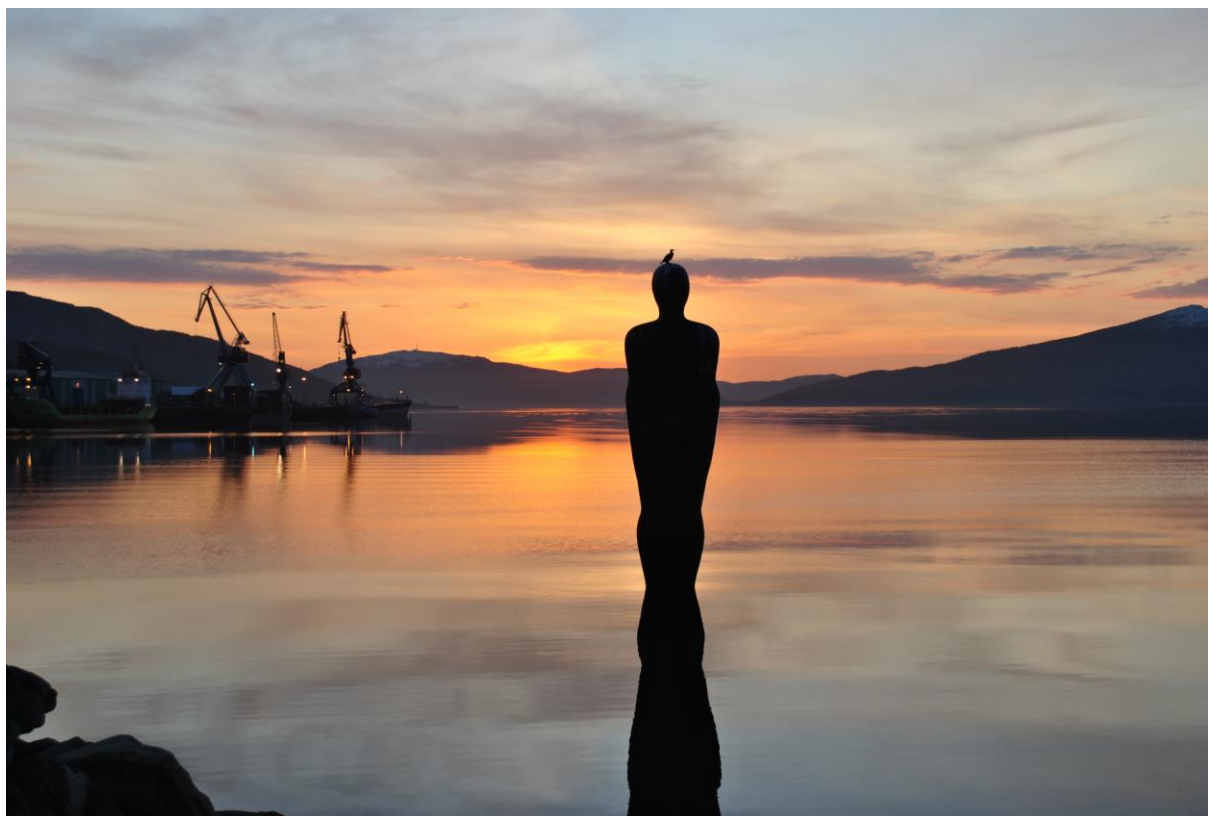


Morten Einar Edvardsen og Mette Meidell

«Rana kommune som skoleeier - utfordringer etter Terra-skandalen»

*Skoleeierens vedtak og skolelederens rolle.
Diskursanalyse av et offentlig dokument.*



Master i skoleledelse

NTNU 2012

Forord

Vår masteroppgave utgjør siste del av et deltidsstudium som har gått over fire år. Da vi startet på studiet i skoleledelse jobbet vi begge som inspektører i *Fagteam for skoleutvikling* ved skolesjefens kontor i Rana kommune. Vi opplever at deltagelse på dette studiet har styrket oss som skoleledere. Trolig har dette bidratt til at vi har kunnet avansere til høyere stillinger. I dag jobber en av oss som skolesjef og en som rektor.

Som tema i masteroppgaven har vi valgt å se på skoleeierens rolle i en omstillingsprosess og hvordan dette kan påvirke oss som skoleledere. Med utgangspunkt i dette, ønsker vi å finne hvilke diskurser som er løftet frem.

Det har vært en lærerik prosess å samarbeide om denne oppgaven. Drøftinger og refleksjoner i fellesskap har bidratt til større og bredere forståelse av de funn vi har gjort. Vi har samarbeidet med å utarbeide tema og hatt mange diskusjoner om hvordan vi best kunne gjennomføre analysen. Vi har delt oppgaven mellom oss i kapitler for så å samarbeide og skrive selve drøftingen av funnene sammen. Vi har drøftet og behandlet alle kapitler sammen.

Fotoet på forsiden er tatt av Thea Meidell Aasheim. Skulpturen heter «*Havmannen*» og har etterhvert blitt et kjent symbol for Rana kommune.

Vi vil takke Nils Ole Nilsen ved Universitetet i Nordland som har veiledet oss i dette arbeidet. Vi vil også sende en takk til Sissel Skålvik som inspirerte oss til å ta fatt med en diskursanalyse.

Å kombinere studier med jobb og familieliv har til tider vært svært krevende, men også lærerikt og interessant. Vi vil takke våre tålmodige familier som har støttet og holdt ut med oss i denne perioden. Uten deres omtanke hadde det vært vanskelig å fullføre studiene.

Mo i Rana 08.06.2012

Mette Meidell

Morten Einar Edvardsen

Sammendrag

Hensikten med oppgaven er å sette søkelys på hvordan skolelederens rolle påvirkes av skoleeierne i omstillingsprosessen etter Terra-skandalen.

På bakgrunn av dette synes det som om skolelederen befinner seg i et krysspress mellom skoleeier og brukere.

Vår problemstilling er:

På hvilken måte påvirker skoleeiers vedtak om omstilling skoleleders rolle?

Hvilke diskurser virker å være sentrale?

For å finne frem til diskursen i problemstillingen vil vi primært arbeide med et politisk dokument som er offentlig tilgjengelig.

Dokumentets innhold har vært bestemmende for valg av teori. Vi har da valgt teori om New Public Management(NPM), accountability, skoleledelse og kritisk diskursanalyse.

Vi fant flere nasjonale og internasjonale utdanningspolitiske diskurser gjennom analysen av dokumentet.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
1.0.0 Innledning.....	5
1.1.0 Problemstilling.....	6
1.2.0 Oppgavens struktur	6
1.2.1 Oppgavens design	8
Figur nr 1: Oppgavens design	8
2.0.0 Historisk bakteppe.....	9
2.1.0 Rana kommune – en kommune i endring.....	9
2.2.0 «Terra-skandalen».....	11
2.2.1 ROBEK-lista	12
3.0.0 Teoretiske og metodiske betraktninger	14
3.1.0 Diskursanalyse som teori og metode	14
3.1.1 Faircloughs kritiske diskursanalyse	14
3.1.2 Et tredimensjonalt rammeverk	16
Figur nr. 2: Fairclough tredimensjonale modell.	16
3.1.3 Makt og ideologi.....	17
3.1.4 Hegemoni	17
3.2.0 Metodisk beskrivelse.....	18
3.2.1 Valg av forskningsstrategi	19
3.2.2 Kvalitativ metode som samfunnsforskning.....	19
Figur nr.3: Hovedforskjeller mellom kvalitativ og kvantitativ metode.	19
3.2.3 Utvalg.....	20
3.3.0 Eget forskningsarbeid – konkretisering av strategi.....	21
3.3.1 Diskursanalyse	21
3.3.2 Hermeneutikk.....	25
3.3.3 Fenomenologisk tilnærming.....	27
3.3.4 Verifisering	28
3.3.5 Overførbarhet.....	28
3.3.6 Validitet	28
Figur nr.4 : Befrings begrepsvaliditets modell.....	30
3.3.7 Reliabilitet.....	30
3.3.8 Ethiske vurderinger	31

4.0.0 Teori.....	32
4.1.0 New Public Management (NPM).....	33
4.1.1 Brukerbegrepet	35
4.1.2 Globalisering.....	36
4.2.0 Accountability.....	37
4.2.1 Benchmarkingsdiskursen.....	38
Figur nr 5 : Burkes accountabilitytriangel.....	40
4.2.2 Noen styringsprinsipper	41
4.2.3 Legal styringsform	41
4.2.4 Vurderingsstyring	42
4.2.5 Markedsstyring.....	42
4.3.0 Skoleledelse.....	43
4.3.1 Skolekvalitet	43
4.3.2 Skoleledelse i perspektiv	44
4.3.3 Premissleverandører i skolen	44
4.3.4 Utfordringer.....	45
4.3.5 Rolleforventninger.....	46
4.3.6 Legitimitet og autoritet	46
4.3.7 Aktørene	47
5.0.0 Presentasjon av data og drøfting	50
5.1.0 Diskursanalyse av NPM og målstyring, accountability og skoleledelse.	51
5.2.0 Litt om datagrunnlaget.....	54
6.0.0 Drøfting.....	55
6.1.0 Hvordan omstillingsprosessen har påvirket oss som rektorer i Rana kommune.....	55
6.2.0 Drøfting av begreper fra sakslista i rådmannens forslag til vedtak.....	55
7.0.0 Oppsummering og veien videre	61
Litteraturliste.....	62
Vedlegg.....	64

1.0.0 Innledning

I vår studie vil vi presentere et enkelt dokument, «*Rana skolene – driftstilpasning og kvalitetsutvikling*» (vedlegg 1). Dokumentet setter retningen på kommunens behov for omstilling og utvikling. Vi vil se på hvordan tekst og begreper påvirker våre meninger og etablerer nye sannheter i Rana kommune. I studien vi dette dokumentet benevnes som *signaldokument*.

Gjennom stortingsmeldinger styres utdanningen mot et sterkere enhetlig krav til innhold, kvalitet og kontroll. Statlige overføringer til kommunene gir klare indikasjoner på hva det skal satses på i skolen. ”Læreplanverket for kunnskapsløftet”(KL-06) forutsetter at skoler er i stand til å omsette overordnede mål til innhold og konkrete opplegg for undervisningen. Erfaringen med læreplanen avdekker kvalitetssvikt i grunnopplæringen(St.meld 31 Kvalitet i skolen). Dette forplikter alle involverte i sektoren til å følge nøye med på elevenes læringsutbytte. Lærerne må stille klarere krav til hva elevene skal lære. Rektorene må i større grad stille krav til læringsresultatet og læringsmiljøet ved skolen, og vurdere sammenhengen mellom pedagogisk praksis og elevenes utbytte av opplæringen. Skoleeier må sette krav til rektorene om resultater og støtte skolene i deres forbedringsarbeid. Skoleeierne har et lovpålagt krav om å ha nødvendig kompetanse til å styre opplæringssektoren i tråd med regelverket. Dette stiller store krav til kommunen som skoleeier.

Skoleledere er avhengig av dialog og oppfølging av skoleeierne. Tilbakemeldingene må gå begge veier. Den enkelte skole må ha et bevisst forhold til å skape et best mulig læringsresultat og læringsmiljø innenfor de rammefaktorer skoleeier har bevilget. Dette krever et godt lederskap ved skolen og god dialog og tilbakemelding mellom skoleledelse og lærere. For å lykkes på skolenivå må det også legges til rette for god kommunikasjon mellom den enkelte skole og kommunenivå. God kommunikasjon og godt samspill er preget av kunnskap og tillit til hverandre. Dette fordrer godt lederskap på kommunenivået basert på skolefaglig innsikt(St.meld.nr 31.Kvalitet i skolen).

I 2007 ble Rana kommune rammet av den såkalte Terra-skandalen. Skandalen innebar et tap for kommunen i forhold til fremtidige kraftinntekter, samt aksjebrev og verdipapirer for flere hundre millioner kroner. En slik viktig hendelse påvirker selvsagt kommunens økonomiske og administrative handlingsrom. I tillegg blir kommunen nødt til å møte disse utfordringene i

form av ulike tiltak. Noen av tiltakene rådmannen foreslår er å legge ned åtte skoler, endre skolenes kretsgrenser, øke kravene til skolelederne om bedre økonomisk styring og større måloppnåelse og brukermedvirkning.

Studiens forankringspunkt for diskursen vil være et dokument rådmannen presenterte i kommunestyret 23.mars 2009. Vi mener dette dokumentet har stor betydning for vårt fagfelt. Dokumentet gav klare signaler om de endringene som fulgte og vil bli nærmere presentert i kapittel 5.

1.1.0 Problemstilling

Gjennom diskursanalysen ønsker vi å belyse denne problemstillingen:

På hvilken måte påvirker skoleeiers vedtak om omstilling skoleleders rolle?

Hvilke diskurser virker å være sentrale?

Målet med oppgaven er å identifisere diskursen om *skoleledelse, ansvarliggjøring, accountability, kvalitet og brukermedvirkning*. Begrepene som nevnt over finner vi i igjen studiens signaldokument.

1.2.0 Oppgavens struktur

Oppgaven består av syv kapitler i tillegg til litteraturliste og vedlegg.

Det første kapittelet er innledning og presentasjon av studien. Der beskriver vi bakgrunnen for valgte forskningsområde og vår interesse for emnet. Der har vi også beskrevet politiske hendelser i Rana kommune som har fått svært stor betydning.

Dette kapitelet presenterer også problemstillingene for oppgaven. Problemstillingen er delt opp i to forskningsspørsmål som danner utgangspunkt for de temaene vi ønsker å belyse gjennom studien.

I det andre kapittelet vil vi forsøke å presentere et historisk bakteppe for forskningsarbeidet. I kapittel tre presenteres teoretiske og metodiske betraktninger. Teoridelen presenteres i kapittel fire. Presentasjon av data legges til kapittel fem. Analyse og drøftinger av funn tar vi for oss i kapittel seks. Oppgavens avsluttende kommentarer og veien i blir presentert i kapittel syv.

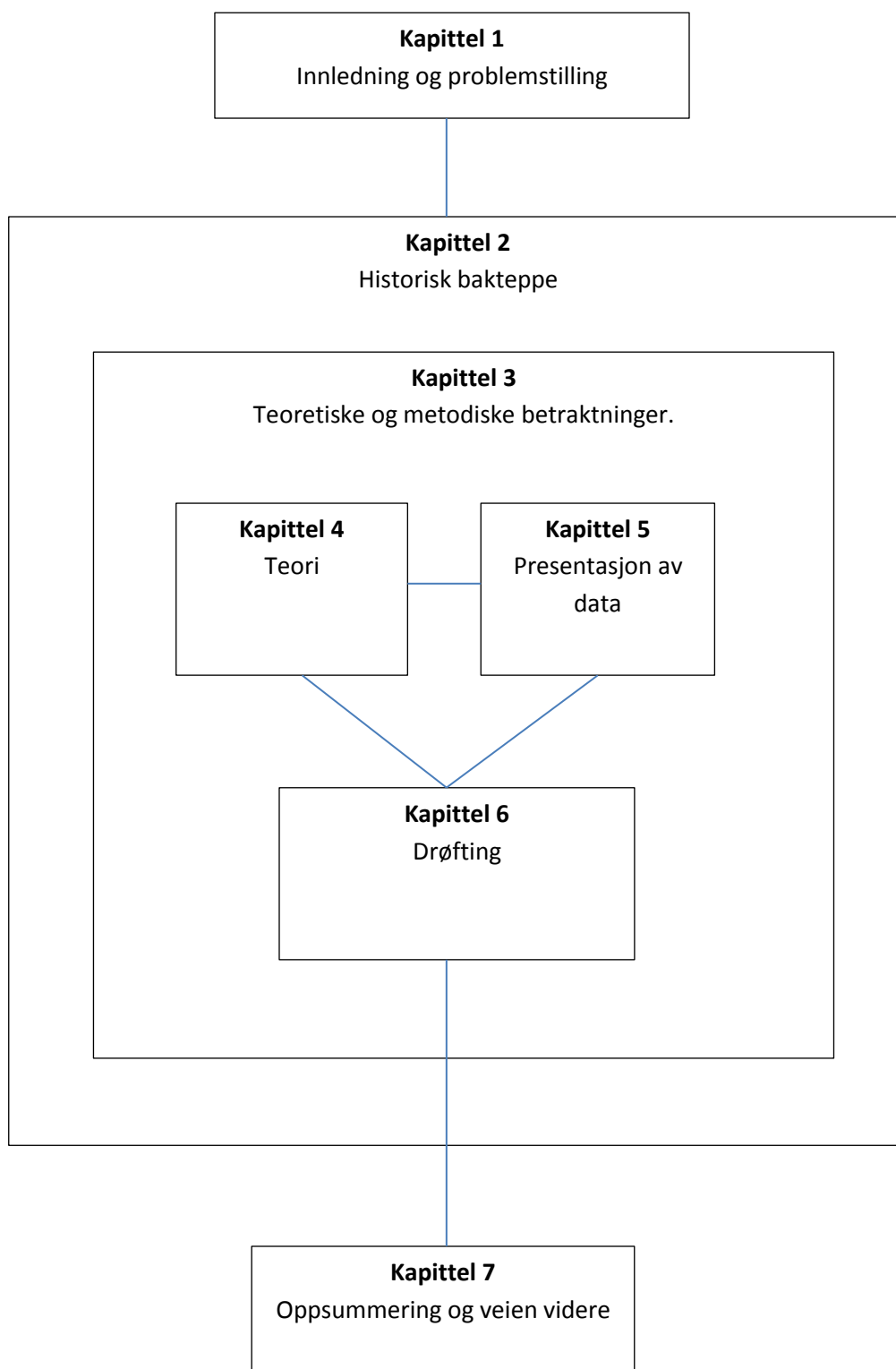
Vi har lagt ned et betydelig arbeid i å få frem oppgavens design. Dette vurderer vi som sentralt i forhold til å kunne se kontekst mellom fenomen og diskurs. Vi har valgt å tydeliggjøre dette i en modell (figur 1, s.10).

Modellen består av en innledning med problemstilling. Dette kobles sammen til hoveddel som omrammes av et historisk bakteppe. Det er nettopp denne kulturen som er vårt utgangspunkt for å se mot denne diskursen.

Neste nivå og omramming er metodekapittelet. Dette er selve forankringen i metoden som skal bidra til å forstå våre funn.

Innenfor dette har vi bildet som knytter sammen teori, presentasjon av data, og drøfting. Valg av teori er ment å underbygge presentasjon av data. Datagrunnlaget vil vi forsøke å drøfte opp mot teorien som er valgt i forskningen.

1.2.1 Oppgavens design



Figur nr 1: *Oppgavens design*

2.0.0 Historisk bakteppe

2.1.0 Rana kommune – en kommune i endring

Rana kommune ligger like sør for polarsirkelen og blir ofte benevnt som «Polarsirkelbyen».

Kommunen har i dag ca. 25 000 innbyggere fordelt på neste fem tusen kvadratkilometer.

I kommunen er det 9 barneskoler, 4 ungdomskoler og 2 kombinertskoler.

Rana er et industrisamfunn som opplevde oppblomstring og stor tilflytting fra hele landet som følge av etableringen av jernverket.

Skolens rolle i dette samfunnet synes i stor grad å være preget av sosialistisk tenking.

Dette finner vi igjen i skoleeierperspektivet i Rana kommune. Skolen bærer preg av sterk vektlegging på sosiale faktorer som uteskole, trivsel, gratis SFO-tilbud for enkelte grupper, og skolemat. I tillegg til dette finner vi få eller ingen krav til skolefaglige prestasjoner.

Årvisse budsjettoverskridelser kan indikere god økonomi og lav grad av ansvarliggjøring på skoleeier- og skoleledernivå. Denne kulturen vil prege vår studie og ha betydning for diskursen og de funn vi gjør.

Signaldokumentet indikerer klare forventninger til rammestyring, målstyring, ansvarliggjøring av skoleledere, brukerstyring og fokus på læringsresultater.

Vår kommune har hatt ulike organisasjonsmodeller som ligger til grunn for styringsdialogen mellom politikk og administrasjon. Dette har bidratt til uklare linjer mellom de ulike nivåene.

Helt til år 2000 hadde kommunen en skolesjef som var deltaker i et skolestyre med politiske representanter. Disse hadde kommunikasjon i forhold til ordfører, formannskap og kommunestyre. Skolesjefen var ganske sterk i forhold til dette styret, og rådmannen var ikke deltaker. Rådmannens direkte link var mer knyttet opp i forhold til skolesjefen. Skolesjef var øverste leder for barnehage og skole, og hadde et eget skolekontor med 17 ansatte.

Skolestyrets oppgaver bestod hovedsakelig av å vurdere byggesaker, klagesaker, permisjoner og vedtak av neste års budsjett. Øvrige saker ble overlatt til skolesjefen og staben. Innholdet i skolen var ikke i sterk fokus fra det politiske nivået. Man hadde også på denne tiden en læreplan som var retningsgivende og utfyllende i forhold til det sentrale myndigheter mente var skolens oppgave.

Den økonomiske debatten om skolenes rammer var i stor grad låst til et foreldet regelsystem for tildeling av økonomi. Det var klare regler for hvilke minimumsressurser en skole skulle ha til ledelse, spesialpedagogisk arbeid, antall klasser, klassenes størrelser osv. I tillegg ble spesialpedagogiske ressurser øremerket de enkelte elevene.

I 2001 ble skolekontoret i Rana kommune nedlagt. Skolestyret ble erstattet med ei bredere sammensatt gruppe av politikere og fikk nytt navn. Det nye navnet var *Kommunalt oppvekstutvalg*. Mandatet her var nokså likt det forrige skolestyret, men noe mer utvidet i forhold til å se på innholdet i skolen. Likevel var dette på et nokså overordnet plan. Kommunen ble reorganisert med produksjonssjefer for hver avdeling. Øvrig arbeid som medarbeiderne på skolekontoret tok seg av ble fordelt på de nye reorganiserte avdelingene: Økonomi, personal, servicetorg, arkiv osv.

Det ble videre opprettet en egen strategisk ledergruppe rundt rådmannen. Denne gruppa skulle ha som oppgave å fange opp signaler nedenfra i organisasjonen slik at man raskere kunne innhente styringsinformasjon. Avbyråkratiseringen skulle føre til at flere kunne jobbe med økonomi og personal osv, og at avdelingen skulle dele på ressursene.

I dagens situasjon driver Rana kommune skole ved hjelp av en etatssjef, skolesjef som har personal og budsjettansvar for sin avdeling. Avdelingen har underavdelinger, skoler ledet av rektorer under etatssjefen. Skolesjefen har ingen stab mellom seg og rådmannen og sitter i rådmannens strategiske ledergruppe.

Denne utviklingen går mot mye av det som vi kan finne i vår teoridel om ansvarsstyring og restrukturering i offentlig sektor (New Public Management).

Styringsmodellen i vår kommune kan synes lik med andre kommuner. Det som er en viktig endring i Rana kommune er at man har flyttet på makten fra etatsjefene og opp til rådmannen. På samme måte har politikerne flyttet sin makt mer mot ordfører og formannskap. Utvalgene har ingen reel makt lenger og er mer å anse som rådgivende.

I Rana har vi fire faste utvalg. Lederne av utvalgene er medlemmer i kommunestyret. Med unntak av kontrollutvalget som har 5 medlemmer har de øvrige utvalgene 11 medlemmer:

- Utvalg for Helse og omsorg.
- Utvalg for Oppvekst og kultur

- Utvalg for Miljø, plan og ressurs.
- Kontrollutvalget

Politisk ledes utvalgene av leder som rapporterer direkte til ordfører. Det er rådmannen som har fullmakter fra kommunestyret til å lede organisasjonen slik den fremstår administrativt. Saker som administrativt spilles inn fra etatssjefene godkjennes av rådmannen.

Dette gir noen utfordringer for skolesjefen i forhold til å arbeide med skoleutvikling, sentrale rundskriv og meldinger, forvaltningsreformer osv.(Kleivan 2002).
Begrunnelse for organiseringen finner vi som en reaksjon på opplevd legitimitetssvikt og politiske styringsproblemer (Baldersheim m. flere 1994).

2.2.0 «Terra-skandalen»

Terra-skandalen var en finansskandale som rammet Rana kommune i 2007. Etter anbefaling fra meglere i Terra Securities hadde Rana i likhet med kommunene Narvik, Hemnes og Hattfjelldal lånt penger med sikkerhet i fremtidige kraftinntekter for å finansiere fondsprodukter med høy risiko i USA.

De fire kommunene investerte tilsammen 451 millioner norske kroner. Den opprinnelige investeringen på 451 millioner ble deretter kraftig belånt for å få en mulig høyere avkastning, slik at det totale beløpet som ble investert var rundt fire milliarder kroner. Rana kommune hadde investert for 297 millioner kroner i verdipapirer.

Da kredittkrisen i USA slo til for fullt høsten 2007, sank verdien av investeringene, og Rana kommune måtte gå inn med garantier for ikke å tape alt. På grunn av garantiforpliktelser kunne Rana kommune i verste fall tape det dobbelte av det beløpet de hadde investert. Det ble tidlig klart at det kunne være begått lovbrudd i saken. Kommunene har ifølge kommuneloven § 50 kun adgang til å ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.

Da saken først ble kjent, benektet rådmannen i Rana kommune at det var gjort feilinvestering og hevdet at kommunen ikke risikerte å tape noe som helst. Etter hvert som de faktiske

forhold ble kjent og at pengene antagelig er tapt, fikk dette store følger for flere i kommuneadministrasjonen.

I den nye situasjonen som kommunen har havnet i er det viktig å gå vekk fra gamle regelstyrte kulturer og inn i en ny tid med rammestyring. Dette beskrives nærmere i signaldokumentet (vedlegg 1). På oppdrag fra kommunalministeren ble fylkesmannen i Nordland bedt om å vurdere om de fire nordlandskommunene hadde brutt loven i forbindelse med investeringen.

Resultatet av undersøkelsen kom 21. januar 2008 og konkluderte med at kommunen hadde handlet i strid med kommunelovens § 52 og det ble også funnet mangler ved kommunenes finansforvaltningsreglement. I tillegg hadde Rana, Narvik og Hattfjelldal brutt kommuneloven § 54, som setter forbud mot overdragelse av skatter og avgifter.

Som følge av dette ble rådmannen i Rana kommune og økonomisjef som også var assisterende rådmann, avsatt fra sine stillinger.

Ny rådmann ble ansatt høsten 2008. Det er denne rådmannen som skal håndtere kommunens nye utfordringer.

2.2.1 ROBEK-lista

Kort presentert kan vi si at ROBEK er et register om betinget godkjenning og kontroll over kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner som er på denne lista må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Kommunestyret ønsker å unngå å havne på denne lista og iverksatte store og til dels dramatiske tiltak for å få kontroll og bedre styring over kommunens økonomi.

Et av tiltakene for å unngå å havne på ROBEK-lista var rådmannens dokument «*Rana skolene – driftstilpasning og kvalitetsutvikling*» ble lagt fram for kommunestyret 24.03.09 og kan sees på som et klart signal til skolesektoren om tøffere økonomiske betingelser og klarere forventninger til økonomisk og pedagogisk styring.

Gjennom dette dokumentet signaliserte rådmannen at skolesektoren i Rana var på vei fra regel- til rammestyring med klare forventninger og ansvarliggjøring av rektorene om kvalitet og måloppnåelse. Vi mener å kunne gjøre rede for at elementene fra dette dokumentet legger premisser for diskursen.

3.0.0 Teoretiske og metodiske betraktninger

I dette kapitlet vil vi redegjøre for teoretiske og metodiske betraktninger og begrunne de valg vi har gjort.

Rana kommune som vedtaksmyndighet styrer gjennom tre nivåer med kommunestyret som øverste politiske organ. Kommunen som skoleeier skal være støttende og retningsgivende ut fra nasjonale krav og lokale føringer. For at dette styringssystemet skal være støttende og fremme kvalitet, må skoleeier ha god kjennskap til skolesektorens lokale egenart og innsikt i nasjonale krav og føringer.

3.1.0 Diskursanalyse som teori og metode

Diskursanalyse kan betraktes som en teoretisk - og metodisk helhet.

Den norske samfunnsforskeren og diskursanalytikeren Iver B. Neumann sier det ikke gir noen mening å definere verden uten å spesifisere hvordan det ble slik, hvordan denne verdenen opprettholdes, og hvordan den utfordres av andre muligheter (Neumann 2001).

Det betyr at en ren empirisk undersøkelse ikke gir mening – funnene må kobles til ”virkeligheten” og hvordan den (re)produseres i spenningen mellom ulike diskurser.

I vår studie vil vi bruke kritisk diskursanalyse og diskursteori og i dette kapitlet skal vi se nærmere på diskursanalysens teoretiske tilnærming og spesielt ta for oss Norman Faircloughs tredimensjonale modell. I tillegg vil vi i metodedelen gå nærmere inn på den metodiske tilnærmingen til begrepet.

3.1.1 Faircloughs kritiske diskursanalyse

Begrepet kritisk diskursanalyse (KDA), brukes på en rekke ulike måter, men blir oftest knyttet til den britiske lingvisten Norman Fairclough.

Målet med kritiske diskursanalysen er å belyse både de diskursive praksisene, som bidrar til å konstruere vår verdensanskuelse og våre sosiale relasjoner, og forsøke å avdekke den rolle som disse diskursive konstruksjonene spiller i å fremme visse gruppers interesser.

Fairclough anvender språkanalyser som samfunnsanalytisk metode. Begrepet 'kritisk diskursanalyse' brukes på to måter, både for å betegne den teoretiske og metodiske diskursanalysen som Fairclough har utarbeidet, og om en bredere retning innen diskursanalysen der også flere andre teoretikere er representert (Jørgensen og Phillips 2010). Det er Faircloughs forståelse av begrepet vi legger hovedvekt på i denne oppgaven.

I følge Fairclough(2008) består kritisk diskursanalyse i å undersøke sammenhengen mellom diskursiv praksis og sosiale og kulturelle utviklinger i forskjellige sosiale sammenhenger.

Faircloughs kritiske diskursanalyse fokuserer på to dimensjoner. Den første er *den kommunikative begivenheten*, som er all språkbruk. Fairclough ser på språkbruk, både muntlig og skriftlig, som tekst. Den kommunikative begivenhet binder tekster sammen med den bredere samfunnsmessige praksis, og omvendt (Jørgensen & Phillips 2010).

Den andre dimensjonen er *diskursordenen*. Diskursordenen er summen av ulike diskurstyper, diskurser og sjangere som brukes innen en institusjon eller et samfunnsområde. De ulike diskursene i diskursordenen omhandler samme tema, men konkurrerer om å fylle diskursordenen på sin måte. Denne dimensjonen vil vi komme tilbake til senere i kapitlet.

Kritisk diskursanalyse bygger på en forutsetning om at det bestandig er en grunn til at en tekst er bygget opp og formulert slik den er. En tekst er alltid utformet i en viss sosial sammenheng og dette synliggjøres gjennom ulike teksttrekk. Tekstskriveren eksisterer og opererer i en kontekst, og et nærblikk på omliggende strukturer kan gi interessante og presise beskrivelser, forklaringer og tolkninger av språkvalg.

I den kritiske diskursanalysen inngår både en lingvistisk og det man kan kalle en "sosial" analyse. Det vil si at både språket i bruk, og kontekst i form av sosiale strukturer og samfunnsmessige forhold som er av betydning for kontekstforståelsen, kommer under lupen. En kritisk diskursanalyse kan bidra med å gi forståelse av en tekst i kontekst, mener Fairclough. Det er forholdet mellom språkbruk og sosial tid og rom som skal undersøkes.

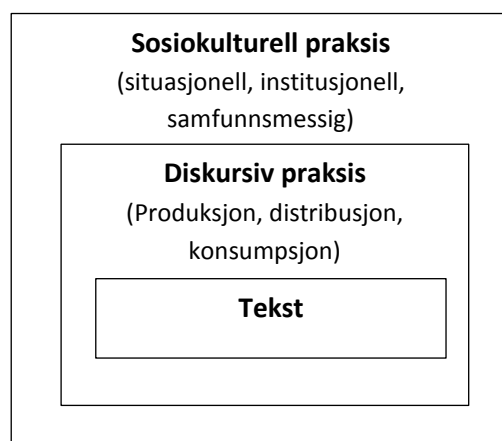
Fairclough forståelse av diskursiv praksis og maktrelasjoner uttrykker en bestemt oppfattelse av makt, ideologi og hegemoni. Dette vil vi komme nærmere tilbake til senere i kapittelet.

3.1.3 Et tredimensjonalt rammeverk

Faircloughs diskursforståelse kan illustreres gjennom en rammemodell som inneholder de tre størrelsene *tekst*, *diskursiv praksis* og *sosiokulturell praksis* (Jørgensen og Phillips 2010:81). Utgangspunktet er vår sosiokulturelle praksis, dvs den måten en gitt kultur arter seg på gjennom sosial samhandling. Den sosiokulturelle praksisen er delvis språklig og tekstlig manifestert. Den delen av en sosiokulturell praksis som ytrer seg i språklig tale, er den diskursive praksis.

I den diskursive praksis inngår tekstproduksjon, -distribusjon og -konsumpsjon.

I starten av analysen analyseres den aktuelle praksisen på makronivået. Når den diskursive konteksten er avklart, starter man så med tekstanalysene. Deretter relateres funnene til den overgripende sosiokulturelle praksisen som diskursen og tekstene er en del av (Fairclough 2008). I vårt arbeid har vi sett på diskursen om omorganisering og behov for ansvarliggjøring og rammestyring. Dette finner vi uttrykt på mange ulike vis i skoleeiers dokument. Siden vi har jobbet som skoleledere i kommunen selv har vi deltatt i den sosiale diskursen i rektorkollegiet. Det er derfor interessant å kunne ha dette med seg i det videre arbeidet.



Figur nr. 2: Fairclough tredimensjonale modell.

3.1.4 Makt og ideologi

Makt er sentralt når det gjelder diskursbegrepet. Det er makten til å bestemme hvilke diskurser som skal gjelde i et samfunn, og hvilken omtale forskjellige forhold skal få. Det er derfor interessant å se på hvordan enkelte måter å definere virkeligheten på er foretrukket foran andre.

Makt er både det som skaper vår sosiale omverden, og det som gjør at den sosiale omverdenen blir omtalt på bestemte måter og mens andre muligheter utelukkes. Makt er både produktiv og begrensende. Makt blir forbundet med diskurser ved at vi som subjekter er med på å produsere og reprodusere diskurser, og på denne måten utøver makt. Diskursive praksiser bidrar til å skape og reprodusere maktforhold mellom sosiale grupper, og effektene av dette kan ses som ideologiske effekter.

Ideologiene som ligger rundt den diskursive praksisen er mest effektive når de oppnår å være ”sunn fornuft”, altså vanlige for flest mulig (Fairclough 2008). Diskurser kan være mer eller mindre ideologiske, og de ideologiske diskursene er de som bidrar til å opprettholde eller transformere maktrelasjonene (Jørgensen og Phillips 2010). Når en konsulent skriver et dokument, tar han i bruk diskurser som allerede eksisterer i det rådmannen tidligere har forfattet. Gjennom å reprodusere disse diskursene og videreformidle de, utøver de slik makt.

3.1.5 Hegemoni

Hegemoni er like mye en forhandlingsprosess som dominans på tvers av økonomiske, politiske, kulturelle og ideologiske dominanser i et samfunn (Fairclough 2008).

Hegemoni handler om å etablere allianser og ideologier, og dette skjer gjennom strategiske kamper. For å oppnå hegemoni må en kjempe for å få sin ideologi etablert istedenfor andres. Den diskursive praksisen; produksjonen, distribusjonen og bruken av tekstene, er en nyanse av hegemonisk kamp som bidrar til å reprodusere og forandre de eksisterende diskursordner, men også de sosiale maktrelasjonene. Man ønsker å oppnå hegemoni for å fastlåse språkets betydning på deres måte (Jørgensen og Phillips 2010).

Kampen om hegemoni forsetter hele tiden, og utfallet er midlertidig og stadig åpent for forandring. Hegemoni er derfor aldri stabilt, i følge Jørgensen og Phillips, men skiftende og uferdig.

I følge Fairclough gir hegemonibegrepet en mulighet for å analysere hvordan diskursiv praksis inngår i en større sosial praksis. Han ser på diskursiv praksis som et aspekt av en hegemonisk kamp som bidrar til reproduksjon og transformasjon av den diskursorden den inngår i og dermed av de eksisterende maktrelasjonene (Jørgensen og Phillips 2010).

3.2.0 Metodisk beskrivelse

Et forskningsprosjekt starter gjerne med en idé eller et tema som ønskes belyst. Ofte kan det være utspring i forskerens nysgjerrighet over et emne. Valg av metode og utforming av forskningsdesign skjer i forhold til, og tilpasses den problemstillingen man har og det tema denne representerer (Kvaale 2007). Problemstillingen og forskningsspørsmålene i denne studien knytter seg til skolelederes opplevelse og erfaringer. Med bakgrunn i dette har vi valgt en kvalitativ forskningsstrategi.

En metode er en måte å gjøre noe på, en framgangsmåte. En vitenskapelig metode blir betraktet som selv fundamentet i vitenskapelig forskning og i tilegnelse av ny kunnskap basert på empiri eller erfaring. Metoden som velges danner så den vitenskapelige fortolkningsrammen og grunnlaget for den forståelsen vi som forskere utvikler i løpet av forskningsprosessen (Thalgaard 2009).

3.2.1 Valg av forskningsstrategi

3.2.2 Kvalitativ metode som samfunnsforskning

I forskning er det to hovedretninger; kvalitativ - og kvantitativ forskning. Forskeren velger metode på bakgrunn av hva det skal forskes på og hva forskeren ønsker å oppnå.

Kvalitativ metode	Kvantitativ metode
En sosial konstruert verden	En objektiv sosial verden
Oppdage begrep, lage teori(induktiv)	Teoristyrte, starter med begrep (deduktiv)
Formålsforklaring	Årsaksforklaringer
Små utvalg av case	Store representative utvalg
Nærhet til de(t) som studeres	Avstand til de(t) som studeres
Naturlige omgivelser	Kunstige omgivelser
Fleksibel	Strukturert
Tekstdata	Talldata
Uformelle analyseteknikker	Statistiske analyseteknikker

Figur nr.3: Hovedforskjeller mellom kvalitativ og kvantitativ metode.

(Ringdal 2009:92).

Som det går frem av figuren ovenfor, er en kvantitativ forskningsstrategi gjerne teoristyrte. Dette foregår ofte ved at forskeren stiller spørsmål og avleder hypoteser ut fra et eller flere teoretiske perspektiver. I følge Befring (2010) tar denne metoden sikte på å beskrive, kartlegge, analysere og forklare gjennom å uttrykke forskningsfeltet med variabler og kvantitative størrelser. Resultatet av forskningen er et tall eller en rekke med tall. Disse blir ofte fremstilt i tabeller, grafer eller i andre statistiske fremstillinger.

Det som kjennetegner en kvalitativ forskningsstrategi er i følge Ringdal at forskeren bruker tid til å sette seg nøyte inn i informantens situasjon gjennom f.eks et samtaleintervju, ved observasjon eller ved diskursanalyse. På bakgrunn av dette finner så forskeren nøkkelbegrep som kan benyttes til å forstå informantens situasjon eller handlinger. I denne metoden kan informantens meninger, selvforståelse, intensjoner og holdninger stå sentralt(Befring 2010).

Befring uttaler at der kvantitativ metode styres av formelle strukturer og standardiserte tilnærminger, gir kvalitativ metoder rom for improvisasjoner og personlige valg. Kvalitative

metoder er mye brukt innen fagfeltene sosiologi, psykologi og antropologi for å få en forståelse av et fenomen.

Ringdal (2009) understreker at mens årsaksforklaringer er sentrale i en kvantitativ forskningsstrategi, er søken etter mening og formålsforklaringer typisk for en kvalitativ forskningsstrategi. I praksis vil det være flytende overganger mellom disse to forskningsmetodene.

3.2.3 Utvalg

Kvalitative metoder egner seg svært godt til å undersøke sosiale prosesser og sosialt samspill. Metoden brukes dersom man ønsker å få kunnskap om menneskers virkelighetsforståelse, deres tanker, erfaringer og meninger. Ulemper ved denne metoden kan være at man ikke kan trekke bastante slutninger på grunn av ikke-representativt utvalg. Det er sjelden mulig å generalisere resultatene man har kommet frem til, ettersom utvalget ofte er lite og skjevt.

Utvalg av dokument var en krevende prosess. Det var mange dokumenter å velge i fra denne perioden. Vi gjorde flere dykk i arkivet og samlet flere viktige dokumenter. Oversikt over dokumentene finnes i vedlegg 2.

Etter en samlet vurdering fant vi at det største og mest gjennomgripende dokumentet var det første dokumentet som kom etter Terra-skandalen. Dette var også et av den nytilsatte rådmannens første dokumenter etter tilsetting. Dokumentet er omfattende og omhandler skolelederrollen på spesifikke områder. Dette var avgjørende for vårt valg av dokument. Dokumentets størrelse og kompleksitet er avgjørende for at vi valgte å forholde oss bare til dette.

3.3.0 Eget forskningsarbeid – konkretisering av strategi.

3.3.1 Diskursanalyse

Diskursanalyse er en kvalitativ metode hvor eksisterende materiell studeres. Det skapes ikke kildematerialet for forskningens skyld, slik det ofte gjøres innenfor naturvitenskaplige eksperimenter. Eksempler på potensielle kilder for materiale er aviser, offentlige arkiv og blogger.

Diskursanalyse som kvalitativ metode fokuserer på hvordan kunnskap og sannhet skapes gjennom diskurs, og på maktrelasjoner i diskurser. I diskursanalyse ansees forskeren ikke som objektiv. Dette betyr ikke nødvendigvis at forskeren bør være objektiv som et ideal, men at hun må forstå at hun er subjektiv av natur. For å gjøre en diskursanalyse i et tema bør man være vel belest innenfor området og forstå temaet som analyseres før man begynner analysen. Ettersom vi begge arbeider innenfor skolesektoren og har gjort det i mange år, mener vi at vi har stor forståelse for det feltet vi skal studere.

I tillegg så har vi gjennom dette studiet utviklet vårt faglige og vitenskapelige ståsted. Dette mener vi kan ha betydning for vår subjektive vurdering.

Som metode hjelper diskursanalysen oss til å undersøke hvordan enkeltindivider og grupper bruker språket til å isenesette bestemte aktiviteter og identiteter (Kvale og Brinkmann 2010). Diskursanalysen betraktes som en metodisk og teoretisk helhet som forankrer analysen i et sosialkonstruktivistisk perspektiv (Thalgaard 2009). Det betyr at vår forståelse er preget av den kultur vi lever i og påvirket av de sosiale prosesser og samspill.

Kvale og Brinkmann (2010) definerer diskursanalyse som en undersøkelse av samspill i diskurser; av hvordan samtalen er konstruert og hvilke maktvirkninger ulike diskursive presentasjoner av et tema blir sett i en bred sammenheng.

I følge Neumann (2010) dreier diskursanalyse seg om å studere mening der den oppstår, i språket selv. Språket sees som et sosialt system som følger sin egen logikk, denne logikken er virkelighetskonstituerende for mennesker.

Hovdenakk (Brekke (red) 2006) har sett på diskursanalyse som metode innen pedagogisk forskning. Hun deler analyse inn i to nivå; makro- og mikronivået.

På makronivået analyseres hvordan skoleeier ivaretar skolelederne i en omstillingsprosess med vekt på dokument- og diskursanalyse. På mikronivået er fokuset rettet mot berørte parter og opplevelse av omstillingsprosessen i et hermeneutisk perspektiv. For å analysere mikronivået står forskningsintervjuet helt sentralt. Vår forskning er en dokumentanalyse og vil da bare ta for seg makronivået i dette perspektivet.

Det finnes mange måter å utføre en diskursanalyse på. Neumann(2010) foreslår tre temaer som bør sees på: *avgrensing, representasjoner og lagdeling*.

Det første skritt i en analyse er å *avgrense* stoffet eller området som skal studeres.

Slik vi ser det i vår studie, gir startpunktet seg naturlig på grunn av Terra-skandalen.

Begrensninger i omfang har vi valgt ut fra tema som omhandler kommunens skolepolitikk og da med hovedfokus på kvalitet i skolen, skolestruktur og økonomi.

Sluttdato settes for å gjøre mengden av dokumenter håndterbare i en begrenset forskningsperiode.

Å se på representasjoner kan avdekke maktstrukturer og lag med mening(Neumann 2010). I Hovdenakks artikkel «Tekstanalyse i diskursanalytisk og hermeneutisk perspektiv» (Brekke (red) 2006) viser hun til Ball som hevder at diskurser handler om hva som sies og tenkes, hvem som sier hva, når, hvor og med hvilken autoritet. Dette støtter Neumanns syn.

I følge Hovdenakks artikkel (Brekke (red) 2006) er faren ved dette at det kan skapes tankemessige strukturer som tillater visse ”stemmer” å bli hørt. På den måten bidrar politikk til å skape visse ”sannhetsregimer”. I den prosessen spiller det liten rolle hva noen sier, mens enkelte andre blir tillagt stor autoritativ betydning. Dette er et spørsmål om maktrelasjoner og maktposisjoner. Sentrale spørsmål er hvem sin stemme som blir hørt, hvorfor, samt hvilke verdier og interesser som kommer til uttrykk. I artikkelen hevdes det at diskursanalysen konstruerer tankemessige strukturer som tillater visse stemmer, kunnskaper og perspektiver å komme til uttrykk.

Diskursen blir et spørsmål om maktrelasjoner og maktposisjoner. Det oppstår dominante diskurser som det er nødvendig å analysere og gjenkjenne hevder Hovdenakk(Brekke (red) 2006).

I Rana kommune har vi et inntrykk av at det er rådmannen som setter dagsorden i sitt forslag til politiske vedtak i vårt valgte signaldokument. I diskursen flyttes mye fokus mot rådmannen som person. Det vi merker oss er at enkeltpolitikere får ikke dette fokuset selv om de som politikere formelt sett er ansvarlige for vedtaket. Stemmen til vedtaket flyttes mot rådmannen i store deler av diskursen.

Sentrale spørsmål i dette er hvem blir hørt, hvorfor og hvilke verdier og interesser som kommer til uttrykk. Dominante diskurser tar ikke nok hensyn til forholdet mellom kultur og maktrelasjon.

Dette fører til at disse diskursene ikke forstår på hvilken måte skolen selv bidrar til å reproducere undertrykkende ideologier og tilsvarende sosiale praksiser. Overføres dette til skoleledernivået kan man anta at skolelederne er med på å "hermetisere" uønsket kultur gjennom å reproducere gammel praksis. En slik praksis vil vanskeliggjøre en hver omstillingsprosess. Denne reproduksjonen kommer til uttrykk som motstand i forhold til forandring eller endring av praksis. Dette mener vi å kunne se blant både skoleeier og skolelederne i Rana. Påstanden begrunnes med at vedtakene i dokumentet pr. i dag ikke synes å være fulgt opp.

I tillegg så ble det brudd mellom fagforeningen, Utdanningsforbundet og skoleeier i forhold til samarbeid rundt skoleutvikling.

Hovdenakk hevder også at politikk kan diskuteres og analyseres ut fra tre kontekster; sammenhengen mellom av faktorer som påvirker, sammenheng mellom produksjon av tekst, og sammenheng mellom praksis og handling». Den første dimensjonen kan knyttes til spørsmål omkring begrunnelser for omstillingsprosessen i skolesektoren og analysere hvilke verdier og interesser som kommer til uttrykk.

For skolelederne var omstillingen særlig knyttet til reduksjon i økonomiske rammer og økt ansvarliggjøring i forhold til læringsresultater. Tidligere verdier som ikke i særlig grad var lovpålagte oppgaver som gratis skolemat og SFO utfordres i denne konteksten. Fokus går mer over mot ansvarliggjøring og målstyring.

Den andre dimensjonen kan knyttes til viktige politiske dokumenter som politiske vedtak i kommunestyret og hvilke drivkrefter som kommer til uttrykk i dokumentene. Den tredje dimensjonen kan knyttes til skolelederne opplevelse av omstillingsprosessen.

Neumann(2010) mener maktbegrepet er relevant i en diskursanalyse fordi makt alltid og allerede gjennomsyrrer det sosiale. Makt dreier seg om å fremstille verden på en spesiell måte og å fremstille dette som normalt. Forskjellige diskurser kan rangeres i forhold til hverandre eller hvilke grad de er gjennomsyrrer av makt. På ulike stadier i den politiske prosessen blir vi konfrontert med forskjellige politiske fortolkninger som kan sies å være fortolkninger av fortolkninger. Politisk nivå – skoleeier, kan etablere omstendigheter og rammer som virker inn på skolelederens valgmuligheter og avgjøre om muligheter blir utvidet eller begrenset. Skoleeiernivået kan også definere spesielle målsettinger. Vi kan se klare paralleller til dette på kommunenivået i signal dokument vi har tatt for oss i dette forskningsarbeidet. Dette perspektivet er klart sammenfallende med hermeneutisk forståelse. Dette etiske perspektivet vil vi komme tilbake til i neste kapittel.

Når Neumann(2010:62) snakker om *lagdeling* er det varigheten til de ulike linjene i diskursen som er temaet. Her ser man på hvordan en virkelighetsoppfatning utvikler seg og sprer seg. Det kan også være interessant å se på hvordan begreper defineres i denne sammenhengen, hvordan felles begreper er med på å skape en allianse som forsterker og utelukker. Diskursanalysen fokuserer på hvordan sannhetseffekten skapes i en diskurs som verken er sann eller usann. Den undersøker hvordan språket brukes til å skape, opprettholde og ødelegge forskjellige sosiale bånd. Altså kan vi belyse diskursen i dokumentet og finne denne igjen i omgivelsene.

I følge Thalgaard(2009) vil et slikt perspektiv innebærer at vi forstår omgivelsene gjennom de kategorier vi gir uttrykk for. Den forståelse vi har, er preget av den kultur og den tid vi lever i. Samtidig vil en diskurs bære preg av konteksten de personene som deltar etablerer seg i mellom. I samfunnsvitenskapene og i kulturforskningen oppfattes en diskurs som et språklig materiale knyttet til en gitt kulturell felt og det settet med begreper, problemstillinger og formuleringer som ligger nedfelt i dette.

Neumann hevder at det er en sammenheng mellom kreftene i samfunnet slik de materialiserer seg i institusjoner, i språket, og i individets erkjennelse. Diskurs i en slik betydning er tett

forbundet med forskjellige teorier om makt, hvor det å kunne definere diskursen ofte sidestilles med det å definere virkeligheten selv. Det foregår en stadig kamp om ordene som skal beskrive verden.

Målet med diskursanalyse er å analysere det språklige og det materielle innholdet i en diskurs, dette gjøres ved å studere og analysere det lingvistiske innholdet i en tekst, eller flere tekster. Det dokumentet vi har valgt ut markerer et skille i det skolepolitiske Rana, der en omstillingsprosess blir vedtatt. Dokumentene vil nødvendigvis bære preg av de omstendigheter som ligger til grunn for vedtaket og bygge på den kulturen de er fattet i. Den forståelsen vi igjen tillegger dem vil være preget av vår forståelse og den kulturen vi lever i.

Kvale og Brinkmann vektlegger maktperspektiver, mens Neumann og Thalgaard understreker diskursanalysen som metode til å definere sannheter og maktstrukturer i en sosial kontekst. I vår analyse vil forsøke belyse aspekter ved alle disse definisjonene.

Vi har i dette avsnittet vist hvordan diskursanalytisk metode forsøker å konstruere og forstå verden ved å studere språk og kontekst. Hermeneutikk og fenomenologi er viktige faktorer innen diskursanalyse. Hermeneutikken er opptatt av fortolking av meninger, mens fenomenologien setter fokus på hvordan individet opplever fenomener i sin verden. Vi vil i de neste kapitlene gå nærmere inn på disse metodene.

3.3.2 Hermeneutikk

I følge Befring (2010) er hermeneutikk en systematisk framgangsmåte for å søke etter indre mening og helhetlig forståelse. På dette området er det forståelse, mening og refleksjon som er sentrale punkt. Utfordringer er å forstå det som skal tolkes ut fra den konteksten det inngår i. Dette sammenfaller også med Thagaard (2009) som hevder at hermeneutikk bygger på prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenheng det vi studerer er en del av. Vi forstår delene i lys av helheten.

Samfunnsforskeren må på den ene side forholde seg til aktørens beskrivelse og fortolkning samtidig som hun skal drive forskning og dermed rekonstruere aktørens fortolkninger innenfor teoretiske rammer og begreper. Våre fordommer og vår historie som skoleledere i

omstillingsprosessen vil nødvendigvis prege forskningen. Vår utfordring blir å balansere dette å opptre så nøytralt som mulig, men vi er klar over at faren dette gir for fortolkning av de resultater vi finner.

Vi vil være preget av vår historie og innenfor hermeneutikken spiller det kontekstuelle en viktig rolle for meningsforståelsen. Så på den annen side kan dette være til stor hjelp i vår forskning. Vi har stor forståelse for den konteksten dokumentene presenteres i og i følge Hovdenakk (Brekke (red) 2006:73) må fenomener og handlinger kontekstualiseres for å gi mening. Vår bakgrunn og forforståelse kan være vår styrke i dette arbeidet.

Hermeneutikken er knyttet til fortolkning av tekster og et hermeneutisk perspektiv innebærer å «lese» kultur som tekst. Målet med dette er å få en representativ forståelse av meningen i teksten. I en diskursanalyse kan tolkingen av dokumenter sees på som en dialog mellom oss som forsker og teksten, hvor forskeren fokuserer på den meningen teksten formidler.

All fortolkning er en dynamisk prosess mellom helhet og del, mellom det vi kan fortolke og den sammenheng det fortolkes i, eller det som skal fortolkes og vår egen forståelse. Hvordan deler skal fortolkes får innvirkning på hvordan helheten skal fortolkes som igjen påvirker hvordan delene skal fortolkes. Dette betyr å se fortolkningsprosessen som en vekselvirkning mellom tekst og tekstforståelse på ulike nivåer av innsikt.

For hver gang vi går gjennom materialet vil vår forståelse øke og vi vil få et høyere innsiktsnivå. Det oppstår en spiral der helheter og delene gjensidig påvirker hverandre: *den hermeneutiske spiral* (Befring 2010:38).

Hvordan fenomener skal fortolkes, er avhengig av hvordan konteksten fortolkes og omvendt. Dette har vi som forskere opplevd konkret i løpet av denne studien. Vi mener å oppdage stadig mer hver gang vi undersøker teksten.

Hermeneutisk tilnærming vektlegger at det ikke finnes noen egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer.

Thalgaard(2006) mener en analyse av politiske dokumenter må oppnå innsikt i både mer allmenne, men også lokale politiske resultater. De ulike nivåene bør analyseres i forhold til hverandre til tross for at denne tilnærmingen kompliserer analysen. Dette vil være en utfordring for vår studie.

Mens en hermeneutisk analyse vektlegger å fortolke aktører inn i et større teoretisk perspektiv, setter et fenomenologisk perspektiv fokus på folks opplevelser og forståelse av sin situasjon. Dette vil vi se nærmere på i neste kapittel.

3.3.3 Fenomenologisk tilnærming

Kvalitativ forskning blir ofte benevnt som hermeneutiske eller fenomenologiske studier. I forrige avsnitt har vi sett hvordan vi gjennom hermeneutikken søker etter indre mening, refleksjon og helhetlig forståelse i teksten ut fra den konteksten det inngår i. Fenomenologisk metode er i følge Kvale og Brinkmann(2010) å beskrive det gitte så presist og fullstendig som mulig.

Fenomenologien etterstreber å nå fram til fenomenets vesen gjennom å beskrive enkelt fenomener til å søke etter deres allmenne vesen. I kvalitativ forskning er fenomenologien et begrep som peker på en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra aktørens eget perspektiv og beskriver verden slik den oppleves av informantene.

Kvale og Brinkmann hevder at fenomenologiens forståelse ligger i at den virkelige virkeligheten er den mennesket oppfatter.

En slik tilnærming krever at forskeren ser bort fra forhåndskunnskap om fenomenet for å nå fram til en fordomsfri beskrivelse av fenomenet.

Det fenomenologisk perspektiv vil være knyttet til vår forskerrolle og vår sosiale kontekst. Det kan også sies som studiet av fenomener slik de er erfart. Fenomenologien søker mønstre og strukturer av fenomener. Vår integritet og rolle som forskere vil være avgjørende for kvaliteten på vår vitenskapelige kunnskap og de etiske beslutninger som treffes i kvalitativ forskning. I følge Kvale og Brinkmann(2010) vil dette innebærer at de teoriene hvor vi tolker nøkkelinformantene (skoleeieren) inn i vil påvirke utgangspunktet for hvordan vi forstår dem. Målet med fenomenologi er å samle inn data som umiddelbare erfaringer og opplevelser. Fenomenologien kan sies å beskrive strukturer av menneskelige erfaringer og opplevelser. Fenomenologien ønsker å forstå følelsesmessige begreper som angst, sorg, fortvilelse, kjærlighet og så videre.

3.3.4 Verifisering

Verifisering innenfor kvalitativ forskning kan beskrives som funnenes generaliserbarhet, pålitelighet og validitet. Reliabilitet henviser til hvor pålitelig resultatene er, og validitet vil si hvorvidt en studie undersøker det den er ment å undersøke (Kvale og Brinkmann 2010). Innen kvalitativ - og fenomenologisk forskning blir graden av sannhet i funnene beskrevet som overførbarhet, bekreftbarhet og troverdighet (Thalgaard 2009).

3.3.5 Overførbarhet

Tolkninger og funn vi har gjort i denne analysen vil vanskelig kunne overføres til å gjelde andre kommuner. Likevel er det svært trolig at deler av våre funn vil kunne identifiseres ut fra samtidige utredninger. Dette siden vi har mange likheter i kommunale utfordringer når det gjelder skole (Kleivan 2002).

3.3.6 Validitet

Kvaliteten i forskningen blir ofte målt ut fra testens validitet. En tests validitet vil fortelle om en testen måler det den var ment å måle, hvor gyldige testresultatene er (Befring 2010). Begrepet validitet er oftest brukt innenfor målingsteori og har stor utbredelse innenfor kvantitativ forskning. En slik oppfattelse er for snever til at vi kan bruke den i vår diskursanalyse.

Innen samfunnsvitenskapelig forskning diskuteres det hva validitet er og om dette kan fungere som et generelt rammeverk for å diskutere kvalitet i forskningen. Validitet er en tolkning av forskningsresultater og ikke en egenskap ved resultatene

Cook og Cambells hevder man kan skille mellom fire ulike validitetsaspekter (Hopmann 2010:310):

Begrepsvaliditet (*teoretisk validitet*) forklares med at det er samsvar mellom det man ønsker å studere og den måten begrepene er brukt på.

Indre validitet beskriver validitetsaspektet som muliggjør drøfting av undersøkelses kausalitet dvs. å forstå forholdet mellom årsak og virkning, finne ut hva som var årsakene til en hendelse og til å se virkningene av den.

Ytre validitet åpner for å diskutere hvilken grad en undersøkelses resultater kan generaliseres, dvs. om undersøkelsen kan gjelde i forhold til andre personer, tider eller forhold enn de undersøkte.

Statistisk validitet kan betraktes som en forutsetning for de tre andre og sier noen om i hvilken grad funn er signifikante eller favner over et stort nok utvalg.

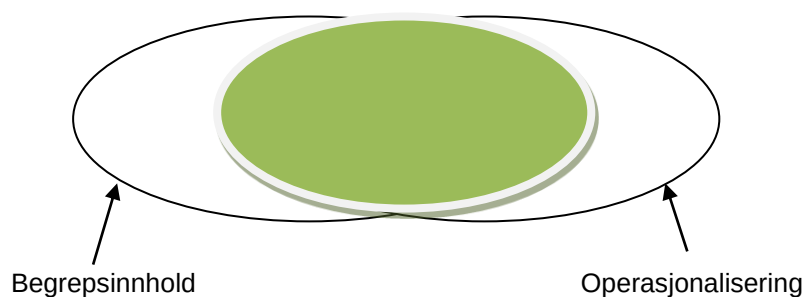
Dette støttes av Befring(2010) som mener det kan være relevant å skille mellom begrepsvaliditet og empirisk validitet. Begrepsvaliditet stiller spørsmål om validiteten til begrepene som blir brukt, om det er faglig enighet om innholdet i det fagbegrepet som skal måles.

Begrepsvaliditeten stiller også spørsmål om det er samsvar mellom den formelle og den operasjonalisert begrepsdefinisjonen. Den operasjonaliserte begrepsdefinisjonen viser seg ved atferds indikasjonene som studien setter fokus på.

Validitetssystemet har en pragmatisk kvalitet dvs. at man kan velge ut hvilke deler av systemet som er relevant for den forskningen man driver. En slik tilnærming til validitetsbegrepet gjør det håndterbart i forhold til vår forskning.

I følge Langfeldt(Hopmann 2010) er det forskningsproblemet og den enkelte analyse generelle mål som vil bestemme hvilke konklusjoner som er relevante. Det bygger da på oppfattelsen om at de ulike validitetsaspektene danner et rammeverk. De ulike delene av rammeverket er relevante i forhold til visse typer konklusjoner.

Figur 4 på side30 viser overlappingen mellom begrepsinnholdet og den atferden vi skal analysere. Det overlappende området er begrepsvaliditeten(Befring 2010:115).



Figur nr.4 : Befrings begrepsvaliditets modell

Begrepsvaliditeten har også stor betydning for studiens troverdighet – forskningens reliabilitet. Dette vil vi komme nærmere inn på i neste avsnitt.

3.3.7 Reliabilitet

Begrepet handler om forskningens troverdighet og om forskningen er utført på en tillitsvekkende måte. Studiens troverdighet indikerer om forskningsprosessen er godt beskrevet og vekker tillit til arbeidet, Thalgaard(2006:114) hevder at vurdering av en diskurs troverdighet gjennom en sosialkonstruktivistisk tilnærming vil preges av vår forståelse av funnene på bakgrunn av den kultur og den tid vi lever i.

Studios troverdighet vil også preges av forskerens evne til å trekke forståelse og mening ut fra dokumenter og ha forståelse for den sammenhengen teksten presenteres i.

Som forskere i egen kommune og i eget fagfelt befinner vi oss midt i forskningsfeltet. En fare ved dette er at vi kan fortolke situasjoner og funn på en slik måte at det går ut over forskningens troverdighet. Måten vi for eksempel omtaler rådmannen eller skolesjefen på kan bære preg av vår relasjon til dem og farge forskningen. Nære relasjoner i en liten kommune kan prege forskningen på en lite heldig måte og kan skape tvil om troverdigheten til de funn vi gjør.

Diskurser er en konstruksjon i den forstand at personers oppfatninger av verden utformes innenfor den interaksjonen personen deltar i. I vår studie vil personene som deltar i politiske utvalg vil være preget av sine omgivelser som for eksempel politiske retninger og bestemmelser og vil også være preget av samspillet mellom medlemmene i utvalget.

Studiens troverdighet og nærhet til forskningsfeltet vil også innebære etiske vurderinger og utfordringer. Det vil vi se nærmere på i neste avsnitt.

3.3.8 Etiske vurderinger

I kvalitativ forskning her etiske dilemmaer fått en stadig større plass.

Thagaard(2006) fremholder at det foregår diskusjoner i metodelitteraturen om det er forskeren eller informanten som har rett til tolkingene av dataene. De som har skrevet dokumentene eller gjort vedtakene det refereres til i vår studie, er ikke til stede under analysen og tolkingen og dette gir oss som forskere mer innflytelse i denne delen av forskningen enn i løpet av datainnsamlingen. Som forskere har vi stor innflytelse på tolkingen av funnene og utviklingen av ny teori.

Jørgensen og Phillips (2010) sier i sin bok at forskerens rolle er ikke å komme «bak» diskursen i sine analyser for å finne ut hva informanten «egentlig» mener, hvordan virkeligheten «egentlig» er. Det er diskursen i seg selv som skal være i fokus i vår studie og ikke det vi tror informanten mener.

På grunn nærhet til forskningsområdet ser vi at dette være en fare for å tolke mer inn i studien enn det er belegg for. For å motarbeide dette bør vi gjennom vår analyse arbeide mot en nyansert teoretisk forståelse. Dette kan vi gjøre ved å ta hensyn til informantens forståelse og kultur uten å kompromisse med den forståelsen vi som forskere har for det som er relevant i denne studiens sammenheng.

Gjennom metodekapittelet har vi forsøkt å gjøre rede for forskningsprosessen og datainnsamlingen slik at dette underbygger studiens troverdighet.

4.0.0 Teori

Styring av offentlig sektor har vært i stadig endring. De siste to tiår påvirkes av internasjonale trender og forståelser av hvordan andre har løst utfordringer knyttet til sektoren. Diskurser om hvor vanskelig det er å lede offentlig sektor er mangedelt og flersidig. Videre har man i svært lang tid hatt en diskurs i forhold til kvalitet, effektivitet og styring av offentlig virksomhet.

Diskursen kommer til uttrykk på mange ulike måter. Offentliggjøring og økt tilgang til nyheter og oppslag fra undersøkelser og målinger åpner for at mange andre aktører enn skolen selv kan mene og uttale seg om sektoren (Møller og Ottesen 2011). Dette har vi selv opplevd. I kjølvannet av skoleeiers vedtak så vi et stort engasjement fra flere ulike aktører. Avisinnlegg fra foresatte, politikere, privatpersoner var et uttrykk for dette.

I kommunens sentraladministrasjon opplevde vi meninger om skole fra andre sektorer. Dette var en åpenbar konsekvens av offentliggjøring av politikerens vedtak.

OECD og EU offentliggjør og kommenterer resultater fra undersøkelser og internasjonale trender. De reiser diskursen om problemer, utfordringer og tiltak for å handtere blant annet offentlig sektor og utdanning.

Det kan synes som om norske myndigheter forholder seg til disse trendene ved å innta deler av disse inn i dokumenter, planer og stortingsmeldinger. Dette kommer klart til uttrykk fra skoleeier i det vedtatte signaldokumentet. Læringsresultater og skoleledelse er omtalt i flere steder i dokumentet.

Norge har etter hvert en solid kultur for virksomhetsplanlegging og målstyring.

Virksomhetsplanlegging for statlige virksomheter ble vedtatt av regjeringen i 1987. Disse tankene kommer til uttrykk i Stortingsmelding nr. 4(1987-1988) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*. I tillegg kommer det presiseringer videre i Stortingsmelding nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring* i utdanningssektoren. Dette er blant annet konkretisert av Statskonsult (NIFU STEP rapport 5/2004). Her ble det presentert hvordan man skulle iverksette mål – og resultatstyring i norske universiteter (Irgens 2007). Skolesektoren i Rana kommune har ingen sterk tradisjon inne dette feltet.

Etter hvert har man utviklet en tro på at markedsorientering og konkurranse kan rydde opp i problemene i skolen. Det kan synes som om dette har vært ledende diskurs hos de som sitter med beslutningsmyndighet i utdanningssystemet (Møller 2004)

4.1.0 New Public Management (NPM)

Utfordringer i offentlig sektor har alltid endret seg gjennom reformer i forvaltningen. Den ideologiske basisen fra NPM har kommet gradvis fra 1980-90-tallet i forhold til reformer i kommuner og fylker. Dette kan man se i skolereformene utover 1990-tallet hvor målstyring og resultatansvar er sentralt (Møller2004).

NPM kan sees på som en samlebetegnelse på elementer som sier noe om hvordan offentlig sektor bør styres. Dette har påvirket staten, fylkeskommunene og kommunene i Norge de senere år. Ideologien er delvis inspirert fra USA, England og New Zealand. Disse landene slet i en periode med store økonomiske underskudd og store effektivitetsutfordringer i offentlig sektor. NPM som styringsideologi ble på mange måter trolig sett på som løsningen på disse problemene (Irgens 2004). Skolelederne i Rana opplever dette gjennom økt fokus på læringsresultater og økonomistyring gjennom periodisk rapportering.

Innføringen av NPM skulle føre til tydelig og sterkere styring med sektoren. Det er mange elementer i NPM som vi vil kjenne igjen fra norske forhold:

- Mulig løsning kan være konkurranseutsetting og privatisering.
- Fra politisk styring og kontroll og over til markeds – og brukerstyring.
- Felles forståelse om at ulike offentlige sektorer har mye til felles og derfor kan styres etter like prinsipper.
- Stor fokus på måling og dokumentasjon av resultatoppnåelse. Mindre fokus på selve tiltaket.
- Styring gjennom kontroll og tydelige krav til lederrollene i organisasjonen.
- Insentiver som økonomisk belønning for måloppnåelse, og sanksjoner på manglende Resultater og måloppnåelse.
- Brukerundersøkelser, serviceerklæringer og rettighetsgarantier
- Lederprofesjonen har ansvaret for å sette i gang nødvendig utviklingsarbeid for å oppnå tilfredsstillende måloppnåelse.

Vi har tidligere gjennom våre jobber i *Fagteam for skoleutvikling* vært på studiereise og besøkt skoler både i Australia og New Zealand. Etter vår oppfatning kan det virke som om vi i norsk utdanning har hentet mange av elementene derfra i våre forvaltningsreformer. Dette styrkes også av Irgens(2007).

Da vi kom hjem fra reisen fikk vi i oppdrag å presenterer vår funn og erfaringer. Vår presentasjon om denne måten å lede skolen på hadde fokus på ansvarsstyring og læringsresultater. Flertallet av våre lederkolleger gav uttrykk for at denne måten å lede skole på utfordret skolelederens autonomi. Skoleleders handlingsrom opplevdes som innskrenket i forhold til skolekulturen i Rana. Vi mener dette er en svært interessant betraktning når dette styringsverktøyet er ment å øke fokus og kvalitet på skolens kjernevirksomhet.

En beskrivelse av restrukturering av offentlig sektor og NPM kan ikke gis uten å nevne at dette også trolig er et svar på samfunnsendringer og tilpasning til økonomisk forståelse av hvordan vår virksomhet skal drives. Da Læreplanverket for Kunnskapsløftet(LK-06) kom fra høsten 2006 ble dette ytterligere forsterket. Det er en gjengs oppfatning blant skoleledere i Rana at Kunnskapsløftet ennå ikke er tilstrekkelig implementert i skolene.

Man kan ha en oppfatning av at det i perioden som fulgte ble sterk fokus på at effektivisering og kostnadsreduksjon og høyere kvalitet kunne oppnås ved spesialisering og restrukturering av arbeidsoppgaver. Dette bryter opp med tidligere forståelse som skolelederne hadde. Vi har en kostbar skolestruktur med mange og kostbare skoler. Skoleeier ved politikerne ble kraftig utfordret når endringer i strukturen skulle vurderes. Et eksempel er at det ble vedtatt å legge ned åtte av femten skoler.

Dette utløste et stort og til dels personlig engasjement hos flertallet av kommunens innbyggere og politikere. Debatten var preget av et høyt konfliktnivå. Ingen skoler ble lagt ned og en grendeskole ble gjenåpnet. Dette førte til at vi fikk ny skolesjef og flere rektorer ble byttet ut.

Målstyringskonseptet tenkes å kunne gjøre at vi oppnår større effektivitet, høyere kvalitet og bedre koordinering av utdanningssystemene. Dette kvalitetssikres ved systematisk evaluering og måling av resultatene (Karlsen 2006). I denne perioden ble det trolig foretatt en

oppvurdering av skoleledernes betydning for resultatene i skolene. Skolelederne gav uttrykk for at de opplevde dette som ubehagelig.

NPM kan som nevnt bestå av en serie styringsreformer som har vært iverksatt de siste årene, og som fortsatt pågår. I dette har brukeren en svært viktig rolle og dette vi vi presenter nærmere i neste avsnitt.

4.1.1 Brukerbegrepet

Innføring av brukerbegrepet i stedet for befolkningen styrte dette mer mot markedsdreining. En bruker kan i denne sammenheng forstås som kjøper av en tjeneste (representant for et marked av flere brukere). Denne brukeren kjøper tjenesten/varen der hvor den er best.

I kjølvannet av dette dukker diskursen opp om fritt skolevalg som middel for å gjøre skolene bedre. Dette ut fra forståelsen om at brukerne (foreldrene) sender elevene sine til de skolene som til enhver tid har de beste resultatene. I Rana kommune ble det til tider harselert med denne tenkingen. Skolelederne mente at sammenligning av skolenes resultater ville føre til økt stigmatisering. Skolelederne gav uttrykk for at det bare var skolen selv som kunne si noe om sine resultater på grunn av skolenes egenart.

Oppfatningen om at offentlig sektor hadde vokst seg for stor og byråkratisk var en vesentlig drivkraft for innføring av NPM (New Public Management). Enkelt sett kan man enkelt si at dette er en samling av virkemidler for å rasjonalisere og effektivisere. Altså en tanke om modernisering og utvikling.

Vektlegging av individet og dets rett til selv å velge står sentralt i NPM. Utvikling av bedre service og tjenesteyting med større valgfrihet for brukeren ble fremhevet. Man kan på mange måter si at kundefokus og markedsstyring fremtrer slik.

Den videre vektleggingen fokuserte også på økt tilgjengelighet i form av videre åpningstider med begrunnelse i at vanlige arbeidsfolk (brukeren) ikke nådde offentlige kontorer utenom arbeidstiden. I tillegg så syntes en tro på at tjenestene skulle være i stand til å holde på kvaliteten og øke tilgjengeligheten. Alt dette for å imøtekomme brukerens behov.

Et annet sentralt element i NPM er desentralisering og fristilling jf. brukerbegrepet. Dersom kommunene selv kan fristille seg kan de selv vurdere hvordan de best kan utnytte ressursene. Hvordan man oppnår resultatene er mindre viktig. Ideologien stresser at man har nådd målene dersom man kan ha dokumenterte resultater. Offentlig sektor er noe utsatt i denne tenkingen. Det er mindre viktig hvem som leverer tjenestene så lenge leveransen er god. Dette bryter en god del med det synet vi har hatt tidligere i forhold til statens rolle. Det kan synes som om både høyresiden og store deler av sosialdemokratisk side deler dette synet. Kort oppsummert kan man si at offentlig produksjon godt kan erstattes med privat dersom man samlet sett ser at tjenestene er mer effektiv.

Dette fører oss naturlig over på et tredje punkt i NPM - privatisering. Forestillingen om at offentlig sektor er lite produktiv og endringsvillig kan møtes med dette. Det vil med andre ord si at ved å innføre ei privatisering og markedsorientering med konkurranse så vil man effektivisere sektoren. Dette er et av hovedmålene med NPM.

Sett i forhold til grunnskolen har vi erfaringer fra frie skolevalg og voucher-systemer der pengene fulgte den enkelte elev. Slike strømninger fra England og Margaret Thatcher skulle gi bedret konkurranseevne og sterkere økonomi. Dermed kunne man redusere administrativ makt og forskyve denne over på innbyggerne – brukerne (Karlsen 2006).

Vi ser en økende tendens til internasjonal sammenligning av skolerresultater mellom skoler i EU og OECD. Denne globaliseringen er premissleverandør til den offentlige debatten om utfordringene i den norske skolen.

4.1.2 Globalisering

Slike reformbølger som NPM og Accountability gjør at vi kan diskutere en globalisering av utdanningsøkonomi. Strømninger kommer fra tiltak som skal bidra til å løse utdanningspolitiske og økonomiske utfordringer i EU. Videre påvirkes vi helt klart av de 31 medlemmene i OECD som er en samling av svært rike land. Det er disse som er premissleverandører for diskursen om utfordringene i blant annet utdanningssystemene.

Det å fjerne forskjellene mellom privat og offentlig sektor har vært gjennomgripende i en del av ideologien.

Man skulle skille offentlig virksomhet fra privat sektor mht. design av organisasjon, arbeidsmåter og incentivordninger samt karrierestrukturer. Videre var et hovedpunkt at man skulle etablere virksomhetsplaner og strukturer som kunne føre tilsyn og kontroll med offentlige funksjonærer. Dette skulle samtidig skap en motstandskraft mot direkte politisk innblanding og mulig korrupsjon (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008).

4.2.0 Accountability

I kjølvannet av NPM har vi begrepet accountability. Dette er mer å betrakte som styringsbegrep. I dag er mye av dette i fokus når det gjelder styring både i privat og i offentlig sektor. Vi vil se på dette i forhold til utdanning og da med vekt på grunnskole.

Begrepet kan knyttes til et ønske om å fremme kvalitet i skolen.

(Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008). Handlingsrommet til aktørene vil være sentralt når vi skal belyse dette.

Det er noen viktige elementer som kan bidra til å analysere kvalitet i skolen:

- Strukturkvalitet
- Prosesskvalitet
- Vurderingskvalitet

Vi kan si at accountability omfatter både plikt og kapasitet. I plikten ligger det å redegjøre for disponeringen av de offentlige midler. Det skal også være mulighet (ability) til å avlegge regnskap og bli ansvarliggjort i forhold til det som legges frem. Her kommer kan man se en diskurs om revisjon. Denne diskursen møter skolen på mange områder når vi skal etterpøves og sammenlignes i forhold til ressursbruk og resultater osv. Resultater og målinger legges frem som sannheter, og ofte noe unyansert. Dette kan styre diskursen i forhold til hva sender ønsker at mottaker skal merke seg. Det kan synes som signaldokumentet kan ha denne effekten.

4.2.1 Benchmarkingsdiskursen

Offentliggjøring av resultater og nøkkeltall kan synes kommet for å bli i Norge. Det er lite som tyder på det motsatte. Skoler eksponeres for en stadig strøm av slike offentliggjøringer. Internasjonale benchmarkingsdiskurs slik vi kjenner den fra skolediskurser i USA, England, New Zealand har nådd frem til våre skolemyndigheter. Dette ser vi i offisielle dokumenter samt politiske tiltak og diskusjoner.

Et kjærkommet tillegg til dette er nasjonale prøver, internasjonale storskalaprøver (TIMMS, PISA med flere), mål som skolene har satt selv, eller mål pålagt av andre. Politikerne har ved flere anledninger uttrykt håp om at elementene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som ligger i nasjonale prøver og Kunnskapsløftet som skolereform var det som skulle forbedre norske skoleprestasjoner.

Norges svekkede rangering på PISA 2000, 2003 og 2006 har nok påvirket politisk debatt i forhold til styring av skolen. Det har nok bidratt til at accountability er på politisk agenda fortsatt, og trolig også i flere år fremover.

Accountability og styringslogikken kan tenkes defineres å omhandle organisasjonens prinsipper og kapasitet til å stille andre til ansvar. Dette peker så videre over på ledelse og ledelsesresultater.

Dette vil si at man i sammenheng mellom skolens rammer, prosesser og resultater må forstå lederansvaret. Resultatledelse er et viktig element for skoleledere i denne logikken. Det vil si hvordan skoleleder evner å treffe tiltak som bidrar til å utvikle organisasjonen til å heve kvaliteten slik at bedre resultater kan dokumenteres. Det at lederen forstår hvordan han eller hun kan hente ut potensialet i organisasjonen sin for å forbedre resultatene aktualiserer tenkingen rundt accountability.

Det er lederen som må evne å se helheten i prosesser som skaper resultater. I motsatt fall vil lederen kunne oppleve det som problematisk å måtte treffe tiltak for forbedring av sin organisasjon og samtidig være ansvarlig for resultatene som følge av disse.

Sett under norske forhold kan vi styrke forståelsen ved å snakke om diskursen som omhandler helhetsrevisjon, resultatledelse og ansvarsstyring. Ansvarliggjøringen skal bidra til å

aktivisere og mobilisere personer for å skape ønskede resultater. En av konsekvensene i ei slik organisering blir delegering og plassering av ansvar og arbeidsoppgaver nedover i organisasjonen.

Samhandling mellom styrings – og ledelsesnivåene i forhold til både grupper og individer vil være nødvendig. Dialogisk tilnærming til disse vil kunne sikre bredere forankring og bidra til å opprettholde bredde i den offentlige debatten om utdanningen. Denne debatten sikrer trolig en viss kontinuerlig revisjon og utvikling.

Som Birkeland delvis nevner (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008 kapittel 2) kan accountability oversettes til noe som går på regnskaps – eller ansvarsplikt. Vi mangler en god og dekkende norsk beskrivelse av dette begrepet som kan stamme fra den angloamerikanske kulturkretsen. Hierakisk accountability er beskrivelsen av ansvarsforholdet opp eller ned i organisasjonen. Dette kan sees på som forholdet mellom rådmann og skolesjef, skolesjef og rektor, rektor og lærer. Disse nivåene står i et ansvarsforhold overfor hverandre.

Ansvarsforholdet forflytter seg fra rektor til lærer, fra lærer til elev. Midt inne i dette kan vi også finne ansvarliggjøring av økonomiske disponeringer og prioriteringer. Vi kan omhandle dette som finansiell accountability. Man stiller spørsmål om for eksempel skoleledelse og skoleadministrasjon har forvaltet ressursene som samfunnet har betrodd dem ansvaret for.

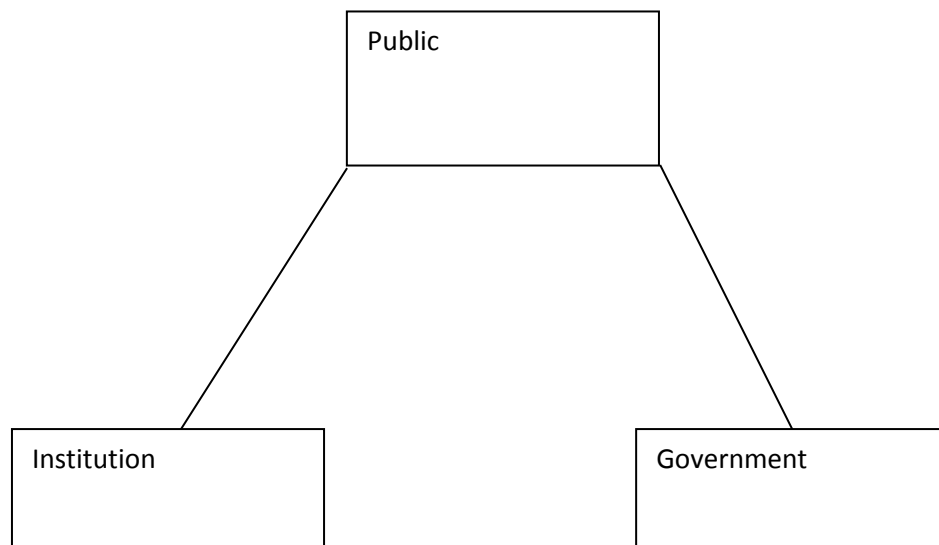
Det økonomiske fokuset forsterkes ved brukervalget som vi kjenner fra NPM. På denne måten kan man utøve markedsrett også innen offentlig tjenesteyting. Modeller som at pengene følger pasienten, eleven osv. er tiltak som bidrar til at dette kan fungere som maktmiddel og konkurransemoment.

Accountability kan også være både passiv og aktiv. Dette oppstår når noen spør om hvem som skal holdes ansvarlig for det ene og det andre. Sist og ikke minst havner vi på personnivå. Passivt kan man si at enten har du ansvar eller ikke, enten stiller du til ansvar eller så stilles du til ansvar. I forhold til aktiv accountability er vi mer over på ”ta sin hatt og gå” som eksempel. Dvs. ansvaret er tydelig plassert og forankret. Lederen er bevisst dette og tar som i noen eksempler konsekvenser av å ikke ha nådd satte mål osv.

Accountability i det offentlige kan stille oss ovenfor flere ulike dilemmaer.

Det må være tydelige bindinger mellom aktørene dersom man skal klare å etablere accountability i virksomheten.

Ifølge Burkes accountabilitytriangel (2005), (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008) må det ligge til grunn en slags gjensidighet og ansvarsbalanse for at systemet som helhet skal fungere.



Figur nr 5 : Burkes accountabilitytriangel

Burkes accountability-triangel (2005) hentet i Langfeldt, Elstad og Hopmann (2008:41).

Han forklarer dette med at i amerikansk høyere utdanning plasseres universitetene rubrikken for institusjon. Offentligheten plasseres som kunder (public). Myndighetene kommer da i hjørnet nederst (government).

Dette er en god modell som vi lett kan overføre til norske forhold både i forhold til grunnskole og universiteter. Grunnskoler i Norge opplever dette forholdet mellom skole, kommune, fylkesmann/direktorat osv.

Engeland, Langfeldt og Roald har i en kvalitativ studie sett på hvordan lokale myndigheter møter handlingsrommet som innføring av ansvarsstyring åpner for. De ser dette i sammenheng med de utfordringer vi overfor i styring av velferdsstaten (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008).

Endrede forskrifter og lovverk fristiller kommunene i valg av organisering og innhold i skolenes valg. Alt dette for å åpne for kreativitet og kvalitetsheving. Formelt sett kan man se kommunene som enheter opprettet av staten. Likevel er disse noe fristilt fra staten siden det ikke går en direkte kommandolinje fra staten ned til kommunene. Dette kan vi relatere til Burkes accountability-triangel og de utfordringene dette gir.

Kommunene kan sees som en motvekt mot statlig maktkonsentrasjon. Staten sikrer delvis sin kommandolinje fordi kommuneloven ikke bestrider statens rett til å føre kontroll og styring på viktige områder som helse og utdanning. Dette gjøres via fylkesmannen som statens forlengede arm mot kommunene. I vår kommune har vi opplevd dette i form av tilsyn fra fylkesmannen.

4.2.2 Noen styringsprinsipper

Innen accountability så finnes det et rammeverk som regulerer virksomheter. Økonomisk styring reguleres av inntektssystemet. Ansvarsprinsippet som legges til grunn er at den som skal iverksette tiltak skal også finansiere det. Økonomistyringen av skoler handler i stor grad om etablering av rammer ut fra faktorer som elevtall, alder, behov for spesialundervisning i tillegg til spesifikke behov for utstyr og lokaliteter. For å regulere dette sammenlignes kommuner med andre kommuner med sammenlignbare størrelser – de såkalte KOSTRA-tallene. Det er ofte dette som styrer budsjettvurderingene i kommunene.

4.2.3 Legal styringsform

Den legale styringen staten foretar over kommunene er gjennom lov og forskrift som hovedsakelig er forbeholdt staten. Etter 1986 har det vært et formål for staten å avskaffe særlovene som tidligere innskrenket kommunenes myndighet over utdanningssektoren. Kommunenes frihet til å organisere sin frihet selv utfordres likevel siden staten har søkt å utforme lovverk som tydeliggjør klarere standarder for borgernes (brukernes) rettigheter. Skolelederne opplever foresatte med økt engasjement i forhold til egne barns rettigheter. Det synes likevel en synkende interesse blant foreldrene for å delta i forhold til arbeidet med skolens drift og utvikling (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008).

Ideologisk styring skjer ved læreplaner og det som ligger i dette. Dette er mer og mer kollektivets ansvar. Skolen skal ha lokale læreplaner som den enkelte lærer bør være forpliktet på.

4.2.4 Vurderingsstyring

Vurdering som styringsform retter seg mer mot resultater enn mål. Tradisjonelt har dette vært knyttet til vurdering av elever. Nå er det mer i forhold til selve virksomheten. Med LK-06 har vi et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem formet som et ansvarsstyringssystem. Eksamener, nasjonale prøver og undersøkelser gir staten mulighet for å ansvarliggjøre kommunene og skolene for elevenes resultater.

Diskursen om hvem som skal ha innsikt i disse data og hvordan man skal sanksjonere skoler som har gode eller dårlige resultater pågår hele tiden i ulike former. Det uttrykkes av politikere, kommunale toppledere og rektorer at det er nødvendig med en forbedring av systemene for resultatvurdering som grunnlag for systematisk utviklingsarbeid.

4.2.5 Markedsstyring

Markedsstyring er et prinsipp som vi forsiktig utvikler oss mot. Et eksempel er friskoleloven i 2002 som brøt med tradisjon om enhetsskolen. Loven ble reversert i 2005 og kan indikere at Norge ikke har noen sterk tradisjon for markedsstyring i forhold til skole. (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008).

Det bør nevnes at kommunene er kommet veldig ulikt i forhold til å utvikle verktøy for å måle brukertilfredshet i forhold til kommunale tjenester. Noen har utviklet gode styringsdialoger mellom politikk og administrasjon i forhold til dette feltet.

Både New Public Management (NPM) og accountability kan være viktige bidrag når utfordringenes kompleksitet øker. I slike settinger kan dette være et grunnlag for å søke etter mer dynamiske arbeidsformer både på politiske og faglige nivåer.

I dette avsnittet har vi presentert flere ulike former for styring av skolen som sektor. Vi ser her hvordan disse styringsformene er griper inn i, og påvirker hverandre. I disse ideologier om ledelse og styring er rektoren og lederen viet stor oppmerksomhet. Lederen anses som en viktig faktor for virksomhetens måloppnåelse.

4.3.0 Skoleledelse

Med både NPM og accountability så opplever vi et sterkere fokus på lederen som ansvarlig for prosesser og resultater i virksomheten.

Som nevnt tidligere så evalueres måloppnåelse ved hjelp av ulike målinger og undersøkelser. Leder ansvarliggjøres i form av å motivere og lede tiltak som kan bidra til positiv utvikling i form av resultatoppnåelse.

4.3.1 Skolekvalitet

Skolekvalitet kan hevdes å være intensjoner og forventninger myndigheter og allmennheten har til skolen. Dette vil kunne måles ved at de mål og hensikter som ligger til grunn for skolens arbeid blir oppfylt i arbeidet. I skolesammenheng vil dette være særlig i forhold til opplæringsloven og læreplanen. Dersom intensjonene her oppfylles vil det kunne oppfattes som god kvalitet (Birkemo og Bonesrønning 2011).

Tidligere læreplaner har fokusert mye på prosesser i skolen. Med retningen i ny siste læreplan LK-06, er det mer fokus på elevenes læringsutbytte. Dette er blitt viktigere enn hvordan utbyttet blir produsert.

En følge av utvikling mot nye styringsideologier synes å være skoleleder under sterkere press enn tidligere. Vi har en skole som skal kompensere og avhjelpe større deler av samfunnets behov. Skolen er utvidet fra 9 til 10 år, og heldagsskole, SFO og leksehjelp er innført. Denne kompleksiteten stiller trolig større krav til skoleledere enn tidligere.

Forskning viser at skolelederen står over for målkonflikter, krysspress og dilemmaer på flere områder (Andreassen, Irgens og Skaalvik 2009). Dette ser vi også i Ranaskolene. Rektorer og inspektører signaliserer økt press i forhold til elevenes rettigheter og skolens stramme økonomi.

4.3.2 Skoleledelse i perspektiv

Historisk sett har vi gått fra at skoleleder var ”primus inter pares” (fremst blant likemenn) til det å være en profesjonell ekspert på sitt fagområde. En overgang fra at det var presten som hadde ansvaret for gjennomføring av opplæringa i 1739, og frem til skolelovene i 1860 og 1889 hadde de og kommunale skolestyrere direkte lederfunksjoner i skolen.

Etter hvert som tiden gikk ble det førstelærere, tilsynslærere osv. Dette var kanskje innledningen til dagens skoleledere. På denne tiden var det en særdeles hierarkisk forvaltningskultur (Andreassen, Irgens og Skaalvik 2009:14). Dette var nok skoleledere i et begrenset handlingsrom. Disse linjene kunne imidlertid gi lærerne en stor autonomi i forhold til undervisningen i klasserommet. Det kunne selvsagt være en direkte effekt som følge av dette.

Først på 50-tallet ble skolestyreren vanlig i norske skoler. Etter at det i 1971 ble vedtatt at skolestyrer skulle være benevnelse for skolelederstilling gikk det bare seks år til stillingen rektor oppstod. I dag har rektorenes stillinger flere ulike navn som virksomhetsledere, enhetsledere, resultatenhetsledere osv. på lik linje med andre kommunale ledere. Denne nye situasjonen for skolelederrollen har ført til et nasjonalt behov for egen rektorutdanning. Dette er initiert helt fra OECD og til regjeringen. Det er på bakgrunn av dette utarbeidet modeller for egen rektorutdanning ved flere høgskoler og universiteter.

4.3.3 Premissleverandører i skolen

Vi har tidligere nevnt at norsk utdanning og skoleledelse påvirkes av OECD og EU. Da vi ble medlem av OECD i 1982 ble vi samtidig en del av de internasjonale komparative studiene av skolene i området.

Det gikk ikke så lenge før det ble reist spørsmål om hvordan myndighetene kunne styre og kontrollere utviklingen i en slik desentralisert skole. Ideologien om NPM og accountability lanseres delvis i Stortingsmelding nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring* i utdanningssektoren. I dette dokumentet ble målstyringen for alvor introdusert. Det er mulig å tolke dette som en bremsekloss i forholdt il desentralisering av ledelse og styring i norske skoler.

4.3.4 Utfordringer

Disse undersøkelsene og studiene har fått stor politisk oppmerksomhet, og vært drivende argumentasjon for reformer og endringer i norsk skole.

Konklusjonene og problembeskrivelsene har over flere år konkludert med at kvaliteten i norsk skole var for dårlig sammenlignet med andre. Dette ble i sin tur fulgt opp med St.meld. nr. 31(2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Fokuset på skoleledelse kommer spesielt frem i St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* s 101:
«Gode skoleledere er avgjørende for å sikre en god skole».

Endringer i samfunnet og i skolen selv gjør at skoleledere stilles overfor store og kontinuerlige krav til utvikling og nyorientering. Det kan betraktes som positivt at det i St.meld. nr. 31(2007-2008) *Kvalitet i skolen* var fokus på utvikling av kompetanse hos skoleeiere, lærere og skoleledere. I tillegg kom det et forslag om obligatorisk 30 studiepoeng for nytilsatte skoleledere.

Dette kan muligvis bety at faglig ledelse gis betydning under forutsetning av kontinuerlig dialog omkring skolens kjerneaktiviteter – undervisning. Ledelsesfunksjonen kan tenkes som en mulig obligatorisk rektorutdanning som forsterker skoleledelse som noe bare rektorer gjør. Dette harmonerer kanskje ikke helt med intensjonene som lå til grunn da man fjernet kravet om at rektor måtte ha undervisningskompetanse.

4.3.5 Rolleforventninger

I dette ligger det klare rolleforventning til skolelederen. Ser vi på utdanningsdirektoratets definisjon på skoleledelse så finner man at ledelsen skal ta ansvar for å oppnå gode resultater og at disse oppnås på en god måte. Likeså skal alle ledere i organisasjonen ha et medansvar for helheten. Ledelse skal utøves gjennom andre ved delegasjon og myndighet, men ansvar kan ikke delegeres. Dette må ikke forstås som at medarbeidere er uten ansvar, men at lederen ikke kan fritas for sitt ansvar.

Dette passer godt med det som New Public Management-tenkingen vektlegger i forhold til accountability. Styringen skal altså skje gjennom kontrollsystemer med vekt og fokus på lederrollen(Andreassen, Irgens og Skaalvik 2009). Dette vil betinge skoleledere som er bevisste sitt faglige lederansvar. Videre må de også kunne drive teamorganiserte utviklingsprosesser noe som igjen fordrer kunnskap og kompetanse hos skolelederen og organisasjonen.

Et annet viktig moment i diskursen om ledelse i skolen er at det synes som om det er consensus mellom ulike politiske partier og organisasjoner om at skoleledelse er viktig. I meldingen om ledelse i norske skoler er det presisert at vi har svak tradisjon i Norge for at rektorer leder. Lærere må akseptere at rektorer utøver lederskap samtidig som at skoleledere må ha evne til å lede.

Ordet profesjon kommer fra latin og betyr yrke. Ordet profesjonell kan også brukes når man ønsker å uttrykke at noen er mer dyktig enn forventet, eller viser ferdigheter som man ikke hadde forventet fra hvem som helst. Det ligger videre forventninger om en gitt kompetanse, og en gitt profesjonskunnskap hos en som en vil kalle profesjonell. Et profesjonsstudium skal samle sammen ulike fag som skal være bygget slik at det til sammen blir en helhet som vi kan kalle profesjonskunnskap (Irgens 2007).

4.3.6 Legitimitet og autoritet

Legitimitet i organisasjonen kan være knyttet til det å ha autoritet. Eksempelvis kan den som blir ledet anerkjenne leder – og da er lederen legitim. Autoritet handler vesentlig om kommunikasjon og forventninger. I dette ligger at det nok ofte er best når den blir tatt for gitt.

Lover og regler fastlegger vesentlige betingelser for deler av ledelseshandlinger i skolen. Gjennom tradisjoner og kulturer etableres normer for samhandling mellom partene som skal samhandle i dette spenningsfeltet. Så lenge en leder følger disse normene for samhandling vil maktposisjonen oppleves som legitim hos de som ledes (Møller 2004).

I nær sammenheng med legitimitet kan man snakke om lojalitet. Disse begrepene synes å ha nær tilknytning til hverandre. Lojalitet oppfattes av mange leder som lydighet, noe som skolelederen krever av sine ansatte. Det er imidlertid noen nyanser som man kan trekke frem i forhold til lojalitet og lydighet. Det å være lojal kan sees på som å være trofast, pålitelig, rettskaffen og til å stole på. Lydighet på sin side kan være at et menneske ser seg selv som et redskap for å gjennomføre et annet individs ønsker slik at det ikke lenger betrakter seg selv som ansvarlig for handlingene.

Vi skiller ofte mellom tillit og tiltro. Tiltro kan være basert på erfaringer, historiske, mens tillit gjerne er noe som er basert på tro i fremtid. Tillit angir et slags håp om at man ikke svikter i fremtid, men at man holder det som forventes.

I forhold til skoleledelse er tillit en ressurs som vi ofte tar for gitt. I positiv betydning kommuniseres tillit at løfter vil bli holdt, og dermed er relasjonen til å stole på uten at man trenger å sette frem trusler om straff, eller løfter om belønning.

4.3.7 Aktørene

Skolen kan sies å være en del av et ekspertsystem. En forutsetning for at skolen skal fungere er at aktørene i samfunnet rundt den har tillit. Dette baserer seg i stor grad på de erfaringer elever og foresatte har med den enkelte skole. Dette kan være avgjørende for tilliten og også statusen i samfunnet. Hvordan skoleeier, skoleledelsen og dens lærere møter aktørene på de ulike arenaer er avgjørende for tilliten til skolen.

Skolelederen har en særlig viktig oppgave i forhold til å utvikle gode tillitsrelasjoner. Dette handler i mange tilfeller om å kunne regulere og kontrollere organisasjonen i forholdet mellom utside og innside. Dette er særlig viktig når nye eller uforutsette ting oppstår.

Rektoren er ofte et symbol som viser veien inn til skolen. De representerer lærerne og kan foreldre møter i sin kontakt med skolen. I dette første møtet er det av stor verdi at foreldrene kjenner tillit til skolen.

Et viktig forhold som ligger i dette er for eksempel god organisering og gjennomføring av foreldremøte for nye førsteklasse. Foreldrenes møte med skolen og rektor vil være en kritisk faktor når troverdighet til systemet skal etableres eller reetableres.

Foreldrenes tillit er som regel farget av egne erfaringer som elever i skolen, og derfor er dette nye møtet veldig viktig. Det vil være av avgjørende betydning i positiv eller negativ retning.

Dette innebærer at det vil være en fordel at alle ansatte i skolen i praksis burde vise at de har felles forankring og kollektiv forståelse av skolens samfunnsmandag og ansvar i forhold til Slik virker også samhandlingen internt i en organisasjon, og vi kan overføre dette til diskurser som kan oppstå om manglende tillit til kommuner, skoleeiere, leder osv. i norsk skole. Flere av disse diskursene kan ha sin sammenheng nettopp med utgangspunkt i slike elementer som nevnt over (Møller 2004).

Den tradisjonelle rekrutteringen av skoleledere fra lærernes rekke uten spesifikke krav til kvalifikasjoner og praksis som lærer kan i så tilfelle virke som næring til slike diskurser.

Dette bør sees i forhold til det som ligger i dagens kompetansekrav for rektor. Tall fra skolelederundersøkelse foretatt i 2005(Møller 2009) viste at nesten 40% av norske rektorer manglet formell utdanning i organisasjon og ledelse. I ulike studier har Norge skilt seg ut i forhold til at man ikke hadde klare definerte krav til formell utdanning av skoleledere.

Slik vi har sett på ledelse, NPM og ansvarsledelse i denne teoridelen kan man definere at ledelse er makt. Dette gir muligheter, men også grenser for ledelse. Rektorer og skoleledere skal navigere og balansere mellom det å utøve makt, det å ha tillit både på egen skole, i forhold til sine overordnede, og i forhold til samarbeidsaktører.

Det å få tillit i en organisasjon kan sees på som en kontinuerlig forhandlingsprosess. Alle ledere trenger et fundament for makt og har behov for å legitimere egen makt og

myndighetsutøvelse i organisasjonen. Makt kan forstås som legitime relasjoner der noen leder, og andre blir ledet (Møller 2004).

I dette avsnittet har vi belyst skolekvalitet og sette på flere elementer i dette. Videre har vi forsøkt å tegnet et bilde av utvikling av skolelederrollen i et historisk perspektiv. Dette har vi forsøkt å se i sammenheng med ulike aktører og premissleverandører som beskriver skolens utfordringer.

5.0.0 Presentasjon av data og drøfting

På bakgrunn av teori har vi noen vurderinger i forhold til hvilke diskurser vi kan forvente å finne i tekstene. Vår hypotese er at dokumentet i hovedsakelig vil fokusere på ansvarliggjøring, økonomi og læringsresultater.

Dokumentet i analysen tar utgangspunkt i kommunens endrede økonomiske stilling som følge av Terra-skandalen. Datagrunnlaget i denne forskningsoppgaven har vi valgt å hente fra kommunestyredokumentet ”Rana-skolene. Driftstilpasning og kvalitetsutvikling». Sak 09/338(vedlegg nr.1).

Dette er et styringsdokument som ble lagt til grunn for en rekke omfattende endringer i ledelse, organisering og utvikling av skolene i Rana kommune.

Som tidligere nevnt var vi rektorer da dokumentet ble politisk vedtatt. På grunn av vår nærhet til dette objektet reflekterte vi ikke over vedtaket i større grad. Det er interessant at vi nå etter å ha deltatt på masterstudiet i skoleledelse kan tilnærme oss dette i lys av vitenskapelig og akademisk kompetanse. Hadde vi hatt denne kompetansen da ville trolig ha sett konsekvensene for oss som skoleledere i et lengre perspektiv enn vi gjorde på det tidspunktet.

Her har vi valgt å trekke ut noen elementer i dokumentet som vi har omhandlet i teoridelen. New public management (NPM) som grovt sett kan beskrives som restrukturering av offentlig sektor, berører mye av datagrunnlaget. I tillegg ser vi også elementer fra accountability – ansvarsstyring i datagrunnlaget.

Teorien har gitt oss et bredere fundament for å kunne gjøre valg av hvilke elementer i datagrunnlaget som gir mening i denne konteksten.

Vi har satt sammen data i en tabell for å illustrere sammenheng mellom teori og datagrunnlag(se vedlegg 3 og 4).

Flere av begrepene kan berøre flere av områdene enn vi har definert her. Begrunnelsen for vår inndeling er sett i sammenheng med vår drøfting opp mot teori. Vi finner flere ulike diskurser i signaldokumentet.

5.1.0 Diskursanalyse av NPM og målstyring, accountability og skoleledelse.

I denne delen vil vi se på signaldokumentet og presentere våre funn som berører NPM og målstyring.

Rådmannens forslag til vedtak er første del av dokumentet. Her presenteres det som kommer i dokumentet.

Her legger rådmannen frem en beskrivelse med tiltak for at skolene skal ha en driftstilpasning i forhold til kommunens økonomiske rammer. Videre legger han her føringer for hvordan kvaliteten skal styrkes som en konsekvens av disse vedtakene.

Elementene her synes å ligne mye på det vi finner i teorien omkring NPM (Karlsen 2006).

Innledningen ser ut til å benytte seg av Kommunenes sentralforbund(KS) sin beskrivelse. Her er begrepene fra St. meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* om kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomi hentet inn som del av dokumentets argumentasjon. Det listes videre opp KS sitt syn om hva som må til for å ha gode skoler. Dette videreføres frem til i dag i KS sin veileder til folkevalgte i kommunene (KS 2011). Dette er et uttrykk for den skolepolitiske diskursen om at de folkevalgte skal ha mer innflytelse i skolen.

Begrepet «forutsetninger» brukes som overskrift for flere underkapitler. Disse underkapitlene skal da trolig være forutsetninger for at rådmannens forslag til vedtak skal kunne gjennomføres og innfri ønsket effekt. Denne typen bruk av språket er en maktfaktor for å legitimere tiltakene som er presentert. Man henviser ikke til vitenskapelig forskning, data, eller annet. Forutsetningene legges frem som absolutte sannheter.

Vi finner klare spor av mål og rammestyring.

Underkapittelet omhandler litt om statens måte og styre og lede på. Her defineres begrepene rammer og regler som utgangspunkt for lokal frihet og ansvar. Dette samsvarer med det vi har presentert i teorien om NPM, og også accountability.

Løpende omstilling – driftsjusteringer er et annet punkt som beskrives. Dette gjenspeiler i diskursen om effektivisering av offentligsektor

Som en del av grunnlaget følger en demografisk framskriving av elevtall fra 1980 – 2015.

Det viser en tendens til fallende elevtall i perioden. Her har man brukt et meget stort spenn i grafisk fremstilling for å beskrive tiltak som skal gjøres i løpet av en treårsperiode. Intervallet på 25 år kan påvirke hvordan vi leser den grafiske fremstillingen. En problemstilling reises i forhold til flere eldre og færre barn. Som nevnt ser kurvene ut til å falle mer drastisk enn om

man kun hadde sett på kurvene i et intervall på 5-10 år. Dette kan være en strategi for å presentere utfordringen som en krise frem for leseren. Det vil altså være avgjørende for å handtere denne mulige krisen at man følger rådmannens vedtak.

Kvalitetsutvikling brukes som et eget punkt. Dette er sentralt i målstyring og NPM. Nasjonale prøver, læringsresultater og gode skolebygg med høy kvalitet er noe av det som presenteres i dette underkapittelet. Det legges opp til brukermedvirkning og et prosjekt som skal jobbe i forhold til kvaliteten i skolen. Brukermedvirkning og benchmarking er en del av den nasjonale og den internasjonale skolepolitiske diskursen. Ved å bruke disse uttrykkene får man også fram diskursen på det lokale plan. Også her legges det frem et mulig krisescenario bygget på høye kostnader i forhold til sammenlignbare kommuner. I tillegg påpekes det at kommunen har høy grad av spesialundervisning og svake faglige resultater.

Driftsnivået for høyt er et uttrykk for å legge føringer for at man må redusere rammen til sektoren. Her gjøres diverse sammenligninger for å underbygge påstanden. KOSTRA-tallene presenteres her. KOSTRA står for *KOMmune-STat-RApportering* og er et nasjonalt system som gir styringsinformasjon til kommunal virksomhet. Det presenteres hva som ligger i deler av tallene for skole og hvordan nivået i skolene i Rana ligger i forhold til andre kommuner i samme KOSTRA-gruppe. Videre presenteres nok en krise for Rana kommune. Krisen består i at kommunen vil havne på den såkalte ROBEK-lista hos fylkesmannen dersom man ikke klarer å redusere driftsnivået – altså kostnadene til for eksempel skole.

Regelstyring uttrykkes som en hindrende faktor for frihet og rammestyring.

Skolen var tidligere styrt med sterke statlige føringer i forhold til særlover (Karlsen 2006).

Det presenteres her hvordan politiske vedtatte parametre er til hindre for å oppnå mål og tiltak for å få til ei kvalitetsutvikling i skolen. I tillegg forklares det at ressursbruken er for høy, og kvaliteten for dårlig. Dette er signaler i dokumentet som forsterker strømningene innenfor NPM og målstyring. En del av dette er inndeling av skolekretser og skolestruktur.

Her presenteres opphevingen av den gamle skoleloven fra 1998 der ordningen med kretser forsvant. Dette ble erstattet med opplæringslovens § 8-1 nærskoleprinsippet.

I dette ligger det en debatt om å endre på strukturer for å redusere kostnader, heve kvaliteten og utvikle skolen videre. Det kan være nokså opplagt at her vil en forandring kunne lede til å heve kvaliteten. Likevel er hovedmålsettingen å frigjøre økonomiske ressurser fra grunnskole for å møte utfordringen i forhold til de eldre.

Tidligere var skolene i Rana tildelt midler i forhold en nøkkel som var politisk vedtatt i 1985. Til grunn for vedtaket lå en beregningsmodell fra staten i Rundskriv F-3-85. Politikerne hadde modifisert denne i 2004 og tilpasset slik de mente var nødvendig for ei forsvarlig skoledrift. Rådmannen viser her til at disse reglene er en av årsakene til det høye driftsnivået, og ber derfor i saksfremlegget om å oppheve dette vedtaket. Dette passer svært fint med dagens tanker om lokal handlefrihet til i forhold til disponering av ressurser.

Spesialundervisning er beskrevet som en utgiftspost som er høyere enn andre kommune vi bør sammenligne oss med. Dette er egentlig et kapittel som kan synes å ha pedagogisk innhold. Presentasjonen viser imidlertid at innholdet bærer mer preg av økonomiske utfordringer knyttet til et for høyt nivå. Dette presenteres som en krise i forhold til de utfordringene kommunen må løse.

Det vi kan finne fra sakslista i forslag til vedtak er signaler som tyder på at det skal jobbes med kvaliteten i skolene. Det sies ikke noe om kvaliteten i dette punktet. Likevel kan man vurdere diskurs her. Rådmannen som øverste administrative leder kommuniserer ut dette budskapet til politikerne.

Dokumentet tar også opp behovet for styring og brukerinvolvering. Dette legitimerer at politikerne, elever og foresatte skal involveres i arbeidet. Dette kan tenkes å være en henvendelse som bygger opp om relasjonen til politikerne som representanter for brukergruppen. Videre understreker diskursen dette med effektiv ressursbruk. Dette samsvarer godt med funn som forskning har gjort om ressursbruken og resultater i norsk skole (Birkemo og Bonesrønning 2011).

Det legges også opp til å møte mål – og rammestyring i forhold til ressurser i skolen. Skoleledelsen ansvarliggjøres i forhold til leveranse av helhetlig pedagogisk vurdering. Dette er tendenser som vi kan finne i deler av teorien om accountability (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2010).

Skoleledelse ansvarliggjøres også i forhold til ledelse og omdømmebygging. Dette er forventninger som forsøkes kommunisert gjennom diskursen. Skolen har vært gjenstand for flere diskurser om makt og identitet opp gjennom tidene. Vi kan velge å se dette i

sammenheng med tenkingen rundt New Public Management i skolen de siste årene (Møller 2004).

Det vi ser i innledningen til dokumentet er at begrepene synes gjentatt og noe mer utdypet. Vi møter ideologi om målstyring, vurdering i forholdt il kvalitet og læringsresultater. Dette er helt klart noe som kommuniserer diskurs om styring ledelse og kunnskapsutvikling i skolene (Møller 2011). De ulike aktørene i kvalitetsarbeidet fremmes gjennom disse begrepene. Dette støttes også av teori og forskning på området (Monsen, Bjørnsrud, Nyhus og Aasland 2009). Dette kan være et budskap som bidrar til å utjevne skolens syn på at den er veldig forskjellig i forhold til markedsorienterte organisasjoner (Grøterud og Nilsen 2001).

Våre funn viser en sammenheng mellom nasjonal og lokale skolepolitiske diskurser .

5.2.0 Litt om datagrunnlaget

Vi har valgt å systematisere datagrunnlaget i tabeller (se vedlegg 3 og 4) og delt dette inn etter innledning og forslag til vedtak. Dette var en øvelse for at vi skulle som forskere skulle få oversikt over det Datagrunnlaget viser forholdet mellom de ulike elementene som vi har vektlagt i utvalg av teori. Det har vært nyttig å få frem en skjematisk presentasjon av områdene slik at vi kan se hvordan de er vektlagt i dokumentet. Noe forenklet kan det synes som om dokumentets hovedinnhold vektlegger økonomi. Behovet for en sterkere økonomisk styring begrunnes med kommunens totale økonomiske situasjon etter Terra-skandalen. Dette sterkt begrensede handlingsrommet sett i sammenheng med utfordringer i demografisk utvikling tvinger frem overgang fra regel- til rammestyring.

6.0.0 Drøfting

Analyse av omstillingsprosessen baserer seg i stor grad av funn gjort i presentasjon av data. Vår hensikt er å drøfte dokumentets innledning og forslag til vedtak opp mot teori. Forskerperspektivet utfordres av sammenheng mellom bakteppe og metodisk tilnærming. Det er interessante områder som belyses i forhold til målstyring, NPM, accountability, skoleledelse og diskursteori.

6.1.0 Hvordan omstillingsprosessen har påvirket oss som rektorer i Rana kommune.

I Rana kommune har rektorene historisk sett levd et beskyttet liv. Virksomhetens økonomi har blitt automatisk beregnet ut fra regler for bemanning i forhold til gruppestørrelser og enkeltvedtak om spesialundervisning. Videre har man ikke rapportert i forhold til økonomi og tildelt ramme. Overforbruk har tradisjonelt vært handtert sentralt i kommunen ved at man har tilført ekstra midler til sektoren på slutten av budsjettåret. Fokus på læringsresultater har ikke vært på dagsorden i særlig grad. Man har innenfor sektoren stort sett styrt i forhold til den enkelte rektors oppfatning av hva som har vært nødvendig. Dett blir en klar kontrast til føringene som vårt signaldokument legger opp til. Her får vi en ramme å forholde oss til uavhengig av tidligere nevnte parametre. Videre må vi rapportere månedlig i forhold til økonomi og sykefravær. Den enkelte rektor ansvarliggjøres og sees i kortene på en helt annen måte. Dette er kjenner vi fra diskursen om ansvarliggjøring av ledere og deres resultater i offentlig sektor.

6.2.0 Drøfting av begreper fra sakslista i rådmannens forslag til vedtak

Det første begrepet som vi kjenner igjen fra teorien om NPM og accountability er kvalitetsbegrepet. Dette begrepet forsøkes bundet sammen med delprosjektet «Kvalitet i Rana-skolen». Dette bygger opp et krysspress for skoleleder som skal stå mellom disse aktørene som arbeidsgiver, samarbeidspartner for foresatte, og i tillegg være representant for skoleeier. Diskursen om kvalitet og ansvarlighet kjenner vi fra både fra det nasjonale og det internasjonale perspektivet.

Et annet prosjekt som nevnes i signaldokumentet er «Modellkommuneprosjektet». Modellkommuneprosjektet går ut på trepartssamarbeid mellom aktører i offentlig sektor. Partene skal samarbeide om best mulig tjenester for brukerne (Karlsen 2006). Partssammensetningen består av foreldre (brukere og representanter for elevene), fagforeninger (medarbeidere) og skoleeier (politiske representanter og skoleadministrasjon). Dette er rett i diskursen som pågår om brukermedvirkning, økt politisk selvstyre og så videre. Etableringen av delprosjektet «Kvalitet i Rana-skolen» er interessant spesielt siden kommuneforbundets medlemmer er i fåtall i skolen. En legitimering av en omstillingsprosess i en kommune bruker tradisjonelt å skje i samarbeid med den største fagorganisasjonen, noe som ikke synes vektlagt her. Dette sammenfaller også med det vi finner i diskursteorien om makt og ideologi (Fairclough 2008). I vårt dokument ser vi at rådmannen definerer disse virkelighetene og forutsetningene.

Den største organisasjonen Utdanningsforbundet ble invitert inn i etterkant. Dette kan indikere sammenheng med erfaringer fra NPM-tenkingen hvor man skal tone ned fagforeningenes rolle og mandat. Videre styrker dette tanken om brukertilfredshet ved at foresatte er satt inn i prosjektgruppen. I forslag til vedtak er det også lagt opp til medarbeidertilfredshet. Dette forsøkes legitimert ved at tillitsvalgte representerer de ansatte i prosjektgruppen. Det interessante her er hva som sies i dokumentet. Det vi ikke har omhandlet er det som ikke er sagt. Uttrykk som brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet understrekes som viktig. Da kan det synes forunderlig at man ikke har lagt til grunn de undersøkelser som tidligere er gjort i kommunen på disse områdene. Vi som ledere vet at det er foretatt årlige medarbeidersøkelser, foreldreundersøkelser og elevundersøkelser.

Det kan synes forførende at god styring skal ivareta bruker – og medarbeidertilfredsheten i organisasjonen. Dette skal være effekter av prosjektet. En slik ordbruk gir føringer for at det vil være fordelaktig at fagforeningen deltar. Her kan språkets makt brukes som virkemiddel for å få dette til (Neumann 2001). Denne bruken av makt bidrar til å skape den sosiale omverdenen i forhold til organisasjonen. Det vi har sett er at diskursen reproduseres ved bruk av begreper fra dokumentet i ulike sammenhenger. Gjentakelser av innholdet bidrar til at holdninger og sannheter skapes.

God ledelse kan her forstås med en leder som har fornøydde brukere og medarbeidere (Møller 2004).

Videre kommer det til uttrykk at medarbeidere og brukere – elever og foreldre involveres og bidrar med ideer og tiltak til kvalitetsheving og effektiv ressursbruk. I dette kan man tolke en slags tvil til rektorer og skolelederes kompetanse. Det vil si at de ikke har nødvendig kunnskap for å få til god kvalitet og effektiv ressursbruk.

Det at man så sterkt inviterer lekfolk inn i profesjonens kjerneområder kan brukes til å svekke skolelederens posisjon og kompetanse. Dette kan sees i relasjon til den skepsis ideologien fremmer om maktforholdet mellom profesjon og bruker i offentlig sektor i accountability og NPM. I dette ligger et fokus på at andre enn sektoren selv skal uttale seg om utfordringene (Møller og Ottesen 2011).

Felles for teoriene om NPM og Accountability er at de henger nært sammen med markedstenkningen om kunnskap som en vare eller tjeneste.

Det er mulig å dette forstå dette som at foreldrene har kjøpt skoleplass til sine elever med et konkret løfte om spesifikke innholdselementer og resultater. Dersom disse målene ikke nås kan man klage på tjenesten man har kjøpt. Dette fokuset på brukertilfredshet utfordrer profesjonen skoleledelse på mange måter. På den ene siden kan man si at skolelederen allerede har et ansvar for kvalitet på egen skole og de læringsresultater som leveres. Dette er allerede uttrykt i offisielle styringsdokumenter for skolen gjennom gjeldende læreplan og opplæringslov. På den andre siden kan man si at dette er et uttrykk for misnøye i forhold til kvaliteten på leveransen.

Siden skoleleder ikke greier denne oppgaven legitimerer og anerkjenner dokumentet nødvendigheten av at foresatte kommer med forslag til løsning. Denne løsningen er et av flere kjennetegn fra NPM (Irgens 2004) Man anerkjenner med dette lekfolk fremfor profesjon – og fagfolk i forhold til hvem som har svaret på utfordringene i skolen.

Gjennom denne ordbruken i forslag til vedtak definerer rådmannen virkeligheten om skolelederne i Rana kommune. Denne bevisste bruken av makt og ideologi kan være et nyttig verktøy for å legitimere tiltakene i dokumentet (Neumann 2001).

Som vi har sett fra teorien om diskursiv praksis så appellerer man i dokumentet til den sunne fornuft. Hypotesen om dårlig økonomi, flere eldre og færre elever rettferdiggjør en omstrukturering av sektoren for å møte disse utfordringene. Man løser opp og skaper en

overgang fra regel- til rammestyring for å fordele ressursene mellom sektorene.

Brukerperspektivet og gruppens behov brukes som en legitimering (Irgens 2004). På denne måten fremstilles det som opplagt at dette er fasiten for hvordan kommunen skal løse sine fremtidige utfordringer. Dette kan sees på som en retorikk for å få vedtaket gjennom i hegemoniet.

Det legges ikke opp til diskusjon eller argumentasjon i forhold til demografisk framskriving. Tallene betraktes som harde fakta. Det er heller ikke oppgitt hvilket nivå i SSB sine prognoser som er lagt til grunn for demografien. I ettertid ser vi at prognosene ikke viste riktig bildet. Kommunen har ikke opplevd den fremskrevne nedgangen i elevtall på langt nær så stor som beskrevet i dokumentet. Den økonomiske nedgangen ble heller ikke like stor som forventet grunnet høyere inntekter enn forventet.

Det kommunale handlingsrommet har i ettertid likevel funnet muligheter til å realisere bygging av både høyskolesenter, rusboliger, sykehjem, samt renovering av samtlige skoler.

Hegemoni beskrives i teorien som den dominerende diskursen. Det er en kamp om at egen mening overtar for andres meninger (Jørgensen og Phillips 2010). Et eksempel er det vi kan se indikasjoner på i dokumentet ved at man inviterer til trepartssamarbeid. Noe som i utgangspunktet er forlokkende, men som forplikter. Denne forpliktelsen gjorde at Utdanningsforbundet og foreldrene trakk seg ut av prosjektet. De oppga i lokale medier at de ikke ville bli bondefanget i forhold til prosjektets innhold.

Lokalmediene avdekket i denne prosessen personlige bånd mellom rådmann, teknisk sjef og leder for fagforbundet. Det kom frem at disse dro på private turer og sammenkomster utenfor arbeidstid. Rådmannen fikk anklager om korrupsjon i forbindelse med kjøpt av leilighet hos en av kommunens samarbeidspartnere. Dette bidro til å svekke troverdigheten til prosjektet.

Fra teorien ser vi at makt kan brukes til å definere omverdenen. Dette ble opplevd i forhold til at dokumentet er utarbeidet uten noen form for prosess i organisasjonen.

Flere sentrale elementer i dokumentet kan sees på som en reform av skolen som forvaltning. Sannhetene etableres ved språkbruken i dokumentet uten at forslagene har gjennomgått særlige prosesser nedover i organisasjonen.

Et viktig signal i dokumentet er overgangen fra regel til rammestyring. Dette legitimeres i Rana-skolens ressursbruk sammenlignet med andre kommuner vi kan sammenligne oss med. Rådmannen beskriver at vår kommune har høyere utgifter til spesialundervisning enn de vi sammenligner oss med. Også i forhold til denne problemstillingen etablerer dokumentet forslag om at prosjektet «Kvalitet i Rana-skolene» skal finne løsninger på denne utfordringen. I dette ligger det trolig føringer om ansvarliggjøring av skoleledere.

Rådmannen understreker i dokumentet at det ikke vil legges begrensninger i forhold til prosjektets innhold. Det vil kun være de økonomiske rammene som vil være begrensningen til prosjektet. Dette passer særlig godt sammen med det vi finner innenfor accountability (Langfeldt, Eldstad og Hopmann 2008).

I prosjektgruppen finner vi ingen lærere. Yrkesgruppen som leverandør av god undervisning for å fremme kvalitet (tjenesteleverandør) er ikke nevnt i denne sammenheng.

Det sentrale i vår forskning er hvordan disse forholdene påvirker oss som skoleledere. Vi skulle fronte arbeidsgivers prosjekt overfor foreldre og lærere. Dette ble ei utfordring etter som partene representert ved Utdanningsforbundet og det kommunale foreldreutvalg trakk seg ut av samarbeidet.

Denne splittelsen førte til at hver bydel stod på barrikadene i forhold til debatten om skolestruktur og nærscole. Skolelederne ønsket å holde seg unna strukturdebatten siden dette ikke falt seg naturlig for vår profesjon. Vi så dette som et skille mellom politikk og administrasjon.

I tillegg kunne dette skape store utfordringer i vår ledergjærning dersom vi tok standpunkt i en såpass stor og følelsesladet debatt.

Skolelederne valgte i denne perioden å jobbe internt i rektorkollegiet med et kvalitetsutviklingsprosjekt. Resultatet av arbeidet ble lagt frem for politisk behandling hos skoleeier. Politikerne ønsket ikke gjøre vedtak som innebar videre forpliktelse, men tok innspillet til orientering. Dette har så langt ikke fått noen konsekvenser for skolelederne i Rana. Vi velger å se dette i sammenheng med at skolelederne som profesjon ikke har nødvendig tillit blant skoleeier ved politikerne. Dette kan også være et uttrykk for at politikerne har liten kunnskap om skolen. Sentralt har man uttalt ønske om kompetansekrav til

skoleledere. Innføring av det nye kvalitetsvurderingssystemet har ført til at OECD har tatt initiativet til prosjektet «improving school leadership». Norge har deltatt og levert sin rapport. I Rana kommune er det interessant at man hadde startet et obligatorisk videreutdanningsprogram for rektorer og inspektører allerede i 2008. Skoleeier representert ved skolesjefen hadde som uttalt mål at alle modulene på masterprogrammet i skoleledelse skulle gjennomføres. Dette finner vi ikke noe om i dokumentet. Vi er noe forundret over dette siden man antyder at skolelederne ikke har tilstrekkelig kunnskaper og god ledelse og økonomistyring. Dette viser tilbake til det vi tidligere har nevnt om maktbruk og det som ikke nevnes i diskursen. Enda mer interessant er det at tiltaket med skolering av ledere ble nedlagt i 2010.

Vår problemstilling var «på hvilken måte påvirker skoleeiers vedtak om omstilling etter Terra-skandalen vår skolelederrolle?» Vi mener i denne drøftingen å ha funnet frem til de viktigste områdene skoleeier har påvirket skolelederrollen.

Forventninger om sterkere økonomisk styring, rapportering og kontroll, brukermedvirkninger synes gjennomgående. Utdanning av skoleledere er tonet kraftig ned. Kvalitetsdebatten i forhold til god undervisning er sterkt redusert.

Dokumentet har resultert i større fokus på administrativ ledelse enn pedagogisk ledelse. Hovedfokus er altså økonomiske driftsresultater, og ikke ansvarliggjøring i forhold til de pedagogiske resultatene.

Gjennom drøfting og valg av teori mener vi å ha belyst problemstillingen.

Vi har gjort klare funn i dokumentet som viser hvilke diskurser som er rådende i Rana kommune. Diskurs om kvalitet, økonomistyring, skoleledelse har vært fremtredende. Vi har også vist hvordan dette påvirker skoleleders rolle i form av økt ansvarliggjøring knyttet til kvalitet, økonomistyring og brukermedvirkning.

7.0.0 Oppsummering og veien videre

Målet med oppgaven var å identifisere diskursen om skoleledelse, ansvarliggjøring, accountability, læringskvalitet og brukermedvirkning.

Vi har trolig funnet at man i Rana kommune har legitimert diskursen om økonomi og struktur med argumenter fra nasjonale og internasjonal skolepolitiske diskurser. Man har tatt i bruk kvalitetssbegrepet fra læringsresultater i diskursen.

Omstillingsprosessen i skolene i Rana kommune er trolig ikke over. Det blir spennende å se hvordan diskursen vil preges videre. Da tenker vi både i forhold til media, og i forhold til nye offentlige dokumenter som legges frem.

Vår erfaring med diskursanalyse som metode har vært svært krevende og lærerik. Vi mener å ha sett eksempler på hvordan man med ord kan styre og definere diskurser ved hjelp av offentlige dokumenter. Nytt kommunevalg ser ut til å blåse nytt liv i mange politiske uenigheter. Debatten om endringer i skolen engasjerer mange og vil nok sette sitt preg på kommunen i langt tid framover. Med vår erfaring fra dette forskningsarbeidet har vi lært at de dokumenter som legges frem vil kunne prege og definere de kommende diskurser om skolene i Rana kommune.

Vi har i vår studie analysert kommunikasjon mellom rådmann og skolesektoren via vårt signaldokument. Vi har sett hvordan rådmannen har definert utfordringer og skissert løsninger i dette dokumentet.

Vi har gjort egne erfaringer med hvordan vedtak gjort av skoleeier påvirker oss i det daglige arbeidet. Strammere økonomiske rammer kombinert med økte krav til kvalitet og resultatoppnåelse gir skolelederne mange nye utfordringer.

Det har vært en interessant oppdagelse å finne disse uttrykkene i diskursen knyttet til skolene i kommunen.

Litteraturliste

- Befring, Edvard (2010). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Samlaget 2.utg.
- Berg, Morten E.(2002). *Ledelse kompetanse og omstilling*. Gyldendal akademiske.
- Birkemo, Asbjørn og Bonesrønning, Hans(2011). *Kan skolen forbedres*. Unipub.
- Brekke, Mary(red)(2006). *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Høyskoleforlaget.
- Brinkmann, Svend og Steinar Kvale(2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademiske 2.utg.
- Fairclough, Normann(2008). *Kritisk diskursanalyse. En tekstsamling*. Hans Reitzels forlag.
- Fuglestad, Otto Lauritz(red)(2006). *Ledelse i anerkjente skoler*. Universitetsforlaget.
- Hopmann, Stefan(red)(2010). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Cappelen Akademiske forlag 2.utg.
- Grøterud, Marit(2005). *Ledelse av skoler i utvikling*. Gyldendal norsk forlag.
- Illeris, Knud (red)(2000). *Tekster om læring*. Roskilde universitetsforlag.
- Irgens, Eirik J.(2007). *Profesjon og organisasjon*. Fagbokforlaget.
- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips(2010). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag 7.utg
- Karlsen, Gustav E.(2006). *Utdanning, styring og marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Universitetsforlaget 2.utg.

Møller, Jorunn(2009). *Lederidentiteter i skolen*. Universitetsforlaget.

Neumann, Iver B.(2010). *En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget.

Ottesen, Eli (red)(2011). *Rektor som leder og sjef*. Universitetsforlaget.

Ringdal, Kristen(2009). *Enhet og mangfold*. Fagbokforlaget 2.utg.

Skaalvik, Einar M.(red)(2009). *Skoleledelse. Betingelser for læring og ledelse i skolen*. Tapir akademiske forlag.

Thalgaard, Tove(2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget 3.utg.

Tveit, Sverre (red)(2007). *Elevvurdering i skolen*. Universitetsforlaget.

Åsland, Bjørn (red)(2009). *Kvalitet i skolen. Forskning erfaring og utvikling*. Cappelen akademisk forlag.

St.meld.nr.4 (1987-1988)*Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.

St.meld. nr. 11(2008-2009) *Læreren, rollen og utdanning*.

St. meld.nr.16(2006-2007). *...og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.

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

St.meld.nr 31(2007.2008) *Kvalitet i skolen*.

St.meld. nr.37(1990-1991) *Om organisasjon og styring*.

Stiftelsen imtec. <http://www.fagforbundet.no/file.php?id=1209>

Terra skandalen: Wikipedia, www.ranablad.no

ROBEK-lista:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

Vedlegg

1. RANA-SKOLENE - DRIFTSTILPASNING OG KVALITETSUTVIKLING.
2. Oversikt over saksdokumenter.
3. Fra sakslisten til rådmannens vedtak.
4. Fra innledning til rådmannens dokument..

Vedlegg 1 RANA-SKOLENE - DRIFTSTILPASNING OG KVALITETSUTVIKLING.

RANA KOMMUNE

Sak 27/09

RANA-SKOLENE - DRIFTSTILPASNING OG KVALITETSUTVIKLING

Saksbehandler: Ole P. Rundhaug
Arkivsaksnr.: 09/338

Arkiv: A20

Saksnr.: Utvalg
27/09 Formannskapet
/ Kommunestyret

Møtedato
17.03.2009

Innstilling:

1. Rådmannens justering av driftsnivå i skoleavdelingen i henhold til kommunestyrets vedtatte budsjettramme for 2009 på 218 mill kr gjennomføres fra og med skoleåret 2009-10.
2. Skoleavdelingen sin budsjettramme for 2009 økes med 12 mill kr fra 218 til 230 mill kr slik at det for tiden etablerte driftsnivå videreføres ut inneværende skoleår. Økningen inndeckes gjennom at overføring fra drift til investering reduseres med 12 mill kr mot tilsvarende økt låneopptak til investeringer.
3. Kommunestyret gir sin tilslutning til etableringen av delprosjektet "Kvalitet i Rana-skolen" i regi av Modellkommuneprosjektet.

Prosjektet skal bidra til høyere bruker- og medarbeidertilfredshet slik at behovene for god styring ivaretas og sikrer at medarbeidere og brukere – elever og foreldre – involveres og bidrar med ideer og tiltak til kvalitetsheving og effektiv ressursbruk.

4. Læringsmiljøet styrkes gjennom rehabilitering og utvikling av skolebygg med uteområder innenfor en økonomisk ramme på 250 mill kr som innarbeides i økonomiplan 2009-2013. Utviklingstiltakene bearbeides gjennom prosjektet "Kvalitet i Rana-skolen".
5. For kvalitativ og effektiv utnyttelse av personalmessige, bygningsmessige og andre ressurser innenfor kommunens etablerte rammestyringssystem oppheves tidligere vedtak knyttet til kretsinndeling og bemanningsregler.
 - a) Forslag til kommunal forskrift om plassering av elever i grunnskolen sendes ut på høring med følgende avgrensning:

Kretsinndeling
Hele kommunen utgjør en krets for grunnskolen.
Elever plasseres nærmest mulig bostedsadressen.

Inntaksområder
Til vanlig skal eleven tas inn på den skolen som er nærmest elevens bosted.
Inntaksgrensene mellom skolene kan ut fra skolenes kapasitet variere fra år til år.
Dette kan medføre at barn fra samme boområde får plass ved ulike skoler.
 - b) Fordelingen av skoleavdelingen sin økonomiske ramme mellom de enkelte skoler skjer ut fra en helhetlig pedagogisk vurdering i tråd med kommunens rammestyringsprinsipp.

Saksutredning:**1. INNLEDNING**

Dagens samfunn er preget av globalisering, mangfold og hurtig omstilling. Verden står overfor store miljøutfordringer som har både nasjonale, regionale, lokale og personlige konsekvenser. Medier og teknologi gir ubegrenset tilgang til informasjon og underholdning. Informasjonsmengden øker. I dette samfunnsbildet blir utdanning og dannelses stadig viktigere. Begreper som kunnskapssamfunn og kunnskapsøkonomi illustrerer den dominerende betydning kunnskap og utdanning har for verdiskapningen i samfunnet. Like viktig som mengden av kunnskap er evnen til å utnytte, kombinere og ta kunnskapen i bruk. Denne beskrivelsen ligger til grunn når KS arbeider for at kommunene skal ha en skole som;

1. stiller høye faglige krav, har forventninger om god kvalitet og gir alle barn og unge opplæring og muligheter til å utvikle sine evner og talenter
2. stimulerer til livslang læring og valg av utdanning og arbeid for den enkelte og et arbeidsliv i utvikling og omstilling
3. lærer barn og unge medvirkning og medansvar
4. bidrar i arbeidet for sosial utjevning gjennom fellesskapsløsninger og tidlig innsats for økt kunnskap
5. har kompetanse og ressursgrunnlag som muliggjør tilpasset opplæring
6. samhandler med foreldre, lokalt arbeidsliv og frivillig sektor og bidrar i utviklingen av lokalsamfunnet
7. kjennetegnes av en kultur for vurdering, utvikling og innovasjon
8. har ledere som bygger tillit, inspirerer og utfordrer sitt personale, og som arbeider aktivt med virksomhetens omdømme
9. har personale som tar ansvar for utvikling av yrkesrollen, egen profesjonalitet og bidrar til å utvikle virksomheten
10. har bygninger, undervisningsutstyr og uterom av høy kvalitet som medvirker til et godt lærings- og arbeidsmiljø

De overordnede mål med opplæring er nedfelt i læreplanens generelle del. Den norske skolen bygger på prinsippet om enhetsskolen i form av likeverdig og tilpasset opplæring for alle. Kommunen har ansvaret for kvaliteten i utdanningen. Det innebærer at kommunen må ha en oppfatning av hva som er god kvalitet i egen kommune, at kvaliteten vurderes, og at resultatene av vurderingen følges opp. God kvalitet må omfatte både læringsresultater i vid forstand, lærings og arbeidsmiljø, selve læringsarbeidet samt ulike rammevilkår.

2. FORUTSETNINGER**Mål og rammestyring**

Staten styrer kommunene gjennom rammer og regler. Rammestyringen legger i utgangspunktet til rette for lokal frihet og ansvar som skal bidra til å opprettholde et levende lokaldemokrati. Nærhet til brukerne forutsettes å gjøre kommunene i stand til å foreta den beste prioriteringen av ressurser mellom ulike grupper brukere av kommunale tjenester og tilpasse tjenesteproduksjonen til lokale forhold og brukernes behov. Gjennom inntektsrammene gis kommunene insentiver til å få mest mulig ut av de tilgjengelige ressursene. På denne måten stimulerer rammefinansiering også til kostnadseffektivitet.

Rana kommune praktiserer mål- og rammestyring - rammene gir ressursene og handlingsrommet, målene gir retningen og ønskede resultater. Styringsprinsippet forutsetter stor grad av delegasjon slik at administrasjonen har nødvendige fullmakter til å utføre og utvikle tjenestene. Mål- og rammestyring innebærer at kommunestyret med utgangspunkt i overordnede mål har prioritert ressursbruken mellom tjenesteområdene og fastsatt driftsrammene for hver produksjonsavdeling med forventninger om at det produseres tjenester av en definert kvalitet og mengde.

Rådmannen skal drive den kommunale virksomhet innenfor disse økonomiske rammene. Hver produksjonsavdeling driver sin virksomhet innenfor de gitte rammene på delegert fullmakt fra rådmannen. Det er rådmannens oppgave å utføre tjenesteproduksjonen og bestemme på hvilken måte arbeidet skal innrettes og organiseres for å oppfylle kommunestyrets intensjoner.

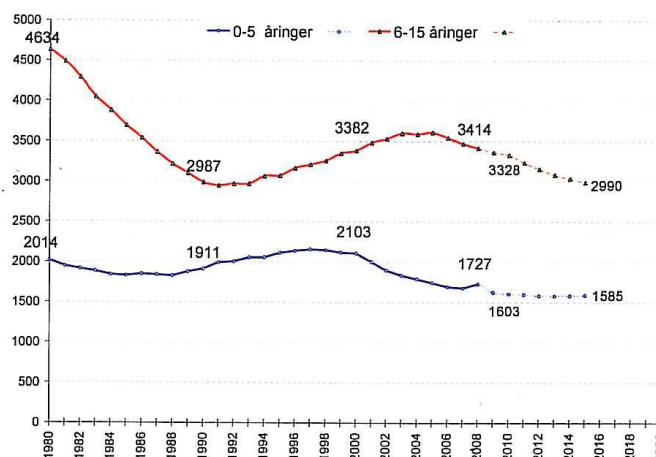
Når en produksjonsavdeling får en budsjettramme som er fast for hele året, og myndighet over økonomi, personell og fag innen avdelingen, er det et eksempel på rammestyring. Men rammen er ikke nok, vi må vite hvor vi skal, og hva vi skal oppnå og det må etableres rapporteringsrutiner i forhold til resultat.

Løpende omstilling - driftsjusteringer

I rådmannens budsjettkommentarer for 2009 ble det påpekt at de største forventningene til den kommunale tjenesteproduksjonen er knyttet til kvalitet i skolen, en god eldreomsorg og en god sammenheng i helsetilbudet i kommunen.

Befolkningsutviklingen er bestemmende for kommunens inntekter og forutsetter derved å være styrende for størrelsen (etterspørselen) på ulike kommunale tjenester. Nedgangen i aldersgruppen 6-15 år vil føre til mindre etterspørsel etter skoletilbud og økning i aldersgruppen 80+ øker etterspørselen etter omsorgstjenester, -boliger og sykehjemsplasser.

Figur 1 Elevtallsutvikling 1980-2008-2015 – SSB prognose alt MMMM (Registrering 31.12.)



Elevtallsreduksjonen vil bety en reduksjon i rammeoverføringen på 20 mill kr i perspektiv 2015. Veksten i antall eldre vil imidlertid bety en økning på 17,5 mill kr. I grove trekk vil vi

derived kunne opprettholde dagens ressursfordeling mellom avdelingene. Men dette ville også bety at en hevet standarden innen skolen og senket den innen eldreomsorgen.

Med et samfunn og familierelasjoner i stadig endring - med ekstern og intern flytting som konsekvens, er det viktig med fleksibilitet i tjenesteproduksjon / organisasjonen. Dette krever handlingsrom i de politiske føringer som legges slik at rådmannen kan tilpasse tjenestene til endrede behov.

Dersom vi innenfor Rana-skolen skal makte å styre ressursene inn mot økt kvalitet og trivsel med stadig nye utfordringer, er rådmannen av den oppfatning vi må løse opp i dagens regelstyring slik at skoleledere og øvrige medarbeidere kan ta de faglige beslutninger som er nødvendig for å få dette til.

Kvalitetsutvikling

Med mål om å utvikle Rana-samfunnet til et stadig bedre kommune for kommunens innbyggere, må vi sikre et skoletilbud av høy kvalitet i godt tilrettelagte skolebygg. Kvalitetsbegrepet i skolen som i andre avdelinger, kan neppe beskrives som omforent. Nasjonalt fokuseres dette stadig sterkere gjennom sentrale myndigheter og KS. Et uttrykk for dette finner en i at stadig flere såkalte kvalitetsindikatorer lanseres i KOSTRA. Det er også utviklet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for skole som skal bidra til bedre tilpasset opplæring og informasjon til beslutningstakere. Det gjennomføres nå målinger på kommune- og skolenivå som omfatter objektive og subjektive kriterier. Resultatene formidles via skoleporten.no/elevinspektørene.

Rana har de siste årene gjennomført flere skolereformer – kvalitetshevninger – initiert av staten med høy politisk prioritet både nasjonalt og lokalt. Årskostnadene er stipulert:

- | | | |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| - Økt timetall 1.-4.klasse | (Høst 2004) | 5,0 mill kr |
| - Frukt og grønt for alle elever | (Høst 2007) | 1,6 mill kr |
| - Organiserte matordninger | (Høst 2004) | 2,4 mill kr |

Rana har valgt å iverksette tiltakene i forkant med de økonomiske konsekvensene det har. I modellkommuneprosjektet – trepartssamarbeidet mellom politikk, administrasjon og fagforeninger – er skole nå fokusert gjennom etablering av et delprosjektet "Kvalitet i Rana-skolen". I tråd med modellkommunemetodikken er den nedsatte arbeidsgruppen utvidet med representanter fra brukergruppe – foreldrene representert med leder og nestleder i FAU – samt skoleledelsen med to rektorer. Sammen med den gjennom organisasjonene engasjerte prosjektleder fra stiftelsen Imtec, skal arbeidsgruppen bestående av 10 personer, utarbeide en plan for gjennomføring av prosjektet med påfølgende realisering. Prosjektet forutsettes tidsmessig begrenset til de nærmeste 2-3 år. Rådmannen vil for øvrig understreke at det ikke er eller vil bli foreslått begrensninger med hensyn til innhold i prosjektet ut over den økonomiske ramme for virksomheten kommunestyret har satt gjennom budsjettvedtaket. Innholdet i prosjektet vil fullt og helt fastlegges av arbeidsgruppen med fokus på bred involvering og medvirkning. Det forutsettes at medlemmene i arbeidsgruppen representerer og andre interesserte organisasjoner og posisjonerer seg i forhold til gruppen og det videre arbeid. Læringsmiljø er et sentralt område i kvalitetsdiskusjonene. Det vedlikeholdsmessige etterslepet på skolene er beregnet til 150 mill kr. Samtidig vil det være et utviklingsbehov knyttet til å tilpasse skolebyggene til dagens krav på i størrelsesorden 100 mill kr. Rådmannen foreslår at det gjennom økonomiplanen stilles til-disposisjon inntil 250 mill kr til skolebygg med uteområder for å fjerne denne begrensningen i utviklingen av en bedre kvalitativ skole. Det rent bygningsmessige etterslep forutsettes håndtert av bygningsavdelingen mens forslag til nødvendig standardheving bearbeides i kvalitetsprosjektet og realiseres fortløpende.

Selv om staten delvis vil bidra med rentekompensasjon og vi kan omdisponere investeringsfond for å få til dette løftet, må samtidig driftsnivået reduseres. Rådmannen vil understreke den utfordring som ligger i gjennomføringen av kvalitetsprosjektet samtidig som en skal justere ned driften til den politisk fastsatte ramme. Dette vil kreve forståelse og aksept både fra de direkte berørte og omgivelsene.

Driftsnivået for høyt

I henhold til KOSTRA var ressursbruken per elev i Rana 76 700 kr i 2007 mot 69 900 kr i sammenlignbare kommuner. Det betyr at vi har et forbruk som ligger 10% høyere enn denne gruppa eksklusive fordelene av 10% lavere arbeidsgiveravgift. Merforbruket kan hovedsakelig forklares gjennom følgende 3 forhold:

1. Rana har en høyere andel elever med skoleskyss – 23,6 mot 14,0%. Med en gjennomsnittskostnad for en skyss-elev i Norge på 6 000 kr gir dette en merkostnad per elev på nærmere 600 kr.
2. Gjennomførte kvalitetshevinger i 2004 og 2007, (se foran) har en samlet merkostnad på 11 mill kr som per elev utgjør om lag 3 200 kr per elev.
3. Rana har en "lærertetthet" på 11,1 elever per lærer. Korrigert for økt timetall (pkt 2) gir dette 11,7. Sammenligningsgruppen hadde 12,5 elever per lærer. Dette ville gitt 277 lærerstillinger som ligger 20 stillinger under faktiske stillinger i 2007. Merkostnaden blir 12 mill kr som gir 3.500 kr pr elev.

Kommunestyret har i kommuneplanen vedtatt et mål om netto driftsresultat på 3%. Et slikt resultat ville gi handlingsrom i forhold til investeringer og tilpasninger/endringer i drifta. Et høyt driftsnivå har gjort det umulig å innfri målet og siste år var kommunens netto driftsresultat negativt. Driftsnivået for skolesektoren var i 2008 nærmere 16 mill kr høyere enn vedtatt budsjett – de samlede driftsutgiftene var 237 mill kr mot vedtatt budsjett 221 mill kr. Kommunens regnskap for 2008 viser et samlet merforbruk på 27,5 mill kr som må dekkes inn i 2009 hvis en skal unngå ROBEK. Det er et faktum at hvis dagens driftsnivå innenfor skole videreføres, vil kommunen pådra seg et nytt underskudd i 2009 på i størrelsesorden 20 mill kr.

Kommunestyret har innsett nødvendigheten av endringer i skoledrifta. I forbindelse med budsjettarbeidet for 2009 ble det gjennomført en overordnet analyse for å fastlegge hvilken andel av innsparingen som det er rimelig at man må ta innenfor skolesektoren. Driftsrammen for Rana-skolen er herunder satt til 218 mill kr i 2009.

Avdelingen har fått i oppdrag å tilpasse drifta innenfor kommunestyrets vedtatte rammer og det regelverk som gjelder. Det er så langt gitt få tilbakemeldinger på hvilke tilpasningsproblemer som oppstår, men det vil nødvendigvis måtte bety reduksjon i antall stillinger. Mulighetene for å tilpasse drifta innenfor vedtatte rammer er imidlertid begrenset med dagens kommunale regelverk og selv om en valgte å gjennomføre reduksjonene i skoleåret.

Storstedelen av driftskostnadene er lønn som i all hovedsak er et resultat av klassetall/undervisningstid og enkeltvedtak om spesialundervisning. Klassetall er igjen funksjon av elevtall og skolestruktur. Enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet for skoleåret 2008-09 og iverksatt. Kostnadsreduksjoner som følge av reduserte enkeltvedtak og/eller endret skolestruktur vil tidligst ha virkning fra 1.8.09. Konklusjonen er at de fleste skolene må ta det meste av kostnadsreduserende tiltak i forbindelse med neste skoleår og at tiltakene vil være reduksjon av bemanning.

Kostnader til spesialundervisning kan reduseres ved å redusere/avslå søknader for neste skoleår. Den reelle effekten av dette vet vi ikke før vedtakene er fattet, klagefristen er passert og eventuelle klager er behandlet av fylkesmannen. Skolene starter forarbeidet til enkeltvedtak for neste skoleår nå.

Per 1. mars er ingen tiltak iverksatt og rådmannen vurderer det som urealistisk å redusere drifta med 20 mill kr inneværende år. En videreføring av etablert driftsnivå ut skoleåret 2008-09 vil gi et merforbruk på 12 mill kr fram til 1. august og et realistisk mål er å oppnå 8 mill kr i innsparing fra 1. august.

regelstyring

Rådmannen ser med de politiske føringer som er lagt begrensede muligheter for å kunne tilpasse skoledrifta til vedtatte budsjettammer. Administrasjonen trenger verktøy for å kunne styre virksomheten kvalitativt og økonomisk og den enkelte skoleleder må få handlingsrom for å kunne utvikle den gode skolen. Slik situasjonen er i dag må det fattes overordnede beslutninger for å få på plass et slikt handlingsrom. Uten at dette skjer, vil kommunestyret måtte ta ansvaret for driftsnivået innenfor skolesektoren. Ressursbruken er i hovedsak knyttet til bemanning og kostnadene påvirkes av skolestruktur, beregningsregler og enkeltvedtak.

Bemanning i skolene er en direkte konsekvens av:

1. Kretsgrenser/skolestruktur som gir antall KLASSER
2. Vedtatte bemanningsregler som gir bemanning PR KLASSE
3. Vedtak som fattes om spesialundervisning

Skolekretser og struktur

Ved oppheving av den gamle skoleloven i 1998, forsvant forskriftene om kretsordninger. I den nye opplæringsloven §8-1 heter det:

"Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til."

Dagens kretsstruktur i Rana har ligget fast siden Langvassgrenda og Røvassdalen skole ble nedlagt. Det er gjort noen administrative endringer innenfor Storforshei krets ved at skolene på Storvollen og i Grønfeldalen i dag drives som egne filialer.

Dagens situasjon kan oppsummeres slik:

- Faste inntaksområder for hver skole – kun en barneskole i hver krets
- Elever fra samme boområde garanteres plass på samme skole
- Tilflyttere i løpet av skoleåret får plass på nærmeste skole

En slik regelstyrt modell har betydelige konsekvenser i forhold til drift og investeringer. Den vil kunne medføre økt behov for investeringer i enkelte kretser mens det er ledig kapasitet i nabokretsen.

Dagens skolekretsinndeling i Rana kan med utgangspunkt i grunnkretsene beskrives slik:

Grunnkrets	Barne-trinn		Ungdomstrinn	
	Kretsnavn	Skole	Kretsnavn	Skole
101 - 104	Dalselv	Dalselv skole	Mo	Mo Ungdomsskole
105 - 108	Hauknes	Hauknes skole		
201 - 217	Lyngheim	Lyngheim skole		
301 - 312	Gruben	Gruben skole	Gruben	Gruben Ungdomsskole
401 - 406	Selfors	Selfors skole	Selfors	Selfors Ungdomsskole
701 - 702	Ytteren	Ytteren skole		
502 - 506	Skonseng	Skonseng skole	Storforshei	Storforshei Ungdomsskole
601 - 605	Storforshei	Storforshei skole		
		Storvollen skole		
		Grønfjelldal skole		
703 - 705	Båsmoen	Båsmoen skole	Båsmo	Båsmo Ungdomsskole
706 - 707	Alteren	Alteren skole		
801 - 805	Utskarpen	Utskarpen skole	Utskarpen	Utskarpen Ungdomsskole

Mange kommuner løst opp sine kretsgrenser – gjerne opphevet ungdomsskolekretsene i en første runde og latt de nye barneskolekretsene falle sammen med ungdomsskolekretsene.

Alternative modeller for kretsgrenseregulering

1. Videreføring av dagens struktur på barne- og ungdomstrinnet
2. Oppheving av dagens ungdomsskolekretser og etablering av nye grenser for barnetrinnet tilsvarende dagens grenser for ungdomstrinnet
3. Oppheving av alle barne- og ungdomsskolekretsgrenser

Alternativ 2 og 3 åpner mulighetene for å se elev- og klassetall ved flere skoler i sammenheng. Alternativ 2 gir langt mindre fleksibilitet enn alternativ 3 som innebærer at rektorene ved alle skolene involveres i en prosess for å fordele elever mellom skoler og fastsette endelige inntaksområder og klassetall.

Rådmannen anbefaler at kommunestyret velger alternativ 3 for å sikre nødvendig fleksibilitet. Det gjøres i denne forbindelse oppmerksom på at det etter krav fra utdanningsforbundet har vært gjennomført drøfting med Utdanningsforbundet vedrørende eventuell opphevelse av kretskrensene. Utdanningsforbundet er av den formening at dette spørsmålet bør vurderes i kvalitetsprosjektet og ikke realitetsbehandles i denne fasen. Rådmannen er av den oppfatning at kommunen som skoleeier gjennom en opphevelse av kretsgrensene markerer at det ikke foreligger bindinger knyttet til fremtidig organisering og drift av Rana-skolen. Samtidig gir en opphevelse bedre muligheter til å ivareta driftsmessige pedagogiske tilpasninger uten å gå løs på kjerneverdiene i skolen – faglig læring.

Opplæringsloven § 8-1 setter rammene og en oppheving av alle kretsgrenser må følges opp med forslag til retningslinjer/regelverk for opptak av elever. Vedlegg 4 viser et eksempel på hvordan klassetallet for høstens 1. klassinger kan påvirkes ved å oppheve kretsgrensene.

Opplæringslovens § 8-1 regulerer elevenes skolevalg i grunnskolen:

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan

eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.

I innstillingen til opplæringsloven uttaler Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen blant annet:

"Komiteen viser til at regulering av kretsgrenser bestemmes av kommunen gjennom forskrift, jf § 8-1. Spørsmålet om skolestruktur og eventuelle nedleggelser av skoler berører foreldre og nærmiljø stort. Komiteen mener det er viktig å gi foreldre mulighet til å uttale seg om disse spørsmål for beslutninger fattes. Komiteen vil i denne sammenheng vise til at departementet i sin kommentar til § 8-1 første ledd andre punktum legger til grunn at forvaltningsloven § 37 innebærer at blant andre foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skoler skal høres for kommunen vedtar forskriften."

Departementet understreker betydningen av at kommunene følger saksbehandlingsreglene i behandling av saker om skolestruktur og skolenedleggelser. Rådmannen foreslår at Rana kommune vedtar forskrift til Opplæringslovens § 8.1 og at forslag til kommunal forskrift om plassering av elever i grunnskolen vedtas etter at det er gjennomført en høringsrunde med foreldreråd og samarbeidsutvalg ved de ulike skolene i Rana.

Bemanningsregler

Fram til 1985 ble bemanningen i skolen finansiert av øremerkede tilskudd, og en minste grunnbemanning ble hvert år fastsatt gjennom rundskriv. Bemanningen dekket opp elevenes timetall og et tillegg beregnet etter klassestørrelse. For elever med særskilte behov ble det søkt om ressurser etter enkeltvedtak. Søknadene gikk til statens utdanningskontor, og også disse kostnadene fikk kommunene dekket.

Til og med 1985 styrte staten beregning av bemanningsrammer i skolene. Denne styring skjedde ved hjelp av et årlig rundskriv. Det siste statlige ressursrundskrivet av denne typen er F-3/85. Fra og med 1986 var det opp til den enkelte kommune å vedta regler for og fastsette rammer for ressursrammer til bemanning i skolen.

Rana kommune vedtok høsten 1985 et regelverk for slik bemanning som i all hovedsak videreførte rammer og beregningsmåter fra det statlige systemet (F-3). Rana kommune har et par ganger seinere behandlet og vedtatt oppdatering av dette regelverket, sist i oppvekstutvalget i 2004, for å fange opp bemanningsvirkningene av flere årskull (seksåringene inn i skolen) og økt undervisningstid for elevene. Rana er en av de siste større kommunene som har beholdt slike beregningsregler.

Dagens beregningsmodell er vedtatt politisk i oppvekstutvalget i 2004:

1. Reine ungdomsskoler:
0,08 lærerårsverk pr elev.
2. Barneskolene (barnetrinn Storforshei og Utskarpen):
Undervisningstimetall X klassetall X 38 uker X 1,25.
3. Ungdomstrinn Storforshei og Utskarpen:
45,5 lærertime pr uke pr klasse..

Beregningsreglene innebærer at klassetallet er dimensjonerende på barnetrinnet, men ikke på ungdomstrinnet. Dagens faste kretsgrenser påvirker klassetallet direkte. Vår regelstyrte modell forutsetter at sum kostnad tiltak tilsvarer budsjettammen og betyr at dagens drift koster om lag 15 mill kr mer enn den rammen kommunestyret har vedtatt til skole i 2009. Oppheving av kretsgrensene innebærer at skolelederne delegeres myndighet til å fordele elevene mellom skolene med utgangspunkt i de strenge føringene som ligger i Opplæringslovens § 8.1.

Flere kommuner har lagt til grunn prinsippet om at ressursene følger elevene slik at en får ramkestyring også på skolenivå. Dette innebærer at skole styringsmessig likestilles med øvrige tjenestoområder i kommunene. Dette prinsippet betinger at ressurser fordeles mellom skolene ut fra "behov" og ikke ut fra regleverk.

Modeller for ressursfordeling bør være tema når skoleutvikling diskuteres innenfor rammene av Modellkommuneprosjektet og rådmannen legger ikke opp til å konkludere endelig i denne saken. Ressursfordelingen mellom skolene er skolesjefens ansvar og det må utvikles "dialogbaserte fordelingsmodeller" i samarbeid med rektorene og økonomiavdelingen som sikrer fleksibilitet samtidig som den gir størst mulig grad av forutsigbarhet.

Spesialundervisning:

Denne undervisningen er hjemlet i § 5-1 i *Opplæringsloven*:

"Elevar som ikkje har eller kan få tilfredstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning" etter sakkyndig vurdering frå PPT. (Sml. § 5-3)

Det er indikasjoner på at Rana både har større prosentandel elever med enkeltvedtak (spesialundervisning) og relativt sett flere elever med store hjelpebehov enn kommuner vi sammenligner oss med. Prosentandelen av samlet ressursinnsats til bemanning er over 20 i gjennomsnitt. Det betyr i praksis at hver femte lærerstilling er der på grunn av spesialundervisning - en femdel av kommunes samlede kostnader til lærerlønn. I perioden 1998-2008 har antall enkeltvedtak per år variert mellom 50 i 1998-99 og 264 som var tallet i 2008.

Fylkesmannen hadde tilsyn med Rana kommune mht spesialundervisning våren 2007, og konkluderte med at

- Rana kommune fattet ulovlige vedtak (ikke angitt omfang av tilbud)
- Rana kommune tilfredsstilte ikke opplæringslovens bestemmelser om rettigheter

De bemanningsrammene i Rana som ble lagt til grunn for fylkesmannens konklusjoner, var de reduserte bemanningsrammene som var en følge av budsjettvedtaket for 2006 og den helårsvirkningen som dette fikk for skoleåret 2006-07.

Enkeltvedtak er delegert til rektorene. For skoleåret 2008-09 har rektorene fattet enkeltvedtak i samsvar med de sakkyndige råd som er gitt og organisert undervisning i samsvar med de vedtakene som er fattet. Konsekvensen av dette er et samlet nivå på bemanning i skolen som koster betydelig mer enn det vedtatt budsjetttramme gir rom for.

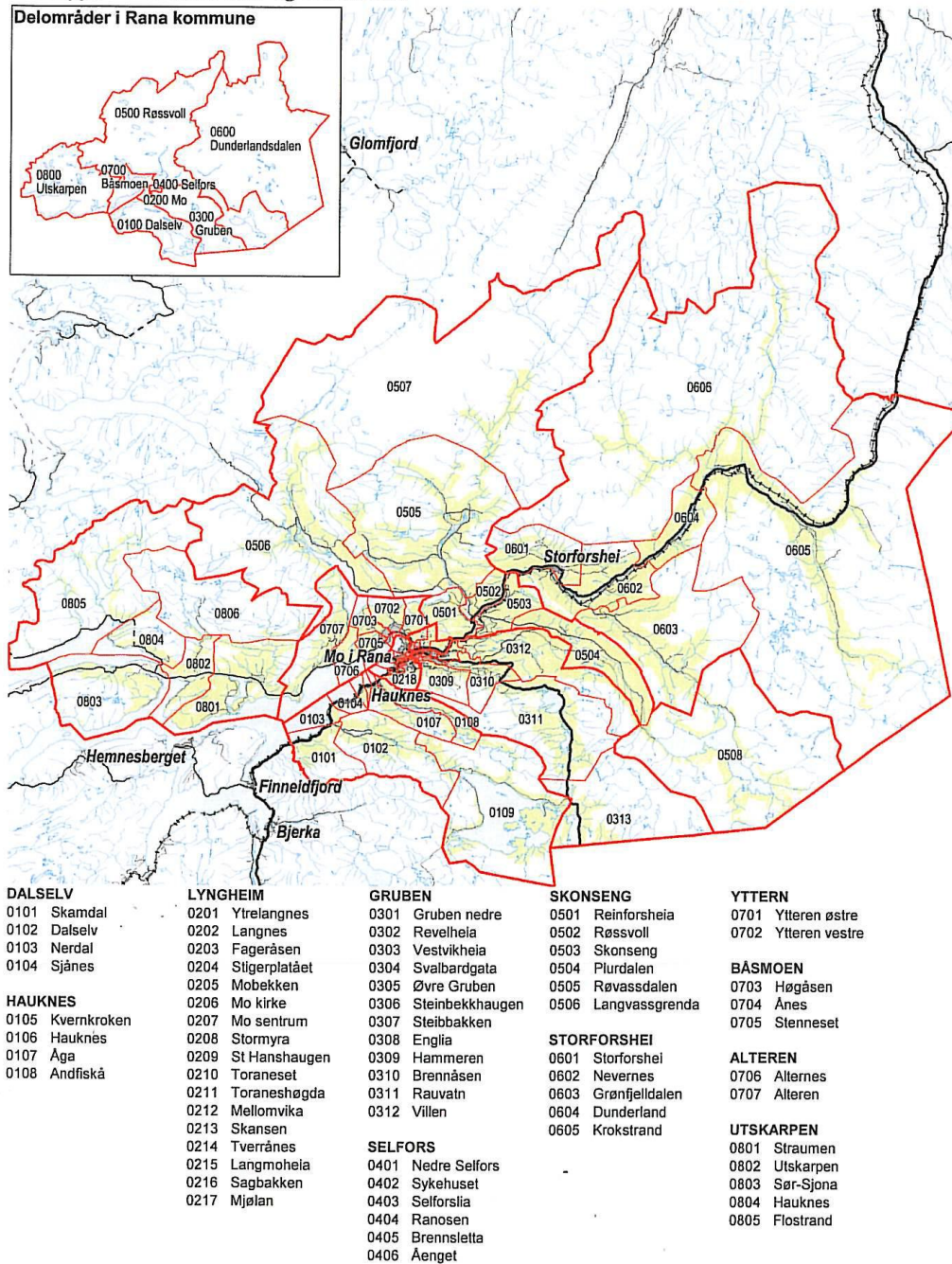
Både vedtak om skoleplass og vedtak om spesialundervisning er enkeltvedtak etter Forvaltningsloven, se § 15.1 i Opplæringsloven. Det betyr at den enkelte elev har klagerett på slike vedtak med Utdanningsdirektøren som endelig klageinstans. Innenfor skolesektoren påpekes ofte klassestørrelse og bemanning som viktige forutsetninger for å kunne gi god tilpasset opplæring. Tendensen har i Rana kommune vært at når beregnet lærertimetall har gått ned som følge av reduserte rammer, har antall enkeltvedtak og timetallet til spesialundervisning økt.

Rådmannen mener det bør gjennomføres en analyse av ressursinnsatsen og organiseringen når det gjelder tilpasset opplæring for elever med særskilte behov. Samtidig bør kommunen opprette løpende dialog med Utdanningsdirektøren for å kvalitetssikre de tilpasninger som nå gjøres på en slik måte at de ikke er i strid med den nye Opplæringsloven. Denne oppfølgingen bør gjøres innenfor rammene av Modellkommuneprosjektet.

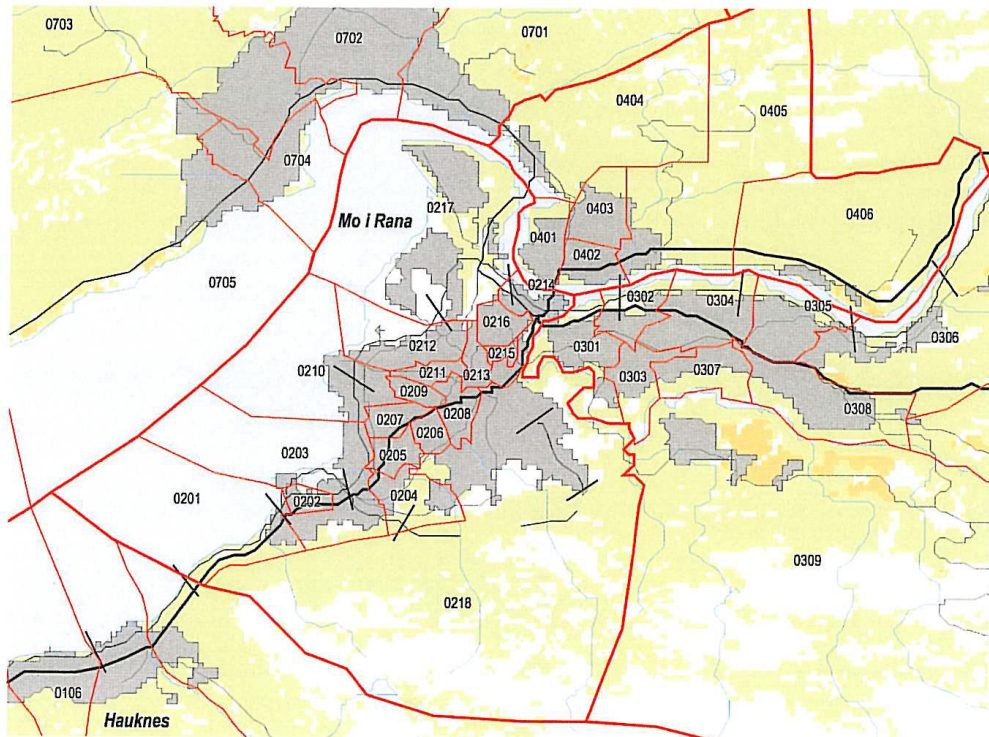
Sigmund Johnsen
rådmann

Trykte vedlegg:

- Vedlegg 1: Grunnkretser og delområder
- Vedlegg 2: Grunnkretser og tettsteder
- Vedlegg 3: Elever og klasser etter skole og årstrinn – skoleåret 2008-2009
- Vedlegg 4: Elever i 1.klasser i Rana høsten 2009
- Vedlegg 5: Lyngheim skole – elevtall høsten 2009
- Vedlegg 6: Ressursbruk til spesialundervisning skoleåret 2008/ 09.

Vedlegg 1 Grunnkretser og delområder**Delområder i Rana kommune**

Vedlegg 2 *Grunnkretser og tettsteder*



Vedlegg 3 *Elever og klasser etter skole og årstrinn – skoleåret 2008-2009*[illegible]

Vedlegg 4 *Elever og 1. klasser 2009-10*

<i>Barneskolekrets</i>	<i>Elever</i>	<i>Klasser</i>	<i>Klassetall ved justeringer</i>
Utskarpen	9	1	1
Alteren	10	1	1
Båsmoen	40	2	2
Ytteren	29	2	1 (1 elev til Båsmoen?)
Selfors	29	2	1 (1 elev til Lyngheim?)
Lyngheim	57	3	2 (2 elever til Hauknes?)
Hauknes	30	2	1 (4 elever til Dalselv?)
Dalselv	5	1	1
Skonseng	13	1	1
Storforhei	15	1	1 (inkl. Storvoll/Grønfjelldal)
Totalt	315	16	12

Skolebytte for minimum 5 elever kan gi ei reduksjon på 4 klasser.

En klasse koster ca 700.000 kr i lærerlønn. 4 * 7 er 28 (2.8 mill).

Vedlegg 5: *Lyngheim skole - elevtall høsten 2009*

For å illustrere noen av de mulighetene som åpner seg ved å oppheve kretsgrensene:

1. klasse EN elev (eller flere) til Selfors eller Hauknes: MINUS EN KLASSE
2. klasse: Her skal det mye til for å få klasseforandringer, men de to klassene som skolen har kan gi plass til inntil 9 elever fra andre skoler
3. klasse: Samme som over, men med plass til inntil 6 nye elever
4. klasse: Samme som over, men plass til inntil 5 nye elever
5. klasse: Flytter to elever (eller flere), og EN KLASSE ER SPART
6. klasse: Flytter tre elever (eller flere) og EN KLASSE ER SPART
7. klasse: Flytt vekk sju elever (eller flere) og EN KLASSE ER SPART

Oppsummert: Lyngheim skole kan reindyrkes som ei skole med to klasser på hvert trinn (sum 14 klasser) ved å "regulere" minimum 13 elever fordelt på fire klassetrinn.

På de øvrige tre klassetrinnene har Lyngheim plass til inntil 20 elever fra andre skoler forutsatt at elevene fordeler seg gunstig på trinn.

En klasse koster i gjennomsnitt 700.000 kr (ca) i lærerlønn. Andre driftskostnader (inkludert spesialundervisning/ tilpasset opplæring) FØLGER ELEVEN og forandres neppe nevnevedrig om skolestrukturen endres.

Vedlegg 6: Ressursbruk til spesialundervisning skoleåret 2008/09.

Oversikten er basert på GSI-08. Antall lever med spesialundervisning = antall elever med formelle ENKELTVEDTAK. Det er variasjon mellom skolene når det gjelder forholdet mellom tilpasset opplæring (§ 1.2) og spesialundervisning (§ 5.1). De rene statistiske forskjellene skolene imellom når det gjelder andel av elevene som betydelig individuell oppfølging, er derfor sannsynligvis mindre enn det de statistiske dataene indikerer.

En tilsvarende statistisk kilde til omtrentlighet ligger i ulik vurdering fra rektorene omkring grunnlaget for rapportering av ressursinnsats til spesialundervisning. Et tredje forhold som må tas med ved vurdering av tallene, er det uforholdsmessig store utslaget på oversikten for mindre skoler av en eller noen få elever med veldig store behov for ekstra hjelp og bistand.

Tallene er uansett nøyaktige nok til å indikere følgende:

1. Prosentandelen elever i Rana med enkeltvedtak (7,7%) er høyere enn det vi har hatt tidligere. Det er høyere enn landsgjennomsnittet, og det er høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.
2. Prosentandelen av samlet ressursinnsats (til bemanning) er over 20 i gjennomsnitt. Det betyr i praksis at hver femte lærerstilling er der pga spesialundervisningstiltak. M.a.o er en femdel av Rana kommunes samlede kostnad til lærerlønn en kostnad til gjennomføring av særskilte undervisningstiltak for enkeltelever.
3. Mo ungdomsskole og Storforshei skole har en prosentandel elever med enkeltvedtak som ligger betydelig over gjennomsnittet i Rana- skolene. Båsmo barneskole, Båsmo ungdomsskole, Hauknes skole, Selfors barneskole og Ytteren skole har en RESSURSSINNSATS til spesialundervisning som ligger solid over gjennomsnittet (prosentandel av samlet ressursinnsats)

Skole	Elevtall	Enkelt-vedtak	Andel	Lærertimer				Lærertimer per elev		
				Totalt	Enkelt-vedtak	Andel	Per enk.-vedtak	Totalt	Ordinær	Enkelt-vedtak
Alteren	74	3	4,1 %	5 558	1 026	18,5 %	342,00	75,1	61,2	13,9
Båsmo B *)	301	18	6,0 %	18 784	5 871	31,3 %	326,17	62,4	42,9	19,5
Båsmo U	152	14	9,2 %	10 157	2 565	25,3 %	183,21	66,8	49,9	16,9
Dalsgrenda	68	5	7,4 %	4 483	883	19,7 %	176,60	65,9	52,9	13,0
Gruben B	480	29	6,0 %	33 206	6 043	18,2 %	208,38	69,2	56,6	12,6
Gruben U	230	12	5,2 %	13 578	1 083	8,0 %	90,25	59,0	54,3	4,7
Hauknes	230	15	6,5 %	15 162	4 750	31,3 %	316,67	65,9	45,3	20,7
Lyngheim	395	29	7,3 %	25 273	5 330	21,1 %	183,79	64,0	50,5	13,5
Mo U	330	39	11,8 %	20 412	3 990	19,5 %	102,31	61,9	49,8	12,1
Selfors B	190	13	6,8 %	13 072	3 420	26,2 %	263,08	68,8	50,8	18,0
Selfors U	204	18	8,8 %	11 585	1 853	16,0 %	102,94	56,8	47,7	9,1
Skonseng	102	9	8,8 %	7 982	1 709	21,4 %	189,89	78,3	61,5	16,8
Storforshei	237	30	12,7 %	16 913	3 375	20,0 %	112,50	71,4	57,1	14,2
Utskarpen	149	10	6,7 %	10 347	1 169	11,3 %	116,90	69,4	61,6	7,8
Ytteren	276	19	6,9 %	17 351	4 510	26,0 %	237,37	62,9	46,5	16,3
SUM	3 418	263	7,7 %	223 863	47 577	21,3 %	180,90	65,5	51,6	13,9

*) Pga unøyktighet i GSI er tallene for Båsmo B delvis stipulert og kan bli korrigert.

Vedlegg 2. Oversikt over saksdokumenter

Oversikt saksdokumenter					
Vedl nr.	Saksnr.	Arkivnr.	ORGAN	SAK	DATO
1	20/09	09/338	Kommunestyre	Rana skolene – driftstilpasning og kvalitetsutvikling 0020/09 - RANA-SKOLENE - DRIFTSTILPASNING OG KVALITETSUTVIKLING	24.03.09
2	22/09	07/10	Kommunestyre	Kvalitetskommune – modellkommuneprosjektet 0022/09 - KVALITETSKOMMUNE - MODELLKOMMUNEPROSJEKTET	24.03.09
3	8/10	09/1860	Kommunestyret	Modell for ressursfordeling Møteprotokoll Kommunestyret 23.03.10 Saksliste Kommunestyret 23.03.10	23.03.10
4a	9/10	10/78	Kommunestyret	Skolestruktur Møteprotokoll Kommunestyret 23.03.10	23.03.10
4b	26/10	10/78	Kommunestyret	Skolestruktur Møteprotokoll Kommunestyret 22.06.10 Sak 26/10 - Rana skolene - endring av skolestruktur	22.06.10
5a	53/10	10/78	Kommunestyret	Prosjekt: <i>Skole for framtida</i> Møteprotokoll Kommunestyret 12.10.10	12.10.10
5b	27/11	10/78	Kommunestyret	Prosjekt: <i>Skole for framtida</i> Møteprotokoll Kommunestyret 10.05.2011	10.05.11
6	31/11	11/762	Kommunestyre	Skoleutvikling i Rana Saksliste Kommunestyret 20.06.2011 Del 1 - Sak 29/11-34/11	20.06.11

Vedlegg 3. Fra saklisten til rådmannens vedtak

DATA	NPM og målstyring	ACCOUNTABILITY	Skoleledelse
Kvalitet i Rana-skolen	X	X	
Modellkommuneprosjektet	X	X	
Bruker – og medarbeidertilfredshet	X	X	
Behov for god styring	X	X	X
Brukerinnvolvering	X	X	
Kvalitetsheving	X	X	
Effektiv ressursbruk	X	X	
Styrking av læringsmiljø			X
Rehabilitering av skolebygg innenfor økonomisk ramme	X	X	
Kvalitativ og effektiv utnyttelse av personalmessige, bygningmessige andre ress...	X	X	
Rammestyringsprinsipp	X	X	
Helhetlig pedagogisk vurdering			X
Kunnskapssamfunn	X	X	

Vedlegg 4. Fra innledning til rådmannens dokument

DATA	NPM og målstyring	ACCOUNTABILITY	Skoleledelse
Høye faglige krav		X	X
God kvalitet	X	X	X
Livslang læring	X	X	
Medvirkning og medansvar, stor grad av delegasjon	X	X	
Rana kommune praktiserer mål og rammestyring	X	X	
Kultur for vurdering, utvikling og innovasjon	X	X	X
Ledere som bygger tillit, inspirerer og utfordrer sitt personale	X	X	X
Ledere som arbeider aktivt med virksomhetens omdømme		X	X
Ansvar for egen profesjonalitet – og utvikling av virksomheten.	X	X	
Kvalitet må omfatte læringsresultater..		X	X
Nærhet til brukerne	X	X	
Prioritering av ressurser mellom ulike kommunale tjenester	X	X	
Tilpasse tjenesteproduksjon til lokale forhold og brukernes behov.	X	X	