

## *Hvorfor rektorskole?*

- 
- En diskursanalyse av de utdanningspolitiske dokumentene som ligger til grunn for rektorskolen.

Martine Grendahl Sem  
Våren 2011





## Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg hvilke diskurser som kan sies å ha virket konstituerende for opprettelsen av ”Rektorskolen”. Rektorskolen er den nasjonale skolelederutdanningen i Norge, som startet opp høsten 2009. Rektorskolen ble opprettet gjennom en anbudskonkurranse utlyst av Utdanningsdirektoratet og på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. I denne oppgaven har jeg gjort en diskursanalyse av de dokumentene som ligger til grunn for rektorskolen, dvs. grunnlagsdokumentene fra anbudskonkurransen, St.meld, nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* og en rapport om skolelederutdanning fra OECD, *Improving School Leadership*.

Gjennom analyse av dokumentene har jeg identifisert elleve diskurser. Alle er å finne i alle de analyserte dokumentene, men de fremstår med ulik grad av styrke og klarhet. Flere av de identifiserte diskursene støtter opp under en større hegemonisk diskurs, en kunnskapsøkonomidiskurs. I denne diskursen vektlegges utdanningens rolle i å bidra til landets økonomiske konkurransedyktighet.

I tillegg samsvarer flere av diskursene jeg har identifisert med styring inspirert av New Public Management-tenkning (NPM). Styringsverktøy fra markedssektoren brukes til å styre offentlig sektor, her skolen. Det er skoleledernes ansvar å drive skolen i henhold til fastsatte målsetninger og rapporteringssystemer som vektlegges. Skolelederen har her en stor administrativ oppgave. Samtidig er det også mulig å se en underliggende læringsdiskurs i de analyserte dokumentene. Denne læringsdiskursen vektlegger skoleledernes oppgave med å fremme skolen som en lærende organisasjon, og skolelederen som pedagogisk leder.

Denne oppgaven belyser hvordan en kunnskapsøkonomidiskurs er dominerende i de dokumentene som ligger til grunn for rektorskolen. I tillegg viser den hvordan det uttalte fokuset på læring eksisterer side om side med NPM-tenkning når det gjelder styringen av utdanningssektoren. Oppgaven viser også hvordan OECD som en internasjonal aktør har innvirkning på norsk utdanningspolitikk.

## Summary

This master thesis is based on analyses of political documents where the aim has been to identify the constituting discourses behind the Norwegian national program for school leadership education, called “Rektorskolen”, or “The Principal School”. Rektorskolen was founded through a tender competition announced by the Norwegian Directorate of Education and Training on order from the Ministry of Education and Research and enrolled its first students autumn 2009. In this master thesis I have done a discourse analysis of the documents underlying this school leadership education program, that is; the documents supporting the tender competition, Report to the Storting, nr. 31 (2007-2008) and an OECD report about school leadership education named *Improving School Leadership*.

Through the analysis of the documents I found eleven separate discourses. Each one of them is identified in the analyzed documents, but with different degree of strength and clarity. Several of the identified discourses support a bigger hegemonic discourse, a discourse of knowledge economy. Within this discourse the economic goals of education is given priority, as it emphasizes education as a mean to strengthen the economic competitiveness of the nation.

In addition, several of the identified discourses match the emphasis of governing inspired by New Public Management (NPM). Private sector management practices are used in public sector and this has led to an emphasis of the school leader’s responsibility to run his/her school according to defined goals and systems of accountability. This has increased the school leader’s administrative tasks. But there is also possible to identify an underlying discourse of learning in the analyzed documents. This discourse emphasizes the school leaders’ task to foster organizational learning and to be leaders of learning.

This master thesis thus points out how a discourse of knowledge economy is prominent in the documents that made the basis for Rektorskolen. In addition the thesis shows how a focus on learning exists together with a focus on NPM in the governing of the educational system. The thesis also displays how OECD as an international political organization influences the Norwegian educational policies.

## Forord

Å skrive masteroppgave har vært en krevende og lærerik prosess. Veien fra det å skulle finne tema for oppgaven, skrive prosjektplan og orientere meg på feltet for over et år siden, via de første forsiktige forsøk på å skulle analysere og stole på sine egne ferdigheter som forsker i høst, drøfting og teoriskrivning nå i våres og til at jeg nå sitter med en ferdig oppgave, har vært lang og kronglete. Det har vært dager jeg har sittet og stirret på dokumentet ute av stand til å gjøre noe med det og dager jeg ikke har visst hva jeg egentlig holdt på med. Det har også vært dager jeg har tvilt på om jeg egentlig har evnene som trengs for å komme meg igjennom den uoverskuelige arbeidsmengden som lå foran meg. Samtidig som det har vært dager der alt har løsnet, dager der ordene har danset gjennom fingrene mine og formet setninger og poeng jeg ikke ante at jeg kunne komme frem til. Å skrive masteroppgave har vært som en evig berg- og-dalbane. Og nå er jeg ferdig, og lurar på hva som venter meg videre og hva jeg skal bruke tiden min på.

Det er mange som har støttet meg igjennom prosessen. Først og fremst vil jeg takke min veileder, Gunn Elisabeth Søreide, for god hjelp. Hun har både kommet med gode innspill og tilbakemeldinger underveis, og gitt meg tro på meg selv når jeg selv har slitt med det. Videre vil jeg takke gjengen på lesesalen, eller "Boblen" som vi liker å kalle den, for de gode samtalepartnerne de har vært gjennom hele prosessen. Det å ha hatt noen i samme båt å dele erfaringer og utfordringer med har vært veldig fint. Jeg vil også få takke mine kjære jenter i Stormsresidensen for deres overbærenhet og omsorg, mine kjære BLAK'ere for å ha gitt meg avkobling og andre ting og tenke på, og min familie for varme tanker hjemmefra. En spesiell takk rettes til mamma for god hjelp med korrekturlesing av oppgaven.

Martine Grendahl Sem,

Bergen, mai 2011



## Innhold

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 <i>Valg av tema og metode</i> .....	1
1.1.1 Problemstilling .....	1
1.2 <i>Rektorskolen</i> .....	2
1.2.1 Skolelederkompetanse i et historisk perspektiv .....	3
1.3 <i>Tidligere forskning på norsk skoleledelse</i> .....	5
1.3.1 Skoleledelse som forskningsfelt .....	5
1.3.2 Forskning på skoleledelse i offentlige dokumenter .....	7
1.3.3 Diskurser om ledelse og læring i en norsk kontekst.....	8
1.3.4 Nyere studier av skoleledelse i Norge .....	9
1.3.5 Mitt bidrag .....	11
1.4 <i>Oppgavens oppbygging</i> .....	11
1.4.1 Begrepsavklaring .....	12
<b>2. Politisk styring av utdanningssektoren</b> .....	<b>13</b>
2.1 <i>Kunnskapssamfunnet</i> .....	13
2.1.1 Kunnskapsøkonomi .....	13
2.2 <i>Utvikling av utdanningspolitikk gjennom internasjonale strømminger</i> .....	15
2.2.1 Nasjonal tilpassing til internasjonal utdanningspolitikk.....	16
2.2.2 OECD .....	18
2.3 <i>Styring i utdanningssektoren</i> .....	20
2.3.1 New Public Management.....	20
2.3.2 Accountability .....	22
2.3.3 Desentralisering .....	24
2.3.4 Målstyring og resultatstyring.....	25
2.4 <i>Skoleledernes doble rolle – administrativ og pedagogisk leder</i> .....	26
2.5 <i>Oppsummering</i> .....	27
<b>3. Metode</b> .....	<b>28</b>

3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted .....	28
3.2 Valg av dokumenter .....	28
3.2.1 Dokumenter fra Utdanningsdirektoratet .....	29
3.2.2 Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen.....	29
3.2.3 Improving School Leadership, OECD 2008 .....	30
3.3 Diskursanalyse .....	31
3.4 Fremgangsmåte – mine lesninger .....	33
3.4.1 Lesning 1 – Kategorisering.....	33
3.4.2 Lesning 2 – Ordteiling .....	34
3.4.3 Lesning 3 - Refleksjon.....	34
3.4.4 Lesning 4 – Fortellinger .....	34
3.4.5 Lesning 5 – Intertekstualitet .....	35
3.4.6 Lesning 6- Identifikasjon av diskurser .....	36
3.5 Validitet .....	36
<b>4. Funn .....</b>	<b>41</b>
4.1 Analyse 1 – Kategorisering .....	41
4.1.1 Begrunnelser for skolelederutdanning.....	41
4.1.2 Skolelederens oppgaver.....	42
4.2 Analyse 2 - Ordbruk .....	43
4.3 Analyse 3 – Fortellinger.....	43
4.3.1 Fortellingen om samfunnet.....	44
4.3.2 Fortellingen om skolen .....	44
4.3.3 Fortelling om ledelse .....	45
4.4 Analyse 4 - Intertekstualitet.....	47
4.4.1 Hvilke kilder refererer de norske dokumentene til? .....	48
4.4.2 Hvordan argumenteres det i de norske dokumentene?.....	50
4.4.2.1 Definerende .....	50
4.4.3 Improving School Leadership og dens plass i verden .....	52
4.4.4 Improving School Leadership’s implisitte antagelser .....	56
4.5 Diskurser .....	59



4.5.1	Kompleksitetsdiskursen.....	59
4.5.2	Økonomi/markedsdiskursen .....	60
4.5.3	Accountabilitydiskursen .....	61
4.5.4	Forbedringsdiskursen.....	62
4.5.5	Effektivitetsdiskursen .....	62
4.5.6	Individualitetsdiskursen.....	62
4.5.7	Den kollektive diskursen .....	63
4.5.8	Demokratidiskursen.....	64
4.5.9	Danningsdiskursen .....	64
4.5.10	Kunnskapsdiskursen .....	65
4.5.11	Resultatdiskursen.....	65
<b>5.</b>	<b>Drøftning .....</b>	<b>67</b>
5.1	<i>Styrkeforholdet mellom diskursene.....</i>	67
5.1.1	Danningsdiskursen .....	67
5.1.2	Kunnskapsdiskursen som underliggende premiss .....	68
5.1.3	Økonomisk kolonialisering av utdanningspolitikken.....	68
5.1.4	Kunnskapsøkonomidiskurs.....	70
5.1.5	Kunnskapsøkonomi som hegemonisk diskurs.....	70
5.1.6	Ulike diskursordener .....	71
5.1.7	Demokratidiskursen.....	73
5.2	<i>Global og nasjonal utdanningspolitikk.....</i>	74
5.2.1	OECD som utdanningspolitisk aktør.....	74
5.2.2	Nasjonalt versus internasjonalt - individuell vs. distribuert ledelsesdiskurs .	76
5.3	<i>Styringsverktøy i utdanningssektoren.....</i>	77
5.3.1	New Public Management.....	77
5.3.2	Accountability og resultatfokusering som styringsverktøy .....	78
5.4	<i>Læring som alternativ diskurs .....</i>	80
<b>6.</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>84</b>

<b>Kilder:</b> .....	<b>87</b>
<i>Internettkilder</i> .....	91
<b>Vedlegg 1</b> .....	<b>93</b>

# 1. Innledning

---

## 1.1 Valg av tema og metode

Jeg har valgt å ha fokus på opprettelsen av det nasjonale utdanningsprogrammet for rektorer, også kalt rektorskolen, i mitt masterprosjekt først og fremst fordi jeg er interessert i utdanningspolitikk. I tillegg er rektorskolen forholdsvis nyopprettet, noe som gjør at det ikke er mye forskning gjort rundt denne før. Ved å undersøke hvilke diskurser som ligger til grunn for opprettelsen av rektorskolen, har jeg kunnet kombinere interessen for utdanningspolitikk med et dagsaktuelt tema. Ved å studere bakgrunnen for skolelederutdanningen, og gjennom dette hvilke krav og oppgaver som tillegges skolelederne, tegnes det et godt bilde på forholdet mellom myndigheter og enkeltskole. Skolelederen er bindeleddet mellom disse nivåene, og kravene som stilles til skolelederen, kan dermed illustrere hva som vektlegges i dagens utdanningssystem.

Valget av tema har også gitt meg mulighet til å sette meg inn i elementer fra flere fagfelt. Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg kommet inn på både sosiologiske, statsvitenskapelige, lingvistiske og økonomiske felt i tillegg til det pedagogiske.

Til grunn for denne masteroppgaven ligger analyser av ulike utdanningspolitiske dokumenter. Jeg har valgt å bruke diskursanalyse som metode for å analysere disse dokumentene. Mitt valg av metodisk tilnærming har to hovedbegrunnelser. For det første brukes diskursanalyse ofte i analyser av politiske dokumenter, da dette er en metodisk tilnærming som egner seg svært godt til analyse av tekster. For det andre har jeg alltid vært interessert i språk og språkbruk. Jeg synes det er fascinerende hvordan språkbruken vår uttrykker mer enn det vi sier eller skriver rent eksplisitt. Å kunne fordype meg i en diskursanalyse har derfor vært veldig spennende. Jeg ble kjent med diskursanalyse som teori og metode gjennom arbeidet med min bacheloroppgave. Også den gang analyserte jeg utdanningspolitiske dokumenter. Siden da har jeg vært ekstra oppmerksom på hvordan diskursbegrepet brukes i forskningen.

### 1.1.1 Problemstilling

I oppgaven vil jeg besvare problemstillingen; ”*Hvilke utdanningspolitiske diskurser kan identifiseres som konstituerende for rektorskolen?*”.

Av hensyn til oppgavens omfang har jeg måttet prioritere å fokusere på det jeg er mest interessert i, nemlig utdanningspolitikk. Ettersom min oppgave handler om å identifisere diskurser i politiske dokumenter, har jeg ikke noe grunnlag for å si noe om hvordan diskursene kommer til uttrykk i praksis i skolehverdagen. Når jeg analyserer politiske dokumenter, holder jeg meg på det Brint (2006, s.24ff) kaller ”*the meso-institutional level*”. Det er faktorer som angår skolen som institusjon som er i fokus, fremfor et ”*micro-interactional level*”, der fokuset på individene hadde vært sterkere. Jeg går derfor ikke inn på skolelederens subjektive oppfatninger av sine oppgaver eller hvordan skolelederne oppfatter fokuset i utdanningssystemet. Jeg har konsentrert meg om den *politiske* bakgrunnen for rektorskolen, og derfor ikke gått inn på problemstillinger knyttet til den *pedagogiske* bakgrunnen, som for eksempel hvorfor den er utformet slik den er, eller hvordan innholdet er lagt opp. Videre gir min analyse ikke grunnlag til å si noe om hvordan de ulike diskursene har vokst frem. Jeg går heller ikke så mye inn på ulike tilnærminger til ledelse. Det er politikken og ikke ledelsesbegrepet jeg konsentrerer meg om.

Jeg har valgt diskursanalyse som metode noe som innebærer at jeg selv har definert det jeg mener treer frem som diskurser i de analyserte dokumentene. Selv om jeg har støttet opp under de identifiserte diskursene gjennom transparens og grundig nedtegnelse av både fremgangsmåte og funn i analysen, er det mulig at andre som hadde analysert de samme dokumentene ville kommet frem til andre diskurser.

## 1.2 Rektorskolen

Rektorskolen er det nasjonale utdanningstilbudet for rektorer i Norge (Utdanningsdirektoratet [Udir.], 2008a). Utdanningstilbudet består av et kurs på 30 studiepoeng, og er først og fremst utviklet for nytilsatte rektorer uten formell lederutdanning. Utdanningstilbudet skal kunne inngå i en mastergrad i skoleledelse (Kunnskapsdepartementet [KD], 2009-2010, s.18). Formålet med rektorskolen er ifølge Universitetet i Oslo (2010) at ”*studentene skal utvikle kunnskap og kyndighet som gjør dem i stand til å analysere, forvalte, utvikle og vurdere virksomhetene i tråd med skolens mandat*”. Gjennom rektorskolen skal rektorene videre bli kvalifisert til å ”*utvikle et handlingsrepertoar som skoleledere knyttet til dilemmahåndtering og kommunikasjon internt og eksternt*” (ibid.).

De senere årene har fokuset blitt rettet mot skolelederen i Norge blant annet gjennom stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Denne fremhever skolelederens betydning for kvaliteten i opplæringen, blant annet gjennom påvirkning av faktorer som skolens visjoner og mål, lokale læreplaner og undervisningspraksis. Viktigheten av å bedre skoleledernes kompetanse trekkes frem. Det refereres også til OECDs<sup>1</sup> rapport om skoleledelse. ”Kvalitet i skolen” (2007-2008, s.66) viser til at Norge manglet en nasjonal og helhetlig tilnærming til hva slags kompetanse en skoleleder bør ha. Inntil 2004 måtte de som ville bli rektorer i den norske skolen ha lærerutdanning og minimum tre års erfaring fra den type skole hun/han skulle jobbe på for å kunne tilsettes som rektor (KD, 2009-2010, s.17). I dag kreves det kun at kandidaten må ha pedagogisk kompetanse og ”*nødvendige leiaraisgenskapar*” (ibid.). Utdanningsdirektoratet fikk i oppgave av Kunnskapsdepartementet å utarbeide rammer for en nasjonal skolelederutdanning, for både nytilsatte rektorer og andre rektorer uten rektorutdanning (Udir, 2008b, s.3). Utdanningsdirektoratet utarbeidet en anbudskonkurranse for opprettelse av rektorskolen. I løpet av høsten 2009 startet det opp rektorskoler ved fire ulike utdanningsinstitusjoner i Norge. Fra høsten 2010 ble tilbudet utvidet til seks ulike institusjoner. Kunnskapsdepartementet planlegger å utvide tilbudet ytterligere ved å tilby utdanningen også til kandidater som ønsker å søke en rektorstilling (KD, 2009-2010, s.18).

### 1.2.1 Skolelederkompetanse i et historisk perspektiv

Selv om en nasjonal skolelederutdanning først har kommet nå, har fokuset på skolelederoppgaven har gradvis blitt endret siden 80-tallet (Stålsett, 2000a). Ifølge Unn E. Stålsett (2000a, s.280) var 1980-årene preget av frihet og ansvar på de enkelte skolene. Målstyring gjorde at skoler med engasjerte og kreative rektorer utviklet en egen plattform og positiv utvikling, mens skoler der rektor manglet visjoner og engasjement ble stående på stedet hvil (Stålsett, 2000a, s.278f). 1990-tallet var preget av en ovenfra- og ned-styring av skolene (Stålsett, 2000a, s.280). Det ble foretatt en innstramning i forhold til enkeltskolenes frihet, for å øke de øvre nivåenes, dvs. skoleeiernes og myndighetenes, kontroll med hva som skjedde i de enkelte skolene (Stålsett, 2000a, s.279). Stålsett (2000a, s.282) hevder videre at det vokste frem et ønske om sterkere arbeidsgiverstyring og kontroll med resultatene i skolen. Behovet for

---

<sup>1</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development

kompetanseutvikling for rektorene ble kartlagt som et ledd i implementering av nye lover og læreplaner (ibid.).

For å sikre at nasjonale mål ble nådd, laget Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) i 1992 et program for ledelsesutvikling i skolen (LUI) (ibid.). Det ble videre utformet en studieplan for rektorene, "Skoleadministrasjon og ledelse". I 1996 ble det sendt ut et rundskriv, "Skuleleiing mot år 2000", med fokus på skolelederkompetanse (Stålsett, 2000a, s.280). I dette ble det vektlagt "å utvikle ledelsens kunnskaper, ferdigheter og holdninger til å sette i gang, legge til rette for og følge opp lovverket" (Stålsett, 2000b, s.292). Rundskrivet ble formulert som en samling med 35 kompetansemål for rektorer. Særlig skulle lovverket og grunnlagsdokumentene for skolereformene ha stor plass i lederopplæringen (ibid.). Videre skulle et felles opplæringsprogram utvikle en felles lederkultur for å motvirke de kulturforskjellene man så mellom skolene på 1980-tallet. I 1999 ble "Skuleleiing mot år 2000" revidert. I den reviderte utgaven ble kompetansemålene byttet ut med fem hovedområder for statlige forventninger til skoleledelsen (Stålsett, 2000b, s.302). Hovedområdene var utvikling, vurdering og kvalitet, læringsmiljøet, arbeidsgiveroppgaver, utdanningspolitikken og opplæringsloven og læreplanarbeid.

Det er kommunene og fylkeskommunene som har hatt ansvar for videre- og etterutdanning av skoleledere (KD, 2000). De siste tiårene har det imidlertid blitt inngått ulike samarbeidsavtaler mellom kommuner, fylkeskommuner, statens utdanningskontor og universitets- og høgskolemiljøer om samarbeid på skoleledelsesfeltet (KD, 2000). I 1998 ble *Nettverk for skoleledelse* opprettet av Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. Nettverket består av ulike universiteter og høgskoler og ble opprettet for å utvikle tilbud om kompetanseutvikling i pedagogisk ledelse (ibid.). Til tross for forsøk på å bedre skoleledernes formelle kompetanse viste Skolelederundersøkelsen 2005 at over 40 % av rektorene manglet formell utdanning i organisasjon og ledelse. Kun 18.5 % av rektorene hadde noe som tilsvarte et års fulltidsstudium med organisasjon og ledelse (Møller, Sivesind, Skedsmo og Aas, 2006, s.10).

St.meld. nr. 19 "Tid til læring" (KD, 2009-2010, s.15) hevder at etableringen av rektorskolen er et ledd i en pågående profesjonalisering av skoleledelsen i Norge. "Tid

til læring” understreker skoleledernes betydning for elevenes læring samt skoleledernes behov for tilstrekkelig kompetanse innen det som defineres som deres ansvarsområde.

### 1.3 Tidligere forskning på norsk skoleledelse

Jeg har ønsket å undersøke bakgrunnen for skolelederutdanning i Norge. Jeg mener derfor at det er mest relevant å kartlegge hvordan skoleledelsesfeltet ser ut i Norge, og har derfor konsentrert meg om å redegjøre for norsk skoleledelsesforskning. Det finnes mye forskning på skoleledelse internasjonalt, og mye forskning på ledelse, men det er begrenset med norsk forskning på skoleledelse. Det er først i de siste 15 årene søkelyset har blitt rettet mot skoleledelse som forskningsfelt i Norden (Møller og Ottesen, 2011, s.17). Samtidig vil jeg benytte meg av Jorunn Møller (2006a) og Alma Harris (2003) sine tekster for å sette den norske skoleledelsesforskningen inn i et internasjonalt lys.

Jeg har konsentrert meg om empirisk forskning på skoleledelse som fenomen i form av diskursanalyser og undersøkelser. Dette vil bidra til å danne et bakteppe for analysen av diskursene til grunn for skolelederutdanningen. Jeg har utelatt litteratur som er skrevet om skoleledelse med bakgrunn i andres empiriske studier, og litteratur som bygger på forskning fra andre felt. Ettersom jeg er interessert i skoleledelse som fenomen, ikke som praksis, har jeg ikke gått nærme inn på forskning knyttet til skolelederes subjektive opplevelse av sin rolle og egen kompetanse, eller forskning om hvordan skoleledelse bør utføres.

For å finne tidligere forskning på feltet har jeg gjort søk både i Google, i databasene ”Idunn” og ”Eric”, samt i universitetsbibliotekets søkemotor, ”Ask”. Av søkeord har jeg brukt; ”skoleledelse”, ”school leadership”, ”skolelederutdanning”, ”skolelederkompetanse” og ”rektorskole”. I tillegg har jeg orientert meg på feltet ved hjelp av henvisninger i de tekstene jeg har lest.

#### 1.3.1 Skoleledelse som forskningsfelt

Møller (2006a) hevder at interessen for å definere standarder for god ledelse er økende. Som Møller (2006b, s.45) peker på er ”*teoritilfanget om ledelse generelt og skoleledelse spesielt (...) svært rikholdig og viser med stor tydelighet at fenomenet skoleledelse er for mangfoldig til at det kan rammes inn på en enkelt måte*”. Den økende interessen for skoleledelse som forskningsfelt kommet blant annet til syne gjennom OECDs arbeid for skoleledelse. Ulike internasjonale forskningsprosjekter peker på at skoleledelse har

betydning for elevenes læringsresultater (Valle, 2006, s.244). Det hevdes for eksempel at skoleledelsen kan bidra til å skape motivasjon hos lærerne, og dermed påvirke kvaliteten på klasseromsundervisningen (Harris, 2003, s.9). I Norge har vi tradisjonelt hatt lite forskning på området. Møller (2006a, s.99) hevder derfor at skoleledelsesfeltet i norsk kontekst har hvilt mye på amerikansk forskning og på teorier og modeller utviklet for privat sektor. Dette har ført til at utvikling av kompetansekrav for skoleledere i norske skoler bygger på kunnskap som ikke nødvendigvis er gyldig innen norsk skolekontekst. Dette påpekes også av Utdanningsdirektoratet (2008a).

Skoleledelse som forskningsfelt preges av ulike tradisjoner og perspektiver (Møller, 2006a, s.99, Harris, 2003, s.15). Møller (2006a) nevner blant annet "School Effectiveness", der forskningen har konsentrert seg om hva som karakteriserer gode og effektive skoler<sup>2</sup> (Møller, 2006a, s.99). Innen denne retningen ser man også på endringsprosesser i skolen. En hyppig sitert komparativ analyse av ulike studier innen denne forskningstradisjonen, gjennomført av Hallinger og Heck 1996, ser på "*relasjonen mellom rektors ledelse og skolens resultater i form av elevenes prestasjoner*" (ibid.). Denne studien konkluderer med å etterlyse flere studier på området.

Møller viser videre til en analyse av ulike kvantitative undersøkelser av skoleledelse gjennomført av Leithwood og Riehl i 2003. Denne analysen skisserer ulike påstander om framgangsrik ledelse. Blant annet pekes det på hvordan ledelse påvirker elevresultater indirekte via medierende variabler (Møller, 2006a, s.101). Disse variablene kan være skolens visjon og mål, læreplan og undervisningspraksis. Videre hevdes det at ledelse bør distribueres til andre i skolen og skolens nærmiljø, i tillegg til lærere og skoleledere. Det pekes på at skoleledere tar sitt ansvar alvorlig og at ledelsespraksis blant annet innebærer å "*gi retning, bidra til personalutvikling og påvirke utvikling av organisasjonen*" (ibid.). Skolelederens kunnskaper om skole, undervisningspraksis og hva som skal til for å forbedre læringsresultater synes å være viktige. Studien konkluderer med at skoleledelse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å skape fremgang i skolen (Møller, 2006a, s.102). Alle studiene denne analysen er bygget på, er forankret i et rasjonalistisk paradigme. Her er det vektlagt "*målorientering, elevenes læringsutbytte, ledelsesaktiviteter som å gi retning,*

---

<sup>2</sup> Debatten om hva som kjennetegner gode og effektive skoler vil ikke diskuteres i denne oppgaven.



*koordinere, kontrollere, utvikle og gi råd til ulike sider av undervisningen*” (Møller, 2006a, s.100).

I Norge har forskning på skoleledelse primært vært influert av rammefaktorteoretisk tenkning, kulturelt perspektiv og mikropolitisk perspektiver på samhandling i skolen (Møller, 2006a, s.104). Man har her søkt å forstå ledelse som fenomen fremfor å finne kjennetegn for god ledelse. Noen norske studier, som har latt seg inspirere av ”School Effectiveness” – tradisjonen, har funnet at ledelse i gode skoler kjennetegnes av tydelig, demokratisk og kraftfullt lederskap fra rektor. Dette er da rettet inn mot kunnskapsmål, lærersamarbeid, høye forventninger og belønning av godt arbeid (Møller, 2006a, s.105).

Møller (2006a, s.106) oppsummerer med å påpeke at skoleledelse som forskningsfelt gir et mangfoldig bilde av hva som kan kalles god skoleledelse. Hun hevder derfor at skolelederopplæringen kan tilrettelegges og legitimeres ut fra forskningsresultater. Dette kan kanskje sies å stå i motsetning til Utdanningsdirektoratets (2008a) påstand om at mye av kunnskapen bak arbeidet med rektorskolen ikke er forskningsbasert. Men også Møller (2006a, s.106) trekker frem behovet for mer norsk forskning på området for å tematisere skoleledelse i en norsk kontekst.

### **1.3.2 Forskning på skoleledelse i offentlige dokumenter**

Skoleledelse som tema har kommet stadig tydeligere frem i offentlige utdanningspolitiske dokumenter. Dette er relevant for min problemstilling som handler om å identifisere hvilke utdanningspolitiske diskurser som har ført frem mot rektorskolen. Når det gjelder norske undersøkelser av utdanningspolitiske dokumenter tar blant annet Roald Valle (2006) for seg hvordan skoleledelse fremstår i St.meld.nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* og NOU 2003:16 *I første rekke*. Valle (2006, s.244f) har gjort en diskursanalyse av disse dokumentene med fokus på hvordan skoleledelse fremstilles i dokumentene, og hvordan dokumentene gir innhold til skoleledelse som praksisform.

Valle påpeker at det kommer frem kontrastfylte diskurser innen norsk skolekontekst. På den ene siden blir rektor fremhevet som en udiskutabel leder. På den andre siden vektlegges kollektive aspekter ved ledelse fra internasjonalt hold, forskningsresultater og ledelseserfaringer. Valle (2006, s.253) setter spenningen mellom et individorientert og et kollektivt orientert perspektiv på ledelse inn i sammenhengen mellom transformasjonsledelse og distribuert ledelse. Transformasjonsledelse er orientert rundt

lederen som person. Det er her lederen som ”utvider og stimulerer sine ansattes interesser”, gjennom skaping av bevissthet og aksept for gruppens målsetninger (Valle, 2006, s.253). Distribuert ledelse er betegnelse på ”summen av den atferden som flere ledere utøver” og ledelse er dermed forstått i et mer holistisk perspektiv (Valle, 2006, s.254). Møller (2007) støtter opp under dette funnet. Hun fremhever at den enkelte rektor på den ene siden kan sees som avgjørende for skoleutvikling, samtidig som ledelse kan forstås som en delt oppgave (Møller, 2007, s.31). Møller (2007, s.33) knytter videre en distribuert ledelsesform til et sosiokulturelt perspektiv på læring.

I følge dokumentene i Valles analyse har den individorienterte leder hatt negative konsekvenser for skolen fordi lærerne ikke har fått styre sin virksomhet selv (Valle, 2006, s.255). Samtidig fremheves den tydeligheten som kommer gjennom slik ledelse som positivt. I de norske dokumentene forankres skoleledelsen i rektorrollen, og skolelederens egenskaper står i fokus. Dette står ifølge Valle (2006, s.256) i motsetning til internasjonale trender der ledelse som en felles anliggende trekkes frem. Slik mener han at det er en spenning mellom fokuset på transformasjonsledelse og et nasjonalt og internasjonalt fokus på distribuert ledelse. Norge er ifølge Valle (2006, s.257) i utakt med de land vi sammenligner oss med.

### **1.3.3 Diskurser om ledelse og læring i en norsk kontekst**

Møller (2007) bygger videre på Valles (2006) diskursanalyse i en artikkel om ledelses- og læringsdiskurser i norsk skole. Møllers (2007) artikkel bygger i tillegg på kasusstudier av skoleledelse i norske skoler. Møller (2007, s.37ff) plasserer videre utdanningssystemet i en politisk kontekst. Hun vektlegger blant annet OECDs rolle i å forme utdanningspolitikken, med krav om ansvarliggjøring gjennom internasjonale tester som for eksempel PISA<sup>3</sup>. Også kunnskapsøkonomiens mål om livslang læring for økonomisk gevinst nevnes her som en politisk trend. Utdanningspolitikken blir ifølge Møller (2007, s.39) preget av nyliberalistisk tankegang, noe som må forstås i en global kontekst av økende økonomisk konkurranse mellom landene (ibid.).

Møller (2007) trekker frem læring som en fremtredende diskurs innen norske utdanningspolitiske dokumenter, og hevder at en diskurs om læring har tatt over for den tidligere dominerende diskursen om utdanning innen utdanningssystemet. Hun påstår at dette har betydning for vår forståelse av skoleledelse. Hun hevder i tillegg at det i det

---

<sup>3</sup> Programme for International Student Assessment.

siste tiåret har vært et skifte i metaforbruken rundt skolen som organisasjon (Møller, 2007, s.32). Fra å ha vært preget av en byråkratisk diskurs med lederen som en form for manager, er skolen nå omtalt mer som et praksisfellesskap. Samtidig trekker hun frem at denne diskursen eksisterer parallelt med en New Public Management-diskurs<sup>4</sup>.

Lederskap for læring settes ifølge Møller (2007, s.35) nå i sentrum av debattene rundt utdanning. Skolelederne må være ambisiøse og åpne for utvikling og forandring. Dette legitimeres i de offentlige dokumentene gjennom referanser til internasjonal forskning. Samtidig som det fokuseres på skolelederes muligheter og ansvar for å fremme læring i skolen, peker Møller (2007, s.36) på at det stilles spørsmålsteget ved kompetansen til både skolelederne og lærerne. Hun fremhever her at skoleledelse blir sett på både som en del av problemet og som en del av løsningen for de dårlige resultatene som er målt i norske skoler. Det å skulle bedre rektors kompetanse for læring blir satt frem som en viktig strategi for å skape gode lærende organisasjoner (ibid.).

Møller (2007, s.44) finner klare forskjeller mellom diskursene som preger utdanningspolitikken og diskursene som preger praksis i skolen. Mens diskursene i politikken preges av en økende markedstenkning holder lærerne og rektorene fast på et ideal om elevenes danning. Ifølge Møller (2007, s.45) har de dominerende diskursene om utdanning makt ved at de setter agendaen for debatter rundt utdanning.

### 1.3.4 Nyere studier av skoleledelse i Norge

De siste årene har det blitt utført flere studier knyttet til skoleledelse i Norge. De fleste av disse er knyttet til norske skolelederes oppfatninger av ulike sider ved deres oppgaver og om skoleledelse som profesjon. Ettersom disse studiene dreier seg mer om skoleledelse som praksis enn som fenomen vil jeg ikke gå så nærme inn på dem.

Thomas Dahl (2004) har gjennom SINTEF, på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS), utført en studie av ledelse og satsning på ledelse i norske skoler. Dahl tar her for seg en rekke problemstillinger knyttet til skoleledelse. Han trekker frem at ledelsen i skolen har beveget seg *”fra en profesjonellbyråkratisk ledelse, via en styrings- og omstillingsorientert ledelse til en utviklingsorientert ledelse”* (Dahl, 2004, s.v). Han trekker frem ”lærende organisasjoner” som et nytt ledelsesregime, noe som kan sees i sammenheng med det Møller peker på nå hun identifiserer læring som en konkurrerende diskurs innen skoleledelse. Dahl hevder at ledelsens evne til å utvikle

---

<sup>4</sup> New Public Management vil jeg ta for meg i del 2.3.1.

skolen fremstår som viktigere enn evnen til å styre skolen. Samtidig peker også Dahl (2004, s.vi) på at flertallet av rektorene i norske grunnskoler opplever at det administrative oppgavene tar for mye av deres arbeidstid.

Jorunn Møller, Kirsten Sivesind, Guri Skedsmo og Marit Ås (2006) har utført ”Skolelederundersøkelsen 2005 – Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen” på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Denne baserer seg på et spørreskjema gitt ut til et nasjonalt representativt utvalg rektorer (Skedsmo og Aas, 2006). Undersøkelsen viser blant annet at rektorjobben har blitt mer krevende de siste årene og at rektorer har tro på sin evne til å gjøre en forskjell på sin skole (Møller et al., 2006, s.121). Funnene fra Skolelederundersøkelsen 2005 drøftes videre i artikkelen ”Ledelse i skolen – lederroller og lederfokus” av Skedsmo og Aas (2006). Skedsmo (2011) bruker også de funnene som kan knyttes til bruk av evalueringsverktøy i sitt kapittel ”Vurdering som styring av utvikling og overvåkning av resultater”.

Videre viser Einar Muren (2003) til en studie der han undersøkte skolelederens læringsvilkår og holdninger til sin egen læring. Han kom frem til at skolelederne hadde en tendens til å verdsette erfaringsbasert kunnskap høyere enn forskningsbasert kunnskap (Muren, 2003). Dette trekkes også Møller (2011, s.45) frem som et av sine funn i forskningsprosjektet ”Revisiting Successful School Principals” fra 2008. I dette prosjektet ble det undersøkt hvordan rektorer i fremgangsrrike skoler posisjonerte seg som ledere, hvordan de håndterte sin rolle som både sjef og mellomleder i et hierarkisk system og om hva de mente ga legitim lederautoritet (Møller, 2011, s.28). Funnene herfra viser også at rektorene opplevde stor grad av autonomi i jobben, og at de i liten grad blir stilt til ansvar for resultatene på sin skole (Møller, 2011, s.45).

Et trekk som går igjen i mange av studiene er hvordan skolelederrollen har blitt mer kompleks de siste årene. Det er særlig skolelederens utvidede oppgaver som trekkes frem, samt spennet mellom å skulle være en pedagogisk og en administrativ leder på én gang (Møller et al., 2006, Møller, 2006b, Muren 2003). Videre understreker mye av forskningen skolelederens betydning for utvikling av skolen, og viktigheten av at skolelederne har den kompetansen som skal til for å lede skolen på en god måte.

I tillegg til disse studiene finnes det mye litteratur om hvordan skoleledelse bør utføres i dagens skole. Det er for eksempel skrevet mye om hvordan rektor kan gjøre en bedre jobb, om hvordan skoleledernes kompetanse kan økes, om utfordringer for skoleledere i

dagens samfunn og om hvordan skolelederrollen kan utvikles. For eksempel har Kirsten Sivesind, Gjert Langfeldt og Guri Skedsmo (red.) (2006) gitt ut boka ”*Utdanningsledelse*” med utgangspunkt i det arbeidet som ble gjort som grunnlag for utviklingen av et masterprogram for skoleledere. Felles for artiklene i boka er at de ikke bygger direkte på empiriske undersøkelser, men heller på en rekke tidligere publisert forskning.

### 1.3.5 Mitt bidrag

Det har vært vanskelig å finne frem til empirisk forskning på skoleledelsesfeltet i Norge. Manglende forskningsresultater understrekes også av både Møller og Utdanningsdirektoratet. Med bakgrunn i den forskningen jeg har funnet frem til kan man se et bilde av skoleledelse som et felt under forandring, press og ambivalens. Det er store forhåpninger knyttet til skoleledernes potensial for å påvirke skolen i en positiv retning. Samtidig er det mange forventinger knyttet til hva skolelederne skal kunne og gjøre, både når det gjelder administrative og pedagogiske oppgaver.

Den tidligere forskningen tegner opp ulike trender innen skoleledelse i Norge. I min analyse vil jeg se om disse trendene også er å finne i de analyserte dokumentene. Gjennom min studie vil jeg bidra med forskning på hvilke trender som er gjeldende innen utdanningspolitikken i Norge i dag, og hvordan de kan knyttes til internasjonale strømninger. Skolelederutdanning tar i min studie rollen som en konkretisering av politikken, og studien min vil derfor være et bidrag til forskningen på skoleledelse som felt.

## 1.4 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 tar jeg for meg den teoretiske rammen rundt skoleledelse ved å presentere ulike teorier om hvordan det politiske feltet rundt skoleledelsen ser ut i dag. Her beveger jeg meg fra en beskrivelse struktureringen av dagens samfunn som et kunnskapssamfunn, via kunnskapsøkonomien, teorier om globalisering av politikken og OECD som en internasjonal aktør i utdanningspolitikken, til teorier om styring i utdanningssektoren. Til slutt tar jeg kort for meg hvordan politikken har innvirkning på skoleledernes arbeidsoppgaver.

I kapittel 3 tar jeg for meg de metodiske aspektene ved oppgaven. Først gjør jeg kort greie for mitt vitenskapsteoretiske ståsted. Videre begrunner jeg utvalget av dokumenter

og beskriver de dokumentene som analyseres i oppgaven. Deretter gjør jeg kort rede for diskursanalyse som teori og metode, før jeg viser hvordan jeg har analysert dokumentene gjennom en rekke lesninger. Til slutt diskuterer jeg studiens validitet i lys av utfordringer jeg har støtt på underveis i analyseprosessen.

Kapittel 4 er viet funnene som har kommet frem gjennom analysen av dokumentene. Her tar jeg for meg de ulike analysene jeg har gjort av dokumentene og viser hva jeg har kommet frem til. Til slutt i kapittelet viser jeg hvilke diskurser jeg har kommet frem til gjennom analysen.

I kapittel 5 drøfter jeg de identifiserte diskursene i lys av relevant teori. Jeg ser på styrkeforholdet mellom diskursene, hvordan opprettelsen av rektorskolen kan sees i lys av forholdet mellom global og nasjonal utdanningspolitikk og hva diskursene sier om bruken av styringsverktøy i utdanningssektoren. Til slutt viser jeg til hvordan en alternativ diskurs kan identifiseres på tvers av de andre diskursene.

Til sist avslutter jeg oppgaven i kapittel 6 med å runde av drøftningen og vise til muligheter for videre forskning.

#### **1.4.1 Begrepsavklaring**

I de analyserte dokumentene brukes begrepene ”skoleledelse” eller ”school leadership”, ”skoleleder” eller ”school leader” og rektor om hverandre. I de norske dokumentene er det gjerne snakk om skolelederen eller rektoren, mens det i OECD-dokumentet handler om skoleledelse. I den følgende oppgaven vil jeg benytte meg av alle de tre begrepene, men jeg vil skille mellom skoleledelse som fenomen eller gruppe og skoleleder som person.

Også ordet ”policy” har medført utfordringer. På engelsk innebærer ordet ”retningslinje eller prinsipp” ([www.ordnett.no](http://www.ordnett.no)), mens det er vanlig å oversette det til norsk ”politikk”. Petter Aasen (2006, s.22) hevder at ”policy” innebærer trekking av linjer og setting av kurs for å gjøre ting på en bestemt måte, mens ”politics” handler om ”*who gets what, when and how*”. I norsk språk skilles det ikke mellom den parlamentariske formen for politikk og politikk som i utforming av prinsipper. Jeg vil allikevel benytte meg av ”politikk” som oversettelse for ”policy” der det lar seg gjøre uten at meningsinnholdet forandres.

## 2. Politisk styring av utdanningssektoren

---

I dette kapitlet vil jeg ta for meg teorier om den politiske styringen av utdanningssektoren. Dette vil jeg gjøre for å vise hvilken kontekst dokumentene jeg har analysert kan plasseres innenfor. Videre vil jeg gå inn på teorier om styring i dagens utdanningssystem før jeg kort viser hvordan strømningene innen utdanningspolitikken påvirker skolelederoppdragene i dagens norske skole.

### 2.1 Kunnskapssamfunnet

Det heter seg i utdanningsdebatten at dagens utdanningsinstitusjoner må gjøre elevene klare til å møte *kunnskapssamfunnet* (Fevolden og Lillejord, 2005, s.15). Kunnskapssamfunnet er en betegnelse på organiseringen av dagens vestlige samfunn. I dette samfunnet er all aktivitet kunnskapsbasert, noe som gjør at kunnskap er i ferd med å bli den viktigste formen for kapital (ibid.). Trond Fevolden og Sølvi Lillejord (2005, s.16) hevder at det å være en dannet og utdannet person vil *”få et nytt innhold etter hvert som kunnskapssamfunnet finner sin form”*. Det å ha lært å lære, dvs. det å være i stand til å tilegne seg kunnskap hele livet, er essensielt. I tillegg er teknisk anvendbar kunnskap mer vektlagt enn den personlighetsutviklende danningen.

Andy Hargreaves (2003, s.22) hevder at kunnskapssamfunnet egentlig er et læringssamfunn. I kunnskapssamfunnet behandles informasjon og kunnskap på måter som maksimerer læring, stimulerer nytenkning og oppfinnsomhet og utvikler evnen til å mestre og sette i gang forandring (Hargreaves, 2003, s.22).

#### 2.1.1 Kunnskapsøkonomi

Siden midten av 1990-tallet har ideen om en global kunnskapsøkonomi vært rådende innen internasjonal politikk (Robertson, 2005, s.152). Ideen om kunnskapssamfunnet er tett knyttet til ideen om en kunnskapsøkonomi; *”Vi lever i en kunnskapsøkonomi, i et kunnskapssamfunn”* (Hargreaves, 2003, s.20). Men der kunnskapssamfunnet omfatter kunnskap for et felles gode, vektlegger kunnskapsøkonomien først og fremst private interesser (ibid.). Kunnskapssamfunnet vektlegger kunnskapens og læringens viktighet i

samfunnet generelt, mens kunnskapsøkonomien vektlegger kunnskapens betydning for velstand og vekst gjennom det Hargreaves (2003, s.20) betegner som ”*den nådeløse profittjakten*”.

Ifølge Stephen J. Ball (1998, s.122) har vi i dagens samfunn en ”*new consensus*”, en ny enighet, der konsepter som ”kunnskapssamfunnet” og ”den kunnskapsbaserte økonomien” ikke lengre blir satt spørsmålsteget ved. De blir heller sett på som symboler på hvordan økonomiske prinsipper vinner terreng innen utdanningspolitikken. Det å sikre langsiktig økonomisk vekst vil være avhengig av kunnskap. Balansen mellom kunnskap og ressurser i form av arbeid og kapital har derfor tippet over i kunnskapens favør (Robertson 2005, s.152). Utdanning spiller med dette en kritisk rolle i kampen for økonomisk vekst, og utdanningssystemet må derfor respondere på de nye kravene fra kunnskapsøkonomien (ibid.). Ifølge OECD er utdanning ”*centre of the knowledge-based economy, and learning the tool of individual and organisational advancement*” (i Olsen og Peters, 2005, s.334).

Ball (1998, s.122) skisserer den utdanningspolitikken som utviklet seg mot slutten av 1990-tallet som en *ny ortodoksi*. Denne ortodoksien er bygger på fem hovedelementer. For det første er det et fokus på å forbedre nasjonal økonomi ved å knytte tettere bånd mellom utdanning, arbeidsliv, produksjon og handel. For det andre fokuseres det på å forbedre elevens og studenters læringsresultater innen de kompetansene og ferdighetene som er knyttet til arbeidslivet. Videre har staten mer direkte kontroll over hva elevene skal lære og i hvilken grad læringsmålene oppnås. I tillegg hevder Ball (1998, s.122) at det er et mål å kutte statlige utgifter til utdanning og å øke det omkringliggende samfunnets innvirkning på utdanningssystemet via mer direkte involvering i skolens beslutningstaking og økt konkurranseutsetting. Denne nye ortodoksien danner et diskursivt rammeverk som bidrar til å definere hvilke løsninger som i det hele tatt blir tenkt på i møte med utfordringene i dagens utdanningssystem (Ball 1998, s.124). Denne markedsorienterte løsningen er det Ball kaller en ”*master narrativ*” (Ball, 1998, s.126). Det kan sies å være en hovedfortelling som viser hvordan markedstankegang har slått rot som en del av en kunnskapsøkonomisk tilnærming til samfunnet generelt, og utdanning spesielt.

Den nye ortodoksien har utviklet seg som følge av fem viktige faktorer (Ball, 1998, s.122). Ball trekker for det første frem nyliberalismen, eller markedsideologien, som en



viktig innflytelse for utviklingen av ortodoksien. Teknikker fra markedstenkning har vunnet terreng fremfor det som regnes som ineffektiv byråkratisk planlegging. For det andre trekker Ball frem den institusjonaliserte økonomien som en viktig innflytelse på den nye ortodoksien. Den institusjonaliserte økonomien la vekt på å forklare sosialt liv ut fra det rasjonelle menneskets valg og handlinger. Med dette kom vektleggingen av en kombinasjon av desentralisering, målsetting og belønningssystemer inn i utdanningssektoren (Ball, 1998, s.122). Videre trekker Ball frem resultatfokusering, eller *performativity*, som en innvirkende faktor på utviklingen av den nye ortodoksien. Han beskriver *performativity* som en styringsmekanisme der innblanding og forordninger byttes ut med en kombinasjon av bruk av målsetting, accountability og sammenligning. I tillegg trekkes "public choice theory"<sup>5</sup> frem som en innvirkende faktor. Til slutt vektlegger Ball (1998, s.123) det han kaller "new managerialism" som en viktig påvirkningskraft for den nye ortodoksien. "Managerialism" innebærer at man overfører teorier og teknikker fra næringslivsledelse til offentlig sektor. Her fokuseres det på kvalitet, kundeforhold og innovasjon.

I utdanningssystemet er det særlig rektorene som blir påvirket av managerialismen, ettersom rektorene er viktige for å kunne endre skolen som organisasjon. Managerialismen fører også med seg det som kan kalles en form for "controlled decontroll" (Ball, 1998, s.123). På den ene siden blir ansvarsoppgaver delegert og arbeidstakerne får mer autonomi i jobben. På den andre siden fører managerialismen med seg nye metoder for overvåking og selvvurdering gjennom belønningssystemer, målsettinger og sammenligning av resultater.

## 2.2 Utvikling av utdanningspolitikk gjennom internasjonale strømninger

Roger Dale (1999) skriver i sin artikkel "*Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms*" om hvordan internasjonale ideer får innflytelse på nasjonal politikk. Dale (1999, s.1) hevder at globalisering har skapt et nytt forhold mellom nasjonalstatene og verdensøkonomien. Han hevder at globaliseringen har påvirket både innholdet og formen til politiske prosesser, og at nasjonalstatene har mistet noe av friheten til å skape nasjonal politikk uavhengig av omverden. Dale (1999,

---

<sup>5</sup> En teori som bruker økonomiske analyseverktøy og perspektiver for å analysere statlig sektor (Buchanan og Tollison, 1984, s.13).

s.4) skisserer to ulike reaksjoner på globaliseringen. Den første reaksjonen er at enkeltlandene har endret seg til å bli mer konkurransedyktige. Dette har igjen ført til at de økonomiske aspektene blir prioritert over andre aspekter. For det andre har en mer kollektiv reaksjon vært å sette opp internasjonale rammeverk for "governance without government". "Governance without government" innebærer "*regulatory mechanisms in a sphere of activity which functions effectively even though they are not endowed with formal authority*" (Rosenau og Czempiel, 1992, s.5). Dale trekker frem OECD, Verdensbanken og EU som eksempler på organisasjoner som fremmer slik styring. Dette ved at de bidrar til å styre verdenssamfunnet uten å ha noen formell makt over sine medlemsland, men heller styrer ved at flertallet er enige om det felles beste.

Ifølge Ball (1998, s.123) kan spredningen av internasjonale ideer forstås på flere ulike måter. Det kan sees som en internasjonal sirkulasjon av ideer gjennom sosiale og politiske nettverk, der landene låner ideer av hverandre gjennom en flyt av kunnskap på tvers av landegrensene. Samtidig handler spredningen av internasjonale ideer også om at multilaterale byråer, som for eksempel Verdensbanken, støtter økonomisk og iverksetter ulike politiske løsninger (Ball 1998, s.124).

Ball hevder at utdanningssystemer i mange land har blitt omgjort til salgbare markedsprodukter som en del av en nasjonal effektivitetsprosess. Det skisseres en formel der det å bruke markedstenkning på sosiale institusjoner blir sidestilt med å øke standardene, noe som igjen hevdes å være det samme som å øke landets internasjonale konkurransedyktighet (Ball, 1998, s.124). Ball hevder at dette viser hvordan politikk både er verdisystemer og symbolsystemer, dvs. måter å representere, gjøre rede for og legitimere politiske beslutninger. Ikke bare skal politikken føre til endringer, men den må også føre til oppslutning rundt endringene. Politiske grep som jobber for å få dette til, er det Ball (1998, s.124) kaller "policy magic". Ball betegner bruk av markedstenkning som løsningen på problemer i utdanningssektoren som en slik "policy magic".

### **2.2.1 Nasjonal tilpassing til internasjonal utdanningspolitikk**

Selv om ideer og prinsipper innen utdanningspolitikken overføres mellom land på global basis er de også tilpasset lokalt. Politikken blir mottatt og tolket forskjellig i de ulike landene, og ideer blir lånt og kopiert fra ulike steder og tilpasset lokale forhold (Ball, 1998, s.126, Dale, 1999, s.4f). Dette betyr at landenes sosiale og kulturelle

egenskaper ikke nødvendigvis blir endret av globaliseringsprosesser. Globaliseringen kan endre rammene eller retningen på den nasjonale politikken, men behøver ikke å gå på tvers av, eller endre, nasjonal særegenhet.

Ifølge Miriam Henry, Bob Lingard, Fazal Rizvi og Sandra Taylor (2001, s.56) finnes det ulike måter å se på forholdet mellom utviklingen av politikk på nasjonalt, internasjonalt og globalt nivå. På den ene siden kan man se på enkeltlandene som relativt autonome, der internasjonale organisasjoner er instrumenter for regjeringene, eller tjener som fora for å utveksle ideer mellom de ulike lands regjeringer. Med dette blir de globale kreftene filtrert gjennom nasjonale karakteristikk som for eksempel økonomiske ressurser og nasjonale verdier (Henry et al., 2001, s.56). Ifølge Henry et al. er det dette OECD forfekter;

A basic precept in the whole approach is recognition of the fact that education policies are par excellence national policies reflecting the particular circumstances, traditions and cultures of individual countries. The notion of an international education policy – even if a such thing existed, which has not been the case at least so far – is altogether foreign to this concept (Papadopoulos, 1994, i Henry et al., 2001, s.56).

Om man ser på forholdet mellom de ulike politiske nivåene på denne måten, kan organisasjoner som OECD sies å spre sine ideer og sin politikk gjennom å bidra med en arena for det Dale (1999) kaller ”policy borrowing”. Dette innebærer at landene låner ideer av hverandre gjennom sammenlikning og tilpasning til hverandre. OECD sin rolle er her å være et internasjonalt forum for sammenlikning, som både innbyr til nasjonal autonomi og et fellesskap mellom likesinnede land (Henry et al., 2001, s.56).

På den andre siden kan man se de globaliserte tendensene ved utdanningspolitikken i lys av den økende internasjonale dimensjonen ved kunnskapsbasen som er nødvendig som basis for utvikling av politikk i dag (Henry et al., 2001, s.57). I dagens samfunn er man avhengig av å trekke på internasjonal erfaring i utviklingen av politikken i en helt annen grad enn tidligere. Forstår man global utdanningspolitikk innenfor et slikt perspektiv kan organisasjoner som OECD sees på som ”*international meditators of knowledge*” (Henry et al., 2001, s.57). Dette fører til at internasjonale organisasjoner får oppgaven med å forhandle ulike betydninger, og gjennom dette kan nasjonale særegenheter måtte vike for mer globale betydninger, som er forhandlet frem gjennom et nettverk av betydningsfulle internasjonale organisasjoner. OECDs arbeid med ”Education at a glance” er et eksempel på dette. Disse komparative studiene av utdanningsindikatorer i

ulike land, skulle bidra med et sammenligningsgrunnlag, samtidig som de virker normative i henhold til å sette agendaen for hva som kan defineres som global sammenligningspolitikk (Henry et al., 2001, s.57). Henry et al. hevder derfor at sammenfallende politikk på tvers av landegrensener ikke bare er et resultat av policy borrowing, men også et resultat av globale krefter som påvirker nasjonal og internasjonal politikk. Organisasjoner som OECD tjener dermed til å etablere en vestlig politisk norm, som de individuelle landenes politiske verdier sees i lys av (Henry et al., 2001)

### 2.2.2 OECD

Kapittel 2.2.1 har vist at organisasjoner som OECD kan fungere som en viktig premissleverandør og normskaper for nasjonal og global utdanningspolitikk. Ettersom jeg i min analyse har tatt for meg et OECD-dokument vil jeg derfor nå gå nærmere inn på teorier som sier noe mer konkret om hvordan OECD er med på å forme den globale utdanningspolitikken.

#### 2.2.2.1 OECDs ideologi

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) er, som navnet tilsier, en organisasjon for *økonomisk* samarbeid og utvikling. Ifølge Eyvind Elstad og Kirsten Sivesind (2010, s.28) har utdanning blitt stadig mer sentralt som satsningsområde for OECD og ”kjernen i OECDs rammeverk for utdanning er *økonomisk teori anvendt på utdanningspolitiske spørsmål*”. Begrunnelsen for dette er:

Både individer og land vil dra nytte av utdanning. For enkeltindivider vil de potensielle nyttevirkningene ligge i generell livskvalitet og i den økonomiske avkastningen som kommer fra bærekraftig og tilfredsstillende sysselsetting. For land vil de potensielle nyttevirkningene ligge i økonomisk vekst og utvikling av delte verdier som bærer oppe sosial samhørighet ([www.oecd.org](http://www.oecd.org), i Elstad og Sivesind, 2010, s.27).

Med dette knyttes utdanning til både individuelle og kollektive formål, til typiske danningsformål og mer økonomisk instrumentelle mål. Til tross for at OECD også fremhever målsetninger som livskvalitet og sosial samhørighet, hevder Fazal Rizvi og Bob Lingard (2006, s.249) at OECD de siste årene har beveget seg mot en mer nyliberalistisk diskurs. Nyliberalismen fremmes innen alle OECDs fokusområder, deriblant utdanning.

Rizvi og Lingard (2006, s.249) hevder at dette skiftet kommer spesielt klart frem i den økende vektleggingen av utdanningens rolle. De mener at OECD har et nyliberalistisk og instrumentalistisk syn på utdanning. OECD ser i økende grad på utdanning som viktig for å utvikle human kapital, som igjen er essensielt i dagens kunnskapsøkonomi med internasjonal konkurranse og globalt press (Rizvi og Lingard, 2006, s.252). De økonomiske målene for utdanningen blir dermed gitt forrang foran de sosiale og kulturelle formålene. Ideen om kunnskapsøkonomi, tolket gjennom et nyliberalistisk perspektiv, er dermed blitt det definerende konseptet som OECD bruker som et rammeverk for å omartikulere de sosiale og kulturelle formålene bak utdanning (Rizvi og Lingard 2006).

Til tross for at OECD fremmer det Rizvi og Lingard kaller en ”performativity-kultur”, der prestasjoner står i fokus, har organisasjonen også et økt fokus på livslang læring, der målet er at folk skal være fleksible og mobile og ha evne til å håndtere kulturelt mangfold, forandring og innovasjon (Rizvi og Lingard, 2006 s.253). Rizvi og Lingard trekker frem at rettferdighet fortsatt er en viktig tanke innen OECD. Men fokuset i rettferdighetstankegangen har skiftet fra sosial rettferdighet mot sosial kapital og sosial integrasjon. Fokuset på rettferdighet grunner dermed også i økonomisk instrumentalisme.

#### 2.2.2.2 OECDs styring

OECD har ikke et foreskivende mandat ovenfor sine medlemsland, men opererer gjennom konsensusbygging og press fra de andre medlemmene (Rizvi og Lingard, 2006, s.248). OECD søker innflytelse gjennom ”*mutual examination by governments, multilateral surveillance and peer pressure to conform and reform*” (Rizvi og Lingard 2006, s.248f). OECD setter altså agenda i sine medlemsland på uformelle måter, gjennom f.eks. allmenn meningsskaping. Slik sett er OECD avhengige av både et godt rykte innen sine medlemsland og gode rapporter for å få gjennomført sin politikk. Dette fører til at publikasjonene fra OECD bør ha god argumentasjon, og være godt fundamentert i forskning gjort på de områder det menes noe om.

Det er i tråd med det Dale (1999) påpeker når han hevder at der ideer før i tiden ble overført mellom landene gjennom lån og læring av ideer, overføres de nå også via politiske mekanismer. Dale hevder at de fleste av OECDs store dokumenter ”*seek to indicate to member nations likely future directions in a wide variety of policy fields*”

(Dale, 1999, s.13) og at spredningen av politiske ideer skjer ved at OECD setter dagsorden. OECD har ikke bare som målsetning å generere informasjon om hvordan det står til med kvaliteten i medlemslandenes utdanningsystemer, men ønsker også å påvirke både målene og prosessene i utdanningspolitikken (ibid.).

Henry et al. (2001, s.39) hevder at internasjonale organisasjoner påvirker internasjonal politikk på tre måter. For det første fungerer de som politiske instrumenter, for det andre som arenaer for utvikling av politikk og til sist som selvstendige politiske aktører. Som politiske instrumenter tjener de internasjonale organisasjonene til å identifisere problemer, bidra til nasjonal debatt og legitimere politiske beslutninger (Henry et al., 2001, s.40). Når de internasjonale organisasjonene fungerer som selvstendige politiske aktører blir organisasjonene *"an identifiable entity 'distinguishable from their member states'"* (Henry et al., 2001, s.40).

Som politisk arena bidrar organisasjonene med en møteplass for diskusjon av felles interesser. OECD beskriver seg selv som en organisasjon som tilbyr rom for debatt, erfaringsdeling og problemløsning og slik sett passer dette inn under kategorien "politisk arena". Henry et al. setter spørsmålsteget ved i hvilken grad denne selvoppfattelsen stemmer med virkeligheten. Spørsmålet er om ikke OECD har endret orientering fra å være et nøytralt forum for diskusjon og utvekslinger av ideer, der gruppepress kunne forekomme, til å bli en aktiv politisk aktør med egne standpunkter som individuelle land måles opp mot (Henry et al., 2001, s.46).

## 2.3 Styring i utdanningssektoren

Ettersom det i min studie er skoleledelsesutdanning som fungerer som en konkretisering av hvordan utdanningspolitikk utvikles på tvers av landegrensler, vil jeg i den følgende delen gjøre rede for ulike perspektiver på styring i offentlig sektor som kan sees som relevant for ledelse i dagens skole.

### 2.3.1 New Public Management

New Public Management (heretter kalt NPM) er en styringsform som ifølge Knut Roald (2010, s.78) er et uttrykk for en sammenfatning av ulike markedsinspirerte reformelementer innen offentlig sektor. NPM baserer seg på teori og praksis fra næringslivsledelse, omarbeidet og overført til offentlig sektor (Tolofari 2005, s.75). Sowaribi Tolofari viser til Nick Mannings definisjon av NPM;

Generally it is used to describe a management culture that emphasizes the centrality of the citizen or customer, as well as accountability for results. It also suggests structural or organizational choices that promote decentralized control through a variety of alternative service delivery mechanisms, including quasi-markets with public and private service providers competing for resources from policy makers and donors (Tolofari, 2005, s.82).

NPM blir sett på som et globalt fenomen med innvirkning på styringspolitikk i mange ulike type land. Utviklingen av NPM-tenkning blir vanligvis datert til slutten av 1970-tallet eller midten av 1980-tallet (Tolofari, 2005, s.76). NPM utviklet seg som følge av ulike faktorer i samfunnet på den tiden (Tolofari, 2005). Blant annet bidro økonomiske og finansielle kriser til å bygge opp under et behov for effektivisering og kostnadsreduering av offentlige tjenester. Videre var vridningen mot høyre innen politikken på slutten av 1970-tallet med på å danne grunnlaget for NPM. Nyliberalistisk politikk kritiserte myndighetenes innblanding i økonomiske forhold. Løsningen var i henhold til denne tankegangen at markedsmekanismer, privatisering og valgfrihet kunne føre med seg disiplin, effektivitet og "accountability", også innen offentlig sektor (Tolofari, 2005, s.78).

Troen på ledelse er et sentralt trekk ved NPM. Lederne blir gitt større handlingsfrihet samtidig som det stilles strenge krav til resultater og måloppnåelse. Roald hevder at et økt ledelsesfokus kom til Norge på begynnelsen av 1990-tallet (Roald 2010, s.79). I tillegg kjennetegnes NPM av økt bruk av indirekte kontroll. Roald mener at utviklingen av de indirekte styringsmekanismene har gått gradvis,

(...) frå mål- og resultatstyring i 1980- og 90-åra til kvalitetsstyring og balansert målstyring som rundt tusenårsskiftet er meir innretta mot å oppnå kontinuerleg læring og utvikling (Roald, 2010, s.80).

Innføring av indirekte kontroll gjennom målstyring medfører at man innen offentlig virksomhet har fått en overgang fra en regelstyrt hierarkisk autoritetsutøving til økt vektlegging av marked, kontrakter og konkurranse. NPM-tenkningen innebærer også økt vektlegging av påvirkning og medvirkning fra innbyggere/brukere/borgere. I offentlige tjenester i Norge kommer dette til uttrykk blant annet gjennom brukerundersøkelser og økt fokus på valgfrihet, for eksempel innen helsesektoren (Roald, 2010).

Tolofari (2005, s.75) trekker frem markedstenkning, privatisering, managerialisme, prestasjonsmåling og "accountability" som sentrale kjennetrekke ved NPM. Dette har

også utdanningssektoren blitt influert av. Tolofari vektlegger NPMs betydning for ledelse. En strukturell endring som følge av NPM-tenkning er knyttet til rektorens, eller ”*head teacher’s*”, rolle.

The head teacher is now more of a manager, in the business style, than a teacher that leads a group of teaching professionals. The head teacher must acquire new skills in finance, budgeting, etc., and spend more time on managing performance and the outward image of the school (Tolofari, 2005, s.85).

Rektorene må med NPM ta større del av den administrative styringen av skolen, gjennom desentralisering av blant annet budsjett- og personalansvar og økt konkurranse mellom elever. Lokal styring av skolene i tråd med fastlagte styringslinjer er en annen konsekvens av NPMs innvirkning på skolen (Tolofari, 2005, s.88).

Elstad og Sivesind (2010, s.21) hevder at de land som tidligere har gått langt i å skulle innføre NPM som styringsmiddel i offentlig sektor nå har redusert bruken av denne forvaltningsformen. Begrunnelsen for dette er at det er vanskelig å forutsi konsekvensene av denne formen for styring. Flere kritikere har også stilt spørsmål ved om styringsprinsippene bak NPM er gyldige på tvers av ulike sektorer i samfunnet (Roald, 2010, s.81). Det er uklart om prinsipper fra privat sektor uten videre lar seg overføre til ledelse av offentlig sektor.

### 2.3.2 Accountability

Et begrep som ofte nevnes i sammenheng med både kunnskapsøkonomi og NPM er ”accountability”. Accountability kan oversettes med ”ansvarsstyring” på norsk, men det er allikevel det engelske begrepet som er mest allment kjent (Langfeldt og Birkeland, 2010, s.83). Jeg kommer derfor til å bruke det engelske begrepet i oppgaven. Hensikten med accountability i utdanningssystemet er både å forbedre elevenes læring og å skape økt legitimering av utdanningssystemet i offentligheten (Skedsmo, 2011, s.77).

Gert Biesta (2004, s.234) kaller accountability en ”*slippery, rhetorical term*”, med minst to ulike betydninger. Begrepet har både en teknisk ledelsesbetydning og en mer generell betydning. Den generelle betydningen handler om ansvar og det å måtte svare for noe. Den tekniske betydningen refererer til en plikt til å måtte presentere et reviderbart regnskap. Dagens bruk av accountability i tilknytning til ledelse er en direkte forlengelse av begrepsbetydningen som refererer til finansiell dokumentasjon. En ”accountable” organisasjon blir dermed sett på som en organisasjon som har plikt til å presentere reviderbare regnskaper for alle sine aktiviteter (Biesta 2004, s.235).



Accountability-kulturen innebærer altså at organisasjoner og praksiser har måttet tilpasse seg et krav om reviderbarhet fordi;

Transparent organizations are auditable, and auditable organizations are manageable — and vice versa. Therefore, organizations must be made auditable — at any price (Biesta, 2004, s.235).

Biesta hevder at bruken av accountability i en ledelseskontekst bunner i en finansiell kontekst, der hensikten var å avsløre og hindre økonomisk utroskap. Logikken fra en økonomisk kontekst er dermed overført til å gjelde ledelse av organisasjoner, uten at det er tatt hensyn om en økonomisk logikk lar seg overføre til andre områder. Den tekniske og den mer generelle formen for accountability er dessuten svært ulike hverandre. Kun om man går ut ifra at det å kunne vise til reviderbar dokumentasjon er synonymt med ansvarlighet, er det mulig å se den tekniske og den mer generelle formen for accountability som overlappende (Biesta, 2004).

Langfeldt og Birkeland (2010) definerer accountability som en styringsdiskurs. De påstår at denne er i ferd med å prege norsk utdanning, ettersom accountabilitytenkningen har fått en stadig økende plass i dagens utdanningssystem. Accountability knyttet til skoler generelt har som mål å øke elevenes prestasjoner gjennom å forbedre skolen som organisasjon (O'Day 2002, s.295). Dette involverer som oftest en sentral fastleggelse av prestasjonsmål, der skolenes oppnåelse av disse målene (eller ikke) fører med seg gitte konsekvenser. Jennifer O'Day (2002, s.294) kaller den formen for accountability som vi ser i dagens utdanningssystem "ny accountability". Sentralt for denne formen for accountability er fokuset på elevresultater og måling av prestasjoner, skolen som basisenhet for accountability, offentlig eksponering av elevresultater og det at prestasjonsnivåene får konsekvenser (O'Day, 2002, s.294).

O'Day skisserer en rekke forutsetninger for at systemer for accountability kan føre til forbedring av læringsresultater. Systemene må kunne skape informasjon som er relevant for undervisning og læring, motivere både individer og skoler til å anvende informasjonen til å forbedre praksis og bygge den nødvendige kunnskapsbasen for å tolke og anvende den nye informasjonen til å forbedre praksis. I tillegg må accountabilitysystemene få tilstrekkelige ressurser (O'Day, 2002, s.294).

Lejf Moos (2006, s.331) skiller mellom fem ulike former for accountability, eller *regnskapspligt*, som han kaller det, innen skolesystemet. For det første trekker han frem *byråkratisk styringsaccountability*, der skolen må leve opp til standarder og kriterier

bestemt av overordnede. Dette kontrolleres gjennom tester. *Markedsorientert accountability* dreier seg om at skolen skal levere den vare eller service som brukerne forventer på bakgrunn av standardiserte oppgaver. I *politisk offentlig accountability* er det lokalsamfunnet eller foreldrene som vurderer om skolen lever opp til de løftene som er gitt. *Profesjonell accountability* handler om at lederen og de profesjonelle selv vurderer om de leverer det de skal på en profesjonelt anerkjent måte. Til sist nevner Moos *etisk accountability*, der lederen og de ansatte blir vurdert opp mot skolens moralske normer. Moos (ibid.) påpeker at av disse formene for accountability er det særlig byråkratisk styringsaccountability som har fått økt fokus de siste 10-15 årene. Han knytter dette til modernisering av offentlig sektor og innføring av NPM-strategier der;

(...) de administrative og økonomiske aspekter af skolens virksomhed decentraliseres til kommune og institution, medens de indholdsmæssige og resultatmæssige aspekter centraliseres til forvaltning og ministerium (Moos, 2006, s.331).

### 2.3.3 Desentralisering

Elstad (2005, s.134) trekker frem deregulering av skolens strukturelle betingelser som et trekk ved dagens utdanningspolitikk. En slik deregulering kjennetegnes bl.a. av økt skoleautonomi. Det har skjedd en desentralisering av makt og myndighet til skolene (Helgøy, 2003, s.68). Desentraliseringen har ført med seg nye administrative, juridiske og økonomiske arbeidsoppgaver på hver enkelt skole, noe som igjen har ført med seg andre kompetansekrav for ledelsen.

Desentraliseringen er ifølge Berit Haug (2010, s.246) en global trend som har utviklet seg siden 1980-årene. Haug hevder at hovedargumentet for desentralisering har vært at det vil bidra til å heve kvaliteten på utdanningen. Gjennom desentralisering har myndighetene villet effektivisere utdanningssystemet. Et desentralisert system har vært antatt å være mer effektivt enn et sentralisert system, fordi lærere og skoleadministrasjonen blir mer direkte ansvarlig for elevenes resultater (Haug 2010, s.247).

En slik ansvarliggjøring sammen med krav til rapportering av resultater er det som på engelsk kalles accountability, og mange tilhengere av desentralisering antar at de fordelene som følger denne praksis, i høy grad stammer fra det presset accountability bringer med seg. (Haug 2010, s.247)

Desentralisering og accountability henger altså sammen i styringen av utdanningssektoren.

### 2.3.4 Målstyring og resultatstyring

Jens Rasmussen (2004, s.80) hevder at det i tillegg til desentralisering har vært en tendens til økt sentral styring. Denne sentrale styringen kommer til uttrykk gjennom målstyring, der målsetningene som skolene skal sørge for at elevene når, defineres fra sentralt hold. Det er altså en tvetydighet innebygget i dereguleringen av dagens utdanningssystem; *”På den ene side skal skolenes frihet til å velge egne løsninger fremmes, men på den andre side er det klare sentralistiske kontroll- og koordineringstendenser”* (Elstad 2005 s.134). Gjennom accountability og målstyring øker styresmaktene sin kontroll med hva som skjer i de enkelte skolene. Guri Skedsmo (2011, s.76) definerer mål- og innholdsstyring som et styringsverktøy der skolens virksomhet reguleres gjennom læreplanens definerte målsetninger. Målstyring kan defineres som *”det at styringen skjer ved hjelp av mål som videreføres i planlegging og gjennomføring, men med frihet for de underliggende enhetene til selv å velge midlene”* (Telhaug og Mediås, 2003, s.17). En evaluering av de oppnådde resultatene sammenlignes så med de skisserte målene. Evaluering er i denne styringsmodellen et av hovedvirkemidlene for statlig styring av utdanningssektoren. Målstyring nevnes gjerne i sammenheng med resultatstyring (se for eksempel Falland og Pettersen, 2010, s.101)<sup>6</sup>. Resultatstyring innebærer at resultatene av opplæringsvirksomheten vurderes ut fra måloppnåelse for å finne ut hvor effektiv undervisningen har vært (Telhaug og Mediås, 2003, s.18). Resultatene rapporteres til politikerne, slik at de danner basis for videre utforming av politikken (Telhaug og Mediås, 2003, s.17).

Ifølge Elstad og Sivesind (2010, s.23) kom det i Norge en dreining mot resultatstyring da Kunnskapsløftet ble vedtatt. Også Skedsmo (2011, s.76) hevder at det i økende grad er resultatstyring som brukes som styringsverktøy i den norske skolen. Langfeldt og Birkeland (2010, s.87) hevder at denne resultatfokuseringen har gått så langt at vi i Norge i dag har en resultatorientert skolestyringsdiskurs. Teststyring, offentliggjøring av enkeltskolens resultater og innføring av nye ansvarlighetssystemer er faktorer som bidrar til denne resultatstyringen (Elstad, 2005, s.134).

---

<sup>6</sup> Selv om enkelte, for eksempel Skedsmo (2011, s.76), hevder vi har gått fra målstyring til resultatstyring, og dermed fastholder et skille mellom disse to styringsformene.

## 2.4 Skoleledernes doble rolle – administrativ og pedagogisk leder

Jeg har tatt for meg teorier om utviklingen av kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomien som betraktninger av samfunnsutviklingen generelt. Jeg har sett på utviklingen av globalisert utdanningspolitikk og OECD som et eksempel på en global aktør i utdanningspolitikken. Deretter har jeg gjort rede for noen styringssystemer i utdanningssektoren. I den følgende delen vil jeg kort ta for meg hvordan skolelederens rolle påvirkes av endringene i utdanningssystemet.

Fevolden og Lillejord (2005, s.110) skiller mellom to ulike typer oppgaver for skolelederen; de faglige eller pedagogiske oppgavene og de administrative oppgavene. Skolelederens oppgave er å *”drive skolen i samsvar med statlige bestemmelser og innenfor de økonomiske rammer og supplerende bestemmelser som er gitt av skoleeier”* (Fevolden og Lillejord 2005, s.110). Den pedagogiske oppgaven går ut på å fremme kvaliteten på skolens læringsprosesser (Fevolden og Lillejord, 2005, s.152). I dag må rektor opptre som representant for arbeidsgiveren og stå til ansvar ovenfor kommunenivået, samtidig som han/hun skal opptre som pedagogisk leder for lærerne. Helgøy (2003, s.69) kaller forholdet mellom det administrative og det pedagogiske aspektet ved skolelederjobben *”en klassisk spenning”*. Rektors oppgaver har tradisjonelt dreid seg mer om de administrative oppgavene enn de pedagogiske (Fevolden og Lillejord, 2005, s.111). Møller og Ottesen (2011, s.21) beskriver rektors oppgave som å *”både være en dynamisk og utviklingsorientert skole- og bedriftsleder og et pedagogisk fyrtårn”*.

Desentraliseringstendensene i utdanningssystemet har økt trykket på de administrative oppgavene, blant annet gjennom kravet om rapportering som følger målstyringsprinsippene. Dette har ført utviklingen i retning av en økt byråkratisering av skolen, noe som igjen har redusert skoleledernes mulighet til å fungere som pedagogiske ledere (Fevolden og Lillejord, 2005, s.146, Kvam, 2006, s.81). I LUIS-programmet for videreutdanning av skoleledere og i St.meld. nr. 30 *Kultur for læring* (2003-2004) understrekes det at pedagogisk ledelse bør vektlegges i større grad enn i dag (Skedsmo og Aas, 2006, s.167). Skoleledelsen skal bidra til å stimulere til læring og utvikling på sin skole, for dermed å legge til rette for bedre læringsresultater for elevene. Undersøkelser viser at mange norske rektorer oppfatter pedagogisk ledelse som den viktigste ledelsesfunksjonen (Fevolden og Lillejord, 2005, s.152). Det rapporteres

om at skolelederne opplever at de sliter med å strekke til på dette området (Dahl, 2004, s.vii).

## 2.5 Oppsummering

Gjennom dette kapitlet har den utdanningspolitiske konteksten for rektorskolen blitt beskrevet. Ulike politiske strømninger og vektlegginger virker inn på både hvordan skolen styres og hva slags oppgaver skolelederne får. Det er mange problemstillinger knyttet til utdanningssektoren i dagens samfunn. I analysen av de utvalgte dokumentene vil jeg undersøke hvordan problemstillingene og de politiske strømningene er å finne i form av diskurser i utdanningspolitiske dokumenter.

## 3. Metode

---

### 3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

Når man skal gjøre en undersøkelse er det viktig å plassere seg innen en vitenskapsteoretisk tilnærming. Hva slags kunnskapssyn du har får følge for hva slags metode du kan bruke og hva slags kunnskap som kan være resultatet av forskning gjort på grunnlag av paradigmet (Hatch, 2002, s.11f). Denne oppgaven baseres på det Hatch (2002, s.13) kaller et poststrukturalistisk paradigme. Innen poststrukturalismen benektes det at det finnes en fast sannhet (Hatch, 2002, s.18). Det finnes mange subjektive sannheter. Poststrukturalistiske forskere undersøker verden gjennom tekstlige representasjoner av den. Tekstene som undersøkes anerkjennes som en representant for de mange historiene som kunne blitt fortalt om fenomenet. Slik sett representerer de tekstene som analyseres i denne oppgaven bare et utvalg av de historiene som kunne blitt fortalt om utviklingen av fokuset på skolelederutdanning. Min analyse av dokumentene fører slik frem til kun én mulig tolkning av denne utviklingen.

Ifølge Marianne Winther Jørgensen og Louise Philips (1999, s.15) er poststrukturalismen en del av sosialkonstruksjonismen. Sosialkonstruksjonismen vektlegger historisk og kulturell særegenhet, sammenheng mellom kunnskap, sosiale prosesser og sosial handling, samt en kritisk innstilling ovenfor selvfølgelig kunnskap (Jørgensen og Philips, 1999, s.13f).

### 3.2 Valg av dokumenter

I mitt prosjekt har jeg tatt for meg ulike dokumenter som alle har hatt betydning for opprettelsen og utformingen av rektorskolen. Jeg har sett på dokumenter som er skapt på ulike politiske og byråkratiske nivåer i utdanningssystemet. Jeg har valgt disse tekstene fordi de henger sammen i en intertekstuell kjede, de refererer til hverandre. I den følgende teksten presenterer jeg hovedinnholdet og – funksjonen de ulike dokumentene er ment å ha. Jeg gir også en kort beskrivelse av organisasjonen og/eller nivået i det politiske systemet som har produsert dokumentene.

### 3.2.1 Dokumenter fra Utdanningsdirektoratet

For det første har jeg tatt for meg Utdanningsdirektoratet [Udir.] sine grunnlagsdokumenter for anbudsutlysning for etablering av avdelinger av rektorskolen. Disse dokumentene kalles henholdsvis *Konkurranses grunnlag – konkurranse med forhandling*, *”Konkurranse om nasjonalt utdanningstilbud for rektorer”* og vedlegg 2 til denne, *Kompetanse for en rektor – forventninger og krav. Grunnlagsdokument og utgangspunkt til anbudsutlysning*. I det førstnevnte dokumentet vil jeg først og fremst konsentrere meg om del 1.1 ”Oppdragsgiver” og del 4 ”Kravspesifikasjon”. I disse dokumentene skisseres det blant annet definisjoner på ledelse og kompetanse, og ulike kompetanseområder for rektorer (Udir., 2008b og 2008c). Disse dokumentene kan sies å ha hatt direkte innflytelse på utformingen av rektorskolen, ettersom det er disse som har lagt premissene for hvordan utdanningsinstitusjonene har laget sine utgaver av utdanningstilbudet.

Utdanningsdirektoratet beskriver seg selv på sin internettside som *”en etat for grunnskole og videregående opplæring under Kunnskapsdepartementet. Direktoratets arbeidsfelt er bredt, og spenner fra læreplaner, eksamen og analyser til regelverk og tilsyn”* (Udir., 2010). Selv om Utdanningsdirektoratet først og fremst har ansvar for grunnskole og videregående skole har de altså fått ansvaret for videreutdanning av skoleledere. Det er dermed et skille mellom videreutdanning og høyere utdanning, selv om det er institusjoner for høyere utdanning som er ansvarlige for den praktiske gjennomføringen av rektorskolen. Dette kan kanskje sees i sammenheng med at det er skolens fortjeneste av bedre skoleledelse som er i fokus, ikke skolelederens personlige utvikling. Skolelederne får bruke av sin betalte arbeidstid til å videreutdanne seg gjennom rektorskolen. Utdanningens formål er dermed mer fokusert på å bedre arbeidet på den skolen som skolelederen er ansatt på, enn å skulle gi skolelederen personlige fordeler, selv om dette henger sammen. Skillet mellom vanlig høyere utdanning og denne formen for videreutdanning kan dermed sees gjennom at høyere utdanning gjerne tjener personene og faget fremfor den fremtidige arbeidsgiveren. Rektorskolen er på sin side skreddersydd til arbeidet som skoleleder i dagens norske skole.

### 3.2.2 Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen.

Utdanningsdirektoratets (2008bc) dokumenter viser til Stortingsmelding nr. 31. ”Kvalitet i skolen” (2007-2008) som utgangspunktet for opprettelsen av den norske rektorskolen. Jeg har derfor tatt for meg deler av denne stortingsmeldingen. I dette

dokumentet er det kapittel 3.5, "Ledelse i et skolefellesskap" og kapittel 4.2.2. "Skolelederes kompetanse", som har vært relevante for min oppgave. Disse delene tar for seg skolelederes rolle og kompetanse, og tar til orde for opprettelse av en nasjonal skolelederutdanning.

Denne stortingsmeldingen er gitt ut av Kunnskapsdepartementet [KD]. En "Melding til Stortinget" brukes når *"regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til vedtak"* (KD, 2010a). Kunnskapsdepartementet vektlegger på sin internettside at de har *"ansvaret for samfunnssektorer som er viktige for at vi skal vokse og utvikle oss – både som enkeltmennesker og samfunn. Barnehager, utdanningsinstitusjonene og forskningsmiljøene har samtidig viktige roller som kulturbærere og kulturformidlere"* (KD, 2010b). Videre trekker departementet frem viktigheten av å ha et *"godt og effektivt utdanningssystem"* for å møte utfordringene i dagens samfunn (ibid.). Slik sett vektlegger Kunnskapsdepartementet både utdanningens rolle i å skulle utvikle samfunnet og enkeltmenneskene samt rollen som kulturbærer og kulturformidler. Dette må videre skje på en god og effektiv måte.

I deler av analysen min har jeg valgt å se de norske dokumentene under ett, ettersom de er tett knyttet sammen. Kvalitet i skolen er oppdragsgiveren bak opprettelsen av rektorskolen, og slik bak Utdanningsdirektoratets tekster. Kompetanse for en rektor er et vedlegg til Konkurransesgrunnlaget, og kan slik sees som en del av dette dokumentet.

### **3.2.3 Improving School Leadership, OECD 2008**

Både Kvalitet i skolen og Utdanningsdirektoratet viser til dokumentet "Improving School Leadership" (heretter kalt ISL), utgitt av OECD i 2008. ISL er en rapport som bygger på OECDs studier av skoleledelse i flere medlems- og samarbeidsland. Jeg har tatt for meg denne studien for å spore diskursene knyttet til opprettelsen av rektorskolen internasjonalt. ISL gjør rede for fem hovedområder rundt temaet skoleledelse. Studien tar for seg skoleledelsens betydning, hvordan skoleledelsens ansvar kan redefineres, hvordan skolelederoppgaven kan distribueres, hvordan ferdigheter for effektiv skoleledelse kan utvikles og hvordan gjøre skoleledelse mer attraktivt for jobbsøkere. Jeg har i mitt prosjekt fokusert på de fire første hovedområdene, som det gjøres rede for i tilsvarende kapitler i dokumentet.



OECD står for “Organisation for Economic Co-operation and Development” (OECD, 2010a)<sup>7</sup>. “*For a stonger, cleaner, fairer world economy*” fremstår på deres hjemmesider som slagordet for organisasjonen. Et av målene til organisasjonen er å skape “*a setting where governments compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and coordinate domestic and international policies*” (OECD, 2010a). OECD blir ifølge Rizvi og Lingard (2006, s.248) beskrevet som “*a club of like-minded countries*”, der kravene for å være med er begrenset til at landene må forplikte seg til markedsøkonomi og til en pluralistisk demokratiforståelse. Rizvi og Lingard (2006, s.248) hevder at OECDs medlemsland står for to tredeler av verdens varer og tjenester. Utdanningssektoren har utviklet seg til å bli et satsningsområde for OECD. Utdanningsavdelingen ved OECD hevder å “*provide comparative data and analysis on education policy-making to help build efficient and effective educational systems and improve learning outcomes*” (OECD, 2010b, s.1). Slik vil OECD tilby et forum der regjeringer, næringsliv, sivilsamfunnet og akademia kan dele erfaringer og lære av hverandre (ibid.).

### 3.3 Diskursanalyse

Diskursanalytiske tilnærminger bygger på en antagelse om at en diskurs er “*en bestemt måte å snakke om og forstå verden på*” (Jørgensen og Philips, 1999, s.9). I tillegg vektlegges det at våre måter å bruke språket på spiller en aktiv rolle i å skape og forandre verden (ibid.).

I forkant av analysen leste jeg mye om diskursanalyse, både i form av Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursteoretiske analyse og som Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse. Selv om diskursanalytiske retninger innebærer både filosofiske premisser, teoretiske modeller og metodologiske retningslinjer for forskningen, kan man kombinere elementer fra ulike diskursanalytiske perspektiver (Jørgensen og Philips, 1999, s.12).

Til forskjell fra poststrukturalistisk diskursteori fremholder den kritiske diskursanalysen at diskursen ikke bare konstituerer, men også blir konstituert av, den sosiale verden (Jørgensen og Philips, 1999, s.77). Kritisk diskursanalyse framholder et dialektisk forhold mellom diskursive praksiser og sosiale praksiser (Jørgensen og Philips, 1999,

---

<sup>7</sup> ISL er skrevet av Beatriz Pont, Deborah Nusche og Hunter Moorman, men jeg vil, i likhet med de norske dokumentene, bruke OECD som forfatter når jeg refererer til dokumentet.

s.28). Ettersom jeg finner det problematisk å skille mellom diskursiv praksis og andre sosiale praksiser, lener jeg meg på Laclau og Mouffes diskursteori når det gjelder forståelsen av diskurs. Laclau og Mouffes diskursteori forstår det sosiale som en diskursiv konstruksjon der alle sosiale fenomener i prinsippet kan analyseres gjennom diskursanalyse (Jørgensen og Philips, 1999, s.34). Innen diskursteorien sees diskurs som en ”*fastlæggelse af betydning inden for et bestemt domæne*” (Jørgensen og Philips, 199, s.36).

Diskursteorien bidrar på sin side ikke med så mange praktiske analyseredskaper, og kan derfor med fordel kombineres med inspirasjon fra andre diskursanalytiske retninger (Jørgensen og Philips, 1999, s.34). Faircloughs kritiske diskursanalyse bidrar med en konkret metode for å gjøre en diskursanalyse samtidig som den egner seg godt til å se på forandringer i samfunnet (Jørgensen og Philips, 1999, s.15). Det vektlegges at konkret språkbruk trekker på tidligere etablerte betydninger. Dette kommer til syne i Faircloughs vektlegging av intertekstualitet, dvs. til hvilken grad teksten refererer og bygger på diskurser fra andre tekster (Jørgensen og Philips, 1999, s.15). Ved bruk av Faircloughs lingvistiske verktøy får jeg konkrete redskaper for å analysere dokumentene, noe som igjen gjør det lettere å dokumentere hvordan jeg har kommet frem til funnene (Jørgensen og Philips, 1999, s.152). Ut fra min lesning har jeg valgt analyseverktøyer som syntes å kunne være interessante i henhold til min problemstilling og mine dokumenter. Verktøyene har jeg valgt uavhengig av hvilken diskursteoretisk retning de tilhører. Jeg vil derfor ikke plassere meg selv innen noen av retningene. Jeg lar meg inspirere av både diskursteori og kritisk diskursanalyse.

Diskursteoriene jeg baserer meg på har først og fremst bidratt med en måte å forstå og forklare verden på. Når jeg har valgt å benytte meg av en diskursanalytisk tilnærming betyr dette først og fremst at jeg støtter meg på et diskursanalytisk perspektiv på verden. Mitt arbeid er bygget på en antagelse om at identifikasjon av diskurser kan si noe om hvordan verden er. Jeg forstår *diskurs* som ”*en måte betydning fastlegges innen et bestemt sosialt område*”. Slik vil diskursene her være de måtene betydning fastlegges i de politiske strømningene som har ført til opprettelsen av rektorskolen.

## 3.4 Fremgangsmåte – mine lesninger

Jeg har foretatt flere lesninger av dokumentene i analyseprosessen. Med en ”lesning” mener jeg en måte jeg har gått igjennom dokumentene. For hver lesning har jeg hatt ulikt fokus og sett etter ulike faktorer i dokumentene.

### 3.4.1 Lesning 1 – Kategorisering

Selv om jeg hadde lest igjennom dokumentene da jeg valgte dem ut, definerer jeg kategoriseringslesningen som lesning nummer én i analyseprosessen. Dokumentene ble lest mens jeg markerte det som kom frem som svarene på spørsmålene: Hvorfor er det behov for rektorskole/økt skolelederkompetanse? Og hva skal en skoleleder være, gjøre og kunne? Jeg valgte å se alle dokumentene under ett, ettersom de virker å komme med de samme svarene på de stilte spørsmålene. Jeg markerte svarene i tekstene ved å bruke fargekoding. Deretter skrev jeg alle de markerte setningene inn i et eget dokument og delte svarene inn i brede kategorier. Til slutt valgte jeg ut de kategoriene som kom klarest frem.

Når det gjaldt spørsmålet om begrunnelsen for økt skolelederkompetanse kom jeg frem til tre brede kategorier. Disse har jeg kalt ”Endrede krav til skolelederne”, ”Skoleledelsens betydning for effektiv utdanning” og ”Økonomisk motiv”. De to førstnevnte kategoriene kom klart frem gjennom alle dokumentene. Det økonomiske motivet var mer uuttalt og underliggende. Svarene på spørsmålet om hva en skoleleder bør være, kunne og gjøre har jeg delt inn i to brede kategorier; ”Pedagogisk leder” og ”Administrativ leder”. Navnene på de sistnevnte kategoriene hentet jeg ut fra Fevolden og Lillejords (2005, s.110) inndeling, som syntes å stemme overens med det jeg fant gjennom min lesning av dokumentene. Resultatene fra kategoriseringslesningen er å finne i del 4.1, analyse 1.

I kategoriseringen er det fare for at enkelte av begrunnelsene forsvinner, ettersom det ikke er lett å få med alle nyanser i slike brede kategorier. Allikevel mener jeg at jeg har fått med de viktigste momentene. Kategoriseringen bidro til å gi meg dypere kjennskap til dokumentene. Samtidig fungerte det som et håndfast utgangspunkt for å starte mitt videre arbeid med analysen av dokumentene.

### 3.4.2 Lesning 2 – Ordteiling

Den andre lesningen brukte jeg til å identifisere viktige ord. Jeg valgte noen ord jeg hadde merket meg gjennom den første lesningen, deretter brukte jeg en søkefunksjon i tekstbehandlingsprogrammet (Word/Adobe Reader) til å søke meg frem til de stedene ordene ble brukt. Jeg talte så opp hvor mange ganger det enkelte ord ble benyttet i hvert av dokumentene. I ISL talte jeg for hvert kapittel. Dette for å få oversikt over hvor i dokumentet de enkelte ordene var hyppigst brukt, og slik få mer inngående kjennskap til dokumentet.

Det at jeg har noen norske dokumenter og et stort dokument på engelsk gjorde at sammenligning mellom dokumentene ble problematisk. Enkelte av ordene var vanskelige å oversette direkte mellom norsk og engelsk, noe som førte til at jeg for enkelte ord måtte bruke flere ord for å dekke betydningen. For eksempel så jeg på *kompetanse* og *ferdigheter* i de norske dokumentene, mens jeg i ISL lette etter *competence*, *skills* og *qualifications*. Jeg benyttet meg av [www.ordnett.no](http://www.ordnett.no) for å finne korrekte oversettelser av de uttrykkene jeg var ute etter. Det at dokumentene er av ulike størrelse og sjanger fører også til at ordteilingen vanskelig kan brukes til sammenligning dokumentene i mellom. Ordteilingen bidrar dog til å tegne et bilde av hva som vektlegges innad i de ulike tekstene. Resultatet fra ordteilingen er å finne i del 4.2, analyse 2, samt i vedlegg 1.

### 3.4.3 Lesning 3 - Refleksjon

Den tredje lesningen brukte jeg til å notere alle tanker og spørsmål jeg gjorde meg underveis i lesningen av dokumentene, både når det gjaldt innhold og språk. Jeg forsøkte i denne lesningen å være så åpen som mulig med hensyn til hvilke tanker jeg fikk. Det at jeg hadde foretatt to lesninger på forhånd gjorde at jeg hadde begynt å se på tekstene med et mer analytisk blikk. Refleksjonslesningen åpnet for nye tanker og ideer til hva det ville være mest fruktbart å bruke mer tid på når det gjaldt videre valg av analyseverktøy. Samtidig førte lesningen til at jeg beveget meg et nivå dypere inn i teksten. Fra å se på mer overflatiske kategorier og rent teknisk ordbruk beveget jeg meg nå inn under det helt åpenbare meningsinnholdet i dokumentene.

### 3.4.4 Lesning 4 – Fortellinger

I lesning nummer fire så jeg etter hvordan samfunnet, skolen og ledelse er fremstilt i dokumentene. Jeg valgte i denne lesningen å se alle dokumentene under ett, ettersom de

grovt sett virket å fortelle de samme historiene. Der en historie kommer tydeligere frem i et dokument enn et annet har jeg gjort leseren oppmerksom på dette. Gjennom denne lesningen begynte jeg å se grundigere på ordbruken. Dette særlig i arbeidet med å finne ”fortellingen om ledelse”. Fortellingen om ledelse sto også frem som den fortellingen det var mest stridigheter rundt i de ulike dokumentene. Fortellingene kan leses i del 4.3, analyse 3.

### 3.4.5 Lesning 5 – Intertekstualitet

I denne lesningen hadde jeg fokus på dokumentenes intertekstualitet, altså hvordan de henger sammen med og referere til andre tekster og hvordan dokumentene posisjoneres i verden. *”Intertekstualitet betegner det forhold, at alle kommunikative begivenheher trækker på tidligere begivenheder; man begynder aldrig forfra”* (Jørgensen og Philips, 1999, s.84).

Jeg jobbet litt ulikt med de tre dokumentene i denne lesningen; de norske dokumentene leste jeg grundig igjennom og analyserte bit for bit, mens jeg analyserte ISL mer som en helhetlig tekst. Dette fordi ISL er et stort dokument, og fordi det er lite variasjon i de tekstlige faktorene igjennom dokumentet. Gjennom arbeidet med intertekstualiteten i ISL innså jeg at det ikke ville være veldig fruktbart å gå like langt inn i den engelske teksten som jeg hadde gjort med de norske dokumentene. Dette både på grunn av tekstens omfang og det at de samme tekstlige faktorene gjentok seg selv, men også fordi det syntes mer interessant å se på dokumentets forhold til verden. Hvordan fremstiller dokumentet verden? Hvilken rolle gir den seg selv? Og hvordan brukes tekstlige faktorer som virkemiddel for å få frem en politisk agenda?

Da intertekstualitetsbegrepet mitt er ble utvidet til å også innebære forhold mellom tekst og omverden førte dette til at jeg måtte ta i bruk flere andre analyseverktøy for å identifisere dette forholdet. Slik sett har jeg jobbet med utgangspunkt i et vidt intertekstualitetsbegrep. For å få frem dokumentenes intertekstualitet brukte jeg dermed følgende ulike analysetilnærminger:

- Tekstlige faktorer; som for eksempel hvilke andre dokumenter og kilder det ble referert til. Her har jeg også trukket inn hvilke andre aktører det vises til.
- Ordbruk. En ordbruksanalyse har flere steder kunnet bidra til å si noe om både hva slags implisitte forutsetninger som ligger til grunn for dokumentene og

posisjonering i forhold til hvem som fremstilles som for eksempel forfatter eller aktiv utøver av handlinger. Denne ordbruksanalysen er forskjellig fra ordtellingslesningen, ettersom jeg i analysen av ordbruk har sett mer på hvilke ord som brukes i hvilke sammenhenger. Altså er det konteksten fremfor hyppigheten av bruken jeg har sett på i sammenheng med intertekstualitet.

- Faktorer som kunne si noe om hvordan tekstene stilte seg ovenfor samfunnet, og om posisjonering i verden.
- Jeg har i tillegg dratt inn enkelte genretrekk i min analyse.

Notatene jeg gjorde under arbeidet i denne lesningen har jeg senere kategorisert gjennom å stille spørsmål til teksten. Spørsmålene gikk på blant annet hva det ble referert til og hvordan det ble argumentert i dokumentene. Når det gjelder ISL strukturerte jeg notatene fra analysen for å sammenfatte de ulike momentene jeg hadde kommet frem til. Funnene fra denne lesningen er å finne i del 4.4, analyse 4.

#### **3.4.6 Lesning 6- Identifikasjon av diskurser**

Etter å ha gjennomført fem lesninger med ulikt fokus utførte jeg en sjette lesning. I denne lesningen så jeg etter hvilke diskurser jeg kunne identifisere på grunnlag av det allerede utførte analysearbeidet. Jeg leste både notatene fra mine tidligere lesninger og dokumentene.

Jeg brukte fargekoder til å signalisere hvor det var mulig å se spor av ulike diskurser. Jeg ble stående igjen med en lang rekke forslag til diskurser. Disse ble gruppert i til sammen 11 ulike diskurser. Gjennom lesning av dokumentene fant jeg frem til sitater og ulike avsnitt i tekstene som kunne bygge opp under og vise frem de identifiserte diskursene. Jeg knyttet så diskursene til funn gjort gjennom arbeidet med de tidligere analyseverktøyene. Diskursene jeg fant er av ulik størrelse og betydning i dokumentet, noe som gir et godt grunnlag for videre drøfting.

### **3.5 Validitet**

Validitetsbegrepet henger sammen med i hvilken grad forskningsresultatene kan sies å stemme overens med det fenomenet man forsker på. Diskursanalyse som metode og teori bygger på en oppfatning av at det ikke finnes kun én sannhet om verden, men at sannheten er subjektiv. Allikevel skal de diskursene jeg har funnet gjennom min analyse

være rimelige i forhold til det andre vil kunne finne i de samme dokumentene. Jeg støtter meg i min oppgave til Kvale og Brinkmanns (2009) definisjon av validitet. Ifølge Kvale og Brinkmann (2009, s.264) kan validitet handle om faktorer som for eksempel *håndverksmessig kvalitet*. Valideringen skjer her igjennom hele forskningsprosessen ved kontinuerlig kvalitetskontroll av hvert steg i forskningen. De hevder videre at valideringen går ut på å sjekke, utspørre og fortolke funnene underveis i undersøkelsen (ibid.). Forskeren må kontrollere for potensielle skjevheter underveis i forskningsprosessen, som for eksempel forskerens innvirkning, betydning av avvikende tilfeller, oppfølging av overraskende funn og kontroll av rivaliserende forklaringer. Slik kan forskeren styrke gyldigheten av forskningen sin (Kvale og Brinkmann, 2009, s.254f). Dette kan knyttes til en refleksiv objektivitet, der forskeren reflekterer over sine handlinger underveis i prosessen. Dette er noe Hatch (2002, s.9) også påpeker viktigheten av.

Jeg valgte i min analyse å la meg inspirere av verktøyene knyttet til Faircloughs kritiske diskursanalyse. Disse verktøyene krever en høy grad av detaljanalyse (Jørgensen og Philips, 1999, s.153). Dette skapte problemer da jeg kom til analysen av intertekstualiteten i ISL. Å skulle detaljansere over 150 sider viste seg å være en for stor oppgave til at jeg kunne gå løs på den i dette prosjektet. Jeg analyserte dermed ISL på en annen måte en jeg analyserte de norske dokumentene. Antallet sider med tekst jeg hadde å analysere begrenset også hvor mange analyseverktøy jeg kunne bruke. I stedet for å se på mange ulike sider av tekstene, ble analysen begrenset til å se på et mindre utvalg av de mulige aspektene ved teksten man kan se på. Dette førte også til at Faircloughs verktøy ikke ble fulgt til punkt og prikke, men heller omarbeidet i forhold til mitt prosjekt. Jeg mener at dette ikke har gått ut over validiteten av forskningen min, ettersom jeg har gjort klart hele veien hvilke valg jeg har tatt og hvorfor.

Det har vært vanskelig å skulle bestemme hvilke analyseverktøy jeg skulle bruke. Dette delvis på grunnlag av at tekstene er såpass forskjellige, men også fordi jeg ville ha noen verktøy som kunne være nyttige for mine tekster. Jeg har ikke brukt noe forhåndsbestemt analyseverktøy, men heller prøvd meg frem underveis og tatt valg på grunnlag av hvor jeg har tenkt at det har vært naturlig å lete. De mange lesningene har bidratt til at jeg har analysert dypt og systematisk nok til at jeg kan si at mine identifiserte diskurser er rimelige å finne i mine dokumenter. De tidligste lesningene mine tjente først og fremst til å gjøre meg godt kjent med dokumentene. Diskursene har

jeg så identifisert ut fra det inntrykket jeg satt igjen med etter lesningene. Etter at jeg hadde identifisert diskursene gikk jeg så tilbake til teksten for å finne konkrete steder i tekstene der diskursene kunne sies å komme til uttrykk. Diskursene er slik både bygget opp under med konkrete utsagn i tekstene, med funn fra analysene og med de generelle inntrykkene jeg satt igjen med etter å ha lest dokumentene mange ganger og på ulike måter. Selv om dokumentene er analysert på litt ulik måte har jeg fått en inngående kjennskap til deres innhold. Dette gjennom seks lesninger med ulikt fokus. Gjennom analysen har jeg sett på både det eksplisitte og det implisitte i alle dokumentene, og slik dannet meg et grunnlag for å kunne identifisere diskursene.

Det at de analyserte dokumentene har ulikt språk, omfang og genre har vært en gjennomgående utfordring i mitt arbeid med analysen. Ulikhetene har blant annet gjort det vanskelig å skulle sammenligne de ulike tekstene. Samtidig har ikke det å skulle sette tekstene opp mot hverandre vært så viktig for mitt prosjekt. Når jeg i min problemstilling spør etter diskursene til grunn for rektorskolen, ligger fokuset på å identifisere diskurser som går på tvers av alle de analyserte dokumentene. De utvalgte dokumentene identifiserte jeg som en del av bakgrunnen bak utformingen av rektorskolen allerede før jeg begynte å analysere. Det jeg har vært ute etter i analysen er å identifisere hvilke diskurser som er å finne i de valgte dokumentene. Slik er det å skille mellom de ulike dokumentene ikke alltid så viktig. Når jeg i utgangspunktet har definert alle dokumentene som en del av bakgrunnen for rektorskolen betyr dette at dokumentene i og for seg kan sees som en helhet. Om de enkelte diskursene finnes i et enkelt dokument eller i alle er ikke det viktigste, ettersom alle dokumentene har hatt innvirkning på opprettelsen av rektorskolen.

Et viktig spørsmål som dukker opp i sammenheng med forskningens validitet er i hvilken grad jeg har klart å være objektiv. Har jeg vært tilstrekkelig åpen for alternative tolkninger av dokumentene? Har analysen min tatt høyde for ulike måter å lese dokumentet på? I gjennomføringen av diskursanalysen er det forskeren som er det Hatch (1999, s.7) betegner som datainnsamlingsinstrument. Det er mine personlige tolkninger og min evne til å se mønstre og mening bak dataene som har ført til forståelse av dokumentene. I utgangspunktet fremholdes det innen diskursanalytiske teorier at man som person aldri kan sette seg selv utenom diskursene. Det finnes ikke én sannhet som kan undersøkes, og forskerens oppgave blir dermed heller ikke å skulle avgjøre rette eller gale utsagn om verden (Jørgensen og Philips, 1999, s.31). I



diskursanalysen er målet heller å undersøke mønstre bak ulike utsagn og hva slags konsekvenser de ulike diskursive fremstillingene av virkeligheten får for sosial praksis. Som forsker er det derfor viktig å løsrive seg fra diskursene så godt som mulig, for dermed å kunne se diskursene der de er, som sosialt konstruerte betydningssystemer (Jørgensen og Philips, 1999, s.31). Som Jørgensen og Philips (1999, s.32) trekker frem, må man "fremmedgjøre" seg fra materialet sitt. I mitt arbeid har jeg derfor måttet konsentrere meg om å stille meg åpen i forhold til ulike diskurser jeg måtte finne i min analyse. Mitt arbeid bærer preg av det jeg har lest og lært tidligere, både gjennom mine år som pedagogikkstudent og gjennom mine oppfatninger om verden. Mine forkunnskaper har vært med på å danne bakgrunnen for det jeg har kunnet lete etter i analysen. Jeg hadde på forhånd flere ideer om hva jeg ville finne. Oppgaven for meg underveis har derfor vært å skulle være åpen for alle de diskursene som måtte være å finne, både de jeg på forhånd hadde en idé om og de mer uventede. Diskursene har jeg så måttet bygge opp under ved å vise til funn fra analysen som underbygger deres rimelighet. Ved å være transparent i mine valg, og å vise leseren hvordan jeg har resonert, håper jeg å ha veid opp for den uunngåelige innvirkningen mine forutsetninger har hatt for resultatene av analysen.

Det er viktig å huske at mine funn kun utgjør en mulig tolkning av dokumentene. Innen et poststrukturalistisk paradigme er mine resultater min subjektive sannhet. Andre forskere ville kanskje ha kommet frem til andre resultater. Derfor er beskrivelsene av min fremgangsmåte, mine forutsetninger og tanker underveis i prosessen viktige for validiteten. Ved å begrunne valg av fokus underveis tydeliggjør jeg for leseren hvordan jeg selv har påvirket prosessen. Ethvert valg har betydning på hvordan utfallet av analysen blir. Ved bruk av eksempler og beskrivelse av hvordan jeg har gått frem i analyseprosessen kan også leseren følge mine resonnementer. Jeg henviser også hyppig til de eksakte stedene i dokumentene jeg har hentet informasjon fra, slik at leseren selv kan se hvordan jeg har kommet frem til mine funn. Dette bidrar til å fremme transparensen i prosjektet. Ved at jeg i min analyse har benyttet meg av konkrete analyseredskaper kan leseren følge mine resonnementer og se hvordan jeg har kommet frem til analyseresultatene (Jørgensen og Philips, 1999, s.152). Slik kan også leseren foreta sine egne vurderinger av analysen.

Ettersom prosjektet ikke direkte omhandler personer eller ømfintlige temaer er det ikke relevant med en stor diskusjon om forskningsetiske problemstillinger. Forskningsetiske

vurderinger henger i mitt prosjekt sammen med spørsmål rundt validitet. Så lenge prosjektet er i henhold til normer om transparens og dokumentasjon av funn, mener jeg at jeg holder meg innen forskningsetiske rammer.

Totalt sett vil jeg påstå at den håndverksmessige kvaliteten på min forskning er god nok til å kalle mine funn valide.

## 4. Funn

---

I det følgende kapittelet vil jeg presentere funnene jeg har kommet frem til i analysene jeg har gjort av dokumentene. Jeg vil så vise hvilke diskurser jeg har kommet frem til igjennom arbeidet med analysene.

### 4.1 Analyse 1 – Kategorisering

I den første analysen var målet å identifisere dokumentenes eksplisitte begrunnelser for hvorfor det er behov for økt skolelederkompetanse og hva en skoleleder bør være, kunne og gjøre. Kategoriene er basert i hovedsak på det dokumentene vektlegger eksplisitt, gjennom hva de fremhever som viktig for skoleledelse.

#### 4.1.1 Begrunnelser for skolelederutdanning

##### *4.1.1.1 Endrede krav til skolelederne*

I alle dokumentene fremheves det at skolelederne har fått en mer komplisert og krevende jobb nå enn tidligere. Dette henger blant annet sammen med krav om resultatansvar, gjennom accountability og større autonomi i enkelt skolene. Fokuset på resultater og prestasjoner i skolen har økt. Skolelederne har ansvar for at sin skole henger med i utvikling og endringsprosesser og presterer tilfredsstillende. I tillegg har skolelederen også ansvar for administrativ og økonomisk styring av skolen. Skoleledelsens endrede oppgaver kan også sies å ligge bak ønsket om å tydeliggjøre forventninger og krav til skoleledelsen igjennom skolelederutdanning. I ISL pekes det også på at skolelederne har fått økt arbeidsmengde.

De endrede kravene fører med seg behov for å øke kapasiteten hos skolelederne. I dokumentene fra Utdanningsdirektoratet er skoleledelsens ønskede kompetanse beskrevet med utgangspunkt i skolelederens oppgaver i dagens skole. Skolelederutdanningen skal sikre at skolelederne er i stand til å leve opp til de forventningene og det ansvaret som knyttes til skolelederrollen i dag.

##### *4.1.1.2 Skoleledelsens betydning for effektiv utdanning*

Det hersker i de analyserte dokumentene en utbredt tro på at skoleledelsen kan ha en stor innvirkning på resultatene i skolen. Effektiv skoleledelse trekkes frem som viktig for å bedre skolens resultater. Det vises til forskning som indikerer at skoleledelsen indirekte har innvirkning på elevenes læring. Gjennom tilrettelegging ved hjelp av blant

annet prioriteringer, ressurs håndtering og utvikling av læringsmiljø kan skoleleder gjøre lærernes undervisning bedre, noe som igjen har betydning for elevenes læring.

#### 4.1.1.3 Økonomisk motiv

I OECD-dokumentene trekkes investering i skolelederutdanning frem som en god human kapitalinvestering. Dette henger sammen med troen på skoleledelsens betydning for skolens resultater. Resonnementet går her ut på at utdanning av noen relativt få skoleledere vil kunne ha positiv innvirkning på mange elevers læring. Slik sett vil det være billigere å satse på skolelederutdanning enn på for eksempel kompetanseutvikling hos lærerne. I dagens kunnskapssamfunn, der kunnskap sees som viktig for økonomien, er også effektiv utdanning generelt et viktig samfunnsøkonomisk mål. Slik sett kan man si at det økonomiske motivet og troen på skoleledelsens betydning for skolens resultater er tett bundet sammen.

Det økonomiske motivet for en intensivering av skoleleder utdannelse er lite eksplisitt uttalt i dokumentene, men trekkes frem ett sted i ISL. Selv om det ikke er så eksplisitt uttalt som de andre to motivene jeg har trukket frem, er det et sterkt underliggende motiv. Dette kommer blant annet frem gjennom vektleggingen av skoleledelse fra OECD, en organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling. Fokuset på OECD som en viktig aktør innen utvikling av utdanningspolitikk kommer også til syne gjennom de norske dokumentenes henvisninger til OECD. Også vektleggingen av effektivitet er sterk i alle de analyserte dokumentene, og bygger opp under et økonomisk motiv. I Kvalitet i skolen trekkes det frem at ”forvaltning av økonomiske ressurser er en viktig del av skolelederjobben” (KD, 2007-2008, s.46). Utdanningen skal være så god som mulig gjennom minst mulig bruk av ressurser.

#### 4.1.2 Skolelederens oppgaver

Fevolden og Lillejord (2005, s.110) deler skoleledelsens oppgaver inn i pedagogiske/faglige oppgaver og administrative oppgaver. Disse brede kategoriene er også relevant i forhold til dokumentene jeg har analysert. Samtidig vil mange av de underliggende ansvarsområdene skoleledere må forholde seg til gå på tvers av kategoriene, og noen vil kanskje ikke passe inn i noen av dem. Under begge kategorier går oppgaven med å prioritere og balansere ulike hensyn opp mot hverandre.

#### *4.1.2.1 Pedagogisk leder*

En bred kategori som kommer frem i dokumentene når det gjelder skoleledelsens oppgaver og ansvar, er skolelederens overordede ansvar for sin skoles resultater og utvikling. Herunder ligger områder som målsetting og måloppnåelse, håndtering av endringsprosesser med hensyn til faglig utvikling og implementering av læreplaner, gjennom å knytte politikk til praksis.

#### *4.1.2.2 Administrativ leder*

Oppgaver som ressurs håndtering, oppgavedelegering og personalansvar hører med til denne kategorien. Man kan også legge oppgavene knyttet til samarbeid og organisasjonsbygging utad her. I tillegg kommer oppgaver knyttet til rapportering av skolens resultater.

## **4.2 Analyse 2 - Ordbruk**

Gjennom ordtelling har jeg identifisert noen ord som går igjen i de ulike dokumentene. Jeg talte ordene i de ulike kapitlene for seg, for å kunne se i hvilke deler av dokumentene de ble mest brukt. Ettersom dette er svært ulike dokumenter, både når det gjelder sjanger og størrelse er det vanskelig å bruke ordtellingen som grunnlag for sammenligning av dokumentene. Også at de er skrevet på to forskjellige språk er med på å vanskeliggjøre dette. Allikevel kan ordtellingen bidra til å peke i retning av hva som vektlegges i dokumentene, og hvilke faktorer som vektlegges mer enn andre. De mye brukte ordene kan gi en indikasjon på hvilke diskurser tekstene trekker på. For resultatet av ordtellingen, se tabell 1 i vedlegg 1.

Ordtellingen viser at for eksempel ”utvikle” eller ”develop” er ord som er forholdsvis hyppig brukt i alle dokumentene. Særlig gjelder dette for kapittel 4 i ISL. I tillegg står ”forbedre” eller ”improve” sterkt. ”Effective” er på sin side et mye brukt ord i ISL, mens det er lite brukt i de norske dokumentene. I de norske dokumentene er det ”kompetanse” som kommer sterkest ut av de talte ordene, mens ”utvikle” og ”resultat” også brukes hyppig.

## **4.3 Analyse 3 – Fortellinger**

De politiske dokumentene fremstiller ulike fortellinger om forskjellige sider av verden. Fortellingene skaper et bilde av hva som skal betraktes som sant, og slik en bakgrunn

for argumentasjonen i dokumentene. Jeg har identifisert tre fortellinger som går på tvers av alle dokumentene; fortellingen om samfunnet, om skolen og om ledelse.

#### 4.3.1 Fortellingen om samfunnet

Det er særlig OECD-dokumentet som tegner et eksplisitt bilde av samfunnet. Samfunnet fremstilles som ustabil og i en konstant og rask endringsprosess. Samfunnet er ”*rapidly changing*” (OECD, 2008, s.23). Dette fører med seg store og komplekse utfordringer som må løses. Av spesielle trekk ved dagens samfunn nevnes endrede demografiske mønstre, økt innvandring, endrede arbeidsmarkeder, nye teknologier, og kunnskap og vitenskap i rask endring (OECD, 2008, s.20). Dette stiller nye krav til læring og krav til å kunne tilpasse seg nye situasjoner. I tillegg nevnes det at det er nye forventninger til borgerskap (OECD, 2008, s.21). Når land ”*move rapidly towards becoming knowledge societies with new demands for learning and new expectations of citizenship, strategic choices must be made not just to reform but to reinvent education systems so that the youth of today can meet the challenges of tomorrow*” fremheves det (OECD, 2008, s.21). Til sammen dannes et bilde av et komplekst samfunn som det er vanskelig å håndtere. Samtidig skisseres utdanning som nettopp nøkkelen til å håndtere samfunnet.

#### 4.3.2 Fortellingen om skolen

Det vektlegges i dokumentene at skolene må tilpasse seg samfunnets krav, for gjennom dette å være løsningen på samfunnets problemer. Skolepolitikken skal tilpasses de skisserte store utfordringene som har dukket opp de siste tiårene. Dette har ført til at skolene er under et ”enormt” press for å forandre seg (OECD, 2008, s.26). Skolen må utvikle seg når samfunnet utvikler seg, komplekse utfordringer i samfunnet fører til komplekse utfordringer i skolen. Skolen endrer seg ”*due to profound changes within the societies they serve*” (OECD, 2008, s.22). Det skisseres blant annet i ISL flere mulige scenarioer for hvordan skolen kommer til å se ut i fremtiden. Skolen spås å kunne bli alt fra ”*stable bureaucratic systems*” til ”*system meltdown*” (OECD, 2008, s.21).

Det påpekes at målene og arbeidsmetodene i skolene ikke alltid er klare og statiske i vårt hurtig endrede samfunn. Det pekes på at det er krav om forskningsbaserte tilnærminger til undervisning og læring, samtidig som forskningen også er i hurtig endring. Det finnes ”*bedre tilgang på informasjon om skolens faglige resultater*” (KD, 2007-2008, s.44). Skolen forventes å forholde seg til denne informasjonen og tilpasse sitt arbeid i henhold til resultatene. Skolen er altså både et resultat av

samfunnsendringene og en måte å håndtere disse samfunnsendringene på. Enkelte steder står det at skolene ikke bare skal reformeres, men finnes opp på ny (OECD, 2008, s.21).

Flere steder i dokumentene skrives det ord og setninger som tyder på at skolen sees på som noe på siden av samfunnet, som et eget samfunn i seg selv. Blant annet er det skoleledernes oppgave å knytte skolene til resten av samfunnet (OECD, 2008, s.20). Skolene skal både ha mer autonom beslutningstaking og svare til sentraliserte standarder og krav om accountability.

Ifølge ISL skal skolen ha større fokus på undervisning og læring. Fokuset på tilpasset opplæring og mer inkluderende og multikulturell undervisning skal også økes (OECD, 2008, s.25). Elevene skal prestere, og det er skolens, og i særlig grad skoleledernes, oppgave å sørge for at de gjør det. Som det trekkes frem i Kompetanse for en rektor, er en skole ”en kunnskapsorganisasjon med strenge krav til faglighet” (Udir., 2008c, s.1).

Om man setter dette inn i den tradisjonelle diskusjonen om et utdanningssystem for danning versus utdanning, kan det se ut som om dokumentene jeg har analysert beveger seg i retning av et utdanningssystem for utdanning. Og da mest utdanning for instrumentelle mål, som å håndtere samfunnets utfordringer i forhold til for eksempel arbeidsmarked og kunnskapsøkonomi.

### **4.3.3 Fortelling om ledelse**

Når det gjelder ledelse fortelles det to ulike historier i de analyserte dokumentene. Det fortelles en historie om en kollektivt orientert ledelse, og en historie om den individuelle lederen. I de norske dokumentene går de to del-fortellingene parallelt, mens i OECD-dokumentet er det fortellingen om distribuert ledelse som er mest fremtredende.

#### *4.3.3.1 Fortellingen om den kollektive ledelsen*

Den ene fortellingen om skoleledelse i de analyserte dokumentene er fortellingen om den distribuerte lederoppgaven, der ledelse sees i et organisasjonsperspektiv. Her brukes ordet ”skoleledelse” fremfor ”rektor”, noe som gir rom for oppfatningen om at ledelse ikke nødvendigvis er knyttet til kun én person. Også formuleringer om rektor som ”lederen av et skolefelleskap” (KD, 2007-2008, s.44) bidrar til en slik fortelling. I denne fortellingen kan både ansvaret og oppgavene knyttet til ledelse fordeles mellom flere personer. I Konkurransesgrunnlaget står det også at ledelse er en ”helhetsfunksjon

*og en integrerende funksjon*” (Udir., 2008b, s.8).. Det er lederrollen som skal romme alle de skisserte kravene til ledelse, ikke én enkeltperson. Rektoren har et altomfattende lederansvar, og skal sørge for at alle kravene blir ivaretatt, men ikke nødvendigvis utføre alt selv (ibid.). Med dette skisseres det et skille mellom lederrolle og lederen som enkeltperson. Allikevel gis rektoren alt overordnet ansvar, noe som igjen tyder på at lederansvaret ikke er distribuert, kun lederoppgavene.

Det er det distribuerte aspektet ved skoleledelse som vektlegges i ISL. Et helt kapittel er viet beskrivelser av hvordan ledelse kan distribueres mellom flere personer og grupper i skolen. OECD påpeker at man i rektorrollen blir stilt ovenfor en lang rekke med forventninger og krav, og at man kanskje ber rektorene om å gjøre for mye (OECD, 2008, s.77). Ifølge ISL fører det økte ansvarsområdet og skoleledelsens ansvarsstyring til et behov for å distribuere ledelsen både innenfor og mellom skoler (OECD, 2008, s.93). Det hevdes at både politikere og allmennheten må anerkjenne et utvidet skoleledelsesbegrep og tilpasse politikken og arbeidsforholdene til skoleledelsen.

#### *4.3.3.2 Fortellingen om den individuelle lederen*

Den andre ledelsesfortellingen handler om skolelederen som et sterkt individ. Denne fortellingen finnes i de norske dokumentene parallelt med historien om den distribuerte ledelsen. I fortellingen om den individuelle lederen skisseres rektoren som den overordnede lederen, som alene sitter med hovedansvaret. Det hevdes for eksempel at en leder *”per definisjon er ansvarlig for alt som skjer innefor egen virksomhet”* (Udir., 2008b, s.6). Selv om ledelse også består i å fordele oppgaver og myndighet til andre, vil ansvaret alltid være lederens. Individfokuseringen kommer også frem gjennom utbredt bruk av ordet *”skolelederen”* i entall (KD, 2007-2008, s.46). Det er skolelederens rolle og skolelederens kompetanse som er i fokus. Selv om det enkelte steder refereres til *”rektor og andre skoleledere”*, likestilles skolelederutdanning med rektorutdanning (KD, 2007-2008, s.66). Det fremheves at skolelederutdanningen skal være for å sikre skoleledere kompetanse i de sentrale elementene i rektorrollen (KD, 2007-2008, s.67).

I lys av dette virker det norske fokuset på skoleledelse gjennom opprettelse av rektorskolen mer individfokusert. OECD råder sine medlemsland til å utvide skoleledelsesopplæringen til å også innebære ledelse på flere nivåer i skolen. I Norge kan det virke som om det i hovedsak er rektorene som det fokuseres på. I *”Kompetanse for en rektor”* (Udir., 2008c, s.4) er det riktignok nevnt under kompetanseområdet om



samarbeid, organisasjonsbygging og veiledning av lærere at rektor skal kunne etablere effektive lederteam og sørge for at mange tar ledelsesansvar i organisasjonen. Under dette kan man si at det ligger et implisitt poeng om at det skal være flere personer om ledelsen. I tillegg kan kanskje underpunktet for kompetanseområdet ”forhold til lederrollen” om kunnskap om ledelse som samhandling og praksisfellesskap, peke mot et slikt poeng.

På siden av den individfokuserte og den kollektivt fokuserte fortellingen om skoleledelse dannes det i alle dokumentene et bilde av hva skolelederens oppgave og ansvar innebærer. Generelt sett vektlegges resultater og ansvar som de viktigste aspektene ved ledelse i dokumentene. Konkurransesgrunlaget starter med å fremheve ledelse som det å ta ansvar for at det oppnås gode resultater (Udir., 2008b, s.6). Dette fremstår derfor som en hoveddefinisjon av ledelsesbegrepet, og peker mot et resultatorientert fokus på ledelse. Rektorens samfunnsoppdrag og ansvar for daglig ledelse neves i én setning, og fremstår derfor som mindre viktig. Det komplekse og vanskelige ved å være skoleleder trekkes også frem. Videre deler Utdanningsdirektoratet rektors rolle inn i oppgaven som leder og oppgaven som fagperson. Det skilles altså mellom disse to sidene ved rektoroppgaven. I ISL (OECD, 2008, s.9f) trekkes det frem at skolelederansvar bør redefineres i henhold til hva som kan forstås som best egnet for å forbedre undervisning og læring. Å sikre læringsresultater bør være i sentrum for skolelederens ansvarsområde. Dette underbygger vektleggingen av resultater som hovedansvarsområdet for skolelederne.

#### **4.4 Analyse 4 - Intertekstualitet**

I det følgende underkapittelet gjør jeg rede for min analyse av intertekstualiteten i dokumentene. Ved å analysere intertekstualitet kan man finne ut noe om tekstenes forhold til verden. Konkret språkbruk står aldri alene, den vil alltid trekke på tidligere etablerte betydninger (Jørgensen og Philips, 1999, s.15). En analyse av hvordan dokumentene benytter seg av andre tekster og aktører for å underbygge sitt budskap, hvordan det argumenteres i tekstene og hvordan dokumentene plasserer seg i forhold til resten av verden vil peke mot hvilke diskurser det trekkes på i de ulike dokumentene. Jeg har valgt å se de norske dokumentene under ett, ettersom de er tett sammenkoblet gjennom å være direkte til grunn for opprettelsen av nasjonal skolelederutdanning i Norge. Jeg skiller mellom de norske dokumentene og ISL fordi ISL, som et

internasjonalt dokument, både er på et annet utdanningspolitisk nivå og av en annen sjanger og størrelse enn de norske tekstene.

I den første delen av dette underkapittelet vil jeg derfor fokusere på de norske dokumentenes intertekstualitet, mens jeg i den siste delen vil fokusere på OECD-dokumentet ISL.

#### **4.4.1 Hvilke kilder refererer de norske dokumentene til?**

”Konkurransesgrunnlaget” og ”Kvalitet i skolen” referer særlig til eksterne kilder, mens ”Kompetanse for en rektor” i liten grad referer til andre konkrete tekster. I tillegg til de konkrete referanser til andre tekster og aktører trekker tekstene implisitt på mange tidligere tekster ved å komme med påstander om hvordan ulike faktorer som ledelse, skolen og offentlig sektor er og skal være. I de skisserte kompetanseområdene i ”Kompetanse for en rektor” refereres det til at rektorene skal ha kunnskap om læreplanene i Kunnskapsløftet, lover og forskrifter, nasjonale og lokale mål i skolen og implementering av reformer. Slik sett forutsetter dokumentet at mottakeren av dokumentet kjenner til, eller henvender seg videre til, disse kildene for å kunne forstå innholdet i skolelederopplæringen. Også leseren av ”Kvalitet i skolen” må ha kjennskap til utdanningssektoren for å kunne forstå meldingen fullt ut. Her nevnes for eksempel ord som ”to-nivå-organisering”, ”brukerundersøkelser”, ”Skoleporten”, ”Elevundersøkelsen” og ”nasjonalt system for kvalitetsvurdering” (KD, 2007-2008, s.44f).

Når det gjelder eksplisitte referanser henviser de norske dokumentene i hovedsak til tre ulike typer kilder; aktører og prosesser, forskning og undersøkelser og internasjonalt fokus gjennom OECD.

##### *4.4.1.1 Aktører og prosesser*

Dokumentene henviser til ulike aktører som har kommet med ønske om en skolelederutdanning og til pågående politiske prosesser, noe som samlet bidrar til å legitimere opprettelsen av rektorskolen.

”Konkurransesgrunnlaget” refererer til st.meld. nr. 31 ”Kvalitet i skolen” (2007-2008) som bakgrunn for oppdraget om å etablere skolelederutdanning. Kvalitet i skolen referer til de politiske dokumentene Innst. S. nr. 29 (2007-2008) og dens behandling av Dok.nr.8:100 (2006-2007) (KD, 2007-2008, s.66). Både Konkurransesgrunnlaget og Kvalitet i skolen henviser dermed til politiske prosesser, som for eksempel Stortingets

behandling av forslag for bedring av skoleledelsen og en innstilling fra Kirke og utdanningskomiteen, som hevdes å ha gitt ”*tydelige signaler om at det er tid for et nasjonalt løft for skolelederne*” (Udir., 2008b, s.6). Det kommer også frem at kirkeutdannings- og forskningskomiteen har bedt regjeringen om en gjennomgang av status på skoleledelsesområde, og en vurdering av konkrete forslag til tiltak (KD, 2007-2008, s.66).

Konkurransesgrunnlaget henviser til at både målgruppen (rektorene, skolene og departementet), lærerne og skoleeierne ønsker en rektorskole (Udir., 2008b, s.6). Det henvises flere steder til en ”*omfattende og bred prosess med aktørene og interessentene i sektoren*” som hevdes å ligge til grunn for utformingen av kravene i konkurransesgrunnlaget (Udir., 2008b). I tillegg hentydes det at opprettelsen har rot i praksis, ved at de som jobber med skoleledelse har vært med i prosessen. Til sammen bidrar alle referansene til aktører på ulike nivåer i utdanningssystemet til å tegne et bilde av generell enighet rundt ønsket om en skolelederutdanning.

Konkurransesgrunnlaget trekker videre frem at det er vanlig å dele kompetanse inn i tre elementer; kunnskaper, ferdigheter og holdninger (Udir., 2008b, s.7). Disse tre elementene hevdes å ligge til grunn for Kompetanseutviklingsstrategien<sup>8</sup>, i tillegg til at de også ligger til grunn for beskrivelser av læringsutbytte ellers i høyere utdanning. Slik kommer det også frem at utviklingen av skolelederkompetanse er en del av en større strategi for kompetanseheving innen norsk grunnsopplæring. Opprettelsen av en nasjonal skolelederutdanning kan dermed forstås som en del av en kompetanseheving generelt i skoleverket.

#### *4.4.1.2 Forskning og undersøkelser*

Den andre gruppen kilder det henvises til er forskning og undersøkelser. Av de norske dokumentene er det ”Kvalitet i skolen” som i størst grad anvender referanser til forskning. Dette dokumentet har hyppig bruk av henvisninger samt mange formuleringer som for eksempel ”forskning tyder på at (...)” (KD, 2007-2008, s.47). I tillegg henvises det til undersøkelser som for eksempel Skolelederundersøkelsen fra 2005. Ved å skrive at vi har ”*bedre tilgang på informasjon om skolens faglige resultater*” refereres det også indirekte til undersøkelser som nasjonale prøver, PISA og

---

<sup>8</sup> Strategi som grunnlag for et kompetanseløft for lærere, skoleledere og instruktører i lærebedrifter fra 2005 til 2008 (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2004).

TIMS (KD, 2007-2008, s.44). I tillegg refereres det til evalueringen av tidligere reformer og satsninger, kartlegginger av skolens kultur for kompetanseheving og rapporter fra Riksrevisjonen. Legitimeringen av politikken som kommer frem i ”Kvalitet i skolen” skjer også via referanser til hvordan tidligere praksis har fungert dårlig. Blant annet trekkes det frem at Norge har hatt få krav til rektorene sammenlignet med andre land, at norske rektorer ikke får prioritert pedagogisk ledelse nok og at Norge har få systematiske opplegg for kompetanseheving for skoleledere (KD, 2007-2008, s.44ff).

#### 4.4.1.3 Internasjonalt fokus gjennom OECD

Den tredje kilden det henvises til er til OECD. Denne kilden kan sees som en del av gruppen med aktører og prosesser, men jeg har valgt å se disse henvisningene for seg, ettersom de tydeliggjør sammenhengen mellom dokumentene jeg har valgt ut til denne studien. I de analyserte dokumentene blir OECDs rapport ”Improving School Leadership – Policy and Practice” (ISL) (OECD, 2008) ofte referert til. Noen av poengene som underbygges ved hjelp av referanse til OECD er skoleledelsens betydning for elevens læring, samt beskrivelsen av en stadig mer kompleks rektorjobb.

Konkurransesgrunnet referer dessuten til OECDs definisjon av kompetansebegrepet; ”A competence is defined as the ability to meet demands or carry out a task successfully, and consists of both cognitive and non-cognitive dimensions” (Udir., 2008b, s.7). Bruken av definisjonen legitimeres ved henvisning til at Dansk Clearinghouse la denne til grunn for sitt arbeid for Kunnskapsdepartementet i forbindelse med kompetanse for lærere<sup>9</sup>.

### 4.4.2 Hvordan argumenteres det i de norske dokumentene?

#### 4.4.2.1 Definerende

De norske dokumentene fremstår som definerende i forhold til hvordan verden er og bør være. Dette ser man blant annet gjennom hvordan tekstene på samme tid er deskriptive og normative. Det deskriptive kommer blant annet frem gjennom Konkurransesgrunnetts beskrivelser av hva ledelse er. ”Ledelse er å ta ansvar for at det oppnås gode resultater” og ”en leder er per definisjon ansvarlig for alt som skjer innen egen virksomhet (...)” hevdes det (Udir., 2008b, s.6). Beskrivelser av

---

<sup>9</sup> Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning er en organisasjon under Danmarks Pædagogiske Universitetsskole [DPU] som hevder at de ”indsamler, analyserer og distribuerer resultater fra uddannelsesforskningen (...)” (DPU, 2010).

virkeligheten bidrar til å tegne et bilde av hvordan verden er. ”En skole er en kunnskapsorganisasjon med strenge krav til faglighet”, og ”(...) det er ofte vanskeligere å lede en kunnskapsorganisasjon enn andre typer organisasjoner (...)” (Udir., 2008b, s.7).

Hvordan verden *bør* være, kommer frem blant annet gjennom føringer for hva en skoleleder bør kunne. Dette er særlig tydelig i Kompetanse for en rektor, der kompetanseområdene beskriver hva en rektor bør kunne. Formuleringer som ”etter opplæringen skal lederen være godt rustet til dette” bidrar til et normativt uttrykk (Udir., 2008c, s.1). Også bruken av sterke ord, som ”skal”, ”krever” og ”forpliktet”, bidrar til å danne et bilde av at dokumentet har myndighet til å bestemme hvordan verden skal være. ”En leder i en offentlig virksomhet er forpliktet til å oppnå resultater innenfor rammer som folkevalgte har vedtatt (Udir., 2008b, s.7). Dette bygger også opp under et appellerende inntrykk, der viktigheten av budskapet understrekes.

Det udiskutable ved definisjonene kommer frem ved en sterk konsensusfokusering, som er tydeligst i Konkurransesgrunnlaget. Det skapes et bilde av en bred enighet om oppdraget, og at det er grundig gjennomtenkt på alle nivåer, fra skolelederne selv, via nasjonal og til internasjonal politikk. Dette forsterkes også gjennom henvisningene til en ”omfattende kontakt- og møtevirksomhet”, der ”alle viktige aktører har vært involvert” (Udir., 2008b, s.6). Disse aktørene og interessentene ”står samlet bak denne ledelsessatsningen og er fornøyd med at staten vil sette inn ressurser og kompetanse”. Det påstås videre at det er ”stor enighet om de viktigste spørsmålene rundt skoleledelse” (ibid.)

#### 4.4.2.2 Posisjonering.

Et av trekkene som skiller seg ut ved de norske dokumentene er posisjoneringen. Alle de tre tekstene bruker posisjonering som et ledd i å bygge opp under argumentasjonen.

I Konkurransesgrunnlaget (Udir., 2008b, s.7) kommer dette til syne igjennom bruken av ordet ”folkevalgte”. Dette ordet minner om at de som har gitt oppdraget med å utvikle skolelederutdanning til Utdanningsdirektoratet, regjeringen gjennom Kunnskapsdepartementet, er valgt av folket. Sann sett handler Utdanningsdirektoratet på vegne av oss alle. Skolelederen har dermed forpliktelser i henhold til noe alle statsborgere har bestemt. Med dette skapes et inntrykk av at når Utdanningsdirektoratet

krever noe, eller bestemmer hvordan ting skal være, er dette noe vi alle har vært med på å bestemme via de politiske valgene vi har gjort. Dette inntrykket forsterkes ved at forfatterne refererer til "vårt samfunn" (Udir., 2008b, s.7). Forfatterne setter leseren og seg selv i samme bås og spiller på fellesskapet. Skolelederutdanning er altså noe vi har bestemt sammen, og som angår oss alle, ettersom det er vårt samfunn det er snakk om. Dette bidrar igjen til å forsterke inntrykket av det udiskutable ved oppdraget med å utvikle skolelederutdanning.

Samtidig peker dokumentene på at det er staten som kommer med initiativet og sørger for å hjelpe skolelederne til bedre å kunne hanskkes med de skisserte strenge kravene for ledelse og faglighet i skolen, og det komplekse i offentlig sektor. Staten fremstilles som "den gode hjelperen". Det sies på den andre siden ikke noe om at staten også er den som kommer med kravene og bidrar til å forme den komplekse offentlige sektoren. Eller noe om hvem "staten" er. Slik fremstår det som om "staten" gjør en god gjerning ved å opprette skolelederutdanningen. "*Staten ønsker først og fremst å yte støtte og hjelp (...)*" hevdes det (Udir., 2008b, s.7). I noen deler av dokumentene kommer det frem at vi alle, i vårt samfunn igjennom de folkevalgte, er sammen om det oppdraget opprettelsen av skolelederutdanningen er. I andre deler tegnes det på den andre siden et skille mellom "oss" og "staten", idet staten refereres til i tredje person.

I Kvalitet i skolen trekkes "staten" inn som den som skal betale for det departementet bestemmer. Det er "departementet" som "viser til", "er fornøyde med", "vil iverksette", "legger opp til", "vil be", "velge ut" osv. Det er altså departementet som er den handlende part, og som fremstår som "sjef". Dette tydeliggjør det politiske i dokumentet; det er regjeringens politikk på området det argumenteres for. Utdanningsdirektoratet kommer frem som det som blir bedt om å utføre noe, mens Stortinget kommer med forslag.

#### **4.4.3 Improving School Leadership og dens plass i verden**

De norske dokumentene henviser til Improving School Leadership (ISL). Dette er et dokument som baserer seg på en studie OECD har gjort av skoleledelse ulike steder i verden (OECD, 2008, s.3). ISL henviser ikke selv til så mange andre politiske dokumenter, men studien som ligger til grunn for ISL trekkes frem igjennom hele dokumentet. Det hevdes at "aktiviteten" Improving School Leadership har skapt en betydelig kunnskapsbase som er grunnlagt i mange menneskers delte ekspertise og

kunnskap (OECD, 2008, s.3). Det er produsert kunnskap gjennom det som refereres til som ”innovative case study reports”, og bakgrunnsrapporter fra medlemslandene (OECD, 2008, s.3). I tillegg refereres det til internasjonale konferanser og workshops med koordinatorene fra de ulike landene, representanter fra internasjonale organisasjoner og et nettverk av forskningseksperter. Alt i alt bidrar dette til å skulle fremstille ISL som et velfundamentert og grundig gjennomarbeidet dokument. Jeg vil nå vise noen eksempler på hvordan dokumentet posisjonerer seg selv og styrker sin legitimitet.

#### *4.4.3.1 Improving School Leadership som et dokument for fremtiden*

ISL er laget for å være en veiviser for utformingen av utdanningspolitikken innenfor OECDs medlemsland. Dette kommer for eksempel frem gjennom formuleringer som ”policy makers need to (...)” og ved at det hevdes at det skapes et fornuftsgrunnlag for at politikere bør investere i skoleledelse. Det som fremmes i dokumentet er ment å følges opp av de enkelte landene, det skal ha betydning for praksis. Politikerne i medlemslandene kan bruke OECDs egen forskning på å underbygge de handlingene som blir gjort etter anbefaling fra OECD. Dokumentet er altså laget for å påvirke politikk og praksis hos medlemslandene.

I avsnittet for oppsummering og konklusjoner i andre kapittel formuleres det flere løsninger for hvordan skoleledelsen skal kunne øke sin positive betydning for skole- og elevprestasjoner. Skoleledelsen må for det første ha autonomi til å foreta viktige beslutninger. Denne autonomien må være ”well supported” gjennom distribuert ledelse, nye typer accountability og opplæring og utvikling for skoleledere (OECD, 2008, s.64). I tillegg til dette må skolelederoppavene være veldefinerte ut fra de ledelsesaspektene som best leder til forbedret undervisning og læring (ibid.). Dokumentet fremmer disse løsningene for bedring av skolens resultater ved å starte med å argumentere for at skoleledelse er viktig for undervisning og læring i kapittel 1, for så å bidra med med forutsetningene for at det skal være slik, men også med en ”oppskrift” for hvordan man skal møte forutsetningene, gjennom sin definisjon av skolelederoppavene i kapittel 2. Kapittel 3 tar for seg distribuert ledelse som en nøkkelstrategi for bedret skoleledelse, mens kapittel 4 tar for seg hvordan opplæringen og utviklingen av skoleledernes ferdigheter bør være. Til sammen både definerer altså dokumentet både et behov, og en løsning på behovet.

#### *4.4.3.2 OECD som hjelper i det komplekse samfunn*

Et gjennomgående trekk ved dokumentet er tendensen til å referere til ”spesielt viktige” faktorer. Mange ulike faktorer trekkes frem som ”sterkt assosiert med”, ”særdeles viktige for”, ”kjerne”, ”nøkkel” og ”essensielle” (se for eksempel side 49). Det vises gjerne til forskning som peker på de ulike faktorenes viktighet. Dette bidrar til å understreke viktigheten av budskapet i dokumentet, og er dermed med på å forsterke det argumenterende uttrykket. Det er så mange faktorer som trekkes frem som viktige at mangfoldet faktisk kan sies å bidra til å svekke argumentasjonen, fordi det i praksis vil være vanskelig å ta hensyn til dem alle. Det å prioritere blir vanskelig. Gjennom dette forsterkes inntrykket av at det er uklart hvordan OECD har kommet frem til hvilke råd og faktorer som det skal tas hensyn til. Samtidig kan dette virke som et svar på dokumentets fortelling om det utfordrende samfunnet. Samfunnet er utfordrende, og de mange viktige faktorene bidrar til å vise dette, men OECD har mange ”nøkler” for å løse utfordringene. Dette skaper en optimisme på tross for vanskelighetene knyttet til dagens kunnskapssamfunn.

Det hevdes videre at OECD har utformet ”virksomheten” ISL som et svar på de internasjonale utfordringer og det raskt utviklende samfunnet. ISL vil kunne hjelpe politikere og byråkrati (policy makers) å sammenligne praksiser og identifisere og iverksette det som er effektivt (OECD, 2008, s.16). OECD fremstiller seg som ”den gode hjelperen” som hjelper medlemslandene til å kunne tilpasse seg det komplekse samfunnet. Dette kommer blant annet til syne gjennom at avslutningene på hvert kapittel kalles ”oppsummerende konklusjoner og anbefalinger”. Hele dokumentet beskriver dessuten hvordan ting bør være, noe som gjøre dokumentet klart normativt.

#### *4.4.3.3 OECD som historieforteller*

Dokumentet beskriver også den historiske utviklingen av skolelederrollen (OECD, 2008, s.22ff). Her skisseres det ulike strømninger som forfatterne mener har ført frem til dagens skolelederrolle. Det skisseres en utvikling fra en industriell skolemodell preget av byråkratisk administrasjon med en overlærer som primus inter pares, via NPM-tenkningens desentralisering, autonomi og accountability, til et fornyet fokus på undervisning og læring (OECD, 2008, s.23ff). Det refereres til flere trender som preger OECD-landene. NPM-tenkningen trekkes frem som et ledd i en bredere tendens mot å ”styrke utdanningssystemet og forbedre studentenes prestasjoner” (OECD, 2008, s.25). Utviklingen av skoleledelse hevdes å ha gått fra lærere med ekstra ansvar, via



overlærere og byråkratiske ledere til faglige<sup>10</sup> ledere, og i noen land ”*leaders of learning*” (OECD, 2008, s.22).

Ord som ”industrialisering”, ”systematisk organisasjon”, ”produksjon”, ”operasjon” og ”isolasjon”, er med på å tegne et negativt bilde av hvordan skolen var før. Skolen sammenlignes her med en fabrikk. Med vår tids fokus på individet og dets frie valg, fremstår dette svært negativt. Dette kan kanskje også sees i sammenheng med OECDs fokus på demokrati. Skolen, slik den var før, fremstilles som lite demokratisk, og dermed negativt og uønsket. ”Ledelse” i kombinasjon med ordene ”faglig” og ”læring” fremstår derimot som bedre egnet i en beskrivelse av skolen som en læringsinstitusjon. Avsnittet om NPM starter med å forbinde NPM-tenkingen med det å gi elevene de ferdighetene og kunnskapene de trenger i det hurtig endrende samfunnet. Det er altså trendene knyttet til NPM som utvikler skolen til å skulle gi elevene kunnskaper og ferdigheter. Ord som knyttes til NPM er ”valgmuligheter”, ”foreldre- og samfunnskontroll”, ”autonomi”, ”empowerment”, ”kommunikasjon” og ”samarbeid” (OECD, 2008, s.23). Dette er med på å skape et positivt bilde av utviklingen, og kan kanskje også sies å stemme mer overens med de verdiene som assosieres med demokrati. Samtidig pekes det på utfordringer for skolelederrollen også innen denne tenkingen. Så selv om skolen og skoleledelse har endret seg positivt, se er det altså fremdeles rom for forbedring.

Det tegnes et bilde av en skolelederrolle i endring, der mulighetene for endring er spesielt store i dag, ettersom det forventes et generasjonsskifte innen skolelederstanden. Det hevdes at skoleledere har gått fra å være overlærere til å være ledere for læring med ansvar for å bygge profesjonelle praksisfellesskap. Det fremstilles som om det er noe skolelederne allerede har gjort, som en beskrivelse av realiteten. Samtidig hevdes det i neste avsnitt at disse ”trendene” må sees opp mot dagens praksis og form for skoleledelse i OECD-landene (OECD, 2008, s.27). Slik sett er det uklart om det har skjedd et skifte innen skoleledelse eller om det heller er et nytt ideal om skisseres.

Teksten fremstår som argumenterende, da det både argumenteres for at det er nødvendig med økt innsats ovenfor skoleledelsen og for at den rette tiden å gjøre det på er nå. Og den eneste måten å få en varig forbedring innen skoleledelsesfeltet er altså å følge anbefalingene fra OECD.

---

<sup>10</sup> ”Professional”. Jeg har her valgt å forstå dette som ”faglig” fremfor ”profesjonell”.

ISL er her ikke bare en rapport med anbefalinger til sine medlemsland, men tar rollen som historieforteller. Historien som fortelles om skole og skoleledere bidrar til å underbygge OECDs politikk på området, ved at NPM-tenkningen fremstilles som positiv for elevenes læring. Man kan spørre seg om hva som har ført til OECDs behov for å fortelle historien om skoleledelsens utvikling. Kanskje kan det være et forsvar mot kritikerne av NPM-tenkningen. Det kan også være et forsvar mot de som hevder at elevene har kommet mer i bakgrunnen ved innføringen av mer administrative oppgaver hos skolelederne. OECD definerer i dette avsnittet hva de mener er de sentrale trekkene ved skolelederens utvikling i OECD-medlemslandene. Slik skapes et bilde av virkeligheten, med de trendene og problemstillingene som har ført frem til behovet for de anbefalingene ISL kommer med.

#### **4.4.4 Improving School Leadership's implisitte antagelser**

Intertekstualitet handler ikke bare om relasjoner mellom en tekst og en annen, men også om antagelser eller forutsettelser som tas for gitt i teksten (Fairclough, 2003, s.40). ISL bygger på mange implisitte antagelser om både verden og skolen. Disse antagelsene handler både om verdispørsmål og spørsmål om konsensus. Det antas at de som leser dokumentet har samme syn på skole og utdanning som det OECD har. Når dokumentet fremsettes påstander om hvordan skoleledelse bør være vil det også ligge en forutsetning om at man er enige om hvorfor det bør være sånn, man må være enige om målet. OECD vil "forbedre" skoleledelsens praksis. Man må derfor være enige med OECD om hva det skal forbedres i retning mot, i tillegg til det at det i hele tatt er behov for en forbedring. Når det hevdes at man må redefinere skolelederens ansvar for å bedre studentenes læring innebærer dette en antagelse om at akkurat dette er et viktig mål med utdanningen. I denne sammenhengen kan man spørre seg om hvorfor det er akkurat målet om bedre læring hos studentene eller elevene som trekkes frem, og ikke noen av de andre målene som kan ligge til grunn for utdanning. I tillegg kan man kanskje si at det også er implisitt hva som legges i "læring" og hva som legges i "forbedre".

##### *4.4.4.1 Forståelse av forskningsresultater og metode*

I ISL's bilag 1 trekkes det også frem noen konseptuelle og metodiske problemer, som det hevdes forskerne må ta stilling til i fremtidig forskning på skoleledelsens innflytelse (OECD, 2008, s.34). Disse problemene går blant annet på hva slags læring som er mest verdsatt, hva slags resultater som skal forventes av skolene, og hva som kan aksepteres som signifikant utbytte av opplæring. Slik sett erkjennes det at det ligger ubesvarte

spørsmål bak undersøkelsene som ligger til grunn for ISL. Det hevdes også at debattene rundt disse spørsmålene har viktig innflytelse for politikken. Dette bidrar til å svekke dokumentets troverdighet, ettersom mange av de grunnleggende spørsmålene til grunn for dokumentets anbefalinger ikke er besvart eller gjort rede for. Det er vanskelig å vite om de forutsetningene som ligger til grunn for OECDs anbefalinger er de samme som vi har i det norske utdanningssystemet, for eksempel med tanke på målet med utdanningen og hva som sees på som læring.

Den manglende forskningen på skolelederutdanningens effekt blir i dette dokumentet bortforklart med at det er "vid enighet" mellom praktikere, forskere og politikere om at faglig opplæring og utvikling har betydning for deltakerne gjennom forbedrede kunnskaper, ferdigheter og tilbøyeligheter (OECD, 2008, s.110). Ved at det refereres til en enighet blant de ulike aktørene på feltet skoleledelse, undergraves behovet for forskning. Det skal være nok med enighet. Med dette kan man spørre seg om hvilke områder for utforming av politikk man må ha forskningsbasert kunnskap som et grunnlag, og hvilke områder det holder med enighet.

Et annet moment som kommer frem gjennom lesning av dette dokumentet er troen på at ting som har vært positivt i *et* lands utdanningssystem skal kunne ha samme virkning i et annet land. Selv om dokumentet er bygget på bakgrunnsrapporter fra mange land, er det for eksempel bare fire kasusstudier. Disse er med på å legge grunnlag for anbefalinger for samtlige av medlemslandene. Samtidig er de ulike kontekstene hos de forskjellige medlemslandene noe ISL også innrømmer. Til tross for dette hevdes det i dokumentet at det er flere globale trender som har hatt innvirkning på skolene i OECD-land (OECD, 2008, s.22). De globale trendene overskygger dermed de nasjonale/regionale forskjellene når det gjelder det å kunne komme med anbefalinger løsrevet fra kontekst. Det å ha rektorer trekkes også frem som et fellestrekk i OECD-landene. Det erkjennes at disse jobber i mange ulike kontekster, samtidig som heller ikke det sees som problematisk i forhold til de skisserte anbefalingene for praksis i medlemslandene (OECD, 2008, s.27). Kunnskap fra forskning i et medlemsland sees som relevant for kontekster i de andre landene. De ulike kontekstene fremheves som viktig for regjeringene i de respektive landene å ta hensyn til i utformingen av politikken rundt skoleledelse. Slik sett blir det opp til hvert enkelt land å vurdere om kunnskapen skapt i de kontekstene ISL bygger sine anbefalinger på stemmer godt nok overens med det som er realiteten i skolen i sitt land.

Troen på overføring av kunnskap på tvers av situasjoner kommer også frem ved at forskning gjort på ledelse i andre sektorer, for eksempel innen næringslivet brukes til å underbygge satsningen på skoleledelse. Det hevdes at skoleledere og næringslivsledere møter mange av de samme utfordringene (OECD, 2008, s.110). Når skoleledelse og næringslivsledelse blir likestilt, kan man spørre seg om ikke dette også gjør at skolen og næringslivet blir likestilt som organisasjoner. Skolen blir slik sett som organisasjon på linje med andre organisasjoner i samfunnet. Dette vises også gjennom vektleggingen av skoleledelsens ansvar for å skape en lærende organisasjon og ”organisational learning” (se for eksempel s. 45). Samtidig trekker ISL også frem at samfunnets utfordringer også gjelder for næringslivet. Faglig utvikling er viktig for å hankses med disse også innen næringslivssektoren. (OECD, 2008, s.110). Dette passer inn i fortellingen om det kompliserte samfunnet i rask endring. Det at forskning fra næringslivsfeltet brukes som argument innen utdanningsfeltet kan ha en sammenheng med at OECD er en organisasjon for økonomisk samarbeid, og derfor trekker på kunnskap fra økonomisektoren. Man kan spørre seg om det hadde vært andre forskningsfelt som hadde vært brukt som rasjonele for utdanningspolitikk om OECD hadde vært en organisasjon med fokus på for eksempel kultur eller miljø.

Dokumentet bruker mye kvantitative data. Eksempler på dette er; målinger av hvor mye rektorene i ulike OECD-land rapporterer å få ta del i beslutningstaking (s.43), bestemme fagplaner (s.46), og bestemme budsjett (s.53). Dette fremstilles i ulike grafer gjennom hele dokumentet, og brukes for å tegne et bilde av hvordan situasjonen er for skolelederne i medlemslandene. Det er spesielt mye brukt i kapittel 2, der OECD fremlegger bevis for at spesifikke skoleledelsesroller kan ha positiv innflytelse på undervisning og læring (OECD, 2008, s.41). I tillegg vises det til kasusstudier, der situasjoner i enkeltland beskrives, og tabeller, der situasjonen i flere land sammenlignes. Både grafene, boksene og kasusstudiene bidrar til å skape et bilde av virkeligheten, og gir et inntrykk av at OECD sitter på en stor mengde data og kunnskap om feltet. Man kan allikevel spørre seg hvordan dette danner grunnlag for å komme med anbefalinger til medlemslandene om hvordan ting bør være. Det vises til mange ulike forskingsprosjekter som peker på ulike aspekter ved skoleledelse. Man kan spørre seg om hvordan OECD har valgt ut hvilke råd og hvilke forskningsresultater som skal følges.

#### 4.4.4.2 Kausalitetsforhold

Det kan virke som om dokumentet er bygget på en utbredt tro på kausalitetsforhold. Bedre skolelederopplæring skal føre til bedre skoleledelse, som igjen skal bedre elevenes læring og gjennom dette styrke nasjonenes konkurransedyktighet. Dette til tross for at det vedkjennes i bilag 1 at det ikke er påvist noen direkte sammenheng mellom ledelse, elevenes læring og skolerresultater (OECD, 2008, s.34). Hele dokumentet bygger på en oppfatning av at skoleledere faktisk har innflytelse på elevenes læring, noe det også er viet et helt kapittel til å få frem. Argumentet er at skoleledelse har en indirekte effekt på elevenes læring, via faktorer som for eksempel lærernes motivasjon og kunnskaper og skolens læringsmiljø (OECD, 2008, s.32). Dokumentet gir uttrykk for en sterk tro på utdanningens mulighet til å forme mennesket. Dette kommer frem blant annet i påstanden om at ledelsesutvikling kan bidra til å *forme* ledernes prestasjoner (OECD, 2008, s.107). Dette til tross for at det innrømmes at det er begrenset med forskning om effekten av skolelederutdanning (OECD, 2008, s.108).

## 4.5 Diskurser

Gjennom arbeidet med de ulike analysene har jeg identifisert 11 diskurser som dokumentene trekker på. I dette kapittelet vil jeg presentere og beskrive disse diskursene.

### 4.5.1 Kompleksitetsdiskursen

Kompleksitetsdiskursen er tydeligst i dokumentenes fremstilling av samfunnet. Det tegnes et bilde av et samfunn som er i rask endring og som byr på mange komplekse utfordringer som må løses. Samfunnet karakteriseres som "*rapidly changing*" (OECD, 2008, s.23). Andre trekk ved samfunnsutviklingen, som for eksempel mulighetene ved det multikulturelle samfunnet, trekkes frem som utfordringer som bidrar til kompleksiteten. Tilstanden er mer kompleks nå enn tidligere, og derfor trenger vi også mer spesialisert kunnskap og verktøy for å hanske med den. Hver enkelt av oss er ikke i stand til å håndtere samfunnets kompleksitet, det kreves både utdanning og aktiv politikk fra myndighetenes side. Dette kommer frem blant annet gjennom hvordan OECD hevdes å være "*at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns*" (OECD, 2008, s.2). Samfunnsborgerne bør føye seg etter ekspertisens råd for at vi sammen skal kunne håndtere dette vanskelige

samfunnet. I denne sammenheng trengs det forskning for å kunne se klart hvordan verden er og for hvordan man best mulig kan hankses med den.

Det komplekse samfunnet bidrar til utfordringer for skolen. I Kvalitet i skolen fremheves det for eksempel at *”rektorjobben er mer krevende og komplisert enn tidligere”* (KD, 2007-2008, s.44). Dette understrekes gjennom de mange kravene til en rektors kompetanse, som blant annet skisseres i Kompetanse for en rektor. Ifølge ISL er det skolelederens jobb å gjøre lærerne i stand til å kunne *”respond to uncertain futures and new challenges”* (OECD, 2008, s.21). De mange faktorene som trekkes frem i ISL som *”svært viktige”* for skoleledelse bidrar til å bygge opp under denne diskursen. De peker mot at det er mange forhold som må tas hensyn til for å håndtere dagens samfunn og dagens skoleledelse.

I tillegg til at samfunnet er komplekst trekker Konkurransesgrunnlaget frem at *”offentlig sektor er kjennetegnet ved å være kompleks”* (Udir., 2008b, s.7). Med dette blir skolen en institusjon innen en kompleks sektor i et komplekst samfunn.

#### 4.5.2 Økonomi/markedsdiskursen

Økonomi og markedsdiskursen kommer til syne i dokumentenes bruk av økonomisk språk, argumenter og tankegang. I dokumentene fremstilles utdanning som et middel for å fremme økonomisk vekst ved hjelp av følgende argumentasjon;

Dagens samfunn innebærer sterk konkurranse mellom landene, og derfor må man fokusere på å utdanne samfunnsborgere som er skikket til å skape de økonomiske verdiene som kan fremme sitt land /sin gruppe av land i denne økonomiske globale konkurransen. Økonomisk vekst blir med dette utdanningens viktigste mål. Dette speiles ved at det er OECD, som en organisasjon med basis i økonomisk samarbeid, som har laget ISL, og slik setter fokus på skolelederutdanning. Skoleledere og deres utdanning er altså viktig for økonomisk samarbeid.

I tillegg skal utdanningen gjennomføres ved effektiv bruk av økonomiske ressurser. Elementer av markedenkning innebærer også at utdanning omtales som en vare som kan selges. I ISL hevdes det at *”school leaders are more and more expected to market their schools efficiently”* (OECD, 2008, s.25). Elever (og deres foresatte) fremstilles som kunder og konsumenter av et produkt. Utdanning blir dermed en vare som selges til samfunnets innbyggere for at de igjen skal bidra til økte økonomiske verdier.

Skolelederutdanning trekkes frem som et kostnadseffektivt tiltak for å bedre skolene. *”Developing the workforce of principals promises to be a highly cost-effective human capital investment (...)”* (OECD, 2008, s.28). Resonnementet går her ut på at bedret skolelederkompetanse vil kunne få innvirkning på mange lærere og elever, og gjennom dette bedre elevenes læringsresultater. Dette vil igjen bidra til å bedre landets økonomiske konkurransedyktighet.

#### 4.5.3 Accountabilitydiskursen

Accountabilitydiskursen fokuserer i hovedsak på resultatansvar. Utdanningsdirektoratet (2008b, s.6) definerer ledelse først og fremst som *”å ta ansvar for at det oppnås gode resultater”*, før ansvaret for andre aspekter som medarbeidere, og måten resultatene oppnås, nevnes. Fokuset på resultatansvar vises også i ISL gjennom vektleggingen av *”accountability for outcomes”* (OECD, 2008, s.24). Desentralisering av oppgaver og beslutningstaking til kommunene og enkeltskolene har ført til at skolelederne har fått mer ansvar. De har både ansvar for hvordan elevene på sin skole presterer, for ressursfordeling innad i skolen og arbeidsgiveransvar i henhold til skolens ansatte. Ansvar presenteres som noe positivt og som med riktig støtte fra andre hold vil kunne gi gode resultater.

Samtidig bringer accountabilitydiskursen med seg skyldplassering om man ikke leverer i henhold til det ansvaret man har. Ansvaret er også begrenset til det å leve opp til de skisserte kravene og innebærer ikke nødvendigvis noen stor grad av frihet. Slik sett er ansvar også forbundet med krav og styring. Ansvar er et tungt ladet begrep som appellerer til den enkeltes oppfatning av det å gjøre en god jobb. Ansvarlighet ovenfor den overordnede part, her staten, som er oppdragsgiver og pengesekk, vektlegges fremfor ansvar overfor, for eksempel, normer og etiske overveielser knyttet til profesjonalitet og elevenes beste. I Konkurransgrunnlaget (2008b, s.7) vektlegges det at *”en leder i en offentlig virksomhet er forpliktet til å oppnå resultater innenfor rammer som folkevalgte har vedtatt”*. OECD (2008, s.25) fremhever også dette gjennom blant annet vektlegging av at *”the school leader bears much of the responsibility for translating policy into improved teaching and learning”*. Skolelederen har altså ansvar for å gjennomføre det politikerne har bestemt, og for at dette skal føre til bedre undervisning og læring. Samtidig påpekes det at utdanningssystemet har blitt stadig mer desentralisert og at skolelederne dermed har mer frihet i sitt arbeid. Allikevel er skoleledelsen ansvarlig for å *”perform according to centrally defined standards and*

*expectations*” (OECD, 2008, s.24). Kanskje kan man si at skoleleder er ansvarlig oppover fremfor nedover i organisasjonen.

#### 4.5.4 Forbedringsdiskursen

Forbedringsdiskursen innebærer et fokus på at alt kan og bør forbedres. Det er ingenting som er godt nok slik det er per dags dato, alt kan bli bedre. Forbedringsdiskursen kommer frem blant annet gjennom selve tittelen på OECD-rapporten, *Improving School Leadership*. I tillegg er det å ”*improve teaching and learning*” et uttalt mål som går igjen i hele rapporten.

Det at ting skal forbedres betyr ikke at det er klart i hvilken retning det skal forbedres eller for hva. Men i de analyserte dokumentene kommer det frem en implisitt oppfatning om at det særlig er prestasjonene og resultatene som skal forbedres, for at dette igjen skal bedre samfunnet. Opprettelse av skolelederutdanningen skal bedre rektorene, og gjennom dette bidra til bedre skoler, elevresultater og kunnskaper. Det tas for gitt at alle er enige om behovet for forbedring, samtidig som fortiden omtales i negative ordelag. Til tross for dette er samfunnet i en prosess av positiv utvikling. Alt er bedre nå enn før, men det må fortsatt bli bedre.

#### 4.5.5 Effektivitetsdiskursen

Effektivitetsdiskursen blir synlig gjennom dokumentenes vektlegging av effektiv skoleledelse, effektive skoler og effektiv undervisning og læring. For eksempel fokuseres det i ISL på *effektiv* skoleledelse, fremfor for eksempel *god* skoleledelse. Dette ser man blant annet i tittelen på kapittel 4, ”*Developing skills for effective school leadership*” (OECD, 2008, s.107). I de norske dokumentene knyttes effektivitet både til effektiv undervisning, effektive lederteam og i form av kostnadseffektivitet. Effektivitet går altså på at skolene har god måloppnåelse og fungerer som de skal, uten unødvendig bruk av verken menneskelige eller økonomiske ressurser. En effektiv skoleleder lever opp til sitt ansvar for elevenes effektive læring og prestasjoner. Effektiviteten er slik knyttet opp mot både ansvar, forbedring og økonomi, og slik også de diskursene som omhandler dette.

#### 4.5.6 Individualitetsdiskursen

I de analyserte dokumentene kommer det også til syne en individualitetsdiskurs. Individet står sterkt i flere sammenhenger. Blant annet står troen på hva individet kan utrette sterkt. Det råder en antagelse om at et individ kan ha innflytelse på en rekke



andre individer og bidra til å styre deres handlinger. Slik er hver person viktig for å bedre skolen og økonomien og å styrke fellesskapet i samfunnet. Dette vises blant annet gjennom vektleggingen av lederen som person. Gjennom å utdanne en skoleleder skal skolen, og dermed samfunnet, bedres. Dette kommer særlig til syne i de norske dokumentene gjennom fokuset på hva rektor skal kunne og gjøre. Det er skolelederen som individ det fokuseres på når Kvalitet i skolen (KD, 2007-2008, s.66) fremhever at *”Rektor skal både motivere og veilede lærerne. Rektor må kunne gjennomføre endringer i skolen. Rektor må også kunne lede oppfølgingen av elevenes resultater, drive vurdering og oppfølging av skolens utfordringer og følge opp regelverket for skolen”*. Samtidig vektlegges det at individet må ha rett utdanning for å kunne gjøre en forskjell. Om individet får den opplæringen den trenger kan det forandre mye.

I tillegg står de individuelle rettighetene sterkt. Både valgmuligheter, retten til å bestemme over eget liv og det å skulle få tilpasset opplæringen til sine individuelle behov er vektlagt i denne diskursen. I ISL fokuseres det blant annet på å *”increase individualisation and personalisation of learning and instruction”* (OECD, 2008, s.25).

#### **4.5.7 Den kollektive diskursen**

Det er en spenning mellom individualiseringsdiskursen og en diskurs preget av et fokus på fellesskap og distribuering av kunnskap, ferdigheter og ansvar. I den kollektive diskursen fremstilles ledelse som en funksjon i en struktur, nemlig en organisasjon. Det er ikke individet i seg selv som spiller noen rolle her, men den rollen den enkelte utfyller i samarbeid med mange andre individer. Dette peker blant annet Kvalitet i skolen (KD, 2007-2008, s.44) på gjennom påstander som at *”utfordringene i skolen kan ikke møtes av dyktige enkeltpersoner alene”*. Det er ikke mulig å utrette noe alene, man trenger støtte fra andre. Dette samarbeidet trekker så i retning av et felles gode. Denne diskursen kommer frem blant annet gjennom vektleggingen av distribuert ledelse og gjennom fokuset på at ledelse krever støtte fra andre hold. I ISL trekkes det frem at *”effective school leadership requires support”* (OECD, 2008, s.43) Videre hevdes det at det er behov for *”new models of more distributed leadership”* (OECD, 2008, s.43). Temaet distribuert ledelse er viet et helt kapittel i ISL. Ifølge OECD (2008, s.27) står fokuset på den enkelte rektoren som leder fortsatt sterkt i OECD-landene, til tross for tanken om at rektorrollen kanskje ikke er passende for å håndtere skolens utfordringer i dagens samfunn.

#### 4.5.8 Demokratidiskursen

Demokratidiskursen bygger på de verdiene som ligger i demokratiet. Dette er blant annet frihet, valgmuligheter, rett til å bli hørt og likestilling. Disse fremstilles som ”det gode”, og som selvfølgelig verdier i vårt samfunn. For eksempel fremheves foreldre og elevers mulighet til å velge skole som noe positivt (OECD, 2008, s.24). Valgmuligheter og medbestemmelse er i tråd med demokratiske verdier. Den demokratiske diskursen fremmer også et skille mellom land som er anerkjent som demokratiske og de som ikke er det. I ISL fremheves det at OECD er et forum for regjeringer i 30 ”demokratiske” land, mens andre land blir omtalt som ”non-member economies” (OECD, 2008, s.2). I tillegg kan man kanskje si at den demokratiske diskursen kommer frem i vektleggingen av lokal autonomi og valgmuligheter. Ifølge ISL krever desentralisering og økt autonomi at skoleledere må ”engage more in communication, co-operation and coalition building” (OECD, 2008, s.23). Det hevdes her at det handler om ”empowerment” og at flere får være med på de bestemmelsesprosessene som har med deres egen hverdag å gjøre. Kompetanse for en rektor (2008c, s.2) vektlegger dessuten ”demokratisk” som et ønsket trekk ved en leder.

#### 4.5.9 Danningsdiskursen

Danningsdiskursen innebærer at det ikke er bare elevenes prestasjoner og kunnskaper i rent målbare fag som er viktige, men at utdanning også skal utvikle eleven til en selvstendig tenkende medborger. I ISL nevnes det ett sted at det nye kunnskapssamfunnet kommer med ”new demands for learning and new expectations of citizenship”, og at utdanningssystemet derfor må endres for å gjøre ungdommen klar til å møte ”the challenges of tomorrow” (OECD, 2008, s.21). Om man tolker ordet ”citizenship” til å innebære medborgerskap kan man forstå dette en del av en danningsdiskurs. Det hevdes også at en suksessrik skoleleder ”try to improve achievement and well being of children” (OECD, 2008, s.20). Dette viser et fokus på barnet i seg selv, ikke bare i hvilken grad det oppnår de skisserte læringsmålene. Danningsdiskursen innebærer også et mål om livslang læring. Lærings skjer hele livet, ikke bare i en institusjon som skolen og for å oppnå skisserte mål. I ISL hevdes det at ”schools must lay the foundations for lifelong learning” (OECD, 2008, s.20). Slik sett skal skolen tilrettelegge for at eleven skal kunne lære også utenom skolen. Denne diskursen står i en form for motsetningsforhold til mer instrumentelle syn på utdanning, for eksempel utdanning for økonomisk gevinst.

#### 4.5.10 Kunnskapsdiskursen

Dokumentene preges også av en kunnskapsdiskurs. Det er en utbredt tro på at det vi i dag har tilegnet oss av kunnskap gjennom vitenskapelig fremgang vil kunne bidra til å forbedre samfunnet. Kunnskap skal bidra til endring av atferd og handling, og slik endre samfunnet. Referanser til vitenskapelige undersøkelser brukes dessuten i dokumentene for å legitimere foreslåtte tiltak og bestemmelser. Om skolelederne får mer kompetanse i form av kunnskap, ferdigheter og holdninger, vil dette kunne bidra til å endre skolens praksis. Dette viser også en sterk tro på kausalitet; innfører man et tiltak vil dette føre til et forutsett resultat. Denne troen på vitenskap og kausalitet går igjen som et generelt trekk i dokumentene. I tillegg hersker det en tro på at det å bedre skolelederutdanningen vil kunne bedre samfunnet, nettopp gjennom det at befolkningen vil få mer kunnskap gjennom bedre utdanning. Kunnskap er altså nøkkelen til å håndtere det skisserte komplekse samfunnet vi lever i, og til å nå de mål og ønsker som er rådende i samfunnet i dag. Kunnskapsdiskursen ser man også gjennom vektleggingen av, og troen på, effekten av skolelederutdanning. Kunnskapsdiskursen sees for eksempel i ISL som hevder at *”evidence shows that leadership development can contribute to shape the performance of leaders”* (OECD, 2008, s.107). I tillegg vektlegges læring og kunnskapsutvikling som en viktig del av den daglige praksisen i skolen, også hos de som er ansatt for å lære bort. Kanskje kan man si at det har vært et skifte fra en mer praksisdominert diskurs til denne vitenskapelige kunnskapsdiskursen innenfor skoleledelse. Der norske rektorer tidligere var påkrevd å ha undervisningskompetanse for de klassetrinnene han eller hun var rektor for, samt minst tre års arbeidserfaring fra skolesektoren, er det nå økende krav til at de skal ha skolelederutdanning

#### 4.5.11 Resultatdiskursen

Resultatdiskursen innebærer at man innen utdanningssektoren har fokus på mål fremfor middel. Det viktigste er hva som kommer ut av arbeidet i skolen, ikke læringsprosessen i seg selv. Resultatdiskursen kobler seg opp til mange av de andre diskursene. Resultatene er det som skal måles, det man er ansvarlig for og det som skal forbedres. Fokuset på resultater kommer til uttrykk på ulike måter i møtet med de andre diskursene. For eksempel vil læringsresultatene innen en kompleksitetsdiskurs fungere som en pekepinn på i hvilken grad vi er i stand til å takle det utfordrende samfunnet. Innen en økonomi/markedsdiskurs betyr en skoles gode resultater økt konkurransedyktighet, mer penger til samfunnet og personlig gevinst i form av fordeler

på et arbeidsmarked. Ansvarlighetsdiskursen gir på sin side læringsresultatene betydning i form av tegn på om skolelederen klarer å leve opp til det ansvaret han eller hun har eller ikke. De fleste av de skisserte diskursene kan slik knyttes opp mot en resultatdiskurs. Unntaket er dannelsesdiskursen, der et resultatfokus kan sies å være i strid med vektleggingen av læringens egenverdi for utvikling av mennesket. Kanskje kan man si at vektleggingen av ulike former for resultater eller prestasjoner kommer til uttrykk som ulike mål med opprettelsen av skolelederutdanning, i tillegg til utdanning generelt.

I tillegg til at resultatdiskursen kan knyttes til de andre diskursene, kommer den også klart frem i analysen av dokumentene som fokuserte på ordtelling. Ordet brukes relativt ofte i forhold til andre talte ord. I de utvalgte delene av Kvalitet i skolen brukes ”resultat” 24 ganger, og til sammen 22 ganger i de to Udir.-tekstene. Ordet brukes både i sammen med ordene ”faglig”, ”elev”, ”skole” og ”læring” og knyttes også til ord som ”styring” og ”orientering”. I ISL brukes ordet ”*performance*” i tilknytning til læringsresultater og elevene og skolens prestasjoner og i de første to kapitlene er ordet nevnt 62 ganger, og da særlig i sammenhengene ”school performance” og ”student performance”.

Resultatfokuseringen er underliggende i flere av de ulike aspektene ved skoleledelse som trekkes frem i tekstene. I Kvalitet i skolen fremheves for eksempel rektorenes evne til ”*vurdering av skolens praksis og resultater*” (KD, 2007-2008, s.44). Resultatfokuset underbygges videre i Kompetanse for en rektors vektlegging av ”*elevenes læringsresultater og læringsmiljø*” som det viktigste kompetanseområdet for en rektor (Udir., 2008c, s.1). Videre trekkes det frem at en leder skal ”*vise sterk resultatorientering*” (Udir., 2008c, s.3).

## 5. Drøftning

---

Jeg har identifisert en rekke diskurser som er som konstituerende for rektorskolen, gjennom å være tilstede i dokumentene som ligger til grunn for dette utdanningstilbudet. Det er mange aspekter ved disse diskursene som med fordel kan drøftes nærmere. I det kommende kapittelet vil jeg sette de skisserte diskursene inn i en større kontekst av utdanningspolitiske strømninger og drøfte dem opp mot teorier om utviklingen av internasjonal utdanningspolitikk.

### 5.1 Styrkeforholdet mellom diskursene

De elleve diskursene i de analyserte dokumentene har ulik styrke og klarhet. Noen diskurser kommer tydeligere frem enn andre, i tillegg til at de ulike diskursene også kan synes å være på ulike nivåer. Flere av diskursene legger seg også inntil hverandre. Med dette styrker enkeltdiskurser hverandre og skaper det man kan kalle en hegemonisk definisjonsmakt. I den følgende delen vil jeg ta for meg diskursene og drøfte deres plass i de analyserte dokumentene.

#### 5.1.1 Danningsdiskursen

Av de mindre tydelige diskursene er det danningsdiskursen som er svakest. At danningsdiskursen står svakt kan sees i sammenheng med debatten mellom danning og utdanning. Dette kan igjen sees i lys av utdanningssystemets ulike målsetninger. Alfred O. Telhaug (2005, s.84) skisserer fire hovedoppgaver for norsk grunnskole. Skolen skal for det første ivareta en *bevissthets- og identitetsutdanning*. Dette innebærer et kulturelt motiv om å skape og ivareta en nasjonal felles kultur (Telhaug, 2005, s.85). For det andre har skolen en *sosial oppgave*. Skolen skal bidra til sosial integrasjon (Telhaug, 2005, s.86). Den tredje hovedoppgaven for grunnutdanningen er *politisk dannelse* (Telhaug, 2005, s.90). Her skal elevene dannes til å bli gode medborgere og samfunnsborgere. Det fjerde motivet for norsk grunnutdanning er det *instrumentalistiske motivet* (Telhaug, 2005, s.91). Utdanningen får her et nyttepreget og økonomisk perspektiv og elevenes skolegang skal gi avkastning for samfunnet. Ifølge Telhaug (2005, s.91) preges skoletenkningen i nyere tid av dette instrumentalistiske motivet. Danningsdiskursen kan knyttes til de tre første oppgavene Telhaug nevner. Det at danningsdiskursen er såpass svak i de analyserte tekstene er i tråd med Telhaugs

påstand om at det er det instrumentalistiske motivet som står sterkest i dagens utdanningspolitikk.

### **5.1.2 Kunnskapsdiskursen som underliggende premiss**

En diskurs som kan sies å være et premiss for politikken i dokumentene er kunnskapsdiskursen. Kunnskapsdiskursen innebærer en tro på kunnskapens og vitenskapens makt kombinert med en tro på kausalitetsforhold. Ved å øke skoleledernes kunnskaper skal praksisen til både skolelederne og skolene for øvrig endres. Dette skal igjen føre til bedre læringsresultater hos elevene, og slik bidra til et mer konkurransedyktig samfunn. Uten kunnskapsdiskursens etablering av en slik tro vil ikke dokumentene ha noe makt, ettersom kunnskap presenteres som nøkkelen til å løse de problemene kompleksitetsdiskursen skisserer.

Troen på kunnskapens makt, og på at kunnskap skal bidra til økt økonomisk konkurransedyktighet, som vi finner i de analyserte dokumentene, henger sammen med ideene om kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomien. Den grunnleggende troen på kunnskapens betydning kommer frem gjennom at både økonomien og samfunnets organisering i dag bygger på nettopp kunnskap. Dette er noe også Ball (1998, s.122) trekker frem gjennom det han kaller den nye konsensus; det stilles ikke lengre spørsmålsteget ved ideene om kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomien. Med dette kan man si at den kunnskapsdiskursen jeg har identifisert i de analyserte dokumentene også er å finne som et grunnleggende premiss i samfunnet generelt.

En kunnskapsdiskurs var forventet å finne i dokumenter som omhandler utdanning. At kunnskap er betydningsfullt er et nødvendig underliggende premiss for i det hele tatt å skulle satse på utdanning. Det samme gjelder også forbedringsdiskursen. Behovet for forbedring er sentralt som argument i politiske prosesser, da identifisering av et forbedringsbehov baner vei for handling. Slik sett er det ikke så overraskende at disse to diskursene er tydelige i de analyserte dokumentene.

### **5.1.3 Økonomisk kolonialisering av utdanningspolitikken**

Ifølge Ball (1998, s.122) fungerer konseptene "læringsamfunnet" og "kunnskapsøkonomien" som symboler på hvordan økonomisk politikk koloniserer utdanningspolitikken. Dette kommer også til syne i de analyserte dokumentene. Aller klartest kommer denne økonomiske kolonialiseringen frem gjennom økonomi/markedsdiskursen. Denne diskursen er ikke veldig eksplisitt uttalt i de

analyserte dokumentene, men den er til stede gjennom blant annet antagelsene om at utdanning er viktig for utviklingen av landenes økonomiske utvikling. Økonomi/markedsdiskursen er slik sett illustrerende for utviklingen av utdanningspolitikken.

Markedstenkningen vinner terreng innen nye områder, blant annet innen utdanningssektoren. Ifølge Blichfeldt (2007, s.418) har det siden 1980-tallet utviklet seg en ny styringsfilosofi for offentlig sektor. Blichfeldt hevder at *”markedslogikken ble dominerende med vekt på konkurranse og «bestiller – utfører» prinsippet”*. Dette speiles i hvordan skolelederne i de analyserte dokumentene fremstilles som ansvarlige for å skulle levere den varen som blir bestilt av både staten, foreldre og elever, nemlig best mulig læringsresultater. Blichfeldt (2007, s.423) trekker frem det udiskutable ved sammenhengen mellom økonomi og kunnskap; *”økonomismen og markedets forrang synes etter hvert å snike seg inn som samtidens doxa; antagelser, forventninger og praksiser vi ikke stiller spørsmålstegn ved”*. Dette stemmer godt overens med den økonomi/markedsdiskursen jeg har identifisert, ettersom markedsaspektet ved utdanning heller ikke problematiseres i de analyserte dokumentene. Fairclough (i Jørgensen og Philips, 1999, s.84) trekker frem *”marketization of discourse”* som et ledd i den samfunnsmessige utviklingen i senmoderniteten. Dette innebærer at markedsdiskurser er i ferd med å kolonisere offentlige institusjoners diskursive praksiser. Dette samsvarer med identifikasjonene av hvordan en økonomi/markedsdiskurs ligger til grunn for rektorskolen i de politiske dokumentene jeg har analysert.

Nettopp det at vektleggingen av markedet og økonomien fremstår som en ny konsensus, eller som samfunnets doxa, kan kanskje forklare hvorfor økonomi/markedsdiskursen ikke er så uttalt i dokumentene. Diskursen har fått såpass godt feste innen utdanningssektoren at den ikke trenger å kjempe om sin plass i dokumentene gjennom argumentasjon eller gjennom å trekke frem den økonomiske målsetningen rent eksplisitt. Om man ser på økonomi/markedsdiskursen i sammenheng med det Telhaug (2005) kaller utdanningens instrumentelle formål, kan det se ut som om økonomi/markedsdiskursen kjemper om plass med danningsdiskursen. Der økonomi/markedsdiskursen fremhever utdanning for samfunnets økonomiske fremgang, fremhever danningsdiskursen læringens egenverdi. I de analyserte dokumentene står danningsdiskursen svakt, mens økonomi/markedsdiskursen står desto sterkere. De

politiske dokumentene gjenspeiler dermed den utviklingen Telhaug (2005) mener foregår i dagens utdanningssystem.

#### **5.1.4 Kunnskapsøkonomidiskurs**

Troen på kunnskapsøkonomien kommer frem på flere måter. Rizvi og Lingard (2006, s.255) beskriver en kunnskapsøkonomidiskurs som en ny diskurs for utdanningsstyring. Denne diskursen er bygget opp av elementer som; strategisk planlegging, kostnadseffektivitet, menneskelig ressursplassering, konkurranse og valgmuligheter, optimalisering av informasjonsteknologi, prestasjonsstyring og accountability.

I de analyserte dokumentene trer accountabilitydiskursen, resultatdiskursen og effektivitetsdiskursen frem som de tydeligste diskursene. Disse diskursene går igjen i alle de analyserte dokumentene. Spesielt resultatdiskursen virker å kunne koble seg opp mot mange av de andre diskursene, noe som også bidrar til å gi den styrke. Accountability-, resultat- og effektivitetsdiskursen overlapper med Rizvi og Lingards vektlegging av accountability, prestasjonsstyring og kostnadseffektivitet. Slik sett inngår de identifiserte diskursene som byggesteiner i det Rizvi og Lingard kaller kunnskapsøkonomidiskursen. Også økonomi/markedsdiskursen kan knyttes til en kunnskapsøkonomidiskurs, ettersom det er det økonomiske målet med utdanning som vektlegges.

Til tross for at flere av de identifiserte diskursene kan knyttes opp mot en kunnskapsøkonomidiskurs, har jeg identifisert dem som selvstendige diskursen i de analyserte dokumentene. Dette fordi de alle har sine særtrekk som gjør at de skiller seg fra hverandre. Selv om diskursene har sine særtrekk og endrer meningsinnhold alt etter hvordan de kobles sammen, kan man si at de diskursene som kan knyttes til en bredere kunnskapsøkonomidiskurs er med på å bygge opp under hverandre og skape et hegemoni.

#### **5.1.5 Kunnskapsøkonomi som hegemonisk diskurs**

Jacob Torfing (1999, s.101) definerer hegemoni som "*(...) the expansion of a discourse, or set of discourses, into a dominant horizon of social orientation and action.*" Hegemoni bidrar videre til å "*provide credible principle upon which to read past, present and future events and capture people's hearts and minds*" (Howarth og Torfing, 2005, s. 15). Når diskurser får hegemoni innen et felt, vil agentene innen dette feltet trekke på de samme diskursene i deres forståelse av hvilke praksiser, ideer, verdier og



posisjoner som utgjør det normale, det gode og det sanne. Et *hegemonisk prosjekt* er en diskurs, eller et sett av diskurser, som forsøker å utvide seg innen et felt for å få hegemoni gjennom hegemoniske kamper med andre diskurser.

Når flere av de identifiserte diskursene synes å kunne bygge opp under hverandre, slik effektivitetsdiskursen, økonomi/markedsdiskursen, resultatdiskursen og accountabilitydiskursen gjør, kan det sies at disse går sammen som et sett av diskurser om å danne et hegemoni. Det jeg har kalt kunnskapsøkonomidiskursen kan være et uttrykk for et hegemonisk prosjekt. Nettopp de diskursene som kan knyttes opp mot de verdiene og betydningene som er knyttet til kunnskapsøkonomien kjemper om å få enerett på å definere den virkeligheten som ligger til grunn for rektorskolen. Med dette blir for eksempel kunnskapens betydning for økonomien og viktigheten av effektiv oppnåelse av gode målbare læringsresultater sett på som normen for utdanningen.

Jørgensen og Philips (1999, s.61) hevder at en *hegemonisk intervensjon* foregår ved at betydning fastlåses på tvers av diskurser som ”*antagonistisk støder sammen*”. At diskurser antagonistisk støter sammen betyr, i henhold til diskursteori, at det er konflikt mellom diskursene som resulterer i at ulike betydninger av et fenomen eller begrep forhindrer hverandre. Ved en hegemonisk intervensjon undertrykkes andre forståelser av et fenomen eller begrep til fordel for én betydning eller måte å forstå ting på (Jørgensen og Philips, 1999, s.61). Ifølge Jørgensen og Philips (1999, s.61) har en hegemonisk intervensjon lyktes om det bare er én diskurs som dominerer der det tidligere har vært en konflikt. Ved hegemoni er det ett synspunkt som får overherredømme over de andre synspunktene (Jørgensen og Philips, 1999, s.15).

I de dokumentene jeg har analysert kan en diskurs om utdanning for økonomisk gevinst sies å antagonistisk støte sammen med en diskurs der dannelsingsaspektet ved utdanningen vektlegges. Det ser ut som at kunnskapsøkonomidiskursen har enerett på å definere viktigheten av utdanningen i de analyserte dokumentene, da dannelsesdiskursen virker svak, mens de diskursene som kan knyttes til kunnskapsøkonomien er desto sterkere. Utdanningens formål sees i lys av kunnskapsøkonomiske perspektiver, og alternative forståelser av skolens formål, som for eksempel dannelsesperspektivet, viker plass.

### **5.1.6 Ulike diskursordener**

”Diskursorden” er et begrep som stammer fra Faircloughs kritiske diskursanalyse og kan defineres som ”*en kompleks og modsætningsfylt konfigurasjon af diskurser og*

*genrer inden for samme sociale område eller institusjon*” (Jørgensen og Philips, 1999, s.147). Innenfor en diskursorden vil altså ulike diskurser konkurrere om å fylle samme område, institusjon eller virksomhet med mening. Hva som defineres som en diskursorden kan variere i henhold til hvilket nivå man legger analysen på.

De ulike diskursene jeg har identifisert i dokumentene kan sies å tilhøre samme diskursorden fordi de alle kan knyttes til skolelederutdanning. Om skolelederutdanning defineres som en diskursorden, kan man si at alle de identifiserte diskursene konkurrerer om å fylle dette området med mening. Hva som skal være det viktigste formålet med skolelederutdanning vil for eksempel variere i henhold til hvilken diskurs man setter i sentrum. Samtidig kan diskursene knyttes til ulike aspekter ved skolelederutdanningen. For eksempel kan både den kollektive diskursen og individualitetsdiskursen knyttes til ledelse som fenomen i seg selv. Disse diskursene er dermed ikke spesifikke for en utdanningskontekst. Som Jørgensen og Philips (199, s.147) påpeker, kan en diskursorden være knyttet til en bestemt institusjon, men den kan også gå på tvers av institusjoner. Kanskje kan man kalle ledelse en diskursorden, der den kollektive diskursen og individualitetsdiskursen utgjør konkurrerende diskurser. Ledelse er i så fall en diskursorden som går på tvers av institusjoner og sosiale områder, den finnes både innen skoleledelsesfeltet og andre felt.

Det kan virke som det ikke bare er ulike diskurser, men også ulike diskursordener som ligger til grunn for opprettelsen av rektorskolen. Ifølge Jørgensen og Philips (1999, s.147) kan ulike diskursordener fungere samtidig side om side innenfor en institusjon. Dermed kan man si at ledelse som diskursorden er en av flere diskursordener innen det feltet som de analyserte dokumentene er en del av. En annen diskursorden omhandler utdanningens formål og innen denne ordenen er for eksempel dannings- og kunnskapsøkonomidiskursen mer relevant.

Slik sett konkurrerer nødvendigvis ikke de to ledelsesdiskursene om å definere det samme området som accountability-, effektivitets- eller danningsdiskursen gjør. En individorientert ledelsesdiskurs kan dermed eksistere side om side med en økonomi/markedsdiskurs innenfor skolelederutdanningen, uten at de to diskursene utelukker betydninger fra hverandre. Om de ulike diskursene som er identifisert i dokumentene tilhører forskjellige diskursordener er det ikke nødvendigvis slik at *alle* diskursene kjemper mot hverandre. I tillegg til kamp mellom ulike diskurser kan det

være formålstjenelig å forstå skolelederutdanning som et felt hvor også flere ulike *diskursordener* kjemper om definisjonsmakt.

### 5.1.7 Demokratidiskursen

Demokratidiskursen er en lite eksplisitt uttalt diskurs i de analyserte dokumentene. Til tross for at den er lite synlig i dokumentene ligger den under som et grunnleggende premiss. De verdiene som knyttes til demokrati blir implisitt fremhevet som ”det gode” i dokumentene, blant annet gjennom vektlegging av valgmuligheter, gjennom for eksempel elevenes og foreldrenes mulighet til å velge skole. Også det at det kun er land som kan sees som ”demokratier” som får være med i OECD støtter opp under dette inntrykket. I ISL er OECD beskrevet som et unikt forum der 30 *demokratier* arbeider sammen for å løse økonomiske, sosiale og miljømessige utfordringer ved globaliseringen (OECD, 2008, s.2). Her er ”land” synonymt med ”demokratier”. Land som vil være med i OECD må være demokratiske, mens de landene som ikke er med ikke nødvendigvis oppfyller dette kravet.

Det er mulig å se på demokratipremisset som en form for posisjonering. Når det i kunnskapssamfunnet med kunnskapsøkonomien konkurreres mellom landene ved hjelp av kunnskap, og OECD er til for å fremme samarbeid mellom sine medlemmer kan man spørre seg om hvem det skal konkurreres mot. Kanskje kan man si at det blir en form for konkurranse mellom de demokratiske landene og de landene som ikke fullt ut sverger til denne styreformens. Dale (1999) beskriver OECD som en politisk aktør som bidrar til å spre sin politikk gjennom å sette dagsorden. Ifølge Lingard og Rizvi (2005, s.248) er medlemskap i OECD begrenset av prinsippet om at landene må bekjenne seg til markedsøkonomien og til en pluralistisk form for demokrati. Gjennom dette kan man kanskje si at organisasjonen også til en viss grad sprer politikk, eller i det minste politiske prinsipper, ved hjelp av det Dale (1999, s.13) kaller standardisering. Dette innebærer at organisasjonen krever tilslutning til visse prinsipper, som for eksempel demokrati og markedsøkonomi av medlemslandene. Når OECD beskriver seg selv som en gruppe likesinnede land, er oppslutning til demokrati altså et av likhetstrekkene.

Selv om demokratidiskursen ikke kommer så sterkt frem rent eksplisitt i de analyserte dokumentene betyr ikke dette at den ikke har stor innflytelse på feltet. Tanker om demokrati gjennom utdanning er utbredt til tross for at det ikke er skjenket stor plass i dokumentene til grunn for rektorskolen. Demokrati er i tillegg knyttet til utdanning

gjennom å bli oppfattet som en allmenn rettighet i demokratiske samfunn (Fevolden og Lillejord, 2005, s.25).

## **5.2 Global og nasjonal utdanningspolitikk**

Det at de identifiserte diskursene er å finne i både de norske dokumentene og i OECD-dokumentet er med på å illustrere globaliseringen av utdanningspolitikken. De samme tendensene er å finne i utdanningspolitikken på tvers av landegrensler (Henry et al., 2001, s.3).

Til tross for enkelte ulikheter når det gjelder vektlegging av diskursene i de norske dokumentene og i OECD-dokumentet er det likhetene som er tydeligst. De aller fleste av de identifiserte diskursene er å finne i alle de analyserte dokumentene. De norske dokumentene bruker dessuten OECD-dokumentet til å styrke legitimiteten i sitt eget budskap. Jeg vil i den følgende delen drøfte hvordan OECDs spredning av politikk kommer frem gjennom de identifiserte diskursene.

### **5.2.1 OECD som utdanningspolitisk aktør**

Når OECD har som mål å fremme økonomisk samarbeid og utvikling, betyr dette at de har som en av sine fremste oppgaver å gi medlemslandene råd om hvordan landenes politikk bør utøves på ulike områder (Elstad og Sivesind, 2010, s.20). Som vist har OECD ingen formell autoritet over sine medlemsland, men styrer ved gjennom agendasetting og konsensusbygging hos medlemslandene (jfr. del 2.2.2.2).

De hegemoniske diskursene jeg har identifisert i dokumentene kan sees som en måte OECD skaper konsensus om utdanningspolitikk. De sprer dermed den politikken og de prinsippene som er sentrale for organisasjonen. Særlig sentralt her er hvordan OECD tegner et bilde av samfunnet som bidrar til å legitimere OECDs egen eksistens. Kompleksitetsdiskursen tegner et bilde av et samfunn som er vanskelig å håndtere. I dette samfunnet er det derfor behov for ekspertise, og OECD fremstiller seg selv og sin forskning som den ekspertisen som trengs for at medlemslandene skal håndtere den komplekse verden vi lever i. Det er behov for OECD som et rådgivende organ.

I lys av diskursteori kan man med dette se hvordan kompleksitetsdiskursen fastlegger betydningen innenfor sitt domene. I henhold til diskursanalytisk terminologi kan man si at kompleksitetsdiskursen utelukker de andre mulige diskursene som finnes i den

diskursorden samfunnet som sosialt område utgjør. I stedet for å fokusere på hvilke muligheter dagens samfunn byr på, gjennom det man for eksempel kunne kalt en mulighetsdiskurs, er det problemene og det vanskelige som kommer frem. Dette utelukker andre betydninger og forståelser av hvordan dagens samfunn er.

Kompleksitetsdiskursen kan dermed sies å ha en funksjon som en form for underbyggende argument i de politiske dokumentene. Det dannes et bilde av en kompleks og vanskelig verden full av utfordringer som må løses. Kompleksitetsdiskursen fungerer som et premiss for den politikken dokumentene argumenterer for. Ved at det er det vanskelige og komplekse samfunnet som beskrives, skapes det et behov for hjelp til endring og gjennomtenkte løsninger. Det er nettopp slike løsningene både den norske regjeringen og OECD hevder å komme med gjennom sine tiltak for å bedre skoleledelsen, og gjennom dette også forbedre elevenes læring og samfunnet generelt.

Man kan spørre seg i hvilken grad OECD kommer med svar på et behov eller om de også definerer behovet selv. ISL påstår at skoleledelse har blitt en politisk prioritet innen OECD-land og andre land det samarbeides med (OECD, 2008 s.19). Dette sies å være fordi skoleledelse spiller en nøkkelrolle i det å forbedre klasseromspraksis, skolepolitikk og sammenheng mellom enkeltskoler og verden utenfor. Man kan spørre seg om dette stemmer overens med virkeligheten. Er det slik at fokuset på skoleledelse kom først i medlemslandene og så i OECD etterpå? Eller har fokuset hos OECD kommet først, og så spredt seg til medlemslandene? OECD vil ha det til at fokuset kom først i praksis i enkeltlandene. Med dette begrunner de sine anbefalinger i at deres arbeid og anbefalinger er noe det er behov for i praksis. Når OECD påstår at skoleledelse er en politisk prioritet kan man spørre seg om ikke dette er en selvoppyllende påstand. OECD er jo med på å sette agendaen for debattene i sine medlemsland. Når OECD sier at noe er en prioritet, vil det også ha større sjanse for å bli det hos medlemslandene. Kanskje gjelder ikke dette bare fremstillingen av skoleledelse. Det kan gjelde på flere områder, eksempelvis fremstillingen av samfunnet gjennom kompleksitetsdiskursen. OECD skaper en oppfattelse av hvordan samfunnet er, og dermed også hvordan samfunnet blir i praksis. En kritisk lesning av ISL fører altså til at man kan stille spørsmål om OECD både definerer behovene og utfordringene i dagens samfunn og skisserer løsningene for å håndtere disse utfordringene. Dette kan forstås i

sammenheng med det Ball (1998, s.124) kaller ”policy magic”<sup>11</sup>. Kompleksitetsdiskursen er med på å skissere et behov som OECD, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet sitter med nøkkelen til å fylle.

Ved å vurdere kompleksitetsdiskursen i sammenheng med kunnskapsdiskursen er det tydelig at disse forsterker hverandre. Fordi vi har et så komplekst samfunn er det viktig med kunnskap for å kunne håndtere det. Ettersom det er troen på at OECD sitter på den kunnskapen som skal til for å håndtere det komplekse samfunnet er også kunnskapsdiskursen et viktig premiss for OECDs arbeid. Kunnskapsdiskursen er dermed et premiss for OECDs makt, ettersom det er på grunnlag av troen på den forskningen og den kunnskapen OECD har at OECD gir råd til sine medlemsland, og slik sprer sin politikk. Med dette er kunnskapsdiskursen og kompleksitetsdiskursen bundet tett sammen som premisser for selve budskapet i OECD-dokumentet, og dermed også de norske dokumentene som ligger til grunn for rektorskolen.

### **5.2.2 Nasjonalt versus internasjonalt - individuell vs. distribuert ledelsesdiskurs**

Selv om mange av de samme diskursene finnes i både de norske dokumentene og ISL betyr ikke dette at vi kan trekke den slutningen at den norske politikken kommer fra OECD. Som et av medlemslandene i OECD er Norge også med på å påvirke politikken. I tillegg blir den nasjonale politikken tilpasset norske forhold og norsk tradisjon. Samtidig viser mine resultater at opprettelsen av rektorskolen er i tråd med flere internasjonale politiske strømninger på feltet.

Resultatene viser også at det er momenter som er spesielle for den norske konteksten. Det nasjonale særpreget kommer best frem i de analyserte dokumentene gjennom det jeg har identifisert som en ledelsesdiskursorden. Den kollektive diskursen og dens motstykke, individualitetsdiskursen, er de diskursene som kommer mest ulikt til uttrykk i de norske dokumentene og OECD-dokumentet. Der den individuelle diskursen står sterkt i de norske dokumentene er det den kollektive diskursen som er tydeligst i ISL. Dette samsvarer med det Valle (2006) fant i sin diskursanalytiske studie. Valle trekker frem at det innen norsk utdanningspolitikk er en individualistisk orientering når det gjelder skoleledelse, mens internasjonale studier preges av et ”kollektivt perspektiv”. Norge er altså i utakt med andre land når det gjelder skolelederpolitikk (Valle, 2006,

---

<sup>11</sup> Jfr. Punkt 2.2.

s.253). Det ser ut til at dokumentene som ligger til grunn for opprettelsen av rektorskolen viderefører dette skillet.

Fevolden og Lillejord (2005, s.141) påpeker at alle nyere definisjoner av skoleledelse ser på ledelse som handlingsvalg og gode samhandlingsprosesser fremfor personlige egenskaper hos individer. Nyere forskning vektlegger verdien av det å distribuere ledelsen i hele organisasjonen for å forbedre undervisningen (Fevolden og Lillejord, 2005, s.141). Til tross for dette hevder Fevolden og Lillejord at det er en tendens til å overdrive troen på lederens evne til å påvirke hendelser. Kanskje er det også dette vi ser i Norge. Det er rektoren som skal utdannes gjennom rektorskolen for å påvirke hele sin skoles resultater. I ISL (OECD, 2008, s.18) påpekes det at ”principalship”, eller det å ha en rektor, passer inn under et industrielt skolesystem, noe som fremstår som uønsket i henhold til målsetningene med dagens skole.

Valle (2006) innrømmer at det er uklart hvordan man skal forstå skillet mellom norsk og internasjonal skolelederpolitikk. Han hevder at det kan se ut som om Norge forventes å ”gå i en annen takt enn land vi ellers sammenligner oss med” (Valle, 2006, s.253). Valle (2006, s.257) foreslår at skepsisen mot et distribuert perspektiv på skoleledelse kan springe ut fra et politisk ønske om en tydelig ansvars- og oppgavefordeling i den norske skolen.

### **5.3 Styringsverktøy i utdanningssektoren**

Det at accountabilitydiskursen og resultatdiskursen trer frem som noen av de klareste diskursene i de analyserte dokumentene kan forstås i lys av de tilnærmingene til statlig styring som har vært rådende innen offentlig sektor de siste tiårene. Jeg vil i den følgende delen sette disse to diskursene inn i et styringsteoretisk perspektiv.

#### **5.3.1 New Public Management**

Gjennom troen på kunnskapsøkonomien og med markedskreftenes inntreden i offentlig sektor har også NPM vokst frem som en sentral styringsmekanisme innen det offentlige. NPM innebærer implementering av markedsinspirerte reformelementer inn i styringen av offentlig sektor (Roald, 2010, s.78). Som vist tidligere trekker Tolofari (2005, s.75) frem markedstenkning, privatisering, managerialisme, prestasjonsmåling og accountability som sentrale kjennetegn ved NPM. Flere av disse elementene er også sentrale i de diskursene jeg har identifisert.

Tolofari (2005, s.85) hevder at endringer i rektorrollen er en av de strukturelle endringene i utdanningssystemet som følge av NPM. Rektor fungerer mer som det som på engelsk kalles ”manager”, en form for forretningsfører med behov for ferdigheter innen økonomi og tid til å forme skolens prestasjoner og ansikt utad. De strukturelle endringene kan finnes igjen i de analyserte dokumentene. Blant annet fant jeg gjennom kategoriseringslesningen av dokumentene at skolelederens oppgave deles inn i to roller, den administrative og den pedagogiske. Det administrative aspektet ved skolelederrollen ble trukket frem som en av årsakene til at skolelederne nå har en komplisert jobb, og derfor trenger kompetanseheving. NPM-tankegangen vises også gjennom vektleggingen av skoleledelsens ansvar for sine elevers resultater og for å sette både sin skole og utdanningssektoren som helhet i et godt lys. Dette kommer frem både gjennom accountabilitydiskursen, resultatdiskursen, effektivitetsdiskursen og økonomi/markedsdiskursen samt gjennom direkte sitater fra de ulike dokumentene. For eksempel står det i Kvalitet i skolen (KD, 2007-2008, s.46) at ”forvaltning av økonomiske ressurser er en viktig del av skolelederjobben”, mens det i ISL påpekes at ”the workload of school leaders has expanded and intensified as a result of increased school autonomy and accountability for learning outcomes” (OECD, 2008, s.15).

Som vist i analysen setter OECD (2008, s.25) implementeringen av NPM i skolen i sammenheng med et ønske om å styrke utdanningssystemet og forbedre elevenes læring. ISL virker å forbinde NPM med positive resultater for skolen. Dette står i motsetning til Elstad og Sivesind (2010) sin påstand om at bruken av NPM i utdanningssektoren er på tilbakegang.

### **5.3.2 Accountability og resultatfokusering som styringsverktøy**

Langfeldt og Birkeland (2010, s.83) identifiserer accountability som en av de ledende styringsdiskursene innen norsk utdanningssektor og Tolofari (2005, s.88) trekker frem resultatfokusering som nøkkeloppgaven for skoleledere i dag. Av de diskursene jeg har identifisert i de analyserte dokumentene er det nettopp accountabilitydiskursen og resultatdiskursen som er aller tydeligst.

Accountability-systemer brukes for å kontrollere det som skjer innen enkeltskolene som et ledd i kvalitetssikringen av sektoren (Rasmussen, 2004, s.85). Det er definert eksterne mål, både når det gjelder elevkunnskaper, brukerundersøkelser og, som det kommer frem i ”Kompetanse for en rektor”, krav til skolelederen selv. Skolelederen er ansvarlig



for at skolen oppnår disse forhåndsgitte målsetningene. Det at accountability- og resultatdiskursen er såpass dominerende i de analyserte dokumentene kan få flere ulike konsekvenser.

Vektleggingen av målstyring og accountability-systemer kan kobles til kompleksitetsdiskursen. Rasmussen (2004, s.79) hevder at målstyringen er ”*det politiske systems forsøg på at tøjle uddannelsessystemet – så vel som andre dele af den offentlige sektor – på en måde, hvor det undgår at skulle forholde sig til alle mulige detaljer i dette system*”. Målstyring kan altså sees som en strategi for å håndtere kompleksitet (ibid.).

I lys av kompleksitetsdiskursens definisjon av det vanskelig håndterbare samfunnet, der det er nødvendig med ekspertkunnskap for å takle de enkelte bestanddelene, passer desentraliseringen av ansvar til skoleledere godt inn. Skolelederne sees som bedre egnet til å bestemme på sin skole enn det myndighetene gjør. Målstyringen gir skolelederne autonomi til å bruke sin kompetanse til å nå de satte målene. Med dette anerkjennes skoleledernes profesjonalitet; det er de som vet best hvordan man skal oppnå de skisserte målene.

Samtidig som skolelederne får mer autonomi, blir de også holdt ansvarlige gjennom accountability-systemer. I Kvalitet i skolen trekkes det for eksempel frem at skolelederne må ”*svare for sin skoles resultater og utvikling*” (KD, 2007-2008, s.44). Det er altså skolelederen som må stå til ansvar for hvordan hans/hennes skole gjør det både resultatsmessig og utviklingsmessig. De gitte ressursene skal benyttes effektivt, noe som illustreres i de analyserte dokumentene gjennom effektivitetsdiskursen.

Dokumentene fremhever at det er skolens resultater, eller elevens læring, som skal bedres. Skolelederne får ansvar for at lærernes pedagogiske kompetanse og læringsmiljø er så godt som mulig, noe som igjen skal føre til den forventede læringen hos elevene. Dette er et arbeid som krever at skoleledelsen bruker sin pedagogiske kompetanse. Når det kreves at skolelederne må dokumentere resultatene som oppnås på sin skole, bidrar dette imidlertid til å øke trykket på skoleledernes administrative oppgaver, da accountability-systemene krever mye administrativ oppfølging i form av måling og rapportering av resultater. Dette er et paradoks. Jo mer vekt det legges på skoleledernes plikt til å kunne svare for at de ressursene skolen har blitt tildelt har gitt uttelling i form av læringsresultater, jo mindre tid blir det til pedagogisk oppfølging av lærerne og

arbeid med utvikling av skolen. Dette samsvarer med resultatene fra Dahls (2004) undersøkelse, som viser at rektorene opplever å bruke for mye tid på de administrative oppgavene i forhold til den tiden de har å bruke på pedagogiske oppgaver.

Målstyring som styringsverktøy innebærer å gi autonomi til skolelederne samtidig som accountability-systemene bidrar til å kontrollere skoleledernes arbeid. På den ene siden vektlegges skoleledernes profesjonalitet, gjennom anerkjennelsen av at skolelederne har bedre forutsetninger for å bedre skolen enn det myndighetene har. På den andre siden sørger accountability-systemene for at myndighetene allikevel har kontroll med enkeltskolene. Skoleledernes økte autonomi trekkes i dokumentene frem som et premiss for deres evne til å kunne forbedre skolen. Samtidig blir ansvarliggjøringen av skolelederne trukket frem som en av årsakene til at det er behov for videreutdanning av skolelederne. Skoleledernes profesjonalitet er altså en forutsetning for forbedring av skolen, samtidig som det trekkes frem at skolelederne ikke har den kompetansen som trengs for å utfylle det potensialet de har for å bedre skolen. Slik sett blir skoleledernes økte ansvar sett som både en del av problemet i dagens skole og som en del av løsningen.

Videre sier accountabilitydiskursen og resultatdiskursen i utgangspunktet ikke noe om hva slags mål skolen skal nå, eller hva som er innholdet i det ansvaret skolelederne forventes å ta på seg. Det er opp til omkringliggende diskurser å definere hva som er ønsket resultat. Det er mulig å argumentere for at innføring av accountability og målstyring i skolen forutsetter at elevenes læringsresultater er av det målbare slaget, noe som utelukker mange mindre håndfaste læringsmål. Ifølge Rasmussen (2004, s.85) har innføringen av accountability-systemer ført til en tendens til å forstå kunnskap som noe som kan uttrykkes gjennom testbare standarder.

#### **5.4 Læring som alternativ diskurs**

Selv om det er en vektlegging av NPM-tenkning i de analyserte dokumentene er ikke dette den eneste historien som trer frem. Uavhengig av hva som oppfattes som utdanningens overordnede målsetning kan man i de analyserte dokumentene skille mellom to ulike strømninger når det gjelder styring av skolen. På den ene siden har vi det som peker mot vektleggingen av NPM, der det administrative knyttet til skoleledelse, gjennom bl.a. accountability og målstyring, står sterkt. Skolelederen skal

være ansvarlig for skolens resultater, og dette skal gjøres på en mest mulig økonomisk effektiv måte. På den andre siden er det et fokus på, og en vektlegging av, læring i seg selv gjennom en læringsdiskurs. Skolelederen skal fremme læring og utvikling på sin skole. Dette er to parallelle strømninger i de politiske dokumentene.

Flere av de identifiserte diskursene i dokumentene kan knyttes til en læringsdiskurs. For eksempel kan resultatdiskursen knyttes til læringsdiskursen ved at det er læringsresultater som står i sentrum. Videre er skolelederne blant annet ansvarlige for å fremme læringsutbyttet på sin skole, noe som knytter læring til accountabilitydiskursen. Det er læring som er nøkkelen til å løse de skisserte problemene som kommer frem gjennom kompleksitetsdiskursen og det er læring som skal føre til et bedre samfunn, enten det er gjennom bedre økonomisk konkurransedyktighet eller det er gjennom danning av samfunnsborgerne. I forbedringsdiskursen er det blant annet læringen som skal både forbedres og føre til forbedring i samfunnet. Ettersom kunnskap og læring henger tett sammen kan læringsdiskursen knyttes opp mot kunnskapsdiskursen og dermed fungerer som et underliggende premiss for budskapet i dokumentene. Om man ser på læring som omdreiningspunktet for alle de andre diskursene, kan man identifisere en læringsdiskurs som en underliggende diskurs som går på tvers av de andre diskursene.

Denne underliggende kraften til læringsdiskursen stemmer overens med det Møller (2007) har funnet gjennom sin forskning. Hun hevder at læring er en konkurrerende diskurs i utdanningspolitiske dokumenter. Møller (2007, s.31) mener at "læring" fremstår som det viktigste konseptet i utdanningspolitiske dokumenter i dag. Med dette følger også et fokus på ledelse fremfor administrasjon innen skoleledelse. Møller trekker frem begreper som "lærende ledelse", "ledelse for læring", "livslang læring" og "læringskultur" som sentrale begreper i diskurser som omhandler utdanningsledelse. Dette er også begreper som brukes i de analyserte dokumentene.

Det at det eksisterer en læringscentrert diskurs ved siden av fokuset på det administrative illustrerer spennet mellom skoleledernes doble oppgave. Skolelederen skal være både pedagogisk og administrativ leder. Flere forskere peker på at skoleledernes mulighet til å fokusere på de pedagogiske oppgavene har minsket ettersom desentralisering har ført med seg økt press på de administrative oppgavene

(Fevolden og Lillejord, 2005, s.146). Dette kommer også frem i de analyserte dokumentene; i "Kvalitet i skolen" trekkes det for eksempel frem at;

Den norske bakgrunnsrapporten til OECD-prosjektet påpeker at de fleste skoleledere uttrykker et ønske om å prioritere pedagogisk ledelse, men at denne delen av lederoppgaven ofte taper i konkurransen med de administrative oppgavene (KD, 2007-2008, s.45).

Det virker som om det er et politisk ønske om å øke fokuset på de pedagogiske skolelederoppgavene. Gjennom dokumentene blir det skapt et bilde av skoleledelse som noe som har utviklet seg forbi det byråkratiske og over i et mer læringscentrert fokus. Blant annet skisserer ISL en slik utvikling (OECD, 2008, s.22). NPM skisseres her som et stadium som er i ferd med å bli forbigått, det er et fornyet fokus på undervisning og læring som er gjeldende. Dette er i tråd med det Møller peker på når hun skriver at man det siste tiåret har forsøkt å endre "*the organizational metaphors of schools from hierarchical bureaucracies to an image of communities of practice, where professionals are in constant interaction*" (Møller 2007, s.32). Et fokus på læring blir altså ansett som mer nyttig enn et fokus på administrasjon og byråkrati.

Samtidig erkjennes det at de trendene som skisseres i ISL ikke nødvendigvis stemmer overens med praksis i medlemslandene (OECD, 2008, s.27). Også i de analyserte dokumentene kan det virke som om det er et tvetydig syn på skoleledelse. Selv om det trekkes frem en videreutvikling fra NPM-tenkningen virker det som om denne tenkningen er til stede i høyeste grad gjennom de diskursene som bygger opp under styring gjennom accountability og målstyring. Til tross for en uttalt vektlegging av å bevege seg bort fra den lineære og teknologiske måten å se ledelse på, der ledelse handler om å nå på forhånd fastlagte målsetninger, peker Møller (2007, s.39) på en synlig tendens til mer ytre kontroll over skolene. Dette er også synlig i de dokumentene jeg har analysert gjennom vektleggingen av accountability, effektivitet og resultater. Denne vektleggingen av både det administrative og det pedagogiske bidrar til økende kompleksitet i skoleledernes arbeidsoppgaver.

En læringsdiskurs i de analyserte dokumentene kan allikevel være underordnet en kunnskapsøkonomisk diskurs. Ideen om at det som skal læres, enten det er danning eller tekniske ferdigheter, skal læres for å fremme den nasjonale økonomien, er ikke uttalt i dokumentene. Ifølge Møller (2007, s.44) er det klare indikasjoner på en vridning innen utdanningspolitikken mot en forståelse av læring som en del av en økonomisk

utveksling fremfor læring som en del av utdanning. Slik sett vil læringsdiskursen kunne bidra til å bygge opp under kunnskapsøkonomidiskursen gjennom å øke fokuset på tilegnelsen av den kunnskapen som trengs for å være konkurransedyktig på det globale markedet. På den andre siden kan målsetninger som for eksempel ”livslang læring”, som fremmes flere steder i dokumentene, både henseile på ønsket om økt konkurransedyktighet og være et uttrykk for en erkjennelse av viktigheten av å lære hele livet, noe som kan sees i et dannelsesperspektiv.

## 6. Avslutning

---

Gjennom analyse av de dokumentene jeg har identifisert som grunnleggende for rektorskolen har jeg identifisert ulike diskurser som kan sies å ha virket konstituerende for opprettelsen av denne nasjonale skolelederutdanningen. Med dette har jeg svart på den skisserte problemstillingen; ”*Hvilke utdanningspolitiske diskurser kan identifiseres som konstituerende for rektorskolen?*”.

Jeg har identifisert 11 diskurser; kompleksitetsdiskursen, økonomi/markedsdiskursen, accountabilitydiskursen, forbedringsdiskursen, effektivitetsdiskursen, individualitetsdiskursen, den kollektive diskursen, demokratidiskursen, danningsdiskursen, kunnskapsdiskursen og resultatdiskursen. I tillegg har jeg gjennom drøftingen synliggjort to diskurser til, henholdsvis kunnskapsøkonomidiskursen og læringsdiskursen. De sistnevnte diskursene ble tydelige da empiri møtte teori gjennom arbeidet med drøftingskapittelet. Kunnskapsøkonomidiskursen og læringsdiskursen fremstår som underliggende diskurser som kan sees på tvers av de diskursene jeg identifiserte gjennom analysen.

De mange ulike diskursene jeg har identifisert bidrar til å vise kompleksiteten i skoleledelse og utdanningspolitikk som felt. Samtidig er dette noe som følger med diskursanalyse som metode, ettersom de mange ulike stemmene på et felt kommer frem. I analysen og drøftingen har jeg derfor trukket frem mange ulike poeng. Dette bidrar til å gjøre det vanskelig å identifisere de mest sentrale funnene fra min studie.

Til tross for at alle diskursene er til stede i dokumentene er ikke alle i samme grad konstituerende for rektorskolen. Som jeg har vist støtter noen av diskursene hverandre og skaper et hegemoni. Jeg har argumentert for at det ligger en kunnskapsøkonomidiskurs til grunn for tankegangen bak dokumentene og denne overordnede diskursen har en hegemonisk funksjon. Dette fordi kunnskapsøkonomidiskursen kan synes å ligge på et mer grunnleggende plan, da dette er en diskurs om hva utdanningen skal ha som formål.

I tillegg har jeg vist hvordan et fokus på NPM-inspirerte styringssystemer og på læring er å finne parallelt med hverandre igjennom dokumentene. Dette er i tråd med tidligere forskning. Selv om det tas avstand fra NPM i nyere forskning og nyere politiske

dokumenter, er NPM svært synlig i dokumentene. Styringsverktøy inspirert av økonomisk tankegang har en dominerende plass også i utviklingen av norsk politikk. Samtidig finnes det en vektlegging av læring i seg selv i dokumentene. Denne dobbeltheten kan sees i lys av den doble oppgaven skolelederne har som både pedagogiske og administrative ledere, og spenningen mellom disse to oppgavene. I dokumentene er det en spenning mellom vektlegging av læring og vektlegging av styring som skoleledernes viktigste oppgave. Når Møller (2007) peker på en økende økonomisering av læringsdiskursen, kan dette tyde på at fokuset på læring også kan være et uttrykk for ønske om bedre konkurransedyktighet i kunnskapsøkonomien. Slik sett kan læringsdiskursen være knyttet til kunnskapsøkonomidiskursen gjennom vektlegging av læringens betydning for økonomien.

Som svar på problemstillingen vil jeg derfor trekke frem kunnskapsøkonomidiskursen og læringsdiskursen som de mest fremtredende diskursene. Disse kommer til uttrykk på forskjellige måter i dokumentene. Det er fokuset på kunnskap og læring, og hvordan dette kan fremmes på best mulig måte, som ligger til grunn for ønsket om bedring av skolelederutdanningen. Kunnskapsøkonomidiskursen viser hvordan det er utdanning som et middel for å sikre nasjonens økonomiske fremtid som ligger til grunn for ønsket om bedre læring.

Mine funn er i tråd med generelle strømninger innen utdanningspolitikk som kort oppsummert handler om at kunnskapsøkonomien står sterkt, fokuset på danning er svakt og det er spenninger mellom den administrative og den pedagogiske siden av skolelederrollen. Det at de norske dokumentene har et mer individentsentrert perspektiv på skoleledelse enn det OECD har, er også i overensstemmelse med tidligere forskning. Med dette bidrar min studie til å bygge opp under allerede identifiserte tendenser innen utdanningspolitikk.

I tillegg til å belyse hvilke diskurser som har virket konstituerende på rektorskolen har min studie vist hvordan OECD fungerer som en premissleverandør for nasjonal politikk i sine medlemsland. OECD både forsterker og produserer diskurser som påvirker hvordan utdanningspolitikken blir seende ut. Dette er et interessant funn som egentlig faller på utsiden av problemstillingen for mitt prosjekt, og dermed ikke kan belyses fullt ut i denne oppgaven. Et fremtidig prosjekt kunne i større grad tatt for seg OECD som premissleverandør, og eksempelvis undersøkt hvordan diskursene vokser frem.

Ettersom min studie kun har identifisert diskurser i dokumentene som ligger til grunn for rektorskolen, og dermed har konsentrert seg om diskurser på et politisk plan, hadde det vært interessant og undersøkt hvordan disse diskursene kommer til uttrykk i praksis. Jeg kjenner ikke til forskning på hva slags budskap skolelederne selv mener fremmes via rektorskolen. Jeg er av den oppfatning at slike funn hadde komplimentert den forskningen som allerede er publisert. I tillegg hadde det vært spennende å følge utviklingen av rektorskolen og hvordan den etablerer seg som et nasjonalt utdanningstilbud. Siden opprettelsen har tilbudet blitt utvidet, og Kunnskapsdepartementet planlegger videre utvidelser. Videre skal rektorskolen evalueres. Det blir spennende å se utfallet av evalueringen, samt om utdanningen får de ønskede følgene både for skolelederne spesielt og skolene generelt.



## Kilder:

- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, G. Langfeldt og G. Skedmo (red.), *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Ball, S. J. (1998). Big Politics/Small World: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*. Vol. 34, nr.2, s. 119-130.
- Biesta, G. J. J. (2004). Education, Accountability and the Ethical Demand: Can the Democratic Potential of Accountability be Regained? *Educational theory*. Vol. 54, nr.3, s. 232-250.
- Blichfeldt, J.F. (2007). Når kunnskap blir vare og vekst viktigst. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. Nr. 5, s. 418-426.
- Brint, S. (2006). *Schools and societies*. California: Stanford University Press.
- Buchanan, J. M. og R. D. Tollison (red.) (1984). *The Theory of Public Choice - 2*. Michigan: University of Michigan Press.
- Dahl, T. (2004). *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsning på ledelse og rektors rolle*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on international policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*. Vol. 14, nr. 1, s. 1-17.
- Elstad, E. (2005). Om prosessstyring og resultatorientering i utdanningspolitikken. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. Nr. 2, s. 133-144.
- Elstad, E. og K. Sivesind (2010). OECD setter dagsorden. I E. Elstad og K. Sivesind (red.), *PISA – sannheten om skolen?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. London/New York: Routledge.
- Falland, L. og I. J. Pettersen (2010). Mål og mening? – Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi og finans*. Nr. 1, s. 100-112.

- Fevolden, T. og S. Lillejord (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hargreaves, A. (2003). *Læring og undervisning i kunnskapssamfunnet. Utdanning i en utrygg tid*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Harris, A. (2003). The changing context of leadership. Research, theory and practice. I Harris et al, *Effective Leadership for School Improvement*. New York/London: Routledge Falmer.
- Hatch, J. A. (2002). *Doing qualitative research in education settings*. Albany: State University of New York Press.
- Haug, B. (2010). Desentralisering og skoleprestasjoner. I E. Elstad og K. Sivesind (red.), *PISA – sannheten om skolen?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgøy, I. (2003). Fra skole til tjenesteleverandør? Endringsprosesser i norsk grunnskole. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*. Nr.1, s.56-80.
- Henry, M., B. Lingard, F. Rizvi og S. Taylor (2001). *The OECD, Globalisation and Education policy*. Oxford: Pergamon
- Howarth, D. og Torfing, J. (red.) (2005). *Discourse theory in European politics*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan
- Jørgensen, M. W. og L. Philips, (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kvale, S. og S. Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.
- Kvam, V. (2006). Å være aktør i skolebyråkratiet – Om skolelederens begrensninger og muligheter for handling. *Nordisk Pedagogik*. Nr. 1, s. 76-85.
- Langfeldt, G. og N. R. Birkeland (2010). PISA i lys av styringsteori. I E. Elstad og K. Sivesind (red.), *PISA – sannheten om skolen?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Moos, L. (2006). Fra politiske demokratidiskurser mod markedsorienterede effektivitets-diskurser. *Nordic Studies in Education*. Nr. 4, s. 323-333.

- Muren, E. (2003). Skuleleiarens haldning til eige kompetansebehov – ein utviklingsfaktor for skulen? *Norsk pedagogisk tidsskrift*. Nr. 5-6, s. 311-328.
- Møller, J. (2006a). Nyere forskning om skoleledelse i gode skoler. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. Nr.2, s. 97-108.
- Møller, J. (2006b). Nye utfordringer og nye kompetansekravi utdanning av skoleledere. I K. Sivesind, G. Langfeldt og G. Skedmo (red.), *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Møller, J. (2007). Educational leadership and a new language of learning. *International Leadership in Education*. Vol. 10, Nr.1, s. 31-48
- Møller, J. (2011). Rektorers profesjonsforståelse – faglig autonomi og administrativ underordning. I J. Møller og E. Ottesen (red.), *Rektor som leder og sjef. Om styring. Ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. og E. Ottesen (red.) (2011). *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- O'Day, J. A. (2002). Complexity, Accountability and School Improvement. *Harvard Educational Review*. Vol. 73, nr. 3, s. 291-329.
- Olssen, M. og M. Peters (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free marked to knowledge capitalism. *Journal of Educational Policy*. Vol. 20, nr. 3, s. 313-345.
- Rasmussen, J. (2004). *Undervisning i det refleksivt moderne. Politik, profession, pædagogik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rizvi, F. og B. Lingard (2006). Globalization and the Changing nature of the OECD's Educational Work. I H. Lauder, P. Brown, J.-A. Dillabough og A. H. Halsey (red.), *Education, Globalization & Social Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Akademisk avhandling. Universitetet i Bergen, Bergen.

- Robertson, S.L. (2005). Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems. *Comparative Education*, Vol. 41, nr. 2, s. 151-170.
- Rosenau, J. N. og E.-O. Czempiel (red.) (1992). *Governance Without Government: order and change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sivesind, K, G. Langfeldt og G. Skedmo (red.) (2006). *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Skedsmo, G. og M. Aas (2006). Ledelse i skolen – lederroller og lederfokus. *Norsk pedagogisk tidsskrift*. Vol. 90, nr. 2, s. 158-172.
- Skedsmo, G. (2011) Vurdering som styring av utvikling og overvåking av resultater. I J. Møller og E. Ottesen (red.), *Rektor som leder og sjef. Om styring. Ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stålsett, U. E. (2000a). Krise i rekrutteringen av skoleledere. I Stålsett (red.), *Ledelse av skoleutvikling. Oppfølging av Luis-programmet*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Stålsett, U. E. (2000b). Forsøket på målstyring. Skolelederutdanningen I 1990-åra. I Stålsett (red.), *Ledelse av skoleutvikling. Oppfølging av Luis-programmet*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Telhaug, A. O. og O. A. Mediås (2003). Grunnskolen som nasjonsbygger. Motiver og styringsfilosofi. I A. O. Telhaug og O. A. Mediås, *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Telhaug, A. O. (2005). *Kunnskapsløftet - ny eller gammel skole. Beskrivelse og Analyse av Kristin Clemets reformer i grunnopplæringen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, Vol. 3, nr. 1, s. 75-89.
- Torring, J. (1999). *New theories of discourse*. Oxford: Blackwell.
- Valle, R. (2006). Tydelighet og føyelighet – Diskursivt blikk på norsk skoleledelse i utdanningspolitiske dokumenter. *Nordisk Pedagogikk*. (3), 244-258.

## Internettkilder

Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (2010). *Velkommen til Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning*. Hentet 15.11.2010 fra:

<http://www.dpu.dk/site.aspx?p=9797>

Kunnskapsdepartementet (2000). *Ledelsesutvikling i skolen (LUIS)*. Hentet 2.5.2011 fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/veiledninger\\_brosjyrer/2000/ledelsesutvikling-i-skolen-luis.html?id=87561](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/veiledninger_brosjyrer/2000/ledelsesutvikling-i-skolen-luis.html?id=87561)

Kunnskapsdepartementet (2007-2008). Stortingsmelding nr. 31, *Kvalitet i skolen*.

Hentet 20.januar 2010 fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-31-2007-2008-.html?id=516853>

Kunnskapsdepartementet (2009-2010). Stortingsmelding nr. 19, *Tid til læring*.

*Oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport*. Hentet 3.5.2011 fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/Meld-St-19-20092010/2.html?id=608026>

Kunnskapsdepartementet (2010a). *Meldinger til Stortinget*. Hentet 22.11.2010 fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld.html?id=619>

Kunnskapsdepartementet (2010b). *Om departementet*. Hentet 22.11.2010 fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep.html?id=591>

Møller, J., K. Sivesind, G. Skedsmo og M. Aas (2006). *Skolelederundersøkelsen 2005*.

*Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen*. Hentet 2.5.2011 fra:

[http://www.udir.no/upload/Rapporter/skolelederundersokelsen\\_2005.pdf](http://www.udir.no/upload/Rapporter/skolelederundersokelsen_2005.pdf)

OECD (2008). *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and practice*. Hentet

27.1.2010 fra: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/12/44374889.pdf>

OECD (2010a). *About OECD*. Hentet 26.10.2010 fra:

[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36734103\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html)

OECD (2010b). *OECD Work on Education*. Hentet 22.11.2010 fra:

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/55/45926615.pdf>

Ordnett (2010). *Ordnett.no – Kunnskapsforlagets blå språk- og ordboktjeneste*. Hentet

10.9.2010 fra: <http://www.ordnett.no>

Universitetet i Oslo (2010). *Rektorskolen – nasjonalt utdanningstilbud for rektorer*.

Hentet 29.4.2011 fra <http://www.uv.uio.no/ils/studier/evu/rektorskolen/>

Utdanningsdirektoratet (2008a). *Nasjonalt utdanningstilbud for rektorer*. Hentet

29.4.2011 fra :

<http://www.udir.no/Artikler/Skoleutvikling/Arbeidet-med-nasjonalt-utdanningstilbud-for-rektorer/>

Utdanningsdirektoratet (2008b). *Konkurransesgrunnlag. Konkurrans med forhandling.*

”Konkurrans om nasjonalt utdanningstilbud for rektorer ”. Hentet 27. januar 2010 fra:

[http://www.udir.no/upload/skoleutvikling/konkurrans\\_rektorskolen.pdf](http://www.udir.no/upload/skoleutvikling/konkurrans_rektorskolen.pdf)

Utdanningsdirektoratet (2008c). *Kompetanse for en rektor – forventninger og krav.*

Hentet 27. januar 2010 fra:

[http://www.udir.no/upload/skoleutvikling/kompetansekrav\\_rektorer.pdf](http://www.udir.no/upload/skoleutvikling/kompetansekrav_rektorer.pdf)

Utdanningsdirektoratet (2010). *Hva er Utdanningsdirektoratet?* Hentet 22.11.2010 fra:

[http://www.udir.no/Artikler/\\_toppmeny/Om-direktoratet/](http://www.udir.no/Artikler/_toppmeny/Om-direktoratet/)

Utdannings- og forskningsdepartementet (2004). *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008* Hentet 14.5.2011 fra:

[http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/strategi\\_for\\_kompetanseutvikling.pdf](http://www.udir.no/upload/Brosjyrer/strategi_for_kompetanseutvikling.pdf)

## Vedlegg 1

**Tabell 1, resultat av ordtelling.**

<b>Ord</b>	<b>Udir. 2008b</b>	<b>Udir. 2008c</b>	<b>KD, kap. 3.5</b>	<b>KD, kap. 4.2.2.</b>	<b>ISL Innled.</b>	<b>ISL, Kap. 1</b>	<b>ISL, Kap. 2</b>	<b>ISL, Kap.3</b>	<b>ISL, Kap. 4</b>	<b>Sum norske dok.</b>	<b>Sum ISL</b>
Effektiv/ Effective	1	1	1		11	38	31	29	40	<b>3</b>	<b>149</b>
Forbedre/ Improve (ing)	1		13	3	24	44	88	41	55	<b>17</b>	<b>245</b>
Kompetanse/ Competence/ Skills	18	14	32	15					19	<b>79</b>	<b>19</b>
					19	13	6	17	79		<b>134</b>
Kvalifikasjon/ Qualification	3			1					42	<b>4</b>	<b>42</b>
Utvikle/ Develop	13	20	23	8	44	44	92	49	302	<b>64</b>	<b>531</b>
Kvalitet/ Quality	6	6	10	3	8	15	18	6	23	<b>25</b>	<b>70</b>
Resultat/ Performance	9	13	23	1	5	8	50	12	17	<b>46</b>	<b>92</b>