasjonen, eksternalitetene og preferanser – både på nasjonalt og internasjonalt nivå. I tillegg vil styring gjennom nettverk og på flere nivåer kunne forhindre og forebygge en sentrert monopolisert stat, samt at en desentralisert jurisdiksjon vil kunne «*better reflect heterogeneity of preferences among citizens (...) facilitate credible policy commitments (...) allow for jurisdictional competition (...) and they facilitate innovation and experimentation*» (Marks og Hooghes, 2004, s. 16).

Det sterkeste argumentet mot flernivåstyring er at det utgjør en trussel mot demokratiet. Når politiske beslutninger tas i nettverk bestående av skiftende og ulike aktører, vil politisk kontroll bli vanskeligere. Ansvarsplassering og ansvarsutkrevelse vanskeliggjøres også, noe som utgjør et problem for demokratisk kontroll (Helgøy og Aars, 2008). Samtidig vil en økt integrasjon av forvaltningsnivåene kunne føre med seg negative konsekvenser, da spesielt med tanke på at avhengigheten mellom nivåene øker og de på den måten blir mindre

autonome. Samlet sett vil den samordnede beslutningsatferden øke styringskapasiteten, men det enkelte nivå's kapasitet vil isolert sett reduseres (Helgøy og Aars, 2008).

3.5. Analytisk utgangspunkt – perspektiv og dimensjoner

3.5.1. Perspektiv for videre analyse

Mens både profesjonsteori og teorien om bakkebyråkrati besørger et syn på lærerne fra et bottom-up- perspektiv, fordrer teoriene styring fra et relativt rent top-down-perspektiv. Autonomi blir slik noe aktørene på grunnplanet nærmest må «stjele», det er ikke gitt i yrkesutøvelsen. Da teoriene ble utviklet stemte nok dette utgangspunktet godt, politiske beslutninger ble tatt i tråd med hierarkiske og byråkratiske styringskjeder og de profesjonelle bakkebyråkratene var i stor grad forventet å gjennomføre det de ble pålagt. I dag er det politiske bildet derimot mer sammensatt og muligens noe mer uoversiktlig. Styring og kontroll forekommer fortsatt i stor grad fra overordnede myndigheter og underliggende nivåer og aktører er forpliktet å gjennomføre ordre. En av forskjellene er likevel at styringen ikke nødvendigvis er like detaljert og uttømmende grad som tidligere. Retningslinjer og direktiver er i større grad basert på resultat- og målstyring, noe som i utgangspunktet skal medføre større rom for autonomi og selvstendighet i arbeidet for de som skal gjennomføre og implementere.

Gjennom desentralisering av ansvar og beslutningsmyndighet slik Kunnskapsløftet forespeilet det nye styringssystemet, kan det videre se ut til at myndighetene ønsket å øke mulighetene for å tilpasse jurisdiksjoner til den konkrete politiske situasjonen, slik nettopp flernivåstyring åpner for. Ved å blant annet gi den enkelte skoleeier og skoleeier myndighet til å utvikle lokale læreplaner, økes fleksibiliteten i styringssystemet og skolene kan i større grad enn før tilpasse sin aktivitet til sine omgivelser og sine brukere. Styring skjer slik fra forskjellige nivåer og på ulike måter, og lærernes profesjonsvirke og autonomi vil slik følgelig også kunne påvirkes på ulike måter – avhengig av hvilken styring som eksisterer.

Det argumenteres derfor for at perspektivet om flernivåstyring bedre kan representere den politiske virkeligheten skolesektoren er en del av, og slik også legges til grunn for analysen av det empiriske datamaterialet. Teoriene om lærerne som profesjonelle aktører i skolen som bakkebyråkrati vil fortsatt være aktuelt og vil fortsatt ligge til grunn for forståelsen av lærerne som aktører i skolesystemet, men perspektivet om flernivåstyring benyttes for å se på hvordan forholdet mellom ulike typer for styring og lærerautonomi utspiller seg i praksis.

3.5.2. Analytisk verktøy – to dimensjoner

Hittil har oppgavens teoretiske grunnlag blitt diskutert. Sammenlagt utgjør teoriene og perspektivene innfallsvinklene for å analysere og forstå det empiriske datamaterialet, hovedsakelig bestående av intervjuer med lærere og rektorer. I tillegg har jeg som et ledd i analyseprosessen utviklet to dimensjoner med utgangspunkt i problemstillingen og dens tilhørende forskningsspørsmål. Kvalitative data kjennetegnes ofte ved at de ikke er målbare, noe som heller ikke er en ambisjon her. Likevel vil dimensjonene forhåpentligvis kunne bidra til å posisjonere respondentenes holdninger og oppfatninger i forhold til spørsmål reist i oppgavens problemstilling.

Hovedtyngden i analysekapitlet vil ligge på lærerstemmene. Likevel vil datamateriale fra intervjuene med rektorene også inkluderes fordi de spiller en viktig rolle i yrkeshverdagen til lærerne. Sammenlagt utgjør respondentenes uttalelser grunnlaget for å analysere lærernes holdninger både i forhold til statlig styring og kontroll, samt egen autonomi.

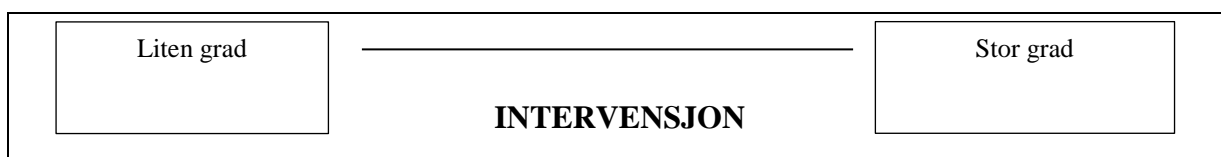
For oversiktens skyld inkluderes studiens spørsmål på nytt;

Hvordan styrer statlige myndigheter grunnskolen og lærerne i dag, og hvordan setter statlig styring betingelser for lærerprofesjonen?

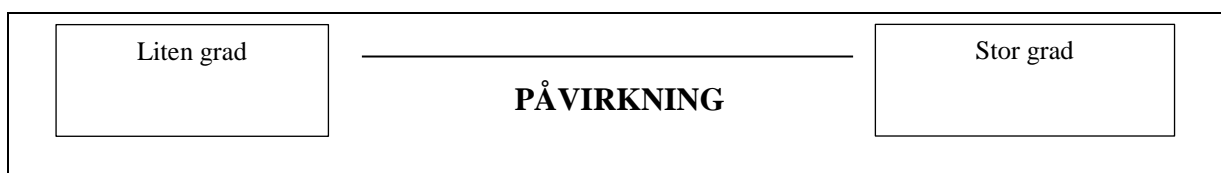
1. *På hvilke måter og i hvilken grad griper styring og kontroll inn i lærernes yrkeshverdag?*
2. *Hvordan påvirkes lærernes autonomi av styring og kontroll?*

Dimensjonene er utviklet med spesiell tilknytning til forskningsspørsmålene, og de vil fungere som overordnede kategorier i presentasjonen av datamaterialet.

Den første dimensjonen har som siktemål å se nærmere på hvordan skolen og lærerne styres. Respondentene ble stilt spørsmål omkring hvordan de selv opplever at skolen og lærerne blir styrt fra henholdsvis lokalt, kommunalt og nasjonalt nivå. Undertema her er retningslinjer og rammeverk, læreplaner og overordnede mål, samt dokumentering og rapportering. Gjennom intervjuene er ønsket å forsøke å kartlegge hvordan og i hvilken grad styring fra overordnede nivåer griper inn i lærernes hverdag i skolen. Den første dimensjonen kan illustreres slik;



Den andre dimensjonen tar sikte på å se på hva som påvirker – både fremmer og hemmer – lærernes mulighet til å bruke sin profesjonelle autonomi i arbeidet. Med tanke på at lærerne befinner seg nederst i det som kan kalles skolehierarkiet, skal de både være iverksettere av politikken vedtatt på overordnede nivåer, samtidig som de er profesjonelle yrkesutøvere. Spørsmålene som reiser seg i den forbindelse knyttes til hvorvidt lærerne selv føler de har stort nok rom og mulighet til å utøve sin profesjonelle autonomi. Her ligger hovedvekten på hvordan ulike former for styring direkte eller indirekte legger føringer på lærernes profesjonsutøvelse. I tillegg stilles det spørsmål om hvorvidt de selv føler at de har mulighet til å påvirke den politikken som igjen setter rammene for hvordan de kan utøve sin rolle. Hvilke muligheter har de til å kommunisere med de som bestemmer? Og hvordan kan de eventuelt uttrykke sine meninger? Dimensjonen illustreres på samme måte som den første, men altså med et spørsmål om hvor mye styringen påvirker lærernes autonomi og mulighet til profesjonsutøvelse.



Kapittel 4 – Metode

Valg og strategier

I kapitlet om metode vil det gjøres rede for de metodiske grepene som er tatt i arbeidet med å besvare den overordnede problemstillingen. I første omgang begrunnes valget av metodisk tilnærming, før argumentasjon for valg av forskningsstrategi og framgangsmåte i forbindelse med datainnsamling legges fram. Avslutningsvis diskuteres og vurderes studiens og datamaterialets kvalitet.

Innen samfunnsvitenskapelig forskning er det viktig at metodiske valg svarer til problemstillingen og temaet som det skal forskes på, og allerede i problemstillingen er flere av de metodiske valgene for studien definert; «.. *hvordan problemstillingen utformes, har stor innvirkning på den videre utviklingen av forskningsprosessen og kan få avgjørende betydning for de forskningsresultatene vi kommer fram til*» (Grønmo, 2007, 62). Da oppgavens fokus er å nyansere en tilsynelatende diskusjon mellom statlige myndigheter og lærerne, samt studere hvordan lærerne oppfatter egen autonomi, argumenteres det for at problemstillingen kan kategoriseres som analytisk beskrivende. Dette fordi studiens siktemål langt på vei er å forstå og beskrive hvordan lærerne selv opplever sin egen situasjon. En kvalitativ tilnærming anses slik som mest hensiktsmessig (Grønmo, 2007).

Kvalitative strategier kjennetegnes ved at forskeren har nærhet til sine kilder og dermed også god kontekstuell forståelse. Ved å gå i dybden i en studie gis forskeren økt mulighet til å forstå kildene i den konteksten de er i, noe som vil være avgjørende for å få innsikt i hvordan kildenes meninger og oppfatninger formes. Kvalitative studier innebærer at forskeren har «*tilgjengelighet til relevante hendelser og handlinger*» og derfor også «*direkte adgang til alle de forholdene som kan tenkes å være relevante for undersøkelsens problemstillinger*» (Grønmo, 2007, s. 206). I tillegg hevder Tjora (2010) at «.. *kvalitative studier gjerne forholder seg til et fortolkende paradigme, ofte med fokus på informantenes opplevelse og meningsdanning, og hva slags konsekvenser mening har*» (Tjora, 2010, s. 16). Sammenlagt anses de nevnte forhold avgjørende i forhold til det å studere lærernes egne oppfatninger av egen autonomi. Gjennom direkte samtale med både lærere og rektorer er ønsket å få innsikt i hvordan aktørene på grunnplanet i skolesektoren forstår de ulike typer av styring fra overordnede nivåer.

Den kvalitative tilnærmingen åpner for flere mulige valg av forskningsstrategier. I forhold til studiens karakter, vil det i det følgende argumenteres for at det er mulig å forstå denne oppgaven som et casestudie.

4.1. Casestudie

Det eksisterer stor uenighet blant vitenskaper og forskere om hvorvidt casestudier bør aksepteres som en fullverdig forskningsstrategi. Mens enkelte mener case bør brukes som støtte for ”virkelig vitenskap” (Andersen, 1997), er det andre som hevder at case er et tilfredsstillende alternativ på lik linje med andre metoder. Følgelig vil det også være uenighet i hvordan casestudier skal forstås. Først vil derfor begrepet om casestudie diskuteres.

4.1.1. Hva er case?

«A case study is an empirical enquiry that; investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple of sources of evidence are used»

(Yin, 1994, s. 13).

Slik definerer Yin (1994) casestudier. Han hevder dermed at case som strategi tillater å studere et fenomen selv om det er vanskelig å skille det fra den konteksten den er en del av. Det handler altså om å forstå fenomenet i sammenheng med konteksten. Dette gjør også at forskeren kan gå i dybden, og forstå og forklare komplekse årsakssammenhenger ved fenomenet og konteksten. Videre sier Yin (1994) at strategien legger til rette for at forskningen kan benytte seg av ulike metodologiske framgangsmåter og ulike typer datamateriale. En slik frihet fører med seg stor grad av fleksibilitet gjennom hele forskningsopplegget noe som er spesielt fordelaktig i en kvalitativ studie, og spesielt i tilfeller der studien består av mer enn en metode for datainnsamling. Videre refererer Yin (2003) til Schramm (1971) sin definisjon; *«The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result»* (Yin, 2003, s. 12).

For oppgavens analyse synes begge definisjonene å være hensiktsmessige. Casestudie som forskningsstrategi anses som velegnet for oppgaven, nettopp fordi studien er avhengig av å se

på lærerautonomi som en del av en større kontekst med flere aktører og institusjoner; autonomi må ses i sammenheng med styring. Det er ikke mulig å forstå lærernes egne holdninger uavhengig av den konteksten de er en del av; her som en del av den norske grunnskolen. Videre tillater strategien å se nærmere på beslutninger, samt hvordan utfallet av disse er. Relevansen her er stor i forhold til å se på intensjonene bak Kunnskapsløftet, samt hvordan disse har befestet seg og påvirket lærerne. I tillegg åpner strategien om case for en balansering mellom ulike metoder. Som tidligere forklart er oppgavens kapittel 2 utformet og utarbeidet som en dokumentanalyse. Gjennom å analysere ulike stortingsmeldinger og deres tilhørende innstillinger og forskrifter defineres den politiske konteksten grunnskolen og læreren er en del av. Ved å knytte data innhentet ved intervju til dokumentanalysen, er ønsket å samlet sett kunne si noe om lærernes posisjon i skolesystemet, samt å kunne se nærmere på forholdet mellom statlig styring og lærerautonomi. En slik metodetriangulering vil kunne sørge for et bredt og nyansert datagrunnlag som bakgrunn for analysen av diskusjonen mellom statlige myndigheter og lærerne.

Samlet sett er casets hensikt å danne en helhetlig forståelse av statlig styring og lærerautonomi med utgangspunkt i én kommune. Slik er det mulig å betrakte caset som unikt og vitenskapelig interessant i seg selv (Grønmo, 2007).

4.1.2. Valg av case

Som grunnlag for studiens case, tas det utgangspunkt i intervjuer med rektorer og lærere ansatt ved tre ulike grunnskoler. Alle grunnskolene befinner seg i samme kommune. Kommunen og grunnskolene brukt i studien vil i oppgaven ikke identifiseres ved navn. Dette med bakgrunn i at intervjuene inneholder sensitiv informasjon og bakgrunnsopplysninger som kan spores tilbake til respondentene.

Da kommune ble valgt, ble tilgjengelighet spesielt vektlagt – både i form av tilgang til informanter og grunnskoler, samt geografisk nærhet. I tillegg kan den valgte kommunen kategoriseres som en gjennomsnittlig norsk kommune i forhold til innbyggertall²¹. Videre er kommunen kjennetegnet ved å være en tonivåkommune, noe som også anses som normalt i norsk henseende (Agenda Kaupang, 2010). En tonivåkommune karakteriseres ved delegering og desentralisering av myndighet nedover i kommuneorganisasjonen; «*makten flyttes fra*

²¹ Iflg. tall fra 01.01.2013, Kommunal- og regionaldepartementet, regjeringen.no

sektorsjefer ('etatssjefer') til lederne for de naturlige tjenesteenhetene» (Agenda Kaupang, 2010, s. 7). Slik er det mulig å snakke om rektorene i dette caset som enhetsledere for skolen.

I casets kommune er den formelle øverste skoleeier representert av kommunestyret.

Kommunestyret har videre delegert myndighet til kommuneadministrasjonen ved rådmannen, som igjen har delegert oppgaver til sine kommunalsjefer. Kommunalsjefene handler da på vegne av rådmannen, og kommunen opprettholder derfor likevel sin struktur som tonivåkommune. Kommunalsjefene i kommuneadministrasjonen fremstår derfor som rektors nærmeste overordnede i kommunen (Frøyen, Sollien og Nyen, 2011). Det er likevel viktig å understreke at alle politiske organ og administrasjon står ansvarlig overfor kommunestyret.

I prosessen med å rekruttere informanter ble det i første omgang opprettet kontakt med rektorene ved skolene. I utgangspunktet ble informasjonsskriv sendt ut via mail til alle grunnskolene i kommunen, men grunnet vanskeligheter med tilbakemeldinger fra rektorene endte oppgaven til slutt opp med rektorrespondenter fra henholdsvis tre skoler. Alle tre skolene benyttet i studien varierer i form av størrelse²² og organisering. Mens den ene skolen kun har elever fra 1.-4. trinn og består av ca. 100²³ elever, har den andre skolen elever fra 1.-7. trinn og har en elevmasse på ca. 250. Den tredje skolen er en sammenslått barne- og ungdomsskole, og har følgelig elever fra 1.-10. trinn. Antall elever er her ca. 200.

Da kontakt var opprettet med rektor og tillatelse gitt til å ta kontakt med lærerne ved skolen, ble det sendt ut informasjonsskriv om studien på mail til alle lærerne tilhørende de tre skolene. Resultatet ble et utvalg bestående av sju lærerrespondenter med ulik fartstid og erfaring i skolen. I tillegg var det variasjon i hvilke årstrinn lærerne hadde undervisning i.

I det følgende legges det ved en oversikt over det totale utvalget.

²² For å opprettholde anonymisering, vil elevantall rundes opp til nærmeste hele 50. Antallet presentert her vil derfor være omtrentlig.

²³ Tall hentet fra Grunnskolens Informasjon System (GSI) [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fimages.bt.no%2Fbtno%2Fmultimedia%2Farchive%2F00595%2FElever_vs_kontaktla_595876a.xls&ei=qjuOUZfkBMvIsgaNpIGoDA&usg=AFQjCNGVwGIXQqcloY2NgXkCH9339F_ypw&sig2=KBXMo5R5H_BUj1kc oJdzHg

Oversikt over lærerrespondenter og undervisningstrinn

| Lærer-respondenter | L1 | L2 | L3 | L4 | L5 | L6 | L7 |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|------------------------|---------------------------|--------------|
| Undervisnings-trinn | 3. trinn | 3. trinn | 2. trinn | 6. trinn | 1. trinn ²⁴ | 1.-7. ²⁵ trinn | 6.-10. trinn |

Oversikt over skoler, lærerrespondenter og rektorrespondenter

| | Lærer-respondenter | Rektor-respondenter | Organisering og størrelse av skolen | |
|---------|--------------------|---------------------|-------------------------------------|----------------|
| Skole 1 | L1, L2, L3 | R1 | 1.-4. trinn | Ca. 100 elever |
| Skole 2 | L4, L5, L6 | R2 | 1.-7. trinn | Ca. 250 elever |
| Skole 3 | L7 | R3 | 1.-10. trinn | Ca. 200 elever |

4.2. Datainnsamling

Når det kommer til innsamling av datamateriale, er det ingen metoder som er mer riktig enn andre. Det avgjørende er derimot å identifisere den metoden som egner seg best til å belyse den enkelte studies problemstilling, overordnede tema og teorier. I tillegg er det viktig at «.. *every piece of information that we gather should contribute to specifying observable implications of our theory*” (King, Keohane og Verba, 1994, s. 51). For denne oppgavens formå ble det vurdert dithen at kvalitativ innholdsanalyse og dybdeintervjuer var mest hensiktsmessig. I det følgende gjøres det rede for valgte metoder for datainnsamling.

4.2.1. Kvalitativ dokumentanalyse

Et kjennetegn ved kvalitative strategier generelt, er at forskningsopplegget er fleksibelt. I forhold til dokumentanalyse innebærer dette at innsamling av data til en viss grad foregår samtidig som analysen av datamaterialet (Grønmo, 2007), samt at fleksibiliteten åpner for datainnsamling ved hjelp av «snøballutvalg» ettersom letingen etter dokumenter ofte øker forskerens kunnskap om temaet underveis (Valland, 2012). Med tanke på at selve innsamlingsprosessen er preget av fleksibilitet og en viss grad av usikkerhet, er det

²⁴ Respondenten er i tillegg avdelingsleder fra 1.-4. trinn ved skolen

²⁵ Respondenten er ikke per i dag ikke hovedsakelig ansatt som lærer ved skolen, men har timer i alle årstrinn ved behov.

avgjørende å planlegge godt før innsamlingen starter. Spesielt avgjørende er det å avklare fokus for studien og sørge for å ha kunnskap om hvilke data som kan gi god kunnskap om tema som problemstillingen reiser (Grønmo, 2007).

Kvalitativ dokumentanalyse innebærer å systematisere ulike tekstdokumenter med sikte på å belyse en problemstilling. Fordelen med en slik tilnærming er at den lettere gir forskeren innblikk i ulike argumenter, standpunkter og verdier som er sentrale i tekstene (Grønmo, 2007). En annen styrke ved å bruke dokumenter som datagrunnlag, er at dokumenter og tekster kan bidra til å styrke forskerens historiske følsomhet og kontekstuelle forståelse; «... forskeren legger vekt på hvordan nåtidige fenomener (*observasjoner*) må forstås i sammenheng med en historisk utvikling» (Tjora, 2010, s. 150). Slik åpner dokumentanalyse for å se på nåtidens faktiske situasjon i lys av datidens intensjoner og ambisjoner og kompensere for «nåtidigheten» som ofte preger observasjoner og intervjuer (Tjora, 2010). Slik vil dokumentene i denne oppgaven representere myndighetenes ambisjoner og intensjoner med reformen om Kunnskapsløftet, mens intervjuene får fram lærernes personlige opplevelser og refleksjoner.

Utgangspunktet for denne studien er som tidligere nevnt stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet. Sammen med de tidligere innstillingene for meldingen, NOUer og ulike direktiver utgjør dokumentene grunnlaget som resten av datainnsamlingen er tuftet på. Videre har rapportene skrevet av NIFU vært sentrale i arbeidet med å forstå Kunnskapsløftets intensjoner og ambisjoner. Årsmeldinger, politiske vedtak og andre dokumenter fra Utdanningsforbundet o.l. vil kunne representere lærerprofesjonen.

I problemstillingen reises det spørsmål om hvordan statlige myndigheter styrer grunnskolen i dag. For å besvare dette spørsmålet har det vært nødvendig å analysere ulike offentlige dokumenter knyttet til Kunnskapsløftet, men også dokumenter knyttet til den generelle statlige styringen av underliggende forvaltningsorgan. Samlet sett definerer dokumentanalysen studiens rammeverk for å svare på de spørsmålene problemstillingen reiser. Slik blir dokumentanalysen presentert i kapittel 2 benyttet til å kartlegge den konteksten forholdet mellom statlig styring og lærernes autonomi kan ses i lys av.

For at studien skal anses som troverdig, er det avgjørende å foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger underveis i datainnsamlingsprosessen (Grønmo 2007). Spesielt relevant i denne studien står vurderinger knyttet til dokumentenes autenticitet og troverdighet. Med tanke på at anvendte dokumenter har vært hentet inn fra nettsider knyttet til offentlige

institusjoner, er antakelsen langt på vei at disse kan anses som autentiske. Like lett har det ikke vært å vurdere tekstenes troverdighet. Med tanke på at oppgaven i stor grad har hatt som intensjon å studere de ulike aktørenes holdninger og standpunkter, har det i analyseprosessen vært svært viktig å ta i betraktning hvem som har skrevet dokumentet, samt hvem dokumentet representerer (Grønmo, 2007). Videre har det vært viktig å huske på at de enkelte dokumentene (i denne studiens tilfelle) er skrevet for å fremme aktørenes egne interesser. Å være bevisst konteksten dokumentet er skrevet i har slik vært avgjørende for en korrekt analyse og framstilling av tekstene. Samtidig som det er statlige myndigheters og lærernes forståelse og standpunkt som undersøkes, er det avgjørende for studiens troverdighet å sette de ulike holdningene inn i en større kontekst. Det å identifisere tekstens intensjoner har vært spesielt avgjørende. For å oppfylle kravet om troverdighet har oppgaven kontinuerlig tatt i betraktning hvem som har skrevet teksten, hvilken bakgrunn forfatteren har, samt i hvilken kontekst teksten ble skrevet i.

4.2.2. Dybdeintervju

Som et ledd i prosessen med å avdekke lærerens faktiske autonomi, synes det avgjørende å få kunnskap om hvordan den enkelte lærer – og ikke bare hele lærerprofesjonen – opplever situasjonen. På denne måten produseres større innsikt i flere nivåer av debatten, både i et top-down og et bottom-up-perspektiv. Antakelsen er at variasjon i perspektiv er en forutsetning for å kunne nyansere debatten på en god og dekkende måte.

For å få et bredt og fyldig datagrunnlag, har jeg i oppgaven valgt å supplere dokumentanalyse med intervjuer. Intervjuene har vært uformelle og semistrukturerte. En slik type intervju forutsetter at forskeren selv er i samtale med respondenten. Hovedlinjene og overordnet tema vil på forhånd være fastsatt av forskeren gjennom en intervjuguide, men utover det oppmuntrer metoden til at selve intervjuet foregår på en fleksibel måte (Grønmo, 2007). Slik åpnes det også opp for at forskeren kan tilpasse intervjuet til den enkelte respondent underveis i samtalen, samt at respondenten kan bringe informasjon og argumenter på banen som forskeren ikke var bevisst på forhånd.

En av de største styrkene til dybdeintervju, er at de tillater forskeren å studere informantens holdninger, standpunkt og verdier. Metoden er basert «*på et fenomenologisk perspektiv, hvor forskeren ønsker å forstå informantens opplevelser samt hvordan informanten reflekterer over*

dette» (Tjora, 2010, s. 91). Slik gis forskeren mulighet til å se verden sett fra respondentenes ståsted (Tjora, 2010).

Studiens bakgrunn for valg av dybdeintervju som forskningsmetode, var nettopp det faktum at intervjustrategien åpner for at respondentene i stor grad fritt kan svare på spørsmålene.

Gjennom å stille åpne spørsmål uten svaralternativer, legges det svært få føringer på hvordan respondentene velger å tolke og svare på spørsmålene og respondentene får i stor grad svare fritt. I tillegg synes dybdeintervjuer spesielt verdifullt i arbeidet med å dokumentere lærernes holdninger til statlig styring og egen autonomi. Utfordringer det likevel er viktig å være forberedt på i forbindelse med kvalitative dybdeintervjuer er forskerens rolle. Det er avgjørende å ikke stille ledende spørsmål eller på noen som helst måte framprovosere respondentene til å svare på bestemte måter. Kun slik vil datamaterialets kvalitet sikres og anses som troverdig.

4.2.2.1. Utvalg av respondenter

Valg av informanter til intervju må baseres på hva slags informasjon og kunnskap som ønskes avdekket. Det er også viktig å velge informanter som *«... av ulike grunner vil kunne uttale seg på en reflektert måte om temaet»* (Tjora, 2010, s. 128). Det var slik nærliggende å benytte en strategisk utvelgning av respondenter, da oppgavens formål med intervju både var å få kunnskap om den enkelte lærers synspunkter og holdninger, samt *«.. studere utvalgte enheter med sikte på å utvikle en helhetlig forståelse av den større gruppen eller konteksten som disse enhetene til sammen utgjør»* (Grønmo, 2007, s. 88). Utvelgningen bygget slik på *«hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og mest interessante»* (Grønmo, 2007, s. 88).

For oppgavens vedkommende – og med utgangspunkt i problemstillingen – var hovedgruppen av utvalget selvfølgelig representert av lærere. I tillegg inkluderte utvalget de samme lærernes rektorer. I utgangspunktet var ønsket å snakke med skoleadministrasjonen i kommunen i tillegg til rektorer og lærere, men etter flere uker uten respons på mail eller telefon måtte skoleadministrasjonen som mulige respondenter gis opp.

Bakgrunnen for at rektorene syntes interessante som respondenter, var antakelsen om at de som enhetsledere ved skolen kunne gi informasjon om hvordan styringslinjene i skolehierarkiet faktisk er. Rektorene står i en slags mellomposisjon med lærerne på den ene

siden og skoleeier på den andre og må følgelig fungere som bindeledd mellom lærerne og overordnede nivåer. Videre var det interessant å undersøke om rektorenes holdninger til lærerautonomi var ensartet eller ulik lærernes synspunkter.

I en utvelgelsesprosess er det også vanlig at forskeren stiller visse krav til kriterier ved respondentene som må oppfylles. Med bakgrunn i at problemstillingen i utgangspunktet kun fordrer en undersøkelse av lærernes holdninger, var det eneste stilte kriteriet at respondenten måtte være ansatt som lærer eller rektor ved en grunnskole. Da valget av kommune var tatt var det i teorien mulig å ta kontakt med hvilken som helst lærer og rektor i kommunen.

Selve prosessen med å få tak i respondenter til intervju var tidkrevende og vanskelig; det første informasjonsskrivet ble sendt ut i november 2012, og intervjuavtalene var i boks i mars 2013. Valg av kommune var det første skrittet, og allerede her oppstod det problemer. Ved den første kommunen var det ikke mulig å komme i kontakt med hverken skoleadministrasjon eller rektorer ved grunnskolene, og den andre kommunen ønsket ikke å delta. På tredje forsøk ble oppgaven derimot positivt tatt i mot, og tre rektorer ved tre grunnskoler i kommunen ønsket å delta. Etter tillatelse fra rektorene ble det deretter sendt ut mail med informasjonsskriv til alle lærerne ved de tre grunnskolene. I første runde var det svært få av lærerne som svarte på mailen, og det ble sendt ut en ny oppfølgingsmail. Til slutt satt oppgaven igjen med et utvalg av sju lærere.

4.2.2.2. Gjennomføring av intervjuene

Sammenlagt ble det gjennomført ti intervjuer; av sju lærere og tre rektorer. Alle intervjuene fant sted på de respektive skolene til respondentene etter ønske fra respondentene selv. Slik ble også tonen satt for en avslappet og uformell intervjusituasjon på respondentenes hjemmebane. Intervjuene varierte veldig i form av lengde, det korteste var på 20 minutter og det lengste varte i over en time. Videre tillot alle informantene bruk av båndopptaker.

Allerede i forbindelse med informasjonsskrivet og oppfølgingsmailen ble respondentene informert om hovedlinjene for intervjuet. Respondentene fikk opplyst hovedtemaene som skulle belyses, samt hva hensikten med intervjuet var. Slik fikk de forberedt seg på hva oppgaven ønsket å undersøke, samt hva samtalen skulle gå ut på. Med bakgrunn i et ønske om å avdekke respondentenes egne holdninger og synspunkter, ble det tatt utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide med spørsmål og eventuelle oppfølgingsspørsmål utarbeidet på

forhånd. Hovedlinjene for intervjuet var slik allerede trukket opp gjennom åpne spørsmål, samtidig som det var stort rom for at respondentenes svar i stor grad kunne styre intervjuet.

Med bakgrunn i at studiens problemstilling fordrer et sterkt fokus på respondentens personlige meninger og holdninger, var det svært viktig å opprettholde anonymisering av respondentene. Alle tillot likevel sitering og gjengivelse i oppgaven mot at ingen informasjon kunne spores tilbake til den enkelte person.

Intervjuene representerer sammenlagt et bredt og nyansert datagrunnlag for videre diskusjon av lærernes egne holdninger til statlig styring og lærerautonomi. Graden av samsvar mellom respondentenes holdninger og svar varierer mellom temaene i intervjuet. Dette gir rom for videre tolkning og drøfting senere i oppgaven.

4.3. Datakvalitet

For å være sikker på at man i en studie trekker riktige og troverdige slutninger, er det avgjørende at datamaterialet holder god og forsvarlig kvalitet. I arbeidet med å kvalitetskontrollere datamaterialet i samfunnsvitenskapelig forskning, er det i følge King, Keohane og Verba (1994) hovedsakelig to kriterier som må oppfylles; reliabilitet og validitet. Disse må igjen vurderes i forhold til forskningsstrategien og de metodene studien bygger på (Kvam, 2012). Videre sier Yin (2003) at kriteriene må vurderes jevnlig gjennom hele studien i tilfeller der case benyttes som forskningsstrategi. I tillegg vil forskerens rolle være avgjørende, spesielt i kvalitativ forskning. Oppgaven vil derfor kort diskutere om kriteriene er oppfylt og om studien kan aksepteres som pålitelig og gyldig.

4.3.1. Reliabilitet

Målet med reliabilitet er å minimere eventuelle feil og skjevheter hos forskeren i en studie (Yin, 2003). Reliabilitet forteller om hvor pålitelig datamaterialet er. Grønmo (2007) forstår det slik; «*graden av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg*» (s. 222). Det er innledningsvis viktig å understreke at reliabilitetsvurderinger av kvalitative data ofte kan være vanskelig; «*undersøkelsesopplegget og datamaterialet er mindre strukturert (...) og datainnsamlingen kan ikke skilles ut som en*

separat fase i forskningsprosessen, men foregår i nær tilknytning til analyse og tolkning» (Grønmo, 2007, s. 228). Likevel eksisterer det måter å øke reliabiliteten på.

Dersom en gjentakelse av en studie under samme forhold og ved bruk av samme metode kan produsere samme eller tilsvarende resultater, kan studien sies å være reliabel og pålitelig (King, Keohane og Verba, 1997 og Grønmo, 2007). For å sikre at denne studien oppfyller reliabilitetskravet, vil følgelig framgangsmåten for innsamling av data dokumenteres tydelig. Like viktig som å dokumentere framgangsmåten for anskaffelsen av data, er det avgjørende at empirien som hentes inn presenteres på bakgrunn av data om faktiske forhold og ikke på data preget av forskerens subjektivitet og skjønn.

I forhold til intervju har reliabiliteten i første omgang blitt ivaretatt gjennom at studien har vært bevisst spørsmålene som stilles i intervjuet. For best mulig pålitelig resultat, har det vært avgjørende å ikke stille ledende spørsmål. I tillegg har det vært avgjørende å sørge for at respondentene i analysen gjengis på en slik måte at meningsinnholdet blir ivaretatt og ikke misforstått. Med tanke på at skolene og respondentene i studien har blitt anonymisert, vil det ikke være mulig for andre å replisere studien basert på de samme intervjuene. Dette til tross argumenteres det for at det skal være mulig å kontakte likestilte respondenter som studien her har tatt utgangspunkt i (Valland, 2012).

Med tanke på reliabilitet i forhold til dokumentanalyse, er det viktigste at data er samlet inn på forsvarlig måte, samt at *«opplysningene har gyldighet i forhold til problemstillingen eller de teoretiske begrepene som skal belyses»* (Alvheim, 1998, s. 77). Alle dokumentene benyttet i oppgaven er offentlig tilgjengelig, og skal kunne hentes inn av alle interesserte. Oppgaven har kontinuerlig dokumentert hvor tekstene er hentet fra, samt hvem som har forfattet dem. Slik gjøres de også tilgjengelig for eventuell etterprøving og reproduksjon. Videre er det viktig å ta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger av tekstene underveis i både datainnsamlingen, samt i analysen av dokumentene.

4.3.2. Validitet

En studies validitet referer til dens gyldighet; måles det vi tror måles? Er svarene svar på de spørsmål vi forsøker å stille? Gyldighetskriteriet krever at det er sammenheng mellom målet for studien og spørsmålene som stilles og de metodene som brukes for å besvare dem; *«... validiteten er et uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet svarer til forskerens*

intensjoner med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen» (Grønmo, 2007, s. 426). Den letteste måten å maksimere validiteten på er å fokusere på de variablene og aspektene ved temaet som er relevante, og ikke la uobserverte eller umålbare variabler komme i veien for dette (King, Keohane og Verba, 1997). Validiteten er derfor høy dersom datainnsamlingen og analysene av disse resulterer i data som er relevant i forhold til problemstillingen. I forbindelse med denne studien har det vært spesielt viktig å skaffe datagrunnlag som representerer begge parter i spenningsfeltet mellom lærerautonomi og statlig styring og kontroll – henholdsvis nasjonale myndigheter og lærerne. Dette for at det ikke skal oppstå skjevhet og med det svekke både validiteten og reliabiliteten. Videre har det vært viktig å ha en klar forståelse av begrepene om henholdsvis statlig styring og kontroll og autonomi.

Det eksisterer flere måter å vurdere validiteten på, og ulike forskere vektlegger ulike framgangsmåter og kategorier. Grønmo (2007) anerkjenner blant annet kompetansevaliditet og kommunikativ validitet som to relevante målestokker. Mens kompetansevaliditet refereres til som forskerens kompetanse til å innhente datamateriale innen det aktuelle feltet, bygges kommunikativ validitet på *«dialog og diskusjon mellom forskeren og andre om hvorvidt materialet er godt og treffende i forhold til problemstillingene i studien»* (Grønmo, 2007, s. 235).

For å oppnå høyest mulig grad av kompetansevaliditet, ble det brukt mye tid til å lese aktuelle stortingsmeldinger, rapporter, avisartikler og tidligere forskning på feltet før arbeidet med selve skrivingen startet. Dette med et ønske om å best mulig forberedt og utrustet til datainnsamlingen. Med tanke på at det eksisterer et svært bredt spekter av forskning på feltet allerede – både nasjonalt og internasjonalt – er det umulig å si at bakgrunnskunnskapen er fullstendig og total. Likevel er håpet at kompetansen på feltet er tilstrekkelig til at det innsamlede datamaterialet vil kunne være relevant og dekkende i forhold til studiens overordnede problemstilling.

Innenfor kommunikativ validitet, har spesielt kollegavalidering stått sentralt. Dette innebærer at datamaterialet diskuteres med kolleger og andre forskere – i oppgavens tilfelle medstudenter, forskergruppe og veileder.

4.3.2.1. Begrepsvaliditet

En vanlig kritikk mot kvalitative studier er at de mangler tilstrekkelige operasjonaliseringer, og at forskeren bruker subjektive bedømminger i arbeidet med å samle inn datamateriale (Yin, 2003). Det er derfor viktig å ta grep for å sikre at begrepene benyttet i studien i størst mulig grad kan anses å være gyldige; «... sjekke at operasjonaliseringen av det teoretiske begrepet stemmer overens med det man faktisk måler» (Rørvik, 2008, s. 57). Begrepsvaliditet handler altså om å danne operasjonelle mål for de begrepene som brukes i studien og/eller blir studert (Rørvik, 2008).

Spesielt relevant i denne oppgaven var det å kartlegge hvilke forståelser som ligger til grunn for begrepene om statlig styring og kontroll, samt lærernes autonomi. Dette fordi jeg i oppgaven ser på hvordan ulike typer for statlig styring og kontroll virker inn på lærerautonomien. Å sørge for at de samme forståelsene ligger til grunn i forhold til alle aspekter ved studien vil bidra til å styrke studiens validitet.

En måte å øke begrepsvaliditeten på er å bruke flere ulike kilder, for eksempel ulike dokumenter og intervjuer (Yin, 2003). Han hevder at et datamateriale bestående av flere kilder vil kunne komplementere hverandre, og slik danne et godt utgangspunkt for et fyldig og utfyllende datagrunnlag. Slik er det mulig å kontrollere for eventuelle misforståelser av begrepene benyttet i studien. I denne oppgaven har både dokumentanalyse og intervjuundersøkelser blitt benyttet som empirisk datagrunnlag. Ulike stortingsmeldinger og NOUer knyttet til Kunnskapsløftet har samlet sett representert statlige myndigheters intensjoner og ambisjoner med styringen av grunnskolen. I forhold til intervjuene var det også avgjørende at både respondentene og jeg hadde den samme forståelsen av de begrepene og/eller fenomenene som brukes i undersøkelsen. Dersom respondentenes uttalelser baseres på ukorrekte grunnleggende forståelser av begrepene som blir brukt, vil ikke datamaterialet kunne sies å være gyldig i forhold til det som ønskes besvart. Det var derfor i intervjusituasjonene viktig å hele tiden sjekke at respondentene forstod hva spørsmålene siktet til, og at de slik faktisk kunne svare på de spørsmålene som faktisk ble stilt.

4.3.3. Generalisering

En av de store diskusjonene blant forskere i forhold til case, er den som omhandler generalisering. Flere hevder at strategien ikke åpner for mulighet til generalisering da

casestudier som oftest innebærer en «liten N» (Flyvbjerg, 2006). Argumentet her er at et lite utvalg ikke vil kunne tilrettelegge for generalisering til en større populasjon eller univers. Flyvbjerg (2006) slår derimot tilbake på kritikken ved å si at enkelttilfeller kan gjøres gjeldene for flere tilfeller gjennom eksempelvis falsifisering. Videre tilføyer han at «.. *formal generalization is overrated as a source of scientific development, whereas 'the force of example' is underestimated*» (Flyvbjerg, 2006, s. 228). Ikke-generaliserbare resultater kan slik anses som legitime bidrag til kunnskap.

Å generalisere er ikke hensikten med denne studien. Snarere er formålet å bruke studien til å innhente informasjon, samt både svare på spørsmål og stille nye spørsmål som kan være aktuelle utenfor studiens grenser.

4.3.4. *Forskerrollen*

Kvalitative forskningsopplegg beskyldes ofte for å være subjektivt ladet og derfor ikke reliable og valide. Tjora (2010) kaller dette forskersubjektivitet. For å motvirke en slik effekt og derfor sikre studiens uavhengighet og objektivitet, er det viktig for forskeren å hele tiden være bevisst sin rolle og kontinuerlig relatere kildematerialet opp mot studiens problemstilling og hensikt. Spesielt kan forskersubjektivitet forekomme i utvelging og tolking av data. Det har slik vært viktig å sørge for å ha en viss avstand til kildene benyttet i oppgaven. I tillegg har det vært avgjørende å tolke meninger og holdninger ut i fra respondentenes og dokumentenes kontekst og situasjon, samt å ikke bli fanget i egne perspektiver og forutinntatte meninger.

Kapittel 5 – Presentasjon av funn og analyse

Styring og læreren

I dette kapitlet vil både empiri og analyse presenteres parallelt. Empirien består hovedsakelig av datamateriale innhentet gjennom intervju. Hensikten her er å se på lærernes og rektorenes holdninger til styring og autonomi i lys av teori. Hvert enkelt underkapittel representerer tema relevant til problemstillingen og er knyttet til henholdsvis styring og autonomi. Videre deles de ulike temaene i forhold til de to dimensjonene presentert i kapittel 3 om teori. Slik er formålet å se hvor respondentenes holdninger posisjonerer seg i forhold til dimensjonene.

5.1. Hvilken styring eksisterer i grunnskolen?

Sammen med dimensjonen om stor versus liten grad av intervensjon i skolen og lærernes yrkeshverdag, stilles spørsmålet; «*På hvilke måter og i hvilken grad griper styring og kontroll inn i lærernes profesjonsutøvelse/yrkeshverdag?*» I intervjuene ble det blant annet stilt spørsmål om hvilke retningslinjer aktørene i grunnskolen må forholde seg til i hverdagen og hvordan disse påvirker lærernes yrkesutøvelse. De samme spørsmålene ble stilt til både lærerne og rektorene, dette for å få en litt bedre oversikt over hvordan styringssignaler oppfattes både på lærernivået og på skoleledernivået, samt hvordan signalene blir formidlet videre nedover til lærerne. De siste årene har det også – som tidligere poengtert – vært et økt fokus på dokumentering og rapportering både for lærere og rektorer. Hovedfokus vil fortsatt være å se på lærernes situasjon, men rektorenes forhold til rapportering og dokumentering anses også å være relevant. Dette fordi eventuelle samsvar mellom lærerne og rektorene vil kunne si noe om en tenkelig trend i grunnskolen på generelt plan. Med tanke på at både kommunen som skoleeier og nasjonale myndigheter står ansvarlig for skolens praksis, inkluderes en diskusjon rundt begge forvaltningsnivåers styring og kontroll.

5.1.1. Kommunal styring og kontroll

Intervjuene med både lærerne og rektorer tydeliggjorde at det kommunale nivået i stor grad styrer og legger føringer som påvirker grunnskolen – både når det gjelder drift av den enkelte

skole, samt det faglige innholdet i opplæringen. Mens rektorene følte mer på kommunal økonomisk og administrativ styring, syntes flere av lærerne å ha flere innsigelser i forhold til styring av det faglige. I tillegg påpekte flere av lærerne nye og aktuelle kommunale fellesprosjekter tar tid fra en tilsynelatende full skolehverdag.

«... mange lærere tror jeg liker veldig godt å holde på med undervisningen og det faglige. Og vi blir liksom forstyrret av sånne andre ting som kommer (...) Så det er sånne småting da, programmer, som kommunen hiver seg på» (L2²⁶). Slik beskriver den ene lærerinformanten kommunale skoleprosjekt. I tillegg til at prosjektene i seg selv må gjennomføres, nevner læreren også at det tar tid å sette seg inn i de ulike prosjektene før de iverksettes; «... det tar tid både utenom og i undervisningen. Tar fokuset litt bort fra det faglige» (L2). L3 antyder på lik linje som L2 at prosjektene kan virke forstyrrende og at «det blir liksom i tillegg da». Videre sier L3 at «... det kommer litt sånn tredd over hodet på oss kanskje. Men det er jo en del, det må vi bare ta stilling til da (...) Hvis man da i utgangspunktet er litt negativ, så er det klart at da blir det jo ikke noen glede å jobbe med det prosjektet».

Den generelle oppfatningen av kommunal styring av opplæringen gjennom ulike prosjekter kan se ut til å være negativt ladet blant lærerne. En slik motstand kan knyttes til Stjernø (1981) sine teorier om profesjonelle aktører i byråkratier. I tillegg til at profesjonelt skjønn kan komme i klem i forhold til byråkratisk regelorientering, hevder Stjernø (1981) at profesjonell autonomi også kan kollidere i møtet med byråkratisk kontroll. Lærerne havner i et krysspress og får ikke utført de arbeidsoppgavene de selv mener er viktigst. Når lærernes ansvar i forhold til undervisning og opplæring av elever presses av krav fra overordnede nivåer eller skolen som organisasjon, vil det kunne oppstå misnøye som illustrert i respondentenes uttalelser. Hvorvidt lærerne identifiserer seg med profesjonen eller byråkratiet kan slik ha utslag på deres holdninger til den kommunale styringen gjennom prosjekter.

De kommunale prosjektene er i følge R3²⁷ med på å samkjøre grunnskolene i kommunen med hensikt å skape en «kommuneskole»²⁸. I den forbindelse nevner rektoren at kommunen har nedsatt en gruppe som skal se på mulighetene for et bedre samarbeid mellom skolene med et ønske om at alle skolene i kommunen skal kunne stille med det samme skoletilbudet. Et slikt arbeid fører ifølge rektorinformanten med seg et ekstra hensyn; «... når du får en rapport om

²⁶ L = Lærerrespondent

²⁷ R = Rektorrespondent

²⁸ Når respondentene i intervjuene snakker om «kommuneskolen» refererer de til et mål om at alle skolene i kommunen skal kunne sørge for et tilsvarende tilbud i hele kommunen.

'kommuneskolen' så å du jo... Da blir du jo litt styrt fra den, ikke sant?» Likevel framhever rektoren viktighetsgraden av «kommuneskolen»; «... det er jo egentlig litt viktig og synes jeg, for du merker jo veldig godt... Det er mye mer kommunikasjon folk i mellom (...) Sånn at der synes jeg det egentlig skal bli litt greit å få ei litt sånn styring (...) En sånn ramme på hvordan du gjør en del ting da».

Prosjekter initiert av skoleadministrasjonen i kommunen kan med bakgrunn i respondentenes tilbakemeldinger se ut til å oppfattes noe forskjellig. En selvfølgelig antakelse her er at respondentenes stilling og arbeidsoppgaver virker klart inn på de ulike oppfatningene. Mens lærerne kanskje helst føler det forstyrrende og at prosjektene «stjeler» tid, kan det se ut at rektorene, til tross for økt styring, ser verdien av dem. Rektorrespondenten sitert ovenfor ser ut til å begrunne nytteverdien i målet om et likt skoletilbud for alle innbyggerne i kommunen, noe som ikke nødvendigvis er en selvfølge. I en kommune med flere skoler vil det ofte kunne være ulik praksis og som ansvarlige ledere for skolen som enhet, har rektorene et stort ansvar for all aktivitet innad i skolen – også i forhold til den faglige opplæringen til elevene. Samarbeid på kryss av skoler vil slik kunne bidra til en felles strategi for praksis innad i kommunen og oppmuntre til et økt fellesskap blant rektorene.

Som nevnt tidligere i kapitlet, ser det ut til at rektorene spesielt merker den kommunale styringen gjennom budsjetter, krav til administrativt arbeid og driften av skolene. Forholdet og kommunikasjonen mellom skoleleder og skoleeier beskrives av den ene rektoren slik; «*Det går litt på det med ressursbruk og økonomi, hvordan vi bruker pengene rundt omkring på skolene. Det er de veldig interessert i, så det er ofte et tema*» (R1). Samtidig presiserer den samme respondenten at de innenfor gitte rammer har metodefrihet; «*... så lenge vi oppfyller kravene i Opplæringsloven og sånne ting, så kan vi velge litt selv hvordan vi ønsker... Selve den praktiske gjennomføringen av skolehverdagen da*».

R2 synes derimot noe mindre positiv til den kommunale styringen. På spørsmål om hvilken styring rektoren ser og merker mest til i dag, er svaret som følgende;

«Altså, min opplevelse i dag, det er det at det er veldig mye detaljstyring. Idealkommunen for meg det vil være en kommune hvor administrasjonen har tillit til at enhetslederne, inkludert rektor, er i stand til å faktisk lede sin virksomhet. Altså, de får rammer i form av først og fremst lovverket, den er grei – det ligger der – og så får vi rammer i form av penger. Når vi får ei ramme, så er det vi som faktisk vet hvordan vi kan utnytte de pengene best mulig (...) Hvis man har tillit så går det så mye bedre i Skole-Norge. I motsetning til at man ikke har tillit og man må detaljstyre og man må

innføre innkjøpsstopp. Rett og slett for på en måte å detaljstyre rektorene på hva de ikke får lov å kjøpe (...) Så når vi er på kommunenivå, så fungerer det i den her kommunen veldig mye på detaljnivå. Det er mindre grad av tillit enn det burde ha vært»

Rektoren hevder slik at økonomien er det som begrenser skoleledernes handlingsrom mest og uttrykker videre at økonomien tar vekk fokuset fra «de viktige tingene»; «... altså, hva er læringsresultatet i skoleverket?». Samlet sett uttrykker rektorene en felles forståelse i forhold til at de økonomiske rammene setter begrensninger for handlingsfriheten.

Det at det de ulike respondentene har ulik oppfatning av den kommunale styring er i tråd med Lipskys (1980) argument om at underordnede aktører har andre prioriteringer enn overordnede; rektorene som ledere har et større fokus om å oppnå resultater tilfredsstillende i forhold til grunnskolenes gitte mål. Det er også rektorene som i første instans står ansvarlig for det som foregår i skolen og det er de som må ta «støyten» i tilfeller der krav fra kommunalt eller nasjonalt nivå ikke er oppnådd. Lærerne har på sin side et større ønske og en større interesse i å gjennomføre arbeidsoppgaver i samsvar med egne profesjonsbaserte preferanser. Felles for både lærerne og rektorene er likevel det som kan se ut til å være lojalitet til overordnede instanser, uavhengig av deres holdninger og interesse til det som blir påkrevd.

5.1.2. Statlig styring av grunnskolen

Tidlig i intervjuet ble respondentene stilt et åpent spørsmål om de kunne nevne noen styrende direktiver og/ eller retningslinjer som gjorde seg spesielt gjeldende i deres hverdag. I forhold til det nasjonale nivået pekte de fleste på Kunnskapsløftet og Opplæringsloven. Med bakgrunn i utvalgets tilbakemeldinger kan det se ut til at både reformen og lovverket ligger til grunn for all aktivitet i skolen. Én lærer sier at Kunnskapsløftet og dets tilhørende dokumenter fungerer «... sånn overordnet som vi har med oss hele tiden» (L1).

En av rektorene trekker også fram andre elementer fra reformen om Kunnskapsløftet som styrende; «... gjennom nasjonale prøver og gjennom disse her kravene i lovene om sånne her kvalitetsvurderingssystem hvor blant annet vi ser hvordan det går med elevene over tid, både ferdigheter og elevundersøkelsen og så videre...» (R2). Videre sier R1 dette om Opplæringsloven; «Du har jo Opplæringsloven som ligger i bunnen som regulerer all form for opplæring da». Han fortsetter; «... så er vi da ganske bundet opp mot den læreplanen og

det elevene skal gjennom da i løpet av de årene de er her i skolen». Slik tydeliggjør respondentene at den nasjonale styringen av skolen hovedsakelig skjer gjennom direktiver og reguleringer knyttet til Kunnskapsløftet, samt Opplæringsloven.

Det synes viktig å understreke at den nasjonale styringen – med bakgrunn i utvalget – ser ut til fortrinnsvis å styre innholdet av det faglige i opplæringen. Statlige myndigheter definerer ikke nødvendigvis krav til selve utøvelsen av lærerrollen. I følge en av lærerne foreligger det ikke noen direkte krav fra sentrale myndigheter om hvordan man skal være lærer. Respondenten understreker at de direktivene og rammene som innføres i stor grad omhandler det faglige aspektet ved lærerrollen;

«...føringene er jo i form av alt.. Altså, hva du skal formidle, hvordan du skal dokumentere og sånne ting, men akkurat hvordan du opptrer i klasserommet er det jo ingen som... (...) For det er jo ganske på en måte klart hva de skal kunne og hva de skal lære og... Så, det er jo ikke helt nede sånn på detaljnivå da (...) Man har jo frihet til å styre litt selv, men det er jo likevel ganske... Det er ikke fritt da, det er det jo ikke» (L3).

Likevel er det avslutningsvis i sitatet mulig å se antydninger til at friheten i henhold til klasseromsundervisningen ikke er helt komplett. Til tross for at læreren hevder metodefrihet innenfor rammene, kan det se ut til at de samme rammene også legger visse føringer på gjennomføring av undervisningen. Den samme trenden er mulig å se hos flere av lærerne ellers i utvalget da de videre spørsmålene i intervjuguiden var rettet mer mot lærerinformantenes oppfatning av den styringen som eksisterer fra det nasjonale nivået. Igjen nevner flere av dem at det foreligger få bestemmelser på utførelse av klasseromsundervisning og lignende, men at det faglige styres gjennom nasjonale mål. Slik er det mulig å se tendenser til at lærerne har metodefrihet innenfor de rammene og retningslinjene gitt av nasjonale myndigheter. Dette stemmer overens med det Kunnskapsløftet forespeilet lærerne. Det nye systemskiftets intensjoner var nettopp å tillate mangfold i arbeidsmåter, samt gi lærerne frihet til å ta ansvar for de oppgavene de har; «... det bør i størst mulig grad overlates til skolene å avgjøre hvordan målene skal nås (...) Dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering skal reduseres» (KUF, 2004, s. 25). Nasjonale myndigheters løfter om økt beslutningsmyndighet til lærerne basert på profesjonelle verdier kan slik sies å være vellykket.

I tillegg til økt metodefrihet, nevner lærerinformantene flere positive trekk ved Kunnskapsløftet og den nasjonale styringen av skolen. Noe av det som ytres flere ganger er at lærerne føler de har relativt stort fortolkningsrom i forhold til flere av retningslinjene og

målsetningene som introduseres i skolen – spesielt i forhold til nasjonale mål for opplæringen. Én av lærerne sier at

«Man kan i større grad tolke som man vil. Men så er noen av retningslinjene da såpass generelle at de kan tolkes i så til de grader ulike retninger (...) Men, igjen, det er gjerne det som er målet, å på en måte få en del av det tolkningsansvaret over på lærerne som tross alt jobber med det da. Så jeg er absolutt ikke sånn utelukkende negativ til det, jeg synes det er veldig bra sånn sett at man har frihet til å tolke da» (L7).

Her viser igjen en av lærerinformantene at lærerne har fått en viss grad av økt frihet etter reformens inntog i 2006. Å overlate både tolkningsansvar og gi lærerne metodefrihet i utførelsen av arbeidsoppgaver må kunne sies å være en attest på at myndighetene her langt på vei viser økt grad av tillit til lærerne.

I intervjuene ble respondentene også stilt spørsmål om hvorvidt selve styringsstrukturen i skolesystemet hadde blitt endret slik myndighetene hadde varslet. Et av spørsmålene dreide seg om den nye styringen reformen skulle bringe med seg – et systemskifte der desentralisering skulle bidra til at skolen i større grad skulle styres nedenfra (Sandberg og Aasen, 2008). Responsen på om hvorvidt lærerne følte at det var «mer styring i stort og mindre i smått», var ganske todelt. Tre av lærerne mente at intensjonen om en slik økt handlefrihet var oppnådd; «Ja, men det har de jo gjort. For nå har de gitt kompetansemål (...) og da har vi friheten til å bruke hva vi vil for å nå målet. Så jeg synes jo det at den planen er en veldig god plan, jeg» (L6). De resterende fire lærerne var mer nølende og uenige i at målet om økt desentralisering av beslutningsmyndighet var nådd. En av dem hevder at dette ikke stemmer i det hele tatt og en annen lærer beskriver sin oppfatning slik;

«Det synes jeg stemmer litt dårlig (...) Skolen må jo likevel ta det ansvaret som da ikke blir tatt på sentralt nivå, i forhold til å tilrettelegge lokale læreplaner og på en måte strippe ned hvert enkelt læremål til det spesifikke. Så det som ikke er styrt stort fra sentralt hold, det må på en måte... Da er det en jobb som må gjøres et annet sted i stedet. Så jeg stiller meg nok ikke umiddelbart bak at det fungerer godt» (L7).

Videre følger læreren opp med at de beslutningene som ikke lenger tas på nasjonalt nivå likevel blir tatt på et nivå i skolesystemet som er «over» lærerne. «Ja, den skjer likevel, og jeg synes at det utydeliggjør hva som skal prioriteres og ikke» (L7). L3 og L4 har til en viss grad den samme holdningen som L7, men har en annen begrunnelse. De mener at mye av handlefriheten likevel blir «trukket tilbake» gjennom ulike nasjonale retningslinjer for

opplæringen. Mens L3 sier at «... det er jo på en måte klart hva de skal kunne og hva de skal lære», poengterer L4 at situasjonen oppleves litt «både og»;

«... jeg vet ikke om vi egentlig har oppdaget at de har bestemt det (...) Vi må jo følge planene, vi må jo følge halvårsplanene. Vi må følge, altså, hva er det som er fokus på? Så det er mange ting som styrer oss, ikke sant? Så nei, jeg synes ikke det er noen forandring jeg, for å være helt ærlig».

Med bakgrunn i den varierte responsen i utvalget er det vanskelig å se en klar trend eller en felles holdning blant lærerne. Mens enkelte av dem føler at handlingsrommet er relativt stort innenfor rammer gitt av nasjonale myndigheter, hevder andre at de samme rammene begrenser deres muligheter i å ta beslutninger angående elevenes opplæring.

Årsaken til variasjonen i holdninger i utvalget er ikke åpenbar, og det er ingen klare sammenhenger som gir grunnlag for å trekke slutninger. Respondentenes holdninger samsvarer ikke i forhold til undervisningstrinn eller skole blant lærerne.

Det som likevel er åpent for nærmere ettersyn er oppfatningene om for innskrenkede rammer. Med referanse til stortingsmeldingen om «Kvalitet i skolen» kan det se ut til at de nasjonalt gitte rammeverkene har blitt strammet inn med hensikt. Ettersom resultatene forventet etter innføringen av Kunnskapsløftet uteble, varslet statlige myndigheter at tiltak måtte iverksettes. I tillegg til ulike veiledninger og støttedfunksjoner fant myndighetene det nødvendig å utforme videre instruksjoner for gjennomføring av de nasjonale målene og læreplanene. De uttrykker det slik;

«Departementet mener imidlertid at flere forhold tilsier at nasjonalt nivå bør gi mer veiledning i hvordan en skal omsette læreplanene til praktisk undervisning. Selv om de lokale læreplanene skal tilpasses lokale forhold, vil det være mange elementer som er felles, og som bør kunne baseres på eller tilpasses ut fra nasjonale veiledninger»

(KD, 2008, s. 71).

Slik er det mulig å anta at nasjonale myndigheter bevisst gjennom de veiledende læreplanene har trukket tilbake noe av den friheten de i utgangspunktet bevilget lærerne, skolelederne og skoleeierne. Begrunnelsen er forankret i manglende faglig kompetanse i kommunene til utvikling og implementering av lokalt utformede læreplaner (KD, 2008).

Videre i forhold til nasjonal styring og Kunnskapsløftet er det flere respondenter som nevner de nasjonale prøvene. Denne formen for resultatstyring av det faglige innholdet i grunnskolen får jevnt over positiv omtale av utvalget. Hovedargumentene er at elevresultatene fra prøvene

fungerer som en rettesnor i arbeidet med undervisning og opplæring. Mens en lærer beskriver fordelene slik; «Vi får tilbakemelding om det gikk bra eller det ikke gikk bra, slik at det blir som en retningslinje for hvordan vi har undervist» (L1), sier L2; «... det er jo litt greit at det er retningslinjer. Så vet vi hva vi har å forholde oss til, sånn at vi slipper å finne opp det selv». R2 beskriver sine oppfatninger i forhold til nasjonale prøver som positive, og begrunner verdien av dem i mulighetene til forbedring av skolen og opplæringen når elevresultatene foreligger;

«Jeg er ikke i mot den type styring, fordi at jeg mener at vi skal måles. Altså, man kan gjerne diskutere hva måling visere og så videre, men vi skal ha på en eller annen måte en sjekk underveis og se at elevene våre faktisk når stadig høyere kompetansemål i flere fag. Og at de kan gå ut med god grunnutdanning når de skal over i ungdomsskolen og så videre derfra inn i videregående. Så jeg har.. Altså, den styringen som er fra sentralt hold gjennom prøver, altså nasjonale prøver, elevundersøkelser eller brukerundersøkelser, kartleggingsprøver også som er gjort obligatorisk... Jeg har sansen for det (...) Ja, den har jeg sansen for» (R2).

Samtidig understreker både L1 og R2 at nasjonale prøver noen ganger fører med seg økt negativ konkurranse mellom kommuner og skoler. Oppslag i ulike medier gjør at fokuset på elevresultatene blir fort stort, og respondentene hevder at hensikten med de nasjonale prøvene i enkelte tilfeller faller bort.

«Hvis en konsentrerte seg om undervisningen og at elevene fikk det de skulle i stedet for å tenke at 'det får de på nasjonale prøver, og det får de' (...) Det er feil fokus. Så hvis det var for å gi oss en hjelpende hånd, at 'det trenger vi å øve mer på og den eleven har ikke nådd det og det', så er det kjempegreier» (L1).

Sammenlagt kan en liten konklusjon her være at nasjonale prøver benyttet med intensjon om forbedring og tilrettelegging synes å være et nyttig verktøy for lærerne i undervisningssituasjonen.

5.1.3. Statlig og kommunal styring av grunnskolen – en oppsummering

I dimensjonen overordnet kommunal og statlig styring og kontroll ble det i forhold til intervjuene reist spørsmål om hvilken styring som faktisk eksisterer i dag. I forhold til det kommunale nivået henviste lærerrespondentene til ulike faglige prosjekter initiert av kommunen. Disse kan sies å være en del av utformingen av den lokale læreplanen, og berører slik hovedsakelig det faglige innholdet i opplæringen. Samtidig er prosjektene noe som

pålegges skolen og lærerne fra overordnet nivå. De utformes og vedtas av skoleeier og må iverksettes og gjennomføres av skolen; implementeringen følger den hierarkiske byråkratiske orden.

Det samme gjelder til en viss grad styringen fra nasjonale myndigheter. Gjennom blant annet Kunnskapsløftet og Opplæringsloven defineres rammeverket lærerne må handle innenfor. Som enkeltstående enheter underlagt kommunen i første instans og staten i siste, plikter skolen å følge de regler og lovverk som settes for deres virksomhet. For å kunne tilby hele den norske befolkningen den samme opplæringen, er det også avgjørende at læreplanene for opplæringen er felles for alle grunnskolene og at disse følges.

5.2. Nasjonale rammeverk, retningslinjer og mål for opplæringen

I forbindelse med styring anses nasjonale retningslinjer og rammeverk for opplæringen relevant i forhold til lærernes yrkesutøvelse. Med retningslinjer og rammeverk menes her blant annet reformdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet både før og etter innføringen i 2006, nasjonale mål for opplæringen, samt dokumenter som inneholder veiledning og støtte for aktørene i skolen med tanke på elevenes opplæring. Spørsmål fra intervjuene omhandler hovedsakelig hvordan det på skolen arbeides med å implementere endringer og hvordan disse endringene påvirker lærernes arbeidshverdag.

Innledningsvis illustreres lærernes og rektorenes arbeid med å tolke og implementere de nasjonale målene gjennom en rektors oppfatning av situasjonen rett etter innføringen av Kunnskapsløftet i 2006;

«... med det samme Kunnskapsløftet var etablert så var det et virrvarr av utydeligheter og uklarheter om hvordan man ønsket å få det her implementert i skolen (...) Man fikk en rekke – både skoleledere og lærere – mot seg på grunn av at det ble sagt; 'Nå skal vi lage lokale læreplaner som skal utfylle Kunnskapsløftet' (...) Og det var jo kriterier på det her. Og det var mange, mange lærere som brukte vanvittig mye tid på å lage de her (...) Det positive var jo at man måtte sette seg inn i læreplanene i de her prosessene, men det negative det var at man følge at arbeidet ble bortkastet for det ble liksom ingenting til slutt. Det ble ikke noen sånne klare kriterier, det var fortsatt like uklart. Der hadde jeg håpet på at de sentrale myndighetene hadde skjært gjennom og vært litt tydelig..» (R2).

Respondenten sier i samme tilknytning at omstendighetene har endret seg i dag. Han hevder at det nå er lettere å forstå de målene som settes nasjonalt i forhold til opplæringen, samt at det

er mer veiledning å få dersom det er behov for det. Likevel anses hovedproblemene med målene å være at de fortsatt er litt for utydelige; «... *det blir ulik praksis fra skole til skole (...)* Og det er litt uheldig, for elevene kan bytte skole og elever skal videre i systemet, og da må de i hvert fall ha sånn noenlunde det samme erfaringsgrunnlaget» (R2).

R1 synes også ut i fra intervjuet å ha samme opplevelse av nasjonalt gitte mål når det gjelder utydelighet. Han nevner på lik linje de lokale læreplanene og viser til at det opptil flere ganger har vært diskutert om hvorvidt lærerne skal bruke av sin tid til å utforme disse. På spørsmål om hvordan lærerne og skoleleder ved skolene arbeider for å få implementert kompetansemålene for opplæringen, henviser R1 til «Kommuneskolen». Her samles aktører fra de ulike skolene – fortrinnsvis rektorer – for å komme fram til arbeidsmåter og metoder hensiktsmessige i forhold til å oppnå de nasjonale kravene. Slik må de gjennom samarbeid «*trekke de [målene] ned på jorda (...) og spisse de litt selv*» (R1). I utgangspunktet ser det ut til at informanten synes det er greit å ha muligheten til å selv kunne være med på å bestemme, men han poengterer videre at «... *det å implementere noe nytt, det tar tid (...)* Og det handler om at man liksom skal bryte med det vedtatte mønsteret som har blitt gjennomført i mange år..» (R1).

I tillegg til rektorenes påstander om tid som en kompliserende faktor knyttet til lokal handlefrihet i arbeidet mot oppnåelse av kompetansemålene, har lærerne en noe annen oppfatning av situasjonen. Den ene læreren er tilfreds med tankegangen bak kompetansemålene, men sier at det vært ønskelig å få målene «... *i en sånn pakke da. At de på en måte ble litt, hva skal man si, delt opp. Kunnskapsløftet er et kjempebra utgangspunkt, men at vi fikk litt hjelp da. På å få de delt inn i mindre delmål som er litt lettere å jobbe mot i hverdagen*» (L2). Slik hevder respondenten at lærerne vil få flere «knagger» å bygge på. Andre lærere hevder at de nasjonale målene er litt fjerne og at de ikke går rundt og tenker på om hvorvidt de har nådd målene; «... *når du har jobbet noen år, så kommer du jo inn i ting*» (L6). Videre er det jevnt over enighet blant lærerne i utvalget om at samarbeid mellom lærerne, samt med rektor, er vanlig arbeidsmåte i tilfeller når det er usikkerhet rundt veien mot måloppnåelse; «... *så lager vi jo nye planer ut i fra det som kommer fra det statlige holdet. For vi er jo forpliktet til å følge de der..*» (L4).

Som tidligere nevnt var en av hovedkritikkene mot L97 at læreplanene var for omfattende og detaljerte. Flere instanser nevner at dette medførte at lærerne oppfattet alle læreplanens mål som like viktige, og at de derfor måtte prioritere hvilke mål som i det hele tatt kunne oppnås. I

tillegg ble det pekt på uklarheter mellom hva som er nasjonalt bestemt og hva som oppmuntrer til lokal utforming (KUF, 2004). Dette skulle Kunnskapsløftet i stor grad motvirke og det kan gjennom stortingsmeldingen om Kunnskapsløftet tydeliggjøres at nasjonale myndigheters intensjoner var nettopp å forenkle lærerplanene for fag; *«læreplanene for fag skal uttrykke klare mål for grunnleggende ferdigheter og fagkompetanse og mål og progresjon tydeliggjøres for hele det 13-årige løpet»* (KUF, 2004, s. 35-36). Videre skriver meldingen at *«... innenfor rammene av klare, forpliktende kompetansemål er det profesjonelt ansvar hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk for å nå disse målene»* (KUF, 2004, s. 35). Likevel anerkjente nasjonale myndigheter allerede i 2008 behovet for mer veiledning og støtte til utviklingen og gjennomføringen av lokale læreplaner gjennom meldingen *«Kvalitet i skolen»*. Myndighetenes begrunnelse var blant annet at det lokale arbeidet med læreplanene krevde for mye av lærernes tid og skolenes ressurser (KD, 2008).

Basert på både lærernes og rektorenes tilbakemeldinger kan det se ut til at nasjonale myndigheter gjennom Kunnskapsløftet har oppnådd det de forespeilet lærerne i forhold til læreplanene og handlingsrom til å bruke profesjonen. Det ser snarere ut til at aktørene i grunnskolen mener at læreplanene nå har blitt for åpne og at myndighetene har gitt lærerne for stort handlingsrom. Nå, 7 år etter innføringen av Kunnskapsløftet, ønsker lærerne mer detaljerte læreplaner med eventuelle «delmål». Læreplanene i grunnskolen har i følge respondentene gått fra å være for detaljerte til å være for generelle. Slik kan det synes at det har vært vanskelig å finne en balansegang som fungerer for alle parter, både på lokalt og nasjonalt nivå. Datamaterialet gir ikke noen konkrete svar, men en foreløpig hypotese er at en mer riktig balansegang kan oppnås gjennom kommunikasjon og dialog mellom nivåene i grunnskolesystemet.

Ved siden av kompetansemål i de ulike fagene, mottar lærerne også retningslinjer som kan virke styrende i tilknytning til det faglige arbeidet i skolen. Mens en av lærerne mener at nye retningslinjer gjør at de av og til *«kan bli litt irritert på sånn overstyring (...) At nye, gode ideer kommer ovenfra og ikke nedenfra (...) Men når vi først har fått de [retningslinjene] så er vi lojale»* (L1), er det andre lærere som bruker retningslinjene som inspirasjon og anser de som veiledning i undervisningssituasjoner; *«... det er jo litt greit at det er retningslinjer. Så vet vi hva vi har å forholde oss til, sånn at vi slipper å finne opp det selv»* (L3). To andre lærerrespondenter sier også at erfaring i enkelte tilfeller nærmest gjør enkelte retningslinjer noe overflødige.

«... det er litt sånn smør på flesk, er det ikke det vi kaller det? Ja, vi lærer det på nytt da på en måte, det som vi har gjort i mange, mange år (...) Etter hvert som du blir mer erfaren, så plukker du med deg det du ser er bra og det som er utviklende for.. Ja, det du har nytte av» (L4).

Som det framkommer av lærernes uttalelser er det tydelige forskjeller å spore i utvalget. Det har ikke vært mulig å se noen klar trend i lærernes holdninger i forhold til nasjonale retningslinjer og rammeverk. Mens enkelte ønsker mer veiledning, hevder andre at de allerede eksisterende retningslinjene føles som overstyring. Når variasjonen i lærernes holdninger er så fremtredende som vist i utvalget her, kan det være spennende å stille spørsmål om hvordan forskjellene i holdninger er på landsbasis. Dersom utvalget i oppgaven er representativt for den norske lærerprofesjonen, vil det være svært vanskelig for nasjonale myndigheter å utforme en skolepolitikk med tilhørende retningslinjer og rammeverk som vil være tilfredsstillende for lærerprofesjonen som helhet; det enkelte lærere vil anse som begrensende for yrkesutøvelsen, vil andre se på fremmede. Det foreligger ikke tilstrekkelig datamateriale i mitt utvalg til å trekke konklusjoner basert på en hel profesjon, men motsetningene i lærerholdninger kan være en sentral nyanse i debatten mellom lærerne og staten som kan være viktig å ta med seg videre i analysen om lærerprofesjon og autonomi.

I intervjuene ble respondentene også stilt spørsmål om hvorvidt de tok alle nasjonale og lokale retningslinjer og direktiver like alvorlig. Her svarer en av informantene at de stort sett gjennomfører de kravene som kommer ovenfra fordi at retningslinjene *«på en måte blir silt i administrasjonen²⁹, så da er på en måte silingen gjort når vi blir pålagt ting»* (L5). I tillegg hevdes det at arbeidsdagen i utgangspunktet er så tettpakket og travel at *«det liksom går av seg selv egentlig (...) Det blir en del av deg egentlig, hele den pakken der (...) Jeg er så gammel i tralten at jeg bruker litt fornuft oppi det hele og da»* (L1). Slik kan det være mulig å spore lojalitet mellom lærerne og deres overordnede. Når retningslinjer og direktiver først blir vedtatt implementert, ser det med bakgrunn i utvalget ut til at lærerne arbeider med å gjennomføre disse; *«... noen ting blir man jo veldig inspirert av, mens andre ting blir man ikke så inspirert av (...) Men jeg tror jeg gjør alt jeg må gjøre»* (L2).

²⁹ Med «administrasjonen» referer respondenten til både skoleeier og skoleleder.

5.2.1. Nasjonale rammeverk, retningslinjer og mål for opplæringen – en oppsummering

I utgangspunktet vil rammeverk og retningslinjer kategoriseres som en form for styring som jo til en viss grad begrenser lærernes handlingsrom. Men med utgangspunkt i at det nødvendigvis må foreligge nasjonale regelverk og styringsdokumenter for opplæringen, kan et spørsmål heller være hvor rigid og snever styringen gjennom disse blir, samt hvor dypt inn i lærerprofesjonaliteten den trenger inn. Av intervjuene kommer det fram at friheten innenfor de nasjonale rammene er relativt stor. Det er ingen retningslinjer eller krav om hvordan lærerne skal gjennomføre selve undervisningen, og metodefrihet nevnes av respondentene som verdifullt. Slik har lærerne mulighet til å selv bruke egne foretrukne framgangsmåter i arbeidet; de være seg basert på rutiner, erfaring eller gjeldende tradisjoner ved den enkelte skole.

I tilsvarende grad kan det være mulig å kategorisere nasjonale mål for opplæringen. Men i tillegg til metodefrihet, har lærerne her også i stor grad mulighet til å selv tolke de målene som blir gitt. Slik åpnes det for at lærerne i relativt stor grad kan bruke egne erfaringer og rutiner for å håndtere den nasjonale målstyringen. Styring fra overordnede nivåer framstår i forhold til nasjonale mål for opplæring derfor som mer overordnede, og det kan se ut til at lærerne også her fortsatt har mulighet til å utføre et arbeid i tråd med egne profesjonelle verdier og vurderinger.

5.3. Dokumentering og rapportering

Innledningsvis i oppgaven ble det argumentert for at det i de siste årene har eksistert en debatt mellom lærerne og nasjonale myndigheter i forhold til krav om dokumentering og rapportering. Mens sentrale myndigheters hovedargument er at de har behov for en sterkere styring og kontroll av skolen gjennom kvalitetsstyring, hevder enkelte lærer at kravene om dokumentering og rapportering i tilfeller kan føles som mistillit. Som et av temaene i intervjuene ble både lærere og rektorer stilt spørsmål om den nevnte diskusjonen; hva og til hvem er det det må rapporteres, og hva er hensikten bak og konsekvensen av kravene? I forbindelse med respondentenes holdninger inkluderes kun datamateriale fra lærernes intervjuer da rektorene å forholde seg til andre krav. Responsen fra rektorene inkluderes likevel med i avsnittet om intensjoner og konsekvenser av dokumentering og rapportering.

5.3.1. Holdninger til dokumentering og rapportering

Først og fremst er det interessant å trekke fram at hele lærerutvalget føler at graden av dokumentering og rapportering til ulike nivåer i skolesystemet og andre institusjoner, er stor. Et representativt utsagt er som følger; «*Ja, det er jo mer krav om at det er flere ting som skal dokumenteres og rapporteres da. Det er det jo. Man må alltid huske på å fylle ut det skjemaet og det skjemaet etter at man har gjort sånn og sånn. Det er mye sånn papir (...) Det er klart det, mengden har jo økt*» (L3).

Det kan argumenteres for at statlig styring og kontroll gjennom krav om rapportering kan ses på som en form for etterkontroll og resultatkontroll; det er statens mulighet til å kontrollere at aktørene på lokalt og kommunalt nivå gjennomfører og oppnår de målene som er satt. Med tanke på at myndighet og ansvar ble desentralisert gjennom reformen om Kunnskapsløftet, er det nærliggende å knytte den økte rapporteringen til nasjonale myndigheters behov for å fortsatt ha oversikt over hva som foregår i de lavere nivåene. Rapporteringene fra skolene blir således en av statens muligheter til å innhente informasjon. Videre meddelte nasjonale myndigheter gjennom «*Kvalitet i skolen*» at det eksisterte et større behov for dialog og kommunikasjon mellom nivåene i skolesektoren. For at dette skulle oppnås ble NKVS innført som et system for informasjonsutveksling. Kvalitetsvurderingssystemet medførte også en økt plikt til dokumentering og rapportering fra lærernes side. Antakelsen er foreløpig at generelle krav til rapportering sammen med NKVS utgjør en mengde rapporteringsarbeid lærerne anser som for høyt.

Til tross for en økt mengde papirarbeid anerkjenner flere i utvalget at mye av det som dokumenteres er viktig og hensiktsmessig. Arbeider som pedagogiske rapporter, individuelle opplæringsplaner, kartleggingsprøver, samt vurdering og evaluering av elevenes faglige utvikling anses av de fleste respondentene som relevant og viktig. «*Vi blir pålagt mer nå da, enn før, å tenke over situasjonen vår (...) Hvordan er forholdet mellom lærer, elev og foreldre (...) Så det er en vekker for oss, det er det. Og det er jo lettere da å ta tak i ting som vi ser ungen sliter med da*» (L5). I tillegg peker en annen lærer på at det nødvendigvis må foreligge en viss grad av dokumentering og rapportering slik at nasjonale myndigheter har mulighet til å følge med på det som skjer i grunnskolen i Norge. «*Altså, den skolerapporteringen er jo det at staten skal ha en oversikt over alt det.. Selvsagt, midlene de spriter inn, om de virkelig har noen effekt. Om det vil vise seg at de løfter, eller om det er spilte penger*» (L6).

Misnøyen i forhold til dokumentering og rapportering bemerkes derimot særlig i forhold til det ikke-faglige; «... det er mye mer at du må rapportere alt som hender og alt du må dokumentere.. Alt mulig» (L6). Videre beskriver den samme respondenten ikke-faglig rapportering slik; «Å, en mare enkelte dager! Men du må ta den tida. Det er derfor jeg mener at dagen blir veldig mye lenger enn hva den, ja..». I tillegg er det enkelte lærere som mener at det økte fokuset på dokumentering av elevresultater ikke nødvendigvis alltid er positivt;

«Selvfølgelig så får man det jo svart på hvitt, ikke sant? Du kan følge elevene kanskje litt bedre sånn resultatmessig da. Men blir det bedre skole av det? Det er jeg ikke helt sikker på (...) For da bare liksom jobber man for å få et godt resultat. Da blir liksom resultatet det viktigste. Så blir kanskje ikke veien like bra» (L5).

Det kan slik se ut til at lærerinformantene ser nytteverdien i at de underveis og kontinuerlig gjennom skoleåret får dokumentert elevenes resultater. Slik blir det mulig for dem å tilpasse undervisningen til nivået til elevene i klassen, samt lage individuelle planer for de elevene som har behov for det. «... man får iverksatt tiltak (...) Det er lettere å få på en måte sett for hva mål.. Hvor skal man hen? (...) Pluss at man får oppmeldt elever som får hjelp» (L2). Misnøyen grunner, som illustrert ovenfor, i de kravene om dokumentering og rapportering som ikke omhandler elevenes faglige utvikling.

5.3.2. Hensikt og konsekvens av dokumentering og rapportering

Videre inkluderte intervjuene spørsmål om hva respondentene trodde var intensjonen med dokumentering og rapportering, samt hvilke konsekvenser det hadde i deres hverdag. Enkelte av lærerne antok at statlige myndigheters intensjoner var å bevisstgjøre lærerne. De mente at de gjennom ulike dokumenterings- og rapporteringskrav lettere kan følge med på elevenes utvikling, samt hvor den enkelte elev ligger an i opplæringsløpet. I tillegg nevner en av lærerrespondentene at bevisstgjøringen også forekommer i form av at lærerne får en bedre oversikt over hvordan egne elever ligger an i forhold til andre elever ved andre skoler. Slik argumenterer flere av lærerne for de positive bakenforliggende motivene til dokumentering og rapportering.

Likevel er det andre synspunkter blant lærer- og rektorrespondentene som ikke er like positive. Den ene rektoren er tydelig veldig misfornøyd med situasjonen slik den er i dag; «... vi teppebombes av rapporteringskrav. Altså, vi skal rapportere om alt i fra helt bagatellmessige, uvesentlige ting (...) Altså, vi bruker veldig mye tid på sånn her.. Det jeg

mener er unødvendig rapportering» (R2). Videre i intervjuet kommer det fram at han ikke ser hvordan kravene fra sentralt hold skal kunne være behjelpelig for hverken skoleledere eller lærere. Han mener det er viktigere at «... skoleledere skal ha tid til å utøve ledelse og ikke sitte med ting og tang som andre kan ta seg av».

I Kunnskapsløftet uttrykte myndighetene at rapporteringen fra skolene og oppover i hierarkiet skulle holdes på et minimalt nivå. Lærerne og rektorene skulle hovedsakelig bidra med informasjon relevant til utviklingen av den norske grunnskolen. Det formuleres slik;

«Både kommunale og statlige myndigheter må bidra til å begrense rapporteringskravene til det strengt nødvendige, for å hindre at for mye tid og ressurser i skolene går med til administrativt arbeid. Et mål må være at det bare blir rapportert data som er nødvendige for utviklingen av skolen, slik at arbeidet med å rapportere blir en investering i arbeidet med å bedre skolen»

(KUF, 2004, s. 26).

Basert på respondentenes tilbakemeldinger kan det likevel se ut til at resultatet ikke svarer til forventningene gitt i reformdokumentet. Til tross for at myndighetene tydeligvis aktet å redusere graden av administrativt papirarbeid blant lærerne og rektorene, tyder responsen her på at det ikke har skjedd.

En av lærerne hevder videre at rapporteringen i ytterste konsekvens fører til en følelse av mistillit i forhold til lærerne; «... skal bevise at vi gjør jobben vår i stedet for å ha tillit til at vi er så samvittighetsfulle at vi gjør jobben vår (...) Ja, jeg føler at det begynner å bli litt mer sånn, ja, kontroll...» (L1). Dette støttes også av en av rektorene; «... og det tror jeg nok óg lærerne føler litt på da, akkurat det med dokumentasjon og det med hvor mye tillit skal man ha til dem uten at det dokumenteres da...» (R1). Her pekes det direkte på at statlige myndigheter i følge respondentene synes å ha et ønske om å kontrollere det arbeidet som gjøres i skolen. L4 deler til dels den samme forståelsen med tanke på at rapporteringen tidvis oppfattes som kontroll;

«... men alt dette skal gå for å på en måte 'please' de som styrer, sant? (...) Men man har av og til litt sånn følelse av at det er ikke bestandig til elevens beste dette her. At det er mest for å få ting dokumentert og 'Se her, slik ligger det an her, og slik ligger det an der', og så skal vi presse litt for å få ting opp».

Begge lærerinformantene synes å ikke direkte se nytteverdien av kravene til dokumentering og rapportering av ikke-faglige situasjoner slik kravet er i dag. Det kan se ut til at lærerrespondentenes synspunkter refererer til en kontroll i form av bevisinnsamling, altså at

de føler at statlige myndigheter vil ha bevis for det arbeidet som samlet gjøres i grunnskolen. Dette underbygges videre av en av rektorene. Han beskriver det slik; «... jeg tror nok det handler om at kommunen skal dokumentere.. Altså, det tilbudet de gir sine innbyggere når det gjelder skole og oppvekst da. Sånn at de er trygge på at det tilbudet er godt nok hvis det skulle bli etterprøvd i ettertid» (R1). Igjen nevnes behovet for å ha bevis på det arbeidet som er gjort, i tillegg til at rektorrespondenten nevner nødvendigheten av å ha skriftlige attester i tilfelle en eventuell rettsak. Dette er et argument som går igjen også hos flere andre av respondentene. Totalt fire av dem poengterer at skriftlige dokumenter er avgjørende dersom opplæringen eller annet arbeid i grunnskolen skulle bli etterprøvd. R3 beskriver det slik; «Du opplever jo fra tid til annen at du må i rettsaker, ikke sant, og da.. (...) Hvis du har god dokumentasjon da på hva skolen har gjort, så er jo det veldig.. Ja, så er jo det en veldig styrke for skolen da».

Dokumentering og rapportering framstår fortsatt etter intervjuene som et noe betent tema. Alle respondentene uttrykker at rapportmengden er stor; flere av dem nevner at den er for stor og at det kan stilles spørsmål til statens tillit til lærerne. En ukomplisert løsning på tillitsproblematikken her ville vært å redusere kravene om rapportering av det ikke-faglige. Dog forutsetter dette at bakgrunnen for rapporteringsbehovet også er ukomplisert. Men som flere av respondentene nevner har samfunnet de siste årene blitt mer rettighetspreget; det er mulig å snakke om rettighetsbasert velferdssamfunn. Det synes ut til at elever og foresatte har mer og bedre kunnskap om sine individuelle rettigheter som brukere av skolen. I tilfeller der elever hevder at skolen ikke har oppfylt sine plikter vil dokumentering være lærernes og skolens eneste middel til å imøtegå eventuell kritikk. Slik kan det være mulig å argumentere for at rapportering og dokumentering er en nødvendighet, og ikke kun skyldes at nasjonale myndigheter ønsker kontroll over skolens og lærernes arbeid.

5.3.3. Dokumentering og rapportering – en oppsummering

Som presentert gjennom uttalelser og sitat innledningsvis i oppgaven, føler mange lærere at myndighetenes krav både på lokalt og nasjonalt nivå om rapportering er altfor tidskrevende. For det første hevder de at for mye i det hele tatt må rapporteres, og for det andre føles rapporteringen som mistillit. Det kan derfor argumenteres for at rapportering i dette tilfellet blir en form for myndighetens mulighet til å utøve etterkontroll og resultatkontroll av lærernes arbeid. Regjeringen argumenterer i reformdokumentet om Kunnskapsløftet for at rapportering

er nødvendig for at staten, skoleeieren og skolen selv skal kunne ha oversikt over det som skjer i skolen (KUF, 2004). Videre skriver de at rapporteringen kan sies å ha tre formål;

«... for det første er den begrunnet i behovet for regelverksoppfølging og gir et grunnlag for tilsyn. For det andre gir rapporteringen et grunnlag for utviklingsarbeidet, gjennom å avdekke områder for forbedring. For det tredje er rapporteringskrav begrunnet i behovet for ettersyn og kontroll med økonomiske støtteordninger»

(KUF, 2004, s. 26).

Mens det andre punktet på mange måter kan være lærernes og skolens egne måter å evaluere seg selv på, vil det første og tredje punktet kunne forstås som etterkontroll og resultatkontroll av lærernes arbeidsoppgaver og gjennomføring av disse. Rapporteringen kan derfor sies å være lokale (skoleeier) og nasjonale myndigheters måte kontrollere skolen på.

Når myndighet blir desentralisert til underordnede nivåer – slik som tilfellet er i grunnskolesektoren i dag – oppstår det et økt behov for kontroll for øverste myndighet. I grunnskolesektoren i Norge befestes dette mye gjennom dokumentering og rapportering fra henholdsvis skole til skoleeier, skole til stat og skoleeier til stat. Rapporteringen følger de hierarkiske linjene fra bunn til topp, og som nederste instans i hierarkiet faller følgelig mye av rapporteringsplikten på lærerne. I forhold til dimensjonen utviklet for å forsøke å posisjonere den statlige styringen, vil krav om dokumentering og rapportering kunne oppfattes som en inngripen i lærernes hverdag.

5.4. Hvordan styrer overordnede nivåer?

Hittil har de ulike temaene innenfor den første kategorien om styring og kontroll av grunnskolen blitt diskutert hver for seg. Hensikten i det følgende er ikke nødvendigvis å drøfte disse opp mot hverandre, snarere er ønsket å se hva temaene innebærer samlet sett og om de kan bidra til å svare på forskningsspørsmålet; *«På hvilke måter og i hvilken grad griper styring og kontroll inn i lærernes profesjonsutøvelse?»* Til tross for at styring fra overordnede nivåer kan se ut til å gripe inn i lærernes yrkeshverdag, ser det også ut til at styringen også kan kjennetegnes av forhold ved lærerne selv. Lærernes rutiner sammen med sedvane og tradisjoner antas å ha spilt en rolle i lærernes oppfatninger om styringen fra overordnede nivåer. I det henseendet er det spesielt to spørsmål som ønskes besvart; 1) Tilsvareer dagens

styring det som ble forespeilet skolen og lærerne i reformen om Kunnskapsløftet? 2) Hvordan virker styringen inn på lærernes profesjonelle yrkesutøvelse?

Da Kunnskapsløftet ble introdusert var en av intensjonene å redusere nasjonal detaljstyring av skolene. Gjennom den tidligere nevnte desentraliseringen ble det blant annet opp til den enkelte skole å utvikle egne lokale læreplaner for fag. Og på mange måter er det mulig å se at nettopp dette har skjedd i stor grad i dag til tross for at nasjonale myndigheter i 2008 valgte å gi lærerne flere retningslinjer å forholde seg til. Flere av lærerne kommenterer at de har stor grad av metodefrihet og tolkningsrom innenfor de rammene som er satt gjennom nasjonale mål for opplæringen. De føler selv at de står ganske fritt til å selv bestemme og planlegge undervisningen så lenge elevene når de målene som er gitt fra statlige myndigheter. Slik får lærerne mulighet til å bruke sin erfaring og kompetanse i arbeidet sitt. Samtidig er den generelle oppfatningen i utvalget at de nasjonalt gitte målene er for generelle og utydelige. Trenden kan synes å være at mye tid og krefter blir brukt på å tolke målene. Dette til tross argumenteres det for at nasjonale myndigheter har delegert myndighet nedover i hierarkiet, og at det sånn sett er mulig å trekke en slutning i retning av at ambisjonene om desentralisering til en viss grad er oppfylt.

Likevel kommer det fram i intervjuene at flertallet av lærerne ikke mener at det nasjonale nivået «styrer mer i stort og mindre i smått», og at det derfor ikke vil være helt riktig å snakke om en desentralisering. Mens en av lærerne hevder at systemet ikke har endret seg i det hele tatt, er det en annen som poengterer at læreplanene i stor grad utvikles på et nivå hvor lærerne ikke har påvirkningsmulighet uansett. Dette vil innebære at desentralisering av myndighet ikke nødvendigvis har nådd helt ned til lærernivået. Her er det viktig å understreke at utvalgets lærere ikke kan sies å være representative for den generelle lærerbestanden i Norge. Hvor mye beslutningsmyndighet den enkelte lærer har vil kunne avhenge av kommunen og skolen de er ansatt i. Slik åpnes det opp for å se nærmere på eventuell styring fra det kommunale nivået og skoleeier. Da de ble stilt spørsmål om dette i intervjuene, svarte respondentene at styring hovedsakelig forekom i forbindelse med såkalte fellesprosjekter for hele kommunen. Fortrinnsvis kan prosjektene knyttes til opplæringen, og innholdet av dem berører slik det faglige ved undervisningen. Slik vil prosjektene være en del av de lokalt utformede læreplanene. Likevel er holdningene blant lærerne negativ. De hevder at prosjektene kommer i tillegg til annen styring og slik forstyrrer undervisningen, samt at lærerne påpeker at det krever enda mer planlegging og mer tid.

Gjennom det nye systemskiftet i skolesektoren fikk kommunene som skoleeier følgelig mer innflytelse og myndighet over grunnskolene. Som en konsekvens er det aktuelt å nevne en økning i krav om dokumentering og rapportering fra lærerne og oppover til overordnede nivåer. Gjennomgående blant alle respondentene er oppfatningen av at nivået er for høyt og at kontrollen tidvis oppfattes som for streng.

5.5. Hva påvirker læreren?

I denne andre delen av analysen tas det sikte på å legge fram datamateriale relevant til følgende forskningsspørsmål; «*Hva påvirker lærernes muligheter til å utøve egen profesjon?*». I de to neste underkapitlene vil datamaterialet videre struktureres i forhold til et av spørsmålene benyttet i intervjuene med respondentene. Det lyder som følger; «*Hvilke muligheter har du som profesjonell lærer å handle etter egne vurderinger?*» Her ble spesielt to faktorer vektlagt; 1) tid og 2) ressurser. Disse to igjen er trukket ut fra Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrati som nevnt tidligere i oppgaven. Antakelsen er at respondentenes sammenlagte respons i forhold til tids- og ressursbruk skal kunne danne et grunnlag for å si noe om hvilke krefter som påvirker lærernes profesjonelle hverdag – spesielt hvordan lærernes grad av autonomi har blitt påvirket.

Med referanse til tidligere diskusjon om autonomibegrepet understrekes det på nytt at autonomi vil oppfattes ulikt av den/ de som autoriserer handlingen og den/de som faktisk handler. Her vil det innebære at de statlige myndighetene og lærerne vil kunne ha ulik forståelse av autonomi. I tillegg kjennetegnes autonomi ved å være en relativ størrelse, og forståelsen av hva som er høy eller lav grad av autonomi vil kunne skifte over tid (Gausdal, 2011). Videre refereres det på ny til Ohnstad (2008) sin forståelse av faglig autonomi som grunnlag for dette kapitlet; «*... faglige beslutninger treffes på grunnlag av faglig skjønn som vedkommende profesjonsutøver forutsettes å være best i stand til å utøve, med andre ord; selvstendighet i profesjonsutøvelsen*».

I den siste delen av analysen fremstilles datamateriale relevant til spørsmål om lærernes påvirkningsmuligheter. Når det her snakkes om lærernes påvirkningsmuligheter er det hovedsakelig med tanke på lærernes muligheter til dialog og kommunikasjon med overordnede nivåer i skolehierarkiet; rektor som skoleleder, kommunen som skoleeier og nasjonale myndigheter. Spørsmålene som ble stilt i intervjuene omhandlet i hvilken grad

lærerne selv følte at de hadde mulighet til å ta kontakt med overordnede myndigheter, om de følte at de ble hørt, samt om de ble invitert til å delta i beslutningsprosesser som omhandlet politiske spørsmål vedrørende egen hverdag og yrkesutøvelse. I tillegg ble det stilt spørsmål om hvorvidt og i hvilken grad lærerne selv opplevde at de hadde påvirkningsmulighet i forhold til den skolepolitikken som føres både på kommunalt og nasjonalt nivå.

5.6. Tid som ressurs

Et av kjennetegnene til bakkebyråkrater er at hverdagen i stor grad preges av for lite tid til å gjennomføre en for stor arbeidsmengde. Dette kan sies å gjelde også for lærerne i grunnskolen i Norge i dag. Et av hovedproblemene som kan oppstå er at aktørene ikke kan gjennomføre arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte – hverken i forhold til overordnede nivåer eller den befolkningen de skal betjene (Lipsky, 1980). I forhold til lærerne vil for lite tid til gjennomføring av arbeidsoppgaver kunne medføre at de ikke har anledning til å gi hver enkelt elev den oppmerksomhet og tid som kreves av en god lærer (Lipsky, 1980). Planlegging og andre krav tar for mye av tiden som i utgangspunktet skulle blitt brukt i klasserommet. I tillegg vil tidspress kunne påvirke beslutningstakingen til lærerne. I et miljø der tid er en knapp ressurs vil lærerne ikke nødvendigvis få gjort jobben sin på en måte som er tilfredsstillende i forhold til dem selv, profesjonen eller overordnede instanser.

I forbindelse med nettopp tidsbruk ble respondentene stilt spørsmål om hvordan de prioriterer sin tid i det daglige, samt om den tiden de har tilgjengelig er tilstrekkelig i forhold med de arbeidsoppgavene som skal utføres. En gjennomgående trend blant hele utvalget – både lærerne og rektorene – var at tiden ikke strakk til. En av lærerne sier; «... *du kan alltid gjøre mer. Så egentlig bruker vi mye mer enn vi har*» (L5), og en annen lærer oppfatter situasjonen slik;

«Nei, [tids]rammer, det bryr jeg meg ikke om. For de sprekker. Så det tenker jeg ikke på (...) Jeg må gjøre arbeidet mitt slik at... Det jeg makter å gjennomføre, og da må jeg ikke tenke at 'Nå rekker jeg ikke mer, nå er klokken kommet'. Det kan jeg ikke gjøre, for da blir jeg urolig inni meg. Jeg må vite at jeg vet hva jeg skal gjøre. Om det går over timene, det får så være. Jeg kan ha korte netter!» (L6).

Disse to uttalelsene kan også sies å være representative for det resterende utvalget. Alle nevner at overtidsarbeid «*er en del av pakken*» (L3) og at de som oftest må jobbe utover ettermiddagene for å få gjennomført alle arbeidsoppgavene sine. Likevel understreker flere at

mangelen på tid ikke nødvendigvis direkte skyldes krav fra overordnede nivåer, men at også egne ønsker om godt gjennomført arbeid spiller inn.

«... kommer jo an på hvor høyt man legger lista for å si det sånn da. Kunne jo jobbet døgnet rundt hvis man hadde hatt lyst til det, så man må jo sette begrensningene litt selv da. Men ja.. Hvis man liker å ha det på en måte ordentlig da og ha litt standard og sånn, så har man ikke nok tid» (L3).

Spesielt nevner lærerinformantene at arbeidet med undervisningen – og da spesielt planleggingen i forkant av timene – krever utrolig mye tid. En av lærerne nevner at den tiden de har til rådighet før og etter timene ikke er tilstrekkelig og at hjemmekontor er et kjent begrep i lærerhverdagen;

«... jeg trenger mer tid enn det som er satt av på skolen til å forberede timene sånn at jeg føler at jeg gjør en god jobb. Skulle jeg bare tatt utgangspunkt i den tiden som er satt av – både mellom friminutter og gjerne i forkant av skoletiden – så hadde ikke det vært tilstrekkelig (...) Planlegging mellom timene utgår veldig ofte. Sånn at planleggingen må enten gjøres i forkant av skolen starter eller rett og slett i sofaen hjemme» (L7).

At lærerne føler at de har dårlig tid kommer slik gjennomgående svært godt fram i alle intervjuene. På spørsmål om hva tidsmangelen skyldes er responsen derimot mer variert. Mens enkelte hevder at ulike former for dokumentering og rapportering tar for mye tid, er det andre som peker på en for hyppig møteaktivitet med påfølgende krav til referater og lignende. Det kan se ut til at det er arbeidsoppgaver utenom undervisningen som framstår som den store «tidstyven» i følge lærerne selv.

Igjen er det mulig å trekke likheter til Lipsky (1980). Han hevder at organisatoriske faktorer som blant annet dokumentering og rapportering vil påvirke lærernes arbeidshverdag og spesielt i forhold til tilgjengelig tid til elevene. I slike tilfeller når tiden ikke strekker til vil det følgelig gå på bekostning av noe annet. En av konsekvensene som nevnes er at lærerne ikke får tid til å differensiere undervisningen. *«Det heter så fint at du skal tilpasse undervisningen til hver enkelt elev, og det vil vi så gjerne. Men det er altfor liten tid i hverdagen, pluss altfor lite ressurser i klasserommet til å klare det» (L1).* Mangel på individuell tilpasset opplæring vil opplagt påvirke de mest trengende elevene; *«... det er de som alltid taper. Det går bra for veldig mange å være så mange i et klasserom og ha en lærer som underviser uansett hvilken metode det er liksom (...) Men så er det noen få som taper på det, og de skulle vi hatt mer tid til» (L2).*

Lærerrespondentene ble også stilt spørsmål om hvorvidt ønsket tidsprioritering stemte overens med deres faktiske prioritering av tid. Majoriteten av responsen dreiet seg igjen om selve undervisningen, samt forberedelsen til timene. Samtidig som flere av lærerne konstaterer at de allerede bruker mest tid på undervisningen, ønsker de likevel mer tid til undervisning; «... hvis man hadde hatt litt mer tid på å planlegge timer, så hadde man kanskje greid og fått et litt mer sånn lengre perspektiv da..».

Den gjennomgående tendensen i alle intervjuene synes å være at lærerne ikke har tilstrekkelig med tid. Videre er det tydelig at de selv føler at selve undervisningsdelen er det som må lide, noe som i siste instans følgelig påvirker elevene. Og det er nettopp med bakgrunn i elevene at lærerne velger å bruke fritiden sin på overtidarbeid; «Det er litt sånn som de sier om lærerne; om tiden ikke er der, så gjør vi det likevel. Altså, mye av jobben går jo på samvittigheten vet du. at du synes du bør gjøre det, så da... Ja, du bruker du av din egen tid» (L5).

5.6.1. Tid – en oppsummering

Hovedspørsmålet som her ønskes besvart, er hvorvidt lærerne har nok tid til å handle etter egne profesjonelle verdier. Samtidig reises det spørsmål om den tilgjengelige tiden gir lærerne tilstrekkelig rom for autonomi og selvstendighet i arbeidet, eventuelt hva det er som kan virke begrensende. Basert på utvalget er det veldig tydelig at lærerne selv mener de har for liten tid til å gjøre som de vil. De får ikke planlagt eller differensiert undervisningen slik de ønsker og de får ikke brukt så mye tid som de vil på den enkelte elev. Lærernes begrunnelser på tidsmangelen var ikke entydig, men det er mulig å trekke fram to hovedårsaker; 1) dokumentering og rapportering og 2) egen samvittighet.

5.7. Materielle og personlige ressurser

De fleste lederne for offentlige enheter erkjenner i følge Lipsky (1980) at det innad i enheten ikke eksisterer tilstrekkelige ressurser, og det samme kan sies å gjelde for skolene i mitt utvalg. De merker en ressursmangel i ulike former, både i forhold til materielle ressurser så vel som personlige ressurser.

Begrepet om ressurser skal her forstås på henholdsvis to ulike måter. Det refereres i første omgang til de ressurser som er tilgjengelig for den enkelte lærer i deres arbeidshverdag –

eksempelvis økonomiske ressurser og materielle ressurser. Videre benyttes begrepet i form av menneskelige ressurser. Konkret vil dette her i oppgaven innebære en forståelse av lærernes evne og kapasitet til å tolke og gjennomføre de direktiver og rammer de må jobbe innenfor, samt hvordan lærerne velger å prioritere dersom de føler at økonomiske og materielle ressurser ikke er tilstrekkelige. For oversiktens skyld vil menneskelige ressurser heretter betegnes som lærernes personlige egenskaper.

På spørsmål vedrørende tilgjengeligheten på økonomiske og materielle ressurser, var responsen blant lærerrespondentene ganske nøyaktig todelt. Mens den ene halvdel ikke finner at de mangler ressurser, peker den andre halvdel på at ressursene ikke strekker til og derfor begrenser deres mulighet til å drive opplæring slik de i utgangspunktet ønsker. Det som framstår som interessant, er at de to grupperingene består av lærere som underviser på henholdsvis 1.-4. trinn og 5.-7. trinn. Lærerne på de laveste trinnene synes jevnt over at det meste av ressurser tilgjengelig; «*Ja, det synes jeg på mange måter at vi nå etter... De siste årene har på en måte blitt litt oppgradert på flere forhold da*» (L5). Den eneste av lærerne på de laveste trinnene som har noe utsette er L2. Samtidig som respondenten påpeker noen mangler, understrekes det at mangelen egentlig ikke er avgjørende for arbeidet; «*Vi har det ganske bra, men ikke fullt ut optimalt (...) Vi skulle gjerne hatt en ekstra som hadde sånn noe med enkelte (...) En pedagog til som på en måte kanskje hadde ansvaret for noen få. Det hadde vært perfekt. Men utover det så er det ganske bra med ressurser her*» (L2).

På motsatt side begrunner en av lærerne som er ansvarlig for 6.-7. trinn sine holdninger til ressursmangel slik;

«Nei, jeg kunne godt tenkt meg å bruke mer ressurser på å dele opp klassen. For eksempel hvis det er noen som sliter i et fag, for eksempel i matematikk. Jeg har noen som ikke kan å dele for eksempel og er usikker på gangen... Jeg kunne godt tenkt meg å ha mer ressurser for å kunne sette inn sånn gruppeundervisning når det skjer at jeg ser at nå er det virkelig behov» (L4).

En annen lærer svarer slik på ressursspørsmålet; «*Nei, det kan jeg bare si klart 'Nei' på. Det gjelder både økonomiske ressurser, det gjelder... Ja, som følge av det gjelder det jo tilgjengelig utstyr, godt nok utstyr og oppdatert utstyr*» (L7). Respondenten er slik tydelig ganske misfornøyd med de ressursene skolen har tilgjengelig. Det framgår videre av intervjuet at mangelen på ressurser begrenser respondentens muligheter til å utføre undervisningen både slik det kreves fra sentralt hold, men også slik respondenten selv kunne tenkt seg å gjennomføre opplegget sitt. I tillegg hevder læreren (som er kroppsøvlingslærer) at det i noen

situasjoner oppfattes direkte farlig å gjennomføre undervisning, nettopp fordi ressursene og utstyret ikke anses å være tilfredsstillende; «Ja, jeg vil jo si at enkelte ganger så går det litt helsen løs da, i hvert fall er det risiko for at den kan gå på helsen løs».

Årsaken til at lærerne på de laveste trinnene synes fornøyde, mens lærerne ved de høyere trinnene synes misfornøyde, kommer ikke direkte fram i intervjuene. En eventuell antakelse kan likevel være at behovet for mer avansert utstyr øker med elevenes alder og progresjon i opplæringsløpet. I tillegg vil elever med eventuelle spesielle behov ikke alltid fanges opp før de kommer høyere opp i klassetrinnene.

En annen interessant vinkling som kom fram i to av intervjuene, var forholdet mellom statlige ambisjoner og lærernes og skolenes muligheter og kapasitet til gjennomføring. Begge respondentene – en lærer og en rektor – peker på at sentrale myndigheters intensjoner ikke alltid er mulig å iverksette i praksis. Mens lærerinformanten beskriver sin opplevelse som kroppsøvingslærer slik;

«Det er overhode ikke samsvar mellom det som kreves sentralt fra... I forhold til gjennomføring, altså ting som de skal gjennom i kroppsøving da. Og ha... Få kompetanse på hvis man ser de ulike kompetansemålene og det som kommunen har mulighet å legge til rette for. Der er det store sprik, ja i forhold til både oppfølging av enkeltelever (....) For det å skulle tilpasse undervisningen for hver enkelt elev i en kroppsøvingsal som er så liten som dette her og kun én lærer... Jeg må nesten litt sånn oppgitt smile av og til da, altså. Det er ikke like lett det alltid» (L7),

oppfatter rektoren situasjonen slik;

«Det jeg ikke har så sansen for, det er alle de her 'missing link' som oppstår mellom de sentrale politiske intensjonene om et godt grunnskolevesen i Norge og det vi får til nede her. Og 'missing link', det er det at det mangler forbindelseslinjer mellom her. Det sentrale... De sentrale myndighetene har sine målsetninger, har sine ambisjoner. Og så møter man da iverksetterne 'KommuneNorge' som økonomisk sliter (...) Altså, bukken passer havresekken» (R2).

I begge disse tilfellene refereres det til mangel på økonomiske ressurser og at det er kommunenes pengesituasjon som begrenser lærernes muligheter. Av intervjuene framkommer det også at dette mest sannsynlig ikke er en situasjon som er isolert til respondentenes kommune, men at problemene anses aktuelt i mange flere kommuner i Norge.

I forhold til ressursproblematikken hevder Lipsky (1980) at det er noe som ikke alltid kan løses. Spesielt i tilfeller vedrørende manglende økonomiske ressurser er det vanskelig å

komme fram til et utfall alle parter vil være fornøyd med. Han hevder at løsningen ofte vil innebære for store økonomiske utgifter, altså at innsatsen ikke nødvendigvis vil stå til resultatet. Med tanke på at det i stor grad er kommunene i Norge som må bekoste ressursene i skolen, vil økte bevillinger til skolene følgelig gå på bekostning av en annen økonomisk post i kommunebudsjettet. I tilfeller der kommunen vurderer det dithen at mer økonomiske ressurser ikke vil forbedre situasjonen i skolen tilstrekkelig, er antakelsen at midlene prioriteres brukt på andre områder. Et spørsmål som da reiser seg, er hvorvidt statlige myndigheters krav og politiske intensjoner i det hele tatt er realiserbare? Har kommunene i Norge tilstrekkelig med midler til å gjennomføre den vedtatte nasjonale politikken? Og kan manglende økonomiske midler i siste instans legge føringer på lærernes mulighet til å utøve sin profesjon?

På et mer individuelt nivå argumenteres det for at ressurser også kan forstås som lærernes personlige egenskaper. Her vektlegges lærernes muligheter til å tolke styringssignalene gitt fra overordnede nivåer, og da med spesiell tyngde på retningslinjer og faglige målsetninger for opplæringen. I første omgang ble lærerne stilt et spørsmål om hvorvidt de nasjonale målene for opplæringen syntes forståelige. Jevnt over var responsen fra lærerrespondentene positiv, altså at de som oftest forstod målsetningene som ble gitt. De peker likevel på at målene noen ganger kunne oppfattes som uklare; «... *til dels, til dels... Når du jobber noen år, så kommer du jo inn i ting*» (L4). På lik linje som L4, refererer flere av de andre respondentene til erfaring som en viktig forutsetning for å tolke retningslinjene, og at målene «*har blitt en del av meg på en måte*» (L1).

Likevel gir enkelte av respondentene uttrykk for at målsetningene ofte kan være ganske omfattende og vage. En av lærerne formulerer sin oppfatning slik; «... *jeg må vel kanskje peke tilbake på de tidvis altfor generelle målene. At jeg skulle gjerne hatt noen mer spesifikke mål for fagfeltet da (...)* Det er veldig mange retninger å tolke mange av de på, så jeg skulle gjerne hatt noe mer spesifikt» (L7). En annen lærer støtter denne forståelsen, men sier videre at målsetningene hadde vært lettere å tolke dersom myndighetene snevret dem mer inn.

Slik er det mulig å se antydninger til at det kreves en del arbeid med tolkingen av målsetningene før de kan implementeres og tilpasses. I tillegg har respondentene videre vist at erfaring spiller en viktig rolle i den forbindelse. Videre forteller respondentene at samarbeid innad i kollegiet ofte forekommer når målsetninger for ulike fag skal tolkes. Ved den ene skolen nevner flere lærere også rektor som en viktig medspiller, spesielt i forhold til arbeidet med fortolkningen av nasjonale mål for fag. En av lærerne forklarer det slik; «... *der er*

rektoren vår veldig flink, for han bruker tid på det her (...) så han bruker en del tid på å gå gjennom med oss og belyse det. Og når det er nye retningslinjer og når det er nye ting, så kommer det opp på fellesmøtet» (L4).

Målproblematikken skissert ovenfor kan knyttes til Lipskys (1980) teorier om bakkebyråkrati. Han hevder som tidligere nevnt at bakkebyråkrater jobber innenfor yrker med flertydige og motstridende mål. Hva skal vektlegges og hva skal prioriteres? Spesielt to av Lipskys (1980) målproblematikker synes interessant i forhold til skolens situasjon; 1) idealistiske mål og 2) usikkerhet i forhold til hvilke teknologier og framgangsmåter som vil fungere.

Idealistiske mål innebærer her at målene gitt fra nasjonalt nivå har en idealistisk dimensjon ved seg som både kan være vanskelig å forstå og oppnå for lærerne og rektorene. Et eksempel kan trekkes ut fra reformdokumentet om Kunnskapsløftet;

«Målet er at alle elever og lærlinger skal opparbeide et nødvendig kompetansenivå i de mest sentrale ferdighetene for å kunne ta del i kunnskapssamfunnet. Det skal hjelpe dem i deres personlige utvikling og deres evne til å delta i og utvikle seg i skole, samfunns- og arbeidsliv»

(KUF, 2004, s. 31).

Her er det flere utydelige elementer til stede som enkelt kan bidra til forvirring for de som skal iverksette politikken. Det blir i slike tilfeller nødvendig for aktørene å tolke målene etter beste evne slik R1 forklarer det. I tillegg vil det kunne oppstå behov for prioritering, da målet i seg selv er vidt og omfattende.

Den andre målproblematikken knyttet til *usikkerhet om fungerende teknologier* oppstår når «... *there are uncertainties over what will and will not work*» (Lipsky, 1980, s. 41). I slike tilfeller åpnes det opp for mer toleranse i forhold til ulike tilnærminger for måloppnåelse (Lipsky, 1980). For lærerne vil dette innebære at veien til målet ikke er gitt og at det blir opp til dem å legge en strategi slik at elevene når de målene de skal.

Hver for seg vil begge målproblematikkene kunne bidra til vanskeligheter for aktørene i skolen og dersom begge oppstår samtidig, vil det følgelig være veldig komplisert for lærerne å iverksette den ønskede nasjonale politikken. Videre vil lærernes arbeid med tolking og prioritering av mål medføre en økt arbeidsmengde og slik ta tiden vekk fra andre arbeidsoppgaver knyttet mer direkte til elevene og undervisningen.

5.7.1. Ressurser – en oppsummering

Spørsmålet blir også her om hvorvidt tilgjengelige ressurser – både materielle, samt lærernes personlige egenskaper – legger begrensninger på lærernes autonomi. Halve utvalget var fornøyd med de materielle ressursene, mens den andre halvdel ikke var like positive. Slik er det mulig å si at halvparten av lærerne føler begrensninger på autonomi og frihet i arbeidsutførelsen i form av utilstrekkelige ressurser.

I forhold til personlige egenskaper trekker respondentene hovedsakelig fram erfaring og samarbeid som viktige personlige egenskaper i arbeidet med nasjonale målsetninger. Ingen av lærerinformantene synes direkte misfornøyd med de linjene som trekkes opp fra overordnede nivåer, snarere kunne de ønske at de gitte målsetningene og retningslinjene er mer klare og spesifikke. Det kan slik være nærliggende å anta at respondentene selv hevder at de ville fått mer tid og mulighet til å utøve egen profesjon dersom sentrale myndigheter utformet mindre generelle mål.

5.8. Kommunikasjon mellom nivåer

Flernivåstyring, som diskutert tidligere i oppgaven, fordrer en forståelse av at offentlige politiske beslutninger tas på tvers av forvaltningsnivåer. Men før man i det hele tatt kan snakke om beslutningsprosesser i et flernivåperspektiv, ligger det en forutsetning om at det eksisterer kommunikasjon mellom nivåene – både nedover så vel som oppover.

Skolehierarkiet vil her representeres av lærerne på nederste nivå, deretter rektor som skoleleder, kommunen som skoleeier og nasjonale myndigheter som øverste nivå.

5.8.1. Det lokale nivået

Respondentene i undersøkelsen svarte gjennomgående positivt i forhold til kommunikasjonen med egen rektor. På spørsmål om hvorvidt det foreligger mulighet til å gi tilbakemelding på styringssignaler gitt fra rektor, svarer en lærer slik; «Ja, jeg jar jo på en måte sagt i fra om hva jeg synes. Det har jeg gjort da. Samtidig så sier jeg at 'det synes jeg', men jeg forholder meg til det. Jeg streiker ikke» (L3). Respondentens holdninger er representative for resten av utvalget og alle lærerne mente at muligheten for dialog og samarbeid med rektor var til stede, samt at rektor var lydhør for deres meninger og synspunkter. En annen lærer beskriver

forholdet slik; «*Jeg har ingenting å utsette på kommunikasjonen med rektor på skolen, den er åpen og jeg er alltid velkommen med innblikk og...*» (L7). Videre hevder en tredje lærer at rektor er veldig oppmerksom ovenfor sine ansatte og at lærerne ikke føler at de «*blir påtvunget noe som vi ikke går for selv*» (L5).

Til tross for at alle mener at det eksisterer god mulighet til dialog og kommunikasjon med rektor, understreker flere at god kommunikasjon ikke nødvendigvis resulterer i handling i forhold til deres ønsker og innspill. «*Jeg kan jo komme med ønsker selv om de ikke alltid innfris, selvfølgelig*» (L7). En annen lærer har den samme oppfatningen, men legger i tillegg til at «*... å føle, å kanskje få lov til å lufte seg litt da. Å få lov til å si hva man synes og man blir hørt. Det er ofte nok det*» (L3).

Det at alle lærerne er så positive til rektoren sin er ikke nødvendigvis spesielt for mitt utvalg. Til tross for at ingen av dem ga noen direkte begrunnelse for det de selv kategoriserte som god dialog og kommunikasjon, antydte respondentene at de hadde et tett forhold til rektoren sin. De ga alle uttrykk for at avstanden til rektor som nærmeste overordnede var kort og at terskelen for å komme med spørsmål og tilbakemeldinger var lav. Flere av dem refererte i intervjuene til rektor som en «sjef» som på mange måter alltid var tilgjengelig dersom de hadde behov for hjelp; «*... der er jo rektor og inne som en mer, som veileder*» (L2). En forklaring på det gode forholdet mellom lærer og rektor kan være at lærerne nærmest ser på rektoren sin som en likestilt del av det profesjonelle fellesskapet på skolen. Gjennom samarbeid i forhold til både tolking og gjennomføring av de nasjonale målene er en antakelse at forholdet underordnet – overordnet ikke nødvendigvis er veldig tydelig og strengt, noe som følgelig vil åpne for en fri og god kommunikasjon.

Et annet element som kom fram i intervjuene var at alle rektorene tidligere hadde vært lærere. Dette kan på mange måter også være en fremmede faktor i forholdet mellom lærer og rektor. En av lærerne forklarer fordelen slik;

«... fordi at vi har en rektor som er veldig åpen og forståelsesfull og kommer nede fra grasrota selv. Slik at hvis vi er uenige om ting og mener at dette her har vi ikke nok tid til eller har rammer nok til å gjennomføre, så er han veldig lyttende til det og prøver å formidle det videre til de som kan hjelpe oss å utvide rammene. Ja, men det er ikke alltid vi når fram da, men det er god hjelp å være på lag... At han er på lag med oss» (L1).

Det at rektor har førstehånds kunnskap om de utfordringene læreryrket medfører kan gjøre at de lettere relaterer seg til lærerne når de kommer med tilbakemeldinger. Slik vil lærerne også

kunne føle at rektor forstår eventuelle problemer og at de blir tatt på alvor. Argumentet er at et godt og trygt forhold oppmuntrer til hyppig kommunikasjon.

5.8.2. *Det kommunale nivået*

Det kommunale nivået vil her representeres av skoleadministrasjonen i kommunen. Med utgangspunkt i at kommunen er organisert etter flat struktur og kan kalles for en tonivåkommune, representerer skoleeier her av rådmannen og dennes kommunalsjefer. I forhold til kommunikasjon med kommunenivået inkluderes også datamateriale fra rektorene.

I forhold til skoleadministrasjonen er responsen fra lærerne noe mer variert. De fleste hevder at muligheten for kontakt eksisterer, men de sier samtidig at kommunikasjonen er minimal. «*De er litt fjerne, ja... Nei, de har jeg ingen forhold til*» (L2). Noen begrunner dette med at de ikke anser det nødvendig å ta kontakt. Mens en lærer sier; «*Skolekontoret i kommunen har jeg veldig liten kommunikasjon med (...) Men jeg har inntil videre ikke sett behovet for det*» (L7), sier en annen; «*Hvis jeg hadde et veldig stort ønske om det, så hadde jeg sikkert fått det til. Men jeg har ikke hatt noe særlig behov for det*» (L3). Andre lærere begrunner den lave kommunikasjonsfrekvensen med skoleadministrasjonen i god kontakt med rektor; «*Overhode ingen kritikk på tilgjengeligheten, men det blir forholdsvis lite kommunikasjon dertil. Det blir heller å stoppe med rektor på skolen da*» (L7).

Videre kommenterer en av rektorene at lærere generelt synes å ha behov for tett kontakt med sin rektor og mener at det kanskje kan ha sammenheng med lærernes kommunikasjon med kommunenivået. «*De er veldig sånn avhengig av rektoren sin på en måte, eller sjefen sin da.. At de blir kjempefrustrert hvis de ikke har sjefen, eller rektoren til stede da*» (R3). Rektoren begrunner dette forholdet mellom lærer og rektor slik;

«Du har ikke det mellomledersjiktet. Egentlig. Det kan hende at i skolen at vi har en del mer uavklarte roller, ikke sant? (...) Altså, i hovedsak så skjer jo kommunikasjonen... Altså, lærerne kommuniserer med meg, ja, og så kommuniserer jeg videre oppover i forhold til etater som... Sånn videre da...» (R3).

Det kan se ut til at lærerne velger å bruke rektor som et forbindelsesledd og mellommann til kommunen; «*Altså, vi må jo gå den her tjenesteveien*» (L5).

Rektorene ved skolene ble stilt de samme spørsmålene som lærerne, men da med et ønske om å få innsikt i kommunikasjonen mellom skoleledernivået og skoleeiernivået. En antakelse er

at kommunikasjonen mellom disse også vil ha innvirkning på kommunikasjonen mellom lærerne og skoleadministrasjonen.

Felles for alle rektorrespondentene var at de trakk fram at hver enkelt skole i kommunen er organisert som en egen enhet, og at de i kommunen er ansatt som både rektorer og enhetsledere;

«... og det betyr jo det at vi har ganske utstrakt ansvar da i forhold til.. Ja, vi er jo egentlig rådmannens forlengede arm da, sånn... Så når jeg gjør vedtak og sånn, så handler jeg på vegne av rådmannen (...) Alt som er vedtak, de gjør jo vi [rektorene] da» (R3).

En annen rektor beskriver sin kontakt med skoleadministrasjonen slik; *«Altså, jeg blir jo... Hva skal jeg si? Jeg blir jo et slags bindeledd mellom skoleeier da, som da er representert ved en kommunalsjef her i kommunen, og det arbeidet som gjøres da ved skolen her da. Så har vi jevnlig møte og dialog...» (R1).* Den samme rektoren understreker likevel at dialog med den formelle skoleeier – altså politikerne – ikke alltid er like enkelt. Han mener at politikerne burde vært

«... enda mer synlig og mer interessert. De blir litt fjern for oss, og så... Vår kommunikasjon går stort sett gjennom kommunalsjef da, som da viderefører en del til politikerne i de råd og utvalg som... Som gjelder der. Men vi føler ikke at vi har sånn mye kommunikasjon med den formelle skoleeier som er politikerne. Det synes jeg ikke» (R1).

Rektor og enhetsleder ved skolen står slik midt i mellom lærerne på den ene siden og skoleeier på den andre siden. På mange måter kan det være mulig å si at rektor blir «fanget mellom barken og veden», noe som igjen kan føles som et krysspress av interesser. Mens skoleeiers fokus helst ligger i det politiske og administrative, vil lærerne være mest opptatt av det rent faglige og pedagogiske livet i skolen. Rektors rolle blir da å formidle henholdsvis lærernes og skoleeiers krav og ønsker til den andre parten.

I caset her kan det likevel se ut til at rektor i svært liten grad kommuniserer med den formelle skoleeier i kommunen; kan det være mulig å snakke om et brudd i kommunikasjonslinjene mellom nivåene i skolesystemet? Rektorene hevder at de tar kontakt med kommunalsjefen i tilfeller der det er behov, men sier samtidig at skoleeierne er «fjerne». Når lærerrespondentene her da sier at de følger «tjenesteveien» med en forventning om at rektor viderefremmer deres ønsker til skoleeier, reises det spørsmål om hvorvidt dette faktisk stemmer. Mottar skoleeier i det hele tatt den informasjonen og de tilbakemeldingene lærerne har? Eller blir forbindelsen

brutt et sted på veien? I så fall hvor på veien stopper informasjonen opp? En av rektorene forklarer sin oppfatning til kommunikasjons situasjonen slik;

«... nei, altså, jeg vet at vi har veldig dyktige politikere her i kommunen³⁰. Og mange av dem er kjempeflinke på skole og har gått til valg på en bedre grunnskole. Og de mener det inderlig vel. Men de kommer ingen vei, for de får ingen input. Altså, når vi melder fra om noe oppover i systemet, så er det en del filter som settes på. Sånn at det siles ut, og det som kommer til politikerne, det blir... Det blir i hvert fall ikke det vi har foreslått. Og jeg mener ikke at vi skal få våre gjennom, at vi sier at 'Nå skal vi ha så og så mye penger, nå skal vi ha sånne og sånne tiltak og nå skal vi ha det og det', og dermed så må politikerne sørge for det. Det mener jeg ikke. Men jeg mener at vi i hvert fall skal si fra om hva vi... Hvordan vi kunne tenke oss det her og se en sånn bedre løsning» (R2).

Videre argumenterer rektoren for at informasjonen filtreres og siles ut før den når den øverste formelle skoleeier – politikerne i kommunestyret. Slik poengterer han at hierarkiet i skolesystemet må ta noe av skylden for at kommunikasjonsjonen ikke alltid når opp til den formelle skoleeier, noe som i siste instans vil kunne føre til at lærerne ikke føler at de blir hørt. På bakgrunn av denne rektorrespondentens uttalelser ser det ut til at det skjer noe med kommunikasjonsjonen fra kommunalsjef til den formelle skoleeier. Dialogen mellom rektor og kommunalsjef synes i følge R1 å være god, derimot foreligger det en antakelse om at kommunalsjefen ikke nødvendigvis formidler lærernes og rektorenes budskap videre oppover i hierarkiet.

Videre nevner to av rektorene i forbindelse med dialog med det kommunale nivået et månedlig møte – skoleforum – der alle rektorene i kommunen møter kommunalsjefen og skolefaglig rådgiver for å diskutere tema og saker som angår alle enhetene.

«Gjennom at vi er enhetsledere, så styrer vi jo ganske mye selv da. Vi kan ta en del avgjørelser, vi har fått rådmannens myndighet til det. Men det er en del som vi likevel må ta med overordnet, som er kommunalsjef da. Og da blir det enten tatt i felles fora som vi har i skoleforum, eller så blir det tatt med... Over telefon eller møte eller mail eller...» (R1).

Rektoren nevner også at flere av sakene er oppe til avstemning i møtene, og at rektorene i slike tilfeller får mulighet til å delta i ulike beslutningsprosesser som omhandler grunnskolen. *«Noen saker kan vi jo diskutere ganske hissig, ikke «hissig» da... Men sånn, ja, at det kan være mye diskusjon da, og så konkluderer vi med.. Ja, og vi må jo egentlig jobbe i forhold til*

³⁰ Kommunenavn anonymisert.

det vi har blitt enige om da» (R3). Skoleforum anses blant rektorene som en viktig arena for både samarbeid og problemlufting;

«... det er veldig nyttig. Jeg har veldig mye tilbake for det, og det tror jeg alle rektorene har. Jeg synes det er et veldig greit fora å møtes i, og få diskutert saker som vi da... Vi blir jo liksom sittende å jobbe mye på hver vår egen tue, og da er det veldig greit å ha et fora vi kan møtes i (...))» (R1).

I tilfeller der kommunikasjon mellom aktørene i grunnskolen og det kommunale nivået er opprettet responderer utvalget veldig forskjellig på spørsmål om hvorvidt de føler at de blir hørt av skoleadministrasjonen. To av lærerne sier at de føler de ikke blir hørt, en av dem formulerer det slik; *«Ikke alltid, nei...» (L1)*, og den andre sier; *«... kommunen, nei, de tror jeg ikke hadde brydd seg noe særlig» (L2)*. Noen av rektorene på sin side oppfatter det noe annerledes, de er mer positive og føler at de får komme med merknader; *«Altså, det er ikke større kommune enn at vi kan komme med innspill, og det er ikke noe problem sånn sett. Og de er lydhøre, de er interessert, så det er... Det føler jeg ikke er noe problem» (R1)*. Samtidig understreker de samme rektorene at skoleadministrasjonen ikke alltid har kapasitet til eller interesse av å gjøre noe med de innspillene som kommer fra skolen; *«Du kan jo få råd og veiledning, men det er ikke noe mer penger å hente...» (R3)*. De resterende respondentene hadde en litt mer sammensatt oppfatning av kommunikasjonssituasjonen. Den ene læreren sier at skoleadministrasjonen i utgangspunktet er lydhøre, men at de...

«... kunne vært litt flinkere til å høre litt mer på oss. For det er mange kloke hoder som sitter og tar beslutninger som kanskje ikke har rot i virkeligheten (...) For en ting er det å sitte på et kontor og bestemme ting og se lyse og klare tanker, men du skal gjennomføre det og...» (L4).

L6 har noe av den samme oppfatningen; *«De hørte jo på det vi sa, men det... (...) Det ble ikke noe sånn resolusjon for det da».*

Alle respondentene synes å akseptere at skoleeier ikke alltid kan handle på bakgrunn av deres innspill. Likevel er utvalget delt i oppfatningen om hvordan innspillene blir tatt i mot av det kommunale nivået. Mens rektorene henviser til en relativt god og hyppig dialog med kommunalsjefen, synes lærerne å mene at linjene for kommunikasjon ikke er åpne nok. En logisk forklaring kan i første omgang begrunnes i hierarkiet; kommunalsjefen er rektorenes nærmeste overordnede og må følgelig i kraft av sin stilling være tilgjengelig for sine underordnede. Lærerne på sin side må i første instans svare til rektor og må slik ikke direkte rapportere til kommunalsjefen. Likevel er kommunenivået overordnet lærerne, og dilemmaet

oppstår dersom lærerne føler at deres meninger ikke videreføres oppover i hierarkiet fordi forbindelseslinjene svikter. Et slikt brudd kan føre til at lærerne føler en viss avmakt og ikke lenger ser det hensiktsmessig å gi beskjed om eventuelle problematikker i skolen. Lærernes stemmer vil da heller ikke bli hørt av overordnede nivåer og en ond sirkel oppstår. Det synes derfor viktig med åpne kommunikasjonslinjer og kortere avstand mellom alle ledd – her på lokalt og kommunalt nivå – slik at nasjonale myndigheter i siste instans kan få innsikt i lærernes meninger.

5.8.3. Det nasjonale nivået

I forhold til kommunikasjon og muligheter til å gi tilbakemeldinger til det nasjonale nivået, er det svært få av utvalgets lærere og rektorer som føler de har anledning til det. To av lærerne nevner høringsuttalelser som den eneste formen for dialog. En av lærerne synes fornøyd og har positive erfaringer; «... Så jeg føler at kommunikasjonen helt ned til de som tross alt skal holde på med det der er god, og vi får gitt tilbakemeldinger» (L7). Videre sier han; «... men vi får i hvert fall anledning til å gi den tilbakemeldingen, og det blir satt av tid til å rapportere inn innvendinger på det som er bestemt. Så det synes jeg er... Har i hvert fall til en viss grad fungert». En annen lærer den samme oppfatningen og sier at de i skolen faktisk ofte får muligheten til å respondere på mange høringer, samt at den enkelte lærer enkelte ganger får mulighet til å ytre sin individuelle mening;

«... ja, da sitter vi langsides og av og til får vi alle tilsendt høringsuttalelser selv. Men som regel så sammenfatter vi en sånn felles, og da er det litt for og i mot der. Men noen ganger er det óg at de kan sende inn sine egne, men i plenum så kan de komme med det og så blir vi enige» (L6).

Til tross for at begge ovennevnte lærere synes fornøyd, føler de at det foreligger noen begrensninger. Mens den ene sier at «... vi får jo noen... Sånne store 'blekker' vi får vet du... Det blir nesten litt for mye» (L6), peker den andre læreren på at tiden de får til å uttale seg på ofte er litt for kort.

«... fristene for å gi tilbakemelding er ikke alltid like lang da. Så det kan være... Kan være litt sånn praktisk spill, at 'Gi tilbakemelding innen i morgen' (...) Det er satt litt på spissen. Men at fristene er forholdsvis korte av og til føler vi. Fra vi får tilstrekkelig informasjon til vi skal uttale oss om det. Så om det er gjort med vilje, eller...» (L7).

En rektor beskriver sin oppfatning av kommunikasjon med det kommunale nivået slik;

«Altså, den kommunikasjonen som kommer, det er jo i forhold til at man får mail og brev og alt sånn... Jeg føler ikke at det er noe sånn toveis kommunikasjon med de statlige myndighetene, det gjør jeg ikke. Så det... Og det er det vel heller ikke kanskje lagt opp til da. Men samtidig så er det et veldig tunggrodd og tungt system det her, så en liten rektorstemme har vanskelig å nå opp føler jeg da» (R1).

Videre begrunner han det med at «... når det kommer nye direktiver og lover og alt sånn, så skal jo det her ut på høring og det er veldig omfattende (...) Så den kommunikasjonen går mer opp mot skoleeier da, lokalt da (...) Så kan skoleeier eventuelt ta det videre». En annen rektor nevner også høringsuttalelser som den mest sentrale kanalen for tilbakemelding til det nasjonale nivået. «... Og jeg håper jo at de tar det til etterretning hvis de får veldig mye like henvendelser da. Eller, likelydende tilbakemeldinger da, at de tar det med. Eller, når de til slutt skal bestemme hvordan det skal være da» (R3).

Hovedsakelig begrunnes respondentenes manglende mulighet til å ta kontakt med statlig nivå i tidspress, men flere av respondentene peker også på at strukturen i skolesystemet ikke nødvendigvis åpner for toveis kommunikasjon mellom nivåene. På det lokale og kommunale nivået synes alle lærerrespondentene å mene at det foreligger mulighet for kommunikasjon og kontakt. I forhold til egen rektor hevder alle at dialogen er god og at de føler deres meninger blir tatt til etterretning. Respondentene er derimot mer delte i holdningene knyttet til skoleeier; muligheten er til stede, men det opprettes likevel veldig sjelden kontakt. Eventuell kommunikasjon med det statlige nivået forekommer i følge utvalget kun i tilfeller når myndighetene selv ber om høringsuttalelser. Verken lærerne eller rektorene føler det eksisterer mulighet for å ta kontakt med det nasjonale nivået selv, da avstanden mellom nivåene synes for stor.

5.8.4. Kommunikasjon – en oppsummering

Da Kunnskapsløftet ble introdusert meldte nasjonale myndigheter et systemskifte innen skolesektoren. Desentralisering av både ansvar og myndighet stod sentralt. Slik skulle den enkelte skoleleder og skoleeier få mer handlefrihet og mulighet til å tilpasse undervisningen lokalt, og mye av den hierarkiske strukturen ville mykes opp. Samtidig står nasjonale myndigheter fortsatt som øverste ansvarlige for all grunnskoleopplæring i Norge og er derfor avhengig av tilbakemeldinger fra underordnede nivåer. Dokumentering og rapportering er allerede beskrevet som en måte for informasjonsutveksling, men kommunikasjon og dialog

gjennom hele skolehierarkiet synes i tillegg å være en forutsetning for at systemet skal kunne fungere. Antakelsen er at nivåene ikke kan fungere uavhengige av hverandre; myndighetene er avhengige av kommunen og skolens aktører for iverksetting av nasjonal skolepolitikk, og kommunen og skolene har nødvendigvis behov for støtte og veiledning fra myndighetene. Videre behøver staten tilbakemeldinger på det som foregår i skolen for å kunne utforme en politikk som favner om og treffer flest mulig. Dersom linjene for kommunikasjon ikke er åpne og tilgjengelige vil det kunne føre til en situasjon der iverksetting og gjennomføring av nasjonal skolepolitikk ikke får ønsket utfall; en tilstand ingen av nivåene vil være fornøyd eller tjent med.

Lærerne i utvalget synes jevnt over at mulighetene for kommunikasjon med det kommunale nivået foreligger, men at skoleeier ikke er spesielt lydhøre overfor dem. Samtidig som lærerne anerkjenner at skoleeier også må forholde seg til økonomiske og juridiske rammeverk, kan det se ut til at ønsket i første omgang omhandler å få skoleeier i tale, at lærerne føler at kommunenivået er interessert i deres meninger. Felles for lærernes mulighet til kommunikasjon med det kommunale og nasjonale nivået er at den kan begrunnes i skolehierarkiet. Strukturen og kommunikasjonslinjene i skolesystemet setter betingelsene for dialog nivåene i mellom.

5.9. Lærernes påvirkningsmuligheter

I dette avsnittet fokuseres det på lærerne som en gruppe. Spørsmålene stilt til både lærere og rektorer vektlegger hvordan og i hvilken grad lærerne som profesjonell gruppe har mulighet til å påvirke skolepolitiske spørsmål på både kommunalt og nasjonalt nivå. Tas lærernes mening til etterretning når skolepolitikken utformes? Får lærerne mulighet til å påvirke den politikken som berører dem selv? Det er viktig å understreke at det her ikke forfektes at lærerne skal kunne ha direkte kontakt med alle overordnede nivåer og slik direkte kunne påvirke politikken. Spørsmålsstillingen er snarere om lærernes meninger og tilbakemeldinger når gjennom i hierarkiet.

På spørsmål om hvorvidt lærerne følte de hadde mulighet til å delta i beslutningsprosesser vedrørende skolepolitikk som berører dem selv, svarer en av dem slik; «*Vi får jo hele tiden medvirkningsbestemmelse... Eller altså, at vi får være med å bestemme på ting da som er kommunalt og lokalt. Så vi har jo uttalelsesrett i det meste*» (L4). En annen lærer deler samme

positive holdning og svarer; «*Ja (...) gjennom fagforeningene (...) Og de har jo vist at de har kunnet virkelig sette krav bak... Makt bak kravene sine*» (L6). Videre begrunner den samme læreren svaret sitt med at nasjonale myndigheter er avhengig av at de har lærerne med seg for å få gjennomført den politikken de ønsker; «*... de må ha folk med seg, så det tror jeg absolutt ja...*». En tredje lærer har en mer sammensatt oppfatning av situasjonen. Respondenten hevder at lærerne har mulighet til å delta i beslutningsprosessene, samtidig som han understreker at resultatet av politikken ikke nødvendigvis alltid synes å være i tråd med de gitte tilbakemeldingene.

«... jeg føler ikke at vi blir hørt på det ofte. Det virker veldig ofte som det er politisk korrekt å ha oss med på høringer og gi tilbakemelding på det og gi oss innspill. Men jeg skulle sett høyere grad av at det faktisk ble hørt på (...) Jeg føler på en måte det veldig ofte i mange tilfeller er allerede bestemt. Men det er riktig å høre hva lærerne synes. Så jeg vil vel si at jeg føler vi får være med på det, men uten å bli hørt da (...) Ja, det blir litt som barn som diskuterer ukelønnen sin nesten. 'Ja, vi må høre hva du mener, men 20 kroner er grensen'» (L7).

De resterende respondentene – både lærere og rektorer – hadde et mer negativt inntrykk av lærernes påvirkningsmuligheter. Mens L1 hevder at «*det er ikke alltid like mye bygd på grasrota*», sier L2 at «*... jeg synes vi har mye å komme med, men kanskje mer å komme med enn det som har blitt hørt*». Videre svarer en annen lærer at «*... man føler at 'hvorfor har du ikke spurt oss?'*. Så det er vel litt den følelsen av at ting blir litt tredd nedover hodet på oss uten at vi har fått være med å bestemme det. vi skal bare gjennomføre det» (L3).

Den samme responsen kom også fra en av rektorene; «*Hvis du spør den jevne lærer, så tror jeg nok at de føler at de ikke blir hørt i alle saker, de føler nok kanskje at enkelte ting blir litt tredd over hodet på dem (...)* De blir pålagt noe de egentlig ikke i utgangspunktet ser behovet for, eller ønsker da» (R1). I tillegg til følelsen av å ikke bli hørt, nevner R2 at eksisterer «*filtre*» i skolesystemet som gjør at tilbakemeldinger ikke alltid når oppover i hierarkiet og at lærerne slik ikke når fram til politikerne. Rektoren peker videre på to andre faktorer som kan virke begrensende på lærernes muligheter; «*... der er ikke skapt noen arena for dem å påvirke. Og deres fagforening står svakt her sånn*». Han konkluderer; «*Så jeg tror ikke lærerne får være med å påvirke så mye det som skjer i politikken...*».

Jevnt over er det mulig å se tendenser til at flere av lærerinformantene opplever at de prøver å bidra. Mens enkelte hevder at de både har påvirkningsmulighet og at de blir hørt av nasjonale myndigheter, opplever majoriteten av utvalget at muligheten de har til rådighet ikke gir

resultater i tråd med profesjonens ønsker. Slik kan det være naturlig å stille spørsmål om hvorvidt politikken som føres er mer en form for symbolpolitikk. Er det slik som den ene respondenten sier, at nasjonale myndigheter kun spør lærerne om tilbakemeldinger fordi det er politisk korrekt å gjøre det? Eller er det faktisk slik at majoriteten av lærernes tilbakemeldinger ligger til grunn for utformet politikk?

Avslutningsvis fikk lærerrespondentene spørsmål om hva de mente eventuelt kunne gjøres for at lærerprofesjonen samlet skulle få mer påvirkningskraft i skolepolitiske spørsmål. Her var det spesielt tre synspunkter som gjorde seg gjeldende; 1) gjennom organisasjonen, 2) ved å ha flere lærere med som «eksperter» i beslutningstakingen og 3) en bedre dialog mellom nivåene i skolesektoren. L1 tilhører den første kategorien og uttrykker sitt forslag på en løsning slik; *«Hvis vi tar det opp med tillitsvalgt og klubben og går videre den veien da. Jeg tror det er den beste måten vi kan påvirke sånn som situasjonen er i dag»*. To av de andre lærerne mener at det må sitte flere lærere i de komiteer og utvalg som faktisk utformer og vedtar den politikken som skal føres. Mens én mener at *«... det er litt for mange politikere, litt for få lærere»* (L2), påpeker den andre at erfaring og førstehåndskunnskap er et viktig grunnlag for å kunne ta riktige beslutninger. *«Hvis de som bestemmer er lærere selv, så tenker jeg på en måte at det kunne vært en hjelp (...) Men jeg tror man må erfare det. Og hvis man da har den erfaringen, så kan man jo bruke det da hvis man skal være med å bestemme ting»* (L3). Innenfor den siste kategorien peker to av lærerne på at det er mangel på dialog mellom nivåene og de politiske aktørene må bli mer lydhøre ovenfor det lærerne faktisk sier. L7 hevder i tillegg at det ikke er *«... nok uttalelse fra lærerne. At det er nok tyngde i det da, at det er verdt nok for de som bestemmer her da. Så, skulle gjerne sett mer imøtekommenhet der da»*.

5.9.1. Lærernes påvirkningsmuligheter – en oppsummering

Respondentenes holdninger til lærernes påvirkningsmuligheter er ikke entydig. Det er likevel mulig å se tendenser til at majoriteten ikke er fornøyd med situasjonen slik den er i dag. Flere av respondentene – både rektorer og lærere – hevder at lærerne har noe å bidra med i tillegg til at de ønsker å bidra mer. Begrensningene synes heller å ligge i mangelen på kommunikasjon og samarbeid med overordnede nivåer. Slik ser det ut til at den hierarkiske strukturen i skolesystemet definerer og muligens begrenser rammene for lærernes kommunikasjons- og påvirkningsmuligheter, da lærernes vilje til å delta er til stede.

5.10. Hvordan påvirker overordnet styring lærernes autonomi?

En grunnleggende forutsetning for antakelsene tids- og ressurskapitlene har bygget på, har vært at mangel på tid og ressurser kan være begrensende for lærernes autonomi og profesjonsutøvelse. Som illustrert gjennom intervjuene er utvalget enig i tidsspørsmålet, mens det eksisterer variasjon i utvalgets respons i forhold til materielle ressurser og lærernes personlige egenskaper.

I forhold til tid, er det med bakgrunn i utvalget utvilsomt at dette er en knapp ressurs i skolehverdagen. Hele utvalget – både lærerne og rektorene – sier at arbeidsmengden ikke står i forhold til den tiden de har tilgjengelig. Tidsmangelen skyldes en tilsynelatende for stor mengde krav om dokumentering og rapportering, samt forpliktelser knyttet til ikke-faglige arbeidsoppgaver. Det stilles derfor ikke lenger spørsmål om hvorvidt lærerne har for liten tid, snarere er det ønskelig å se nærmere på konsekvensene av at lærernes tidspres. Hvordan påvirker mangel av tid lærernes profesjonsutøvelse?

I første omgang er en naturlig konsekvens at tidspreset fører til mindre tid til planlegging og gjennomføring av arbeidsoppgavene. Det trenger ikke nødvendigvis å bety at kvaliteten på arbeidet er dårlig eller utilstrekkelig gjennomført, men det kan medføre at lærerne selv føler at de ikke gjør en god nok jobb. Dette kan igjen føre til økt stress og dårlig samvittighet i følge lærerne i utvalget. I intervjuene er det ingenting som tilsier at mangel på tid henger direkte sammen med begrensning av lærernes autonomi. Likevel er det mulig å se at flere av lærerrespondentene synes at det foreligger hindringer i form av hva de rent praktisk får tid til å gjennomføre. Ingen av dem sier direkte at det går ut over kvaliteten, men flere av dem peker på at arbeidet kunne blitt gjort bedre dersom de hadde mer tid. Slik kan det være mulig å antyde at tidsmangel begrenser den profesjonelle yrkesutøvelsen i form av at lærerne ikke nødvendigvis har tid til å planlegge eller gjennomføre slik de i utgangspunktet kunne ønske.

På lik linje som temaet om tid, stilles det i forhold til lærernes ressurser også spørsmål om hvorvidt mangel på materielle ressurser kan begrense lærernes autonomi og profesjonsutøvelse. I forhold til det som betegnes som personlige egenskaper, vil et relevant spørsmål være om lærerne har tilstrekkelig mulighet til å bruke disse i sitt daglige arbeid.

Med referanse til utvalget, er det ikke mulig å se en trend i hvorvidt det er tilstrekkelige materielle ressurser i skolen. Med materielle ressurser forstås hovedsakelig økonomi og utstyr. Som tidligere diskutert er respondentenes oppfatninger ganske nøyaktig todelt, noe

som ikke gir rom for å trekke slutninger basert på hele utvalget samlet sett. Likevel er det relevant å trekke fram at de lærerne som ikke synes ressursene er tilgjengelig, faktisk føler at deres frihet og autonomi svekkes. Lærerrespondenten som har gym ved skolen hevder at det i enkelte tilfeller kan være direkte farlig å gjennomføre timene slik han er påkrevd og slik han selv ønsker. Respondenten sier videre at det ikke alltid er forsvarlig å utføre undervisningen slik det er nødvendig for å nå målene i læreplanen, og at elevene slik heller ikke alltid når de nasjonalt gitte målene for opplæringen. Sånn sett begrenses både læreren selv og elevene.

I sammenheng med det som her kalles personlige egenskaper, reises det spørsmål vedrørende lærernes faktiske mulighet til å selv vurdere, samt ta avgjørelser knyttet til gjennomføringen av nasjonalt gitte målsetninger. Er rammene og målsetningene for stramme, eller har lærerne rom og frihet til å ta profesjonelle avveininger og valg? Ganske tidlig i intervjuene ble det tydelig at lærerne ikke følte begrensninger med tanke på målsetninger og retningslinjer gitt av statlige myndigheter. Overraskende nok syntes respondentene heller at rammene var for vide, og at målsetningene ble ansett som for generelle og uklare. Slik er det mulig å allerede nå svare «ja» på spørsmålet om hvorvidt lærerne tillates å bruke sin profesjonelle kunnskap i arbeidet mot å nå målene. De har tydeligvis et stort handlingsrom og et godt utgangspunkt for å være selvstendig og relativt frie i arbeidet mot å nå nasjonale mål for opplæringen.

En forutsetning for at myndighet kan desentraliseres til underordnede nivåer er at det eksisterer kommunikasjon og dialog mellom nivåene. Dette fordi de gjennom desentralisering ofte blir gjensidig avhengige av hverandre og fordi de i utgangspunktet ofte må samhandle for å kunne gjennomføre den politikken som ønskes innført. Dette gjelder også i skolesystemet. Etersom myndighet ble desentralisert til det kommunale og det lokale nivået har behovet for kontroll fra nasjonale myndigheter økt. De har behov for mer informasjon om det som foregår lenger nedover i hierarkiet. På samme tid har også skolen og skoleeier behov for informasjon fra nasjonale myndigheter. Spørsmålsformuleringen blir i den sammenheng følgende; Har lærerne mulighet til å ta kontakt med overordnede nivåer? Videre stilles det spørsmål om lærerne på samme måte har mulighet til å påvirke den skolepolitikken som føres. Har lærerne mulighet til å ytre sine meninger til de som vedtar og bestemmer politikken?

I forhold til kommunikasjon er responsen fra utvalget tidvis variert, spesielt i forbindelse med kommunikasjon med det kommunale nivået. Mens alle lærerne synes tilfreds med kontakten til rektor, er det flere av lærerne som hevder at det å ta kontakt med skoleeier ikke nødvendigvis er like enkelt. Kommunikasjonslinjene til kommunen synes slik i

utgangspunktet å være åpne, og eventuell mangel på kontakt kan begrunnes i lærernes behov. Samtidig er det ut i fra intervjuene mulig å antyde et brudd i linjene en plass i systemet. Nøyaktig hvor informasjonen stoppes, kommer ikke fram. Likevel er det tydelig gjennom R2 sine uttalelser at lærernes og rektorenes tilbakemeldinger filtreres på det kommunale nivået. Dersom dette er tilfellet vil bruddet følgelig være skyld i at lærerne ikke får videreformidlet sine ønsker videre oppover. Til tross for at mulighetene for kommunikasjon fra lærerne og til kommunen eksisterer, vil den hierarkiske strukturen i skolen likevel bidra til en begrensning i lærernes mulighet til å kommunisere til overordnede nivåer. Om ikke til kommunalsjef i kommunen, men da eventuelt til den formelle skoleeier – politikerne.

Videre synes det ikke å være kontakt mellom det lokale og det nasjonale nivået med mindre statlige myndigheter inviterer lærerne og rektorene til dialog gjennom høringsuttalelser. Alle respondentene svarte at det var vanskelig å ta kontakt med dem, og en representativ oppfatning var at avstanden til det nasjonale nivået var for stor og at en «liten stemme» ikke vil nå opp uansett. Som tidligere nevnt er det forståelig at statlige myndigheter ikke kan ha en gjennomgående dialog med hver enkelt lokalaktør i skolesystemet, men begrensningene på kontakt foreligger like fullt og er like reell. Slik argumenteres det for at hierarkisk struktur også her i stor grad bestemmer rammene for kommunikasjonen mellom lærerne og statlige myndigheter.

Dette leder naturlig videre til neste ledd i diskusjonen. Dersom det ikke foreligger muligheter for kommunikasjon, hvordan skal lærerne da kunne påvirke og bidra i politiske spørsmål som angår deres eget arbeid? Flertallet av respondentene i utvalget hevder at de ikke får bidra, og i en av lærerne hevder at myndighetene snarere bedriver en form for symbolpolitikk der lærerne blir spurt uten at det nødvendigvis trenger å ha noen betydning for utfallet. Samtidig er det mulig å spore antydninger til at lærerne gjerne kunne tenke seg å bidra, men at det ikke eksisterer noen arena for dem å delta i. Sammen med svake linjer for kommunikasjon, vil det kunne føre til en situasjon der lærerne ikke blir gitt mulighet til å si sin mening. De får ikke bidra i politikken og alle nye ideer og prosjekter for utvikling i skolen vil komme fra overordnede nivåer. Hvorvidt lærernes autonomi i så måte direkte berøres er ikke sikkert. Men den enkelte lærers oppfatning om egen autonomi vil kunne påvirkes i form av at de føler avmakt og således en begrensning på egen selvstendighet når «nye gode ideer kommer ovenfra» (L1) og når «ting kan bli tredd over hodet på oss» (L3).

Kapittel 6 – Avsluttende kommentarer

Sentrale funn, tanker og videre forskning

Oppgaven har i sin helhet fokusert på forholdet mellom de ulike aktørene i grunnskolesystemet i Norge. Gjennom problemstillingen er søkelyset spesielt rettet mot et felt der lærerprofesjonen og staten figurerer på henholdsvis hvert sitt ytterpunkt. Hensikten med oppgaven har i stor grad vært å nyansere situasjonen i grunnskolen der nasjonale myndigheter tilsynelatende ønsker mer kontroll over skolens – og slik lærernes – virksomhet, mens lærerne selv ser ut til å ønske mer frihet. Hvordan og i hvilken grad griper statlig styring inn i lærerprofesjonen, og hvordan påvirker styringen lærernes mulighet til å være autonome i sin yrkesutøvelse?

Aller først vil det som antas å være de mest sentrale funnene i studien legges fram. Gjennom å diskutere teoretiske implikasjoner er ønsket å se nærmere på om oppgavens teoretiske grunnlag kunne vært benyttet annerledes, eventuelt om andre elementer kunne blitt avdekket dersom andre spørsmål hadde vært stilt. Praktiske og empiriske implikasjoner drøftes deretter. Videre vil jeg kort diskutere studiens begrensninger, før jeg avslutningsvis vil si noe om muligheter for eventuell videre forskning på feltet.

6.1. Sentrale funn i lys av tidligere forskning

Desentralisering av myndighet og ansvar var det mest sentrale i Kunnskapsløftet som reform. Myndighetene formidlet gjennom reformdokumentene at det måtte et systemskifte til for å forandre og forbedre den norske grunnskolen. Utvikling av kvalitet og kompetanse stod sentralt, noe det nasjonale nivået i delvis gav den enkelte skole og skoleeier styringsansvaret for. Med bakgrunn i datamaterialet fra intervjuene og resultater fra tidligere forskning rettes lyset mot hvorvidt myndighetene har oppnådd ambisjonene om en mer desentralisert og fleksibel struktur i det norske skolesystemet, samt om lærerne slik har fått mer frihet og autonomi i sitt profesjonelle virke.

Som et ledd i sin evaluering har NIFU sett på Kunnskapsløftet som styringsreform – samt implementeringen av denne – gjennom henholdsvis tre perspektiv; top-down, bottom-up og nettverk. I sine undersøkelser finner de at alle tre perspektivene har forklaringskraft i forhold

til implementeringen. Gjennom bottom-up-perspektivet pekes det på at arbeidet med lokale læreplaner oppleves som utviklende på skoleeier-, skoleleder og lærernivå, samt at det har bidratt til en profesjonalisering av læreryrket (Aasen et. al., 2012). I mitt utvalg er det derimot ikke like enkelt å se den samme klare trenden. Lærerrespondentene i oppgavens studie har varierte oppfatninger av arbeidet med lokale læreplaner. Mens enkelte hevder at myndighet og ansvar har blitt desentralisert nedover, beskriver andre lokal læreplanutvikling som noe de fortsatt ikke får delta på, de utvikles fortsatt på et nivå hvor lærerne ikke har mulighet til å påvirke. I tillegg pekes det på at myndighetene de siste årene har «trukket» tilbake mye av den friheten lærerne fikk, hovedsakelig gjennom nye retningslinjer og tilleggskriterier. Likevel uttrykker lærerrespondentene at myndighetene gjennom nasjonale mål for fag har lyktes å gi lærerne mer ansvar og beslutningsmyndighet. Metodefrihet og selvstendighet i planlegging av undervisning er en målsetning som tydelig har blitt oppnådd. Til tider pekes det snarere på at friheten er for stor, og at målene er for generelle. I min studie vil en økt profesjonalisering av læreryrket derfor ikke kunne bekreftes eller avkreftes gjennom respondentenes uttalelser, til det er variasjonen for stor. Likevel er det interessant å se at holdningene i min studie ikke avgir det samme resultatet som i sluttrapporten til NIFU.

Videre peker forskergruppen på at statlige myndigheter styrer gjennom regelstyring, samt at de finner en økt styring gjennom legale virkemidler. Dette fordrer følgelig en hierarkisk styringsform, noe som delvis strider i mot intensjonene om desentralisering og ny styringsstruktur beskrevet i reformdokumentet om Kunnskapsløftet (Aasen et. al., 2012). Krav om rapportering og dokumentering kan også knyttes inn her. I tillegg til nye retningslinjer og administrative tiltak, har lærerne blitt pålagt flere krav om rapporteringer. Uavhengig av bakenforliggende årsaker har dette medført et økt press på lærerne, samt en økt hierarkisk styring fra nasjonalt nivå. Lærerespondentene er negative til retningen rapporteringen ser ut til å ta, og får et inntrykk av styring gjennom økt kontroll, noe som igjen av enkelte føles som mistillit. Videre hevder respondentene at dokumenteringen og rapporteringen krever mye tid, og som oftest tid de ikke har tilgjengelig. Sammenlagt utgjør dette en situasjon der lærerne i utvalget føler at deres autonomi innskrenkes, da de hverken har tid eller tillit til å gjennomføre arbeidsoppgaver i tråd med egne ønsker og verdier. Med bakgrunn i mitt utvalgs tilbakemeldinger kan det være naturlig å trekke samme konklusjonen som forskergruppen til NIFU gjorde; «*Sterkere og tydeligere nasjonal styring har ført til rolle- og ansvarsavklaring, men det har også betydd at aktørene på underliggende beslutnings- og forvaltningsnivå opplever at det lokale handlingsrommet har blitt mindre...*» (Aasen et. al., 2012, s. 307).

Et element i min undersøkelse som ikke kommer så godt til uttrykk i rapportene til NIFU, er det som omhandler lærernes opplevelse av mulighet til kommunikasjon og påvirkning. Den generelle oppfatningen blant respondentene i denne oppgaven er at linjene til overordnede nivåer for både kommunikasjon og påvirkning ikke er tilstrekkelig åpne. Kommunikasjonen mellom nivåene foregår i stor grad fra overordnede nivåer og nedover til skolen, mens lærerne og det lokale nivået ikke føler deres stemmer blir hørt eller tatt til etterretning. Flere i utvalget nevner at det ikke eksisterer noen arenaer eller kanaler de kan uttrykke sine meninger i. Som nevnt er det usikkert om dette vil ha en direkte innvirkning på lærernes autonomi. Likevel kan en naturlig antakelse være at lærernes opplevde autonomi begrenses når de kun må gjennomføre det de pålegges uten mulighet til å gi tilbakemelding eller ytre egne ønsker.

Sammenlagt er det mulig å stille spørsmål om hvorvidt den desentraliseringen og det styringsskiftet som ble forespeilet skolen og lærerne da Kunnskapsløftet ble innført, har skjedd. I hvor stor grad styres skolen i dag nedenfra? Og er det mulig å snakke om tilfredsstillende grad av frihet og autonomi blant lærerne? Gjennom flernivåperspektivet har det vært mulig å se på forholdet mellom ulike typer for statlig styring fra ulike innfallsvinkler; hovedsakelig fra et top-down-perspektiv og et bottom-up-perspektiv. Med bakgrunn i utvalgets tilbakemeldinger er det ikke opplagt at nasjonale myndigheter har innfridd sine ambisjoner om en skole styrt av lærerne og kommunen. Nasjonale myndigheter synes fortsatt å ha stor betydning i forhold til aktiviteten i skolen gjennom nye retningslinjer, krav og direktiver. Gjennom støtteordninger, veiledninger og tiltak spiller de fortsatt en sentral rolle blant annet i arbeidet med utvikling av lokale læreplaner og målsetninger. Lærerne befinner seg slik i en posisjon hvor de i stor grad fortsatt må følge nasjonale krav i sitt arbeid. Likevel synes lærerne ikke utelukkende negativ til eget rom for autonomi. Metodefrihet og tolkningsrom i arbeidet mot å nå faglige mål er eksempler hvor lærerne føler de får bruke egen profesjon. Slik har nasjonale myndigheter gjennom Kunnskapsløftet på flere områder innfridd sine løfter om økt tillit til lærerne som profesjonelle yrkesutøvere.

6.2. Praktiske implikasjoner

Inntrykket jeg sitter igjen med etter å ha skrevet oppgaven, er at det faktisk eksisterer en viss spenning mellom nasjonale myndigheter og lærernes ønsker. Spørsmålet er hvorvidt spenningen i det hele tatt kan reduseres, eventuelt hvordan. Etter både å ha lest stortingsmeldinger og gjennomført intervjuer med lærere og rektorer, er inntrykket rundt

statlig styring og lærernes profesjon og autonomi noe annerledes enn før prosjektet startet. I tidligere faser var forståelsen langt på vei at mangel på tid samt dokumentering og rapportering var de største utfordringene for lærerne i grunnskolen i dag. Om ikke annet var det disse temaene som oftest gjorde seg gjeldende i avisartikler og dokumenter tilhørende lærerorganisasjonene. Gjennom intervjuene står de fortsatt fram som svært reelle og nærværende utfordringer, men det er mulig å se at også andre faktorer spiller inn og har innvirkning på respondentenes holdninger til styringsforholdet mellom stat og lærerne.

Spesielt det som omhandler kommunikasjon og samhandling mellom nivåene står fram som et sentralt element. Til tross for at nasjonale myndigheter gjennom senere stortingsmeldinger³¹ anerkjenner viktigheten av gjensidig kommunikasjon og dialog mellom henholdsvis nasjonalt, kommunalt og lokalt nivå, synes utvalget ikke helt tilfreds med situasjonen. Flere ganger peker respondentene på at mulighetene eksisterer rent praktisk, men at de likevel ikke tar kontakt fordi at avstanden er for stor. Systemet synes for respondentene å være for tunggrodd og «... en liten rektorstemme har vanskelig å nå opp...» (R1). I tillegg antydes det at det ikke er lagt opp til toveis dialog mellom nivåene, kommunikasjonslinjene synes å gå fra toppen og ned i hierarkiet. Som tidligere nevnt er det forståelig at nasjonale myndigheter ikke kan ta i mot enkeltlæreres meninger, til det er lærermassen for omfattende. Likevel er min antakelse at noe kan og bør gjøres. Først og fremst kunne det vært mulig for overordnede myndigheter – både stat og kommune – å skape et bedre miljø for kommunikasjon og tilbakemeldinger fra lærerne. Dersom det skapes en arena der lærerne kan komme med innspill, tror jeg mye av misnøyen tilknyttet styring vil reduseres. En ringvirkning vil slik også kunne være at lærerne føler at får har mer påvirkningskraft knyttet til den skolepolitikken de skal gjennomføre.

Et annet aspekt i forbindelse med styringen som synes relevant å trekke fram omhandler målene og retningslinjene skolen og lærere får fra både kommunalt og nasjonalt nivå. Respondentene nevner flere ganger at målene er for generelle og vide, samt at de krever tolkning før de kan implementeres. For at lærerne skal kunne gjennomføre den ønskede politikken er det avgjørende at de forstår den og vet hva de skal gjøre. Kan det kanskje hende at nasjonale myndigheter faktisk bør utforme mer detaljerte mål? På en måte kan det argumenteres for at lærernes autonomi da kan bli redusert. Samtidig vil det kunne medføre en mer trygg og stabil situasjon; lærerne vet hva de skal gjøre og overordnede myndigheters behov for rapporteringer vil muligens kunne reduseres. Sammenlagt vil dette kunne redusere

³¹ Fortrinnsvis St.meld. nr. 30 (2003-2004) og St.meld. nr. 31 (2007-2008)

en del av det tidspresset lærerne tydeligvis befinner seg i og de vil slik få mer tid til elevene og undervisning. Dette gir også grobunn for en opplevelse av økt autonomi.

6.3. Teoretiske implikasjoner

Både teorien om bakkebyråkrati og profesjonsteori ble fort ansett som relevante og vesentlige tidlig i skriveprosessen. Dette fordi oppgavens fokus i stor grad handler om å få innblikk i enkelte læreres holdninger og oppfatninger, noe som lar seg undersøke gjennom nevnte teorier. Begge åpner opp for å studere lærerne både som et enkeltindivid, men også som en del av et profesjonelt fellesskap. Slik ble det mulig og se problemstillingen i lys av et bottom-up-perspektiv.

Valg av perspektiv var dog litt mer uklart. Før perspektivet om flernivåstyring ble tatt i bruk, var planen å analysere problemstillingen henholdsvis fra et instrumentelt og institusjonelt perspektiv. Tanken var å ta utgangspunkt i skolen som organisasjon og derifra se på læreren som et medlem i denne. Mens det instrumentelle perspektivet ville bidratt til en forståelse av hvordan styringssystemer og organisasjonsstrukturer virker inn på lærerprofesjonen og autonomi, var antakelsen at det institusjonelle perspektivet ville hatt forklaringskraft på hvordan kultur, tradisjon og historie har påvirket lærernes yrkeshverdag. Slik ville begge perspektivene sammenlagt dannet grunnlag for å forstå hvordan skolesektoren og dens politikk er organisert og hvordan den utspiller seg i praksis. Bekymringen var likevel at en slik analysetilnærming ville vært for fokusert på tematikker rundt organisasjonsteori og da tatt oppmerksomheten vekk fra læreren. Med dette som bakgrunn ble flernivåstyring valgt, hovedsakelig fordi perspektivet tillater å studere hvordan forholdet mellom ulike typer styring og autonomi utarter seg. Skolesystemet og strukturer blir slik fortsatt inkludert, men blir brukt mer for å definere og forstå konteksten skolen og lærerne praktiserer innenfor. Videre tillater perspektivet å se på skolepolitikk på flere nivåer, samt hvordan nivåene kommuniserer og samarbeider for å få gjennomført nasjonalt gitt skolepolitikk.

6.4. Studiens begrensninger

Det eksisterer en betydelig mengde litteratur og tidligere forskning på lærerne som profesjonelle aktører og deres rolle i skolen. Det foreligger også rapporter rundt innføringen

av Kunnskapsløftet – både underveisrapporter og endelige evalueringer. Sammenlagt utgjør dette et stort og bredt datamateriale som jeg dessverre ikke har fått eksplorert i tilfredsstillende grad. I ettertid ser jeg at jeg gjerne skulle forsøkt å fått tilgang på ulike styringsdokumenter og retningslinjer gitt lærerne fra nasjonalt og kommunalt nivå. Det å få se konkret hvordan blant annet målene er utformet ville bidratt positivt med tanke på forståelse av lærernes meninger. I tillegg ville en analyse av disse lettere gitt meg større innsikt i nasjonale myndigheters intensjoner, noe som ville vært en styrke i arbeidet med fremstillingen av statens standpunkt. Videre ser jeg at det hadde det vært interessant å inkludere flere dokumenter fra ulike lærerorganisasjoner- og forbund. Hovedårsaken til at det ikke har blitt gjort, var tanken om at intervjuene ville gi et tilstrekkelig datagrunnlag til å representere lærernes holdninger. I ettertid innser jeg at slike dokumenter ville bidratt til et større grunnlag for nyansering.

Utvalget for intervjuundersøkelsen består av totalt 10 respondenter – 7 lærere og 3 rektorer ansatt i samme kommune. En av de største svakhetene med utvalget mitt, er at jeg ikke fikk intervjuet skoleeier eller noen ved skoleadministrasjonen i kommunene. Dette ville utvilsomt styrket datagrunnlaget og jeg ville fått mer kunnskap om skolens nærmeste overordnede. I tillegg ville det gitt meg viktig innsikt i hvordan kommunen kommuniserer og samarbeider med det nasjonale nivået. Slik ville det blitt lettere å skille fra hvem og hvordan styringssignalene forplanter seg gjennom hele skolehierarkiet. Jeg antar at en slik oversikt ville gitt et gitt et noe annet bilde av situasjonen enn når jeg nå ikke har fått førstehåndskjennskap til det som foregår på kommunalt nivå.

6.5. Videre forskning og avsluttende kommentarer

Etter å ha studert læreres og rektorers holdninger til statlig styring og lærerautonomi, sitter jeg fortsatt igjen med en del spørsmål jeg kunne ønsket meg svar på. Aller mest spennende synes diskusjonen rundt lærernes muligheter til kommunikasjon med overordnede nivåer, samt deres mulighet til å påvirke den offentlige skolepolitikken på både kommunalt og nasjonalt nivå. En mer grundig og fokusert studie rundt lærerne – både enkeltvis og som gruppe – sine muligheter til å delta og bidra i politiske spørsmål ville vært interessant, både i forhold til statlig styring, samt i forbindelse med lærernes autonomi.

Det eksisterer flere variasjoner og ulikheter i utvalgets respons på flere av spørsmålene stilt i intervjuene. Men med bakgrunn i at utvalget er såpass lite er det vanskelig å se sterke trender som gir grunnlag for å trekke valide slutninger. Det kunne derfor vært spennende å se om de samme tendensene funnet her ville eksistert i et større utvalg. Videre skulle jeg gjerne sett hvordan et utvalg bestående av aktører ansatt i ulike kommuner ville stilt seg i forhold til spørsmålene stilt i oppgaven; altså fra et komparativt utgangspunkt. Dette for å undersøke i hvilken grad skoleeier og kommunal skolepolitikk virker inn på lærernes rom for autonomi i skolen.

Til tross for at det eksisterer mye forskning rundt læreren, lærerprofesjonen, samt hvordan de siste tiårs reformer har påvirket læreren, sitter jeg igjen med en følelse av å ha bidratt til forskningen på feltet. Spesielt viktig for meg har det vært å få fram lærernes stemme. Dette fordi de er skolens ansikt utad og grunnopplæringens viktigste ressurs. De skal være veiledere, mentorer, undervisere og støttespillere for elevene. Samtidig skal de gjennomføre nasjonal og kommunal skolepolitikk. Rollene og utfordringene er mange. Nettopp fordi grunnskolen og lærernes mandat stadig er i endring, er det etter min mening desto viktigere å fortsette å belyse lærernes situasjon.

Kapittel 7 – Kildehenvisning

7.1. Bøker og artikler

Abbott, A. (1988) «*The system of professions. An Essay on the Division of Expert Labour*». Chicago and London, The University of Chicago Press.

Agenda Kaupang (2010) «*Erfaringer med flat struktur*». KS og FoU-rapport. [Internett] Tilgjengelig fra:

http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf

Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. og Skov, P. (2009) «*Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen*». FoU Rapport 8/2009, Agderforskning.

Alvheim, S. (1998) «*En felles fremtid?*» Hovedfagsoppgave. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen. [Internett] Tilgjengelig fra:

<http://www.alvheim.net/gml/hovedoppgave.pdf>

Andersen, S.S. (1997) «*Case-studier og generalisering*». Bergen, Fagbokforlaget.

Bache, I. og Flinders, M. (2004) «*Themes and Issues in Multi-level Governance*». I Bache, I. og Flinders, M. «*Multi-level Governance*». Oxford, Oxford University Press.

Beaton, G. (2010) «*Why professionalism is still relevant*». [Internett] Tilgjengelig fra:

http://www.professions.com.au/Files/Professionalism_Beaton.pdf

Brunvoll, F. og Kolshus, K. (16.08.2011) «*Indikatorsett for bærekraftig utvikling 2011. Nasjonalformuen øker*». Oslo, Statistisk Sentralbyrå. [Internett] Tilgjengelig fra:

<http://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/nasjonalformuen-oket>

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009) «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*». Oslo, Universitetsforlaget.

Dalheim, E. (2009a) «*Kommunal krise – Nasjonal vekker. En studie av Bergen kommunes håndtering av giardiautbruddet høsten 2004*». Masteroppgave. Institutt for administrasjon og

organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. [Internett] Tilgjengelig fra:

<https://bora.uib.no/bitstream/1956/3908/1/58408462.pdf>

Dalheim, E. (2009b) «*Giardiasaken i Bergen – Krisehåndtering, samordning og flernivåstyring*». Notat 13 – 2009. Rokkansenteret, Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier. [Internett] Tilgjengelig fra:

<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5380/Notat%2013-09%20Dalheim.pdf?sequence=1>

Eckhoff, T. (1967) «*Vitenskaper, profesjoner og klienter*». I: Kopisamling AORG 103 – Politikk og forvaltning (2008). Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

Eikill, A. K. (2009) «*Mestringsveiledere – til nytte eller besvær?*» Masteroppgave i Sosiologi, NTNU. [Internett] Tilgjengelig fra:

http://mestring.no/files/article/Til_teoretiske_begreper/Masteroppgave_2009_Anne_Katrine_Eikill.pdf

Erichsen, V. (1996) «*Profesjonsmakt. På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*». Oslo, Tano Aschehoug.

Europeiska unionens regionkommittè, Analys – och prognosgruppen (2009)

«*Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrer*». [Internett] Tilgjengelig fra:

<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/SV.pdf>

Flyvbjerg, B. (2006) «*Five Misunderstandings About Case-Study Research*» I «*Methodology*» (2009). Begren. Det Samfunnsvitenskapelige Fakultet, Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. [Kompendium].

Groven, B. (2007) «*Det doble blikk – spesialpedagogen i endringstider*». Doktoravhandling, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Pedagogisk Institutt. Norge, Trondheim.

Grung, C. (2008) «*NAV- reformen fra bakkebyråkratenes ståsted*». Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen, Sosiologisk institutt. [Internett] Tilgjengelig fra:

https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/3247/53431382.pdf;jsessionid=6BAA31E007C9E2A93187F52A70AB614D.bora-uib_worker?sequence=1

- Grønmo, S.** (2007) «*Samfunnsvitenskapelige metoder*». Bergen, Fagbokforlaget.
- Hagemann, G.** (1992). «*Skolefolk. Lærerens historie i Norge*». Oslo, Ad Notam Gyldendal.
- Helgøy, I. og Aars, J.** (2008) «*Flernivåstyring og demokrati*». Bergen, Fagbokforlaget.
- Helgøy, I. og Homme, A.** (2007) «*Towards a New Professionalism in School? A Comparative Study of Teacher Autonomy in Norway and Sweden*». Stein Rokkan Centre for Social Studies. Norway, Bergen. [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.wwords.co.uk/pdf/validate.asp?j=eerj&vol=6&issue=3&year=2007&article=4>
[Helgoy EERJ 6 3 web](#)
- Helgøy, I., Homme, A. og Gewirtz, S.** (2007) «*Local Autonomy or State Control? Exploring the Effects of New Forms of Regulations in Education*». I *European Educational Research Journal*, Volume 6, Number 3, 2007. [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.wwords.co.uk/pdf/validate.asp?j=eerj&vol=6&issue=3&year=2007&article=1>
[Introduction EERJ 6 3 web](#)
- Helgøy, I. og Serigstad, S.** (2004) «*Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*». Notat 9 – 2004. Bergen, Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N09-04.pdf>
- Hill, M. og Hupe P.** (2009) «*Implementing Public Policy*». London, SAGE Publications Ltd.
- Homme, A. D.** (2007) «*Den kommunale skolen. Det lokale skolefeltet i historisk perspektiv*». Avhandling for dr.polit.-graden. Bergen, Universitetet i Bergen, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap.
- Imsen, G.** (1997) «*Lærerens verden. Innføring i generell didaktikk*». Oslo, Tano Aschehoug.
- Imsen, G.** (2009) «*Lærernes profesjonalitet og nye styringsregimer*» i *Bedre Skole*, 1, 2009. [Internett] Tilgjengelig fra:
http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Utdanningsakademiet/Bedre%20Skole/BS_1_09/BS_01-09-Imsen.pdf
- John, P.** (2001) «*Local Governance in Western Europe*». London, SAGE Publications Ltd.
- King, G., Keohane, R. O. og Verba, S.** (1994) «*Designing Social Inquiry*». Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Kvam, E. (2012) «*Frå det tospora til det einspora forskingssystem. Eit studie av vitskapen si samfunnsrolle med utgangspunkt i forskingsrådsstrukturen i Noreg*». Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/6085/97438741.pdf?sequence=1>

Lipsky, M. (2010) «*Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*». New York, Russell Sage Foundation.

Marks, G. og Hooghes, L. (2004) «*Contrasting Visions of Multi-level Governance*» I Bache, I. og Flinders, M. «*Multi-level Governance*». Oxford, Oxford University Press.

Mausethagen, S., Granlund, L. og Raaen, D. (2011) «*Lærerprofesjonalitet i endring*». [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Bedre%20Skole/BS_nr_3-11/BedreSkole-0311-Mausethagen_Granlund_Raaen.pdf

Nygren, P. (2004) «*Handlingskompetanse – Om profesjonelle personer*». Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS.

Ottesen, E. og Møller, J. (2010) «*Underveis, men i svært ulikt tempo*». Rapport 37/2010. NIFU, UiO, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.

Peters, B. G. og Pierre, J. (2004). «*Multi-level Governancxe and Democracy: A Faustian Bargain?*» I Bache, I. og Flinders M. «*Multi-level Governance*». Oxford, Oxford University Press.

Prottas, J. M. (1979) «*People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*». Lexington, Lexington Books.

Ramos, R. C. (2006) «*Considerations on the role of teacher autonomy*». Theoretical Discussion Paper i Colombian Applied Linguistics Journal, Number 8, September 2006. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://caljjournal.files.wordpress.com/2010/12/2006-p-183-202.pdf>

- Ramslien, A. R.** (2006) «*Fra ritual til verktøy. Mål og resultatstyring i Utlendingsdirektoratet 1998 – 2003*». Hovedfagsoppgave. Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://bora.uib.no/bitstream/1956/1181/1/hovedfag-ramslien.pdf>
- Reigle, R. R.** (2008) «*Teacher Autonomy Defined in Online Education*». [Internett] Tilgjengelig fra <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED503316.pdf>
- Reime, M. A.** (2008) «*Styring og identitet. Om identitetsprosesser i psykisk helsevern*». I: «*Autonomy, Transparency and Management*» Skriftserie Nr. 19, 2008. Rokkansenteret, POLIS. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.polis.no/Publikasjonsserien/ATM-serie%2019-2008_MAR.pdf
- Rhodes, R. A. W.** (1996) «*The new Governance: Governing without Government*». I *Political Studies*, Volume 44, Issue 4, 2006, s. 652 – 657. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x/pdf> Lastet ned 11.09.2012
- Rubecksen, K.** (2009) «*Autonomy, Control and Tasks in State Agencies. Comparisons and Relationships*». Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD). Bergen, Universitetet i Bergen.
- Rubecksen, K. og Roness, P. G.** (2010) «*Autonomy and control of state agencies: comparing states and agencies*». Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Rykkja, L. H.** (2008) «*Flernivåperspektiv og krisehåndtering*». Notat 12 – 2008. Rokkansenteret. [Internett] Tilgjengelig fra: <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4301/Notat%2012-2008%20Rykkja.pdf?sequence=1>
- Rørvik, R.** (2008) «*Kunsten å organisere for innovasjon – En casestudie av Arenaprojektet MarinVEST*». Masteroppgave. Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. [Internett] Tilgjengelig fra: https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/3574/Masterthesis_Roervik.pdf?sequence=1
- Smith, R. C.** (2003) «*Teacher education for teacher-learner autonomy*». Centre for English Language Teacher Education (CELTE), University of Warwick, UK. [Internett] Tilgjengelig fra: http://homepages.warwick.ac.uk/~elsdr/Teacher_autonomy.pdf

- Solheim, L. J. og Øvreliid, B.** (2001) «*Samhandling i velferdsyrke*». Bergen, Fagbokforlaget.
- Stjernø, S.** (1981) «*Sosialpolitikk, byråkrati, profesjon*». Oslo, Universitetsforlaget.
- Tjora, A.** (2010) «*Kvalitative forskningsmetoder i praksis*». Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Torgersen, U.** (1972) «*Profesjonssosiologi*». Oslo, Universitetsforlaget.
- Tønnesen, L. K. B.** (2004). «*Norsk utdanningshistorie. En innføring med fokus på grunnskolens utvikling*». Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Valland, B.** (2012) «*Mål- og resultatstyring på lokalt nivå i Politi- og lensmannsetaten*». Masteroppgave. Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. [Internett] Tilgjengelig fra:
<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/6409/103573771.pdf?sequence=1>
- Veggeland, N.** (2010) «*Den nye reguleringsstaten: idébrytninger og styringskonflikter*». Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Yin, R.** (1994) «*Case study research. Design and methods*». Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Yin, R.** (2003) «*Case study research. Design and methods*». Third Edition. Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Aasen, P.** (2010) «*Fra styring og ledelse til sturing og lidelse?*» I *Bedre Skole* nr. 4, 2010. [Internett] Tilgjengelig fra:
http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Bedre%20Skole/BS_nr_4_10/4482-bedreSkole-0410-web_Aasen.pdf
- Aasen, P. og Sandberg, N.** (2010). «*Hvem vet best? Om styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet*». *Acta Didactica Norge*, Vol. 4 Nr. 1 Art. 18. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://adno.no/index.php/adno/article/view/158/172>
- Østerud, Ø.** (1996) «*Invitasjon til statsvitenskap*». Oslo, Universitetsforlaget.

7.2. Offentlige utredninger og stortingsmeldinger

Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement (2012) «*Stat og kommune – styring og samspel*». Meld. St. 12 (2011 – 2012).

Det Kongelige Kunnskaps- og Forskningsdepartement. (2004) «*Kultur for læring*». St.meld. nr. 30 (2003 – 2004). Oslo, Kunnskaps- og forskningsdepartementet.

Det Kongelige Kunnskapsdepartement (2008) «*Kvalitet i skolen*». St.meld. nr. 31 (2007 – 2008).

Det Kongelige Kunnskapsdepartement (2009) «*Læreren. Rollen og utdanningen*». St.meld. nr. 11 (2008 – 2009).

Det Kongelige Olje- og Energidepartement (2002) «*Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*». St.meld. nr. 19 (2001 – 2002).

Kommunal- og regionaldepartementet (2000) NOU 2000: 22. «*Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*».

Kommunal- og regionaldepartementet (2005) NOU 2005: 06 «*Samspill og tillit*».

Kommunelova (1992) «*Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1999 nr. 107*».

Kunnskapsdepartementet (2002) «*Førsteklasses fra første klasse*». NOU 2002: 10.

Kunnskapsdepartementet (2003) «*I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*». NOU 2003: 16.

Opplæringslova (1998) «*Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61*».

Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsavdelingen (2004) «*Statlig tilsyn med kommunesektoren*» NOU 2004: 17. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

7.3.Rapporter

Frøyen, Y.K., Sollien, T. H. og Nyen, T. (2011) «*Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren*». Samlerapport. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Evaluering_kompetansestrategi/Samlerapport1_FAFO.pdf#search=toniv%C3%A5kommune

Gausdal, A. H. (2001) «*Autonomi – veien til motivasjon og kunnskapsutvikling*». Høgskolen i Vestfold. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www-bib.hive.no/tekster/hveskrift/rapport/2001-02/rapp2-2001.pdf>

Granlund, L., Mausethagen, S. og Munthe, E. (2011). «*Lærerprofesjonalitet i spenningsfeltet mellom policy og profesjon*». HiO-rapport 2011 nr. 2. Høgskolen i Oslo, Senter for Profesjonsstudier.

Jacobsen, D. I. (2010) «*Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27 – Omfang, organisering og virkemåte*». [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf>

Jessen, J. T. (2005) «*Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*». Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA Rapport 15/05. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.nova.no/asset/610/1/610_1.pdf

Kunnskapsdepartementet (2001) «*Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*». [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/helhet-og-sammenheng-om-fornyelse-av-den/5.html?id=277538

Møller, J., Prøitz, T. S. og Aasen, P. (2009) «*Kunnskapsløftet – tung bær å bære?*». Rapport 42/2009. NIFU, UIO, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.

Price Waterhouse Coopers (2009) «*Kom nærmere!*» Sluttrapport fra FoU-prosjektet «*Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte?*» [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/PageFiles/8754/084013Rapport.pdf>

Sandberg, N. og Aasen, P. (2008) «*Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*». NIFU STEP, Rapport 42/2008. Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Sivesind, K. (2009) «*JUSS + PED = SANT?*» Acta Didactica 1/2009. Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.uv.uio.no/ils/forskning/publikasjoner/acta/acta-oslo/AD0901.pdf>

Stenlås, N. (2009). «*En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*». Rapport til ”Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi”. Stockholm, Finansdepartementet. [Internett] Tilgjengelig fra: http://www.eso.expertgrupp.se/uploads/documents/hela%20rapport%202009_6.pdf

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. og Hertzberg, F. (2012) «*Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte?*» Rapport 20/2012. NIFU, UIO, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Det utdanningsvitenskapelige fakultet.

7.4. Avisartikler og internettkilder

Fimreite, T. (2013) «*Kampen om klasserommet*». Bergens Tidende, 15.04., s. 23 i «*Kultur og folk*»

Kunnskapsdepartementet (25.06.2009) «*Lov og regelverk i grunnopplæringen*». [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/veiledning-til-lov--og-regelverk.html?id=600015>

Ohnstad, B. (2008) «*Pasientautonomi vs. helsepersonells faglige autonomi*». [Internett] Tilgjengelig fra: http://konferanser.hil.no/konferanser/den_andre_nasjonale_helserettskonferansen/power_point_presentasjoner

Rubecksen, K. (2004) «*Politisk styring og institusjonell autonomi – en komparativ studie av norske tilsynsorganer*». Prosjektskisse. [Internett] Tilgjengelig fra: http://rokkan.uni.no/rca/Paper/KR_Prosjektskisse.doc

Ryste, H. (2011) «*Jeg må planlegge når jeg skal på do*». Bergens Tidende, 01. februar 2011. [Internett] Tilgjengelig fra: www.bt.no/nyheter/lokalt/--Jeg-ma-planlegge-nar-jeg-skal-ga-pa-do-1754962.html

Utdanningsdirektoratet 1. «*Hva er LK06?*» [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/Om-LK06/>

Utdanningsdirektoratet 2. «*Nasjonalt Kvalitetsvurderingssystem – evaluering 2010*». [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Forskningsrapporter/Ovrige-forfattere/Evaluering-av-Nasjonalt-kvalitetsutviklingssystem/>

Utdanningsdirektoratet 3. «*Forsvarlig system §13-10 – Veileder om kravet til skoleeiere*». [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.udir.no/Regelverk/Tolkning-av-regelverket/Skoleeiers-ansvar/Forsvarlig-system---Veileder-om-kravet-til-skoleeiere-/#>

Utdannings- og forskningsdepartementet (2001) «*Kvalitetsutvalget grunnoppleringen*». Dokumentarkiv, regjeringen.no. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ufd/personer-og-enheter/styrer-rad-og-utvalg/2001/kvalitetsutvalget-grunnoppleringen.html?id=475817>.

Østerbø, K. og Ryste, H. (2011) «*Hjelp – de drukner i papirer*». Bergens Tidende, 01. februar 2011 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Hjelp---de-drukner-i-papirer-1754971.html>