



# *Kan en pluss en bli en?*

**En studie av forsøket med regionskolemodellen i Troms fylke i perioden 2006-2009**

***Evy Ann Rasmussen***

*STV-6900 Masteroppgave i ledelse  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2010*

## Forord

Skolen er en utfordrende og spennende arbeidsplass. I mer enn tjue år har videregående skole vært mitt arbeidsfelt, og i denne tiden har jeg hatt mange roller og opplevd omskiftelige tider. Reformen kommer og går, og et liv preget av endringer er typisk. Siden vi alle har erfaring med skolen, er det mange meninger om den. Søkelyset i dag er ikke minst rettet mot å finne gode svar på hvordan norsk skole skal bli kvalitativt bedre og mer effektiv, og både politikere og administrative ledere prøver seg fram.

Troms fylke har mange utfordringer knyttet til drift av og resultater i sine videregående skoler. Sommeren 2006 gjorde Troms fylkesting et vedtak om å slå sammen noen videregående skoler i Troms. Vedtaket er utgangspunktet for min masteroppgave, og gjennom å analysere beslutninga, sammenslåingsprosessen underveis og effekter av vedtaket i lys av noen utvalgte teoretiske perspektiver, vil jeg forsøke å belyse noe av det som skjer når flere enheter forsøkes omgjort til færre. Spesielt er endringer knyttet til ledelse og styring interessant.

Forelesere fra ledelsesstudiet på Høgskolen i Harstad gav meg lyst til å fortsette på masterstudiet i ledelse på Universitetet i Tromsø. Særlig vil jeg trekke fram førsteamanuensis Harald Torsteinsen og førsteamanuensis Trude Høgvold Olsen som viktige inspiratorer. Professor Kjell Arne Røvik foreleste engasjert for oss harstadstudenter, og jeg ønsket sterkt å ha han som veileder på denne oppgaven. Han skal ha en stor del av æren for at jeg nå har fullført masteroppgaven.

Å være student på erfaringsbasert masterstudium er tidvis et ensomt liv. Jeg er derfor glad for å ha fått god hjelp og oppmuntring fra en interessert og støttende familie.

Ledelsen på Vågsfjord videregående skole, Heggen, har gitt meg den nødvendige friheten slik at jeg kunne få arbeidsro. Personalavdelingen i Troms fylkeskommune har også vist interesse gjennom å bidra med noe økonomisk støtte. Ni personer har latt seg intervjuet og slik gitt viktige bidrag til oppgaven.

En stor takk til de overnevnte personer og institusjoner.

Harstad, mai 2010

Evy Ann Rasmussen

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	2
Innholdsfortegnelse .....	3
1. Innledning.....	5
1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven .....	5
1.2 Problemstilling .....	7
1.3 Begrunnelser for valg av tema og problemstilling .....	8
1.4 Videregående skoler i Troms – skolestruktur .....	8
1.5 Historikk.....	9
1.5.1 Vågsfjord videregående skole .....	9
1.5.2 Indre Troms videregående skole .....	9
1.6 Videre disposisjon av oppgaven.....	10
2 Sentrale begreper.....	13
2.1 Styring og ledelse – avstand og nærhet.....	13
2.2 Reformers og endring .....	13
3 Teori og forventninger om funn .....	15
3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor.....	15
3.2 Instrumentelt versus institusjonelt perspektiv .....	16
3.3 Instrumentelt perspektiv .....	17
3.3.1 Forventninger til funn ut fra et instrumentelt perspektiv .....	18
3.4 Kulturperspektivet.....	20
3.4.1 Forventninger til funn ut fra kulturperspektivet.....	22
3.5 Myteperspektivet.....	23
3.5.1 Forventninger til funn ut fra et myteperspektiv .....	25
4 Forskningsdesign, metode og datainnsamling .....	29
4.1 Design og metode.....	29
4.2 Datainnsamling.....	30
4.2.1 Dokumentstudier .....	30
4.2.2 Andre dokumenter.....	31
4.2.3 Intervjuene.....	31
4.3 Egen rolle i forhold til empiri.....	35
4.4 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet .....	35
5 Presentasjon av funn.....	39
6 Analyse.....	43
6.1 Bakgrunn for beslutninga .....	43
6.1.1 Hvilke aktører deltok, og hvilke initiativ ble tatt?.....	43

6.1.2 Hvilke problemdefinisjoner ble lansert, og hvilke målsettinger var det snakk om?	45
6.1.3 Hvilke løsninger og virkemidler ble lansert?	46
6.2 Implementeringsfasen	48
6.2.1 Hvilke aktører deltok?	49
6.2.2 Planlegging, organisering og styring på politisk og administrativt nivå	50
6.2.3 Regionrektorstillingene	54
6.2.4 Hva foregikk på skolenivå?	56
6.3 Mulige effekter	58
6.3.1 Hvilke endringer er det mulig å se?	58
6.3.2 Hvilke framtidsperspektiver peker seg ut?	59
7 Avslutning	61
Litteraturliste	65
VEDLEGG 1	67

# 1. Innledning

*"(...) Men vi har også utfordringer. Spredt bosetting og en desentralisert skolestruktur har resultert i mange små skoler. Dette har ført til uforholdsmessig mye bruk av penger på skolebygg og mindre på menneskene som står midt i læringsprosessen. Små skoler som lever med kniven på strupen er i en uholdbar situasjon."* (Fylkestingsmelding 1/2006:1 "Det kunnskapsrike nord", innledningen).

*"(...) I tillegg til at Troms fremdeles har de samme utfordringene som i 2006 har den økonomiske situasjonen forverret seg betraktelig. Utdanningssektoren har over flere år hatt økende merforbruk og framtidige prognoser viser at dette vil fortsette."* ("Fakta grunnlag for fylkestingssak om fremtidig skolestruktur for de videregående skolene i Troms", oktober 2009, innledningen)

## 1.1 Tema og bakgrunn for oppgaven

Tema for denne oppgaven er beslutninga om å innføre en regionskolemodell i Troms fylke i perioden mars 2007 til desember 2009.

Bakgrunnen for strukturendringa er fylkestingsmelding nr.1/2006 "Det kunnskapsrike nord", hvor fylkesrådet i Troms slo fast at *"for å oppnå økt kvalitet i videregående opplæring, bedre oppfylting av elevplasser og bedre økonomi for skolene, vil fylkesrådet foreslå en ny skolestruktur i Troms"* (side 160). *"(...) For å oppnå økt kvalitet i videregående opplæring, bedre oppfylting av elevplasser og bedre økonomi for skolene, vil fylkesrådet foreslå en ny skolestruktur i Troms. Fylkesrådet foreslår en regionsmodell med felles ledelse og strategi. Undervisningen skal foregå på samme steder som i dag, med unntak av Skånland og Høgtun."* (Fylkestingsmelding 1/2006:105).

I forbindelse med behandlinga av meldinga vedtok politikerne i Troms fylkesting følgende: *"Fylkestinget slutter seg til forslaget at den videregående skolen organiseres i en ny regionalmodell, men ønsker modellen innføres som en forsøksordning. Fylkestinget mener at en regionsmodell kan sikre bedre samarbeid mellom skolene og sikre en desentralisert skolestruktur. Regionmodellen må utformes slik at den til en hver tid er klare lederstrukturer ved alle enhetene gjennom regionrektors ledergruppe. Fylkestinget mener at det på de skoler*

*som ikke har rektor bør en av lederstillingene ha en særskilt overordnet ansvar. Fylkestinget ber fylkesrådet fortløpende orientere om arbeidet med implementeringen av modellen. Fylkestinget ber om at ordningen med regionsrektorer evalueres etter to år og at evalueringen fremlegges som egen sak for fylkestinget.”*  
(Fylkestinget, utvalgssak 57/06, 12.6.2006)

I september besluttet et endret<sup>1</sup> fylkesråd at den nye regionalmodellen skulle innføres trinnvis. I første omgang skulle to regionskoler opprettes fra 1.3.2007: <sup>2</sup>

- I Midt-Troms skulle skolene Bardufoss, Høgtun og Sjøveggen slås sammen (Nytt navn: Indre Troms videregående skole)
- I Sør-Troms skulle Heggen vgs. og Skånland vgs. bli en skole (Nytt navn: Vågsfjord videregående skole)

Trinn to skulle gjennomføres fra 1.3.2008 og omfatte resten av regionskolene:

- Nordreisa og Skjervøy
- Nordkjosbotn og Tromsdalen
- Finnfjordbotn og Senja
- Stangnes og Rå

Høgskolen i Harstad fikk oppdraget med å evaluere skolesammenslåinga i Sør- og Midt-Troms. Representantene fra Troms fylke og HiH<sup>3</sup> ble enige om en tidsplan hvor evalueringa skulle foregå i perioden januar 2007 til mars 2009. Sluttrapporten skulle være klar høsten 2009 slik at fylkestinget kunne behandle den som en egen sak i sitt desembermøte (Prosjektskisse, 8. januar 2007, s. 6: ”Tidsplan”)

Parallelt med at HiH utformet sluttrapporten, utarbeidet fylkesrådet et dokument om framtidig skolestruktur i Troms. Dokumentet kom i to versjoner. Den siste utgaven hadde forslag til

---

<sup>1</sup> I juni 2006 trakk Kystpartiet seg fra samarbeidet med Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i Troms. Samarbeidet hadde gitt de fire partiene flertall i fylkestinget. I fylkestingsmøtet 05.09. 2006 meddelte fylkesrådsleder Paul Dahlø (AP) at fylkesrådet fratrådte, og i samme møte valgte fylkestinget et nytt fylkesråd som bestod av representanter fra AP, SV, SP og KrF. SV fikk fylkesråden for utdanning.

<sup>2</sup> Saksprotokoll fra Troms fylkesråd, 27.09.06, utvalgssak 170/06

<sup>3</sup> Fylkesutdanningssjef Sedolf Sletthli og personal- og organisasjonssjef Tor Ødegård representerte Troms fylkeskommune. Fra Høgskolen i Harstad deltok førsteamanuensis og prosjektansvarlig Elsa Solstad sammen med førsteamanuensis Harald Torsteinsen og instituttleder Grete Hagebakken.

tiltak som innebar at ”Skolested Høgtun samlokaliseres med ”nye” Bardufoss”, og ”Skolested Skånland samlokaliseres med skolested Heggen” (Revidert utgave av ”Faktagrunnlag for fylkestinget om framtidig skolestruktur for de videregående skolene i Troms”, 25.oktober 2009, s.20).

I desembermøtet 2009 fulgte fylkestinget forslaget fra fylkesrådet og gjorde følgende vedtak: ” Fylkestinget vedtar følgende tiltak for å redusere kostnadene og frigjøre midler til å utvikle kvaliteten i den videregående skolen i Troms. Fylkestinget slår sammen Høgtun videregående skole og Bardufoss videregående skole. Skolene slås administrativt sammen fra 1. januar 2010. Fylkestinget samlokaliserer Skånland videregående skole med Heggen videregående skole.”(Utvalgssak 98/09, 1.12.2009)

Skånland og Høgtun var ikke lenger selvstendige skoler. Sjøvegan ble igjen en egen skole.

## **1.2 Problemstilling**

Jeg arbeider på en av de sammenslåtte skolene, Vågsfjord videregående skole, skolested Heggen, og har fulgt sammenslåingsprosessen fra begynnelsen til i dag. I masteroppgaven vil jeg forsøke å belyse tre spørsmål:

1. Hvorfor ble beslutninga om å slå sammen skoler gjort?
2. Hvilke aktører har deltatt i implementeringsprosessen, og hvilke saksområder har vært i fokus?
3. Hvilke effekter er det mulig å se?

I oppgaven rettes fokus både mot ei beslutning i startfasen og ei i slutfasen; først beslutninga om å slå sammen, dernest vedtaket om å legge ned. Slik sett blir en effekt av første beslutning ei ny beslutning. Implementeringsfasen har i stor grad vært preget av ”den store tausheten” og opprettelsen av den nye regionrektorrollen.

De tre forskningsspørsmålene vil bli forsøkt belyst ved hjelp av teori hentet fra henholdsvis instrumentelt perspektiv, kulturperspektivet og myteperspektivet. Jeg drar også inn March og Olsens Garbage Can-teori der den har best forklaringskraft (March og Olsen 1976:24-37)

### **1.3 Begrunnelser for valg av tema og problemstilling**

Noen ganger er det vanskelig å vite hva som kommer først, men i mitt tilfelle var tema for oppgaven, sammenslåingsprosessen, en viktig motivasjon for å gjennomføre erfaringsbasert ledelsesstudium. Oppgavestoffet lå rett foran meg.

Ledelse interesserer meg, og i arbeidet med masteroppgaven får jeg anledning til å gå dypere inn i og analysere mekanismer som har betydning for styring og utøvelse av ledelse både i vedtaksfase, gjennomføringsfase og utfallsfase. Slik kan jeg kanskje bli bedre i stand til å forstå beslutningsprosesser.

Mitt engasjement for hva som skjer i og med skolen er også en drivkraft. Å stå så nært det feltet jeg skal studere, byr på utfordringer. Dette vil jeg problematisere i kapittel 4, i metodedelen av oppgaven.

Kanskje viktigere enn mine personlige beveggrunner for valg av tema og problemstilling, er at empirien som denne oppgaven bidrar med kan avdekke sider ved beslutningsprosesser i en formell organisasjon som kan gi mer innsikt for flere, både de som studerer offentlig sektor og offentlige beslutningstakere. Selv om de aktuelle skolesammenslåingene som jeg studerer nå er endret og gitt nye retninger, fortsetter arbeidet med strukturendringer av videregående skoler i Troms (Nordlys, 25.1.2010, s.7). Muligens kan min analyse av det som har skjedd med forsøket på strukturendringer til nå, være et nyttig bidrag for aktører som i framtiden skal ta del i beslutningsprosesser knyttet til videregående skolestruktur både i eget og andre fylker.

### **1.4 Videregående skoler i Troms – skolestruktur**

Troms fylke har ansvar for og driver 16 videregående skoler med ca. 5700 elever pr. år og om lag 1400 tilsatte ([www.tromsfylke.no/Tjenester/Utdanning](http://www.tromsfylke.no/Tjenester/Utdanning)) Skolene er fordelt på fire regioner: Nord-Troms, Tromsø, Midt-Troms og Sør-Troms<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Videregående skoler i Troms pr. desember 2009:

Nord-Troms (2): Nordreisa og Skjervøy.

Tromsø (8): Kvaløya , Breivika , Breivang, Tromsø maritime, Kongsbakken , Tromsdalen og Nordkjosbotn. I tillegg sorterer SMI-skolen (Skolen ved sosiale og medisinske institusjoner) under Tromsø-regionen.

Midt-Troms (3): Finnfjordbotn, Senja og Indre Troms vgs. med skolestedene Bardufoss, Høgtun og Sjøvegan. Den kristne, privatdrevne friskolen Nordborg ligger også i Midt-Troms, og ved søk på opplæringsstilbud i Troms fylke på nettstedet [www.vilbli.no](http://www.vilbli.no) kommer Nordborg opp som et alternativ.



## **1.5 Historikk**

Under presenteres en kort historikk for de to involverte regionskolene.

### **1.5.1 Vågsfjord videregående skole**

I 1905 ble Harstad kommunale høiere almenskole etablert. Skolen skiftet navn til Harstad gymnas i 1968, og fra 1.januar 1976 het skolen Heggen videregående skole.

På 1980- tallet ble Heggen videregående skole utvidet ved at det ble opprettet filialklasser på Skånland. I 1992 fikk Skånland status som selvstendig videregående skole.

I juni 2006 vedtok Troms fylkesting å slå de to skolene sammen til en ny skole. Navnet ble Vågsfjord videregående skole, skolested Heggen og skolested Skånland.

Siste endring kom i desember 2009 da fylkepolitikere i Troms vedtok å avvikle regionskoleordninga og la fylkesrådet vurdere *”videre samadministrasjon av skoler”* (Fylkestinget, utvalgssak 84/09, 1.12.2009). Fylkesrådet hadde i sitt faktagrunnlag i oktober foreslått at *”skolested Skånland fra 1.august 2010 samlokaliseres med skolested Heggen”* (Revidert ”Faktagrunnlag for fylkestinget om framtidig skolestruktur for de videregående skolene i Troms”, 25.oktober 2009, s.20).

Skånland skole ble med dette lagt ned.

### **1.5.2 Indre Troms videregående skole**

Historikken er noe annerledes i Indre Troms.

Bardufoss ble opprettet som yrkesskole like etter frigjøringa, og skolen ble en viktig leverandør av faglært arbeidskraft til gjenreisingsarbeidet etter krigen. På begynnelsen av 1960-tallet fikk Bardufoss sin første filial, Sjøvegan. På slutten av 60-tallet kom filial nummer

---

Sør-Troms (3): Stangnes , Rå og Vågsfjord vgs. med skolestedene Heggen og Skånland..

to, kokkeskolen i Sørreisa<sup>5</sup>. Olsborg Gymnas ble flyttet over til Bardufoss rundt 198, og Bardufoss endret da karakter fra å være en ren yrkesskole til å bli en kombinert videregående skole. I 2006 ble skolen slått sammen med Høgtun og Sjøvegan.

Høgtun ble etablert som Troms Kvinnelige Industriskole i 1947. I perioden 1951-54 skiftet skolen navn to ganger, først til Troms Kvinnelige Husflidsskole, deretter ble navnet Husflidsskolen for Troms. Fra 1977 var Høgtun videregående skole en sjølstendig skole, en status skolen beholdt helt fram til vedtaket om sammenslåing med Sjøvegan og Bardufoss kom i 2006. Fra 1. januar 2010 er Høgtun administrativt sammenslått med Bardufoss for skoleåret 2010/2011. Deretter er planen en fysisk samlokalisering når ”nye” Bardufoss er utbygd og renoverert (Revidert ”Fakta grunnlag for fylkestinget om framtidig skolestruktur for de videregående skolene i Troms”, 25.oktober 2009, s.20).

Sjøvegan videregående skole ble egen skole i 1972, etter først å ha vært filial under Bardufoss. Skolen vokste seg gradvis stor, med en topp i 1990 med 569 elever. I perioden 1977 til 1997 hadde skolen filialer i nabokommunene Lavangen, Bardu og Dyrøy. I 2006 ble skolen slått sammen med Høgtun og Bardufoss. Fylkestingsvedtaket i desember 2009 innebar at fra 1.januar 2010 er Sjøvegan igjen egen skole. Skoleåret 2009/2010 har skolen 312 elever.

## **1.6 Videre disposisjon av oppgaven**

Utfordringer knyttet til styring og ledelse står sentralt i min oppgave, og grenseoppgangen mellom begrepene er ikke alltid like klar. I kapittel 2 vil jeg derfor avklare hva styring og ledelse kan sies å være. Norsk skole har vært gjennom flere reformer de siste 50 årene, og jeg vil derfor også i kapittel 2 i korte trekk beskrive hovedtrekkene ved reformarbeidet. Samtidig sier jeg noe om reformers og endringers opphav og kjennetegn mer generelt.

Kapittel 3 handler om hvilke teorier oppgaven er forankret i og forventninger til funn. Jeg gir først en kort begrunnelse for en organisasjonsteori for offentlig sektor, deretter redegjør jeg for de teoretiske perspektivene som forskningsspørsmålene mine skal forklares ut fra, før jeg til slutt operasjonaliserer teori til forventninger om funn. Kapittel 4 omhandler metoder og

---

<sup>5</sup> Sørreisa var først en filial under Breivang i Tromsø. Deretter filial under Bardufoss. I dag er Sørreisa underlagt Finnfjordbotn vgs.

datainnsamling. I kapittel 5 gir jeg en oversikt sentrale dokumenter fra 2006 til og med mai 2010. Analysen kommer i kapittel 6. Avslutninga i kapittel 7 avrunder oppgaven.



## 2 Sentrale begreper

Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for de sentrale begrepene i denne oppgaven.

### 2.1 Styring og ledelse – avstand og nærhet

Noe forenklet kan en forklare forskjellen mellom styring og ledelse med at mens styring er systemrelatert og instrumentelt, er ledelse mer menneskerelatert og kulturelt betinget.

*”I offentlige organisasjoner innebærer dette at det politiske og administrative lederskapet styrer ut fra et mandat gitt av folket ved valg, og basert i et sett av formelle vedtak, lover, regler og organisasjonsformer. Det er altså de formelle og instrumentelle aspektene som står i fokus(...)Slik sett blir ledelse relatert til mellommenneskelige forhold og prosesser; det vil si til behandlingen av menneskene i de formelle systemene”*(Christensen et al. 2004:106).

En interessant observasjon er hvordan vi ofte bruker begrepene i hverdagspråket. På min arbeidsplass er det en gjenganger at dersom en situasjon tilspisser seg mellom overordnede og underordnede, blir overordnede omtalt som ”administrasjonen” som styrer organisasjonen. Rektor og avdelingsledere omtaler seg selv konsekvent som ”vi i ledelsen”. En slik ordbruk kan tolkes som at begrepene ”å administrere” og ”å styre” signaliserer en opplevd distanse; en avstand, at noen fjerner seg fra andre, mens ”ledelse” innebærer nærhet og oppfatningen av det å være ”tett på”. Språkbruken kan også sies å avsløre at vi legger et normativt innhold i disse begrepene; vi liker ledelse, og tilsvarende misliker mange ”styring” og ”administrasjon”.

### 2.2 Reformen og endring

Som poengtert innledningsvis er skolen en institusjon som er gjennompreget av reformer og endringer. 1970-tallet brakte med seg mønsterplan og en ny videregående skole som hadde til hensikt å viske ut skillet mellom yrkesfag og gymnas. Reform-94 førte til ny struktur i videregående skole med færre studieretninger og ei dreining mot mer teori i yrkesfagene. Den siste store skolereformen som startet i 2006, Kunnskapsløftet, førte til en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Alle i Norge i aldersgruppen 6-18 år har nå en lovfestet rett til opplæring.

Reformer og endringer er nært koplet, men samtidig har de ofte ulike utgangspunkt og de arter seg forskjellig. Reformen er gjerne initiert ovenfra, fra politikere og administratorer, og de kan forklare som planlagte forsøk på å endre struktur og/eller kultur i en organisasjon. Endringer er det som faktisk skjer med strukturen og/eller kulturen i en organisasjon. Endringene kan skje langsomt eller raskt, og de kan være resultat av reformer eller noe som bare skjer i organisasjonen fordi den må tilpasse seg ytre forhold (Christensen et al. 2004: 130).

### 3 Teori og forventninger om funn

I dette kapittelet presenterer jeg en begrunnelse for at organisasjonsteori for offentlig sektor må ta andre hensyn enn hva organisasjonsteori myntet på privat sektor tradisjonelt har gjort. Videre presenterer jeg noen utvalgte teoretiske perspektiver og sier noe om hvilke forventninger jeg har til funn i forskningsmaterialet mitt.

#### 3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor

Jacobsen og Thorsvik definerer en organisasjon som *"et sosialt system som er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål"* (2002:12). Slike sosiale systemer finnes nærmest overalt i vår tid, og i følge Røvik erklærer stadig flere aktørgrupper at *"Vi er en organisasjon - vi med"* (2007:81).

Organisasjonsteori er læren om hvordan organisasjoner er bygd opp og hvordan de fungerer, og den har til hensikt *"å beskrive og forklare hvordan enkeltindivider og grupper tenker og handler innenfor rammene av det vi kaller organisasjoner"* (Jacobsen og Thorsvik, 2002:11). Organisasjonsteoriene er mange og forskjellige, men noen fellestrekk har de. Tradisjonelt har de fleste vært opptatt av private organisasjoner og bedrifter. De har i liten grad hatt sitt utgangspunkt i statsvitenskap, og de henter empirien fra USA (Christensen et al. 2004:11-12).

Men annen teori finnes. Christensen, Lægreid, Roness og Røvik argumenterer i boka Organisasjonsteori for offentlig sektor (2004) for at vi trenger et annet blikk for å forstå organisasjoner i offentlig sektor.

Et argument er at styringsstrukturen i offentlig sektor er preget av at organisasjonene har en folkevalgt ledelse som må forholde seg til mange og til dels motstridende hensyn. Selv om økonomi spiller en stadig viktigere rolle også innenfor offentlig sektor, er offentlige organisasjoner satt til å løse viktige og krevende fellesoppgaver; oppgaver som det er vanskelig å gjøre mer kostnadseffektive.

Christensen, Lægreid, Roness og Røvik hevder at offentlig sektor bare kan forstås gjennom å ta utgangspunkt i statsvitenskaplig tradisjon og forskning, og de viser til Knut Dahl Jacobsens

pionérarbeid på 1950- og 60-tallet som integrerte Herbert Simons organisasjonsteoretiske tilnærming, forankret i forestillingen om begrenset rasjonalitet, med empiriske studier av norsk offentlig forvaltning. Begrenset rasjonalitet innebærer at beslutningstakere *”har begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet i forhold til de oppgavene og problemene de står overfor, og deres holdninger og handlinger preges av den organisasjonsstrukturen de er plassert i og det ytre handlingsmiljøet de er knyttet til”* (Christensen et al, 2004:21). Johan P. Olsen og James G. March trekkes også fram fordi de kombinerer organisasjonsteori, demokratiteori og beslutningsatferd i formelle organisasjoner (Christensen et al. 2004:13). Siden mine studieobjekt er skoler, altså formelle offentlige organisasjoner, vil jeg i stor grad støtte meg til overnevnte beskrivelser.

Som allerede nevnt vil jeg i min oppgave anvende tre teoretiske perspektiver: et instrumentelt og to institusjonelle. Det instrumentelle perspektivet har to varianter: en hierarkisk og en forhandlingsvariant. De to institusjonelle perspektivene er henholdsvis kulturperspektivet og det myteperspektivet. Perspektivene har ulik forklaringskraft i forhold til både ideer, aktører, begivenheter, handlinger og når ting skjer, og hver for seg eller til sammen vil de derfor kunne gi utfyllende forklaringer.

### **3.2 Instrumentelt versus institusjonelt perspektiv**

I takt med at organisasjoner over tid har endret seg, har også teoriene om hvordan organisasjonene fungerer endret seg. I følge Jacobsen og Thorsvik betrakter enkelte den historiske teoriutviklingen fra begynnelsen av 1900-tallet og fram til vår tid som en kamp om å ha den beste og riktige teorien, mens de selv velger å beskrive utviklingen som en kumulativ prosess; nye teorier har etter hvert kommet til, og kombinert med tidligere teorier gir de *”utvidet forståelse av hva organisasjoner er, og hvordan de fungerer”* (2002:20).

Jacobsen og Thorsvik representerer moderne organisasjonsteori som vektlegger samspillet mellom interne og eksterne forhold. Interne strukturer, kulturer og prosesser i en organisasjon både utfordres av og utformes i nær kontakt med sine eksterne omgivelser som de er i et avhengighetsforhold til (2004:14).

Ikke alle organisasjonsteoretikere har hatt dette som utgangspunkt, og et hovedskille går mellom enten å betrakte organisasjoner ut fra et instrumentelt perspektiv, eller å anlegge et



institusjonelt perspektiv. Sterkt forenklet kan en si at et instrumentelt perspektiv er opptatt av organisasjonsstrukturen, og gjennom å designe en organisasjon på en bevisst måte, kan en styre atferden til organisasjonsmedlemmene i en slik retning at en når oppsatte mål og ønskede resultater. Institusjonelle perspektiver fokuserer derimot på at organisasjonen består av mennesker som ikke lett lar seg styre. Deres holdninger og handlinger spiller en avgjørende rolle for måten organisasjonen utvikler seg på.

Instrumentelt perspektiv har to varianter: en hierarkisk og en forhandlingsvariant.

Kulturperspektivet og myteperspektivet er institusjonelle perspektiver. I det følgende vil jeg utdype perspektivene.

### **3.3 Instrumentelt perspektiv**

Det instrumentelle perspektivet med sitt syn på formålsrasjonelle handlinger og en organisasjonsstruktur konstruert ut fra mål- middel- vurderinger har sitt tidligste utspring i organisasjonsteorier fra første halvdel av 1900-tallet. Fredric Taylor gjennomførte tidsstudier i fabrikker for å finne fram til mest mulig effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker som gav maksimalt resultat med minst mulig innsats. Teorien kalles ”Scientific Management” eller ”Taylorismen”. Max Webers hierarkiske byråkratimodell innebar sterk arbeidsdeling og regelstyring, og et styringssystem som innebar at hvert trinn opp i pyramiden gav mer autoritet. Luther Gulicks hierarkiske organisasjoner var styrt av ledere med et visst kontrollspenn. Hans teori kalles ”Scientific Administration”. Herbert Simon skrev om beslutningsteori i sitt verk ”Administrative Behaviour”. *”(...) Simon stilte seg tvilende til realismen i forutsetningene som Taylor og Gulick bygde på, men la likevel vekt på at organisasjonsmedlemmene prøver å handle formålsrasjonelt og at organisasjonsstrukturen har stor betydning (...)*” (Røvik, 2004:31)

I et instrumentelt perspektiv framstår organisasjonen som et redskap/et verktøy som står til disposisjon for ledere som antas å kunne sette klare mål for organisasjonen.

Perspektivet opererer med flere syn på hvordan mål etableres, formuleres og utvikles. Et fullstendig rasjonelt syn betrakter mål som gitt på forhånd. Teorien om begrenset rasjonalitet hevder at noen mål må velges ut på bekostning av andre. I et konflikt- konsensus perspektiv er mål et resultat av forhandlinger, tautrekking og kompromisser.

Organisasjonsstrukturen, ”(...) en struktur som består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres” (Christensen et al. 2004:31), er i et instrumentelt perspektiv viktig fordi det er et manipulerbart element som kan utformes i tråd med skiftende behov slik at organisasjonen framstår som mest mulig effektiv.

Ledelse i et instrumentelt perspektiv er nært sammenfallende med styring. Lederne er i stand til å løse problemer gjennom formålsrasjonelle handlinger ”(...) handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere avstanden mellom en ønsket og en virkelig tilstand” (Christensen et al. 2004:32). Fordi den hierarkiske strukturen bestemmer og klargjør roller og oppgaver, kan lederne få underordnede til å sette målene ut i livet.

Endring blir i dette perspektivet forstått som rasjonell tilpasning til nye mål og styringssignaler etter skiftende ytre krav. Ledelsen har kontroll, og kan planlegge for framtida.

Det finnes som nevnt to varianter av det instrumentelle perspektivet: en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten er kjennetegnet av sterke ledere med makt og autoritet. Lederne har god oversikt og handler formålsrasjonelt ut fra en konsekvenslogikk. Dette innebærer at når lederne skal velge blant flere alternativer, vurderer de både hvilke framtidige konsekvenser de ulike alternativene vil gi og hvor sannsynlige konsekvensene er. I den hierarkiske varianten betraktes reformer i organisasjoner ”(...) som planlagte forsøk på endringer fra ledelsens side” (Christensen et al. 2004:130).

Forhandlingsvarianten åpner for interessehevding, kompromiss og forhandlinger. I beslutningsprosessen kan endringsplanene mislykkes på grunn av motstand fra aktører innenfor eller utenfor organisasjonen. Forløp og utfall kan påvirkes av at både organisasjonsstruktur og organisering av reformarbeidet er merket av tidligere kjøpslåinger og kompromisser. Konflikter kan oppstå.

### **3.3.1 Forventninger til funn ut fra et instrumentelt perspektiv**

Bakgrunn for beslutninga:

- Administrativ ledelse registrerer at Troms har lav oppfylingsgrad og samtidig bruker mer penger på videregående skole enn andre fylker.

- Ledende fylkespolitikere med fylkesrådet i spissen tar tak i situasjonen og ber fylkesutdanningsjefen utrede saken og foreslå tiltak som kan snu den negative utviklinga.
- Administrativ ledelse i samarbeid med fylkesrådet foretar grundige analyser om hvorfor det er manglende samsvar mellom ressursbruk og resultat.
- Det settes opp klare mål for hva endringene i organisasjonen skal føre til
- Fylkesrådet velger løsning ut fra en konsekvenslogikk hvor flere alternativer veies opp mot hverandre. Etter sonderinger og kanskje også forhandlinger, velges enten den beste løsningen eller en tilfredsstillende løsning.
- På bakgrunn av en nøye diagnose av hva problemene består i, søker man så etter virkemidler. En planmessig design av formell organisasjonsstruktur er et virkemiddel for å oppnå mer effektiv ressursbruk.

#### Implementering:

- Implementeringsprosessen styres ovenfra, det vil si fra fylkesråd og fra øverste ledelse i fylkesutdanningsetaten, ut fra klart opptrukne politisk mål om hva som er hensikten med strukturendringene.
- Et ekstra styringsledd, regionrektor, settes inn.
- På skolenivå opprettes stillinger som assisterende rektor.
- Fylkesrådet i samarbeid med administrativ ledelse involverer flere aktørgrupper i organisasjonen for å få tilgang til nødvendig kunnskap samt kooptere for å hindre motstand. Ei styringsgruppe på fylkesnivå koordinerer og beslutter. Lokale prosjektgrupper settes sammen av regionrektor, ass. rektorer, tillitsvalgte for ansatte og elever. Deres mandat er å initiere og delvis iverksette.
- Forhandlingene kan resultere i at utdanningsetaten får sine synspunkter implementert eller at det på noen områder inngås kompromisser.
- Implementeringsfasen er tidsavgrenset og skal evalueres.

#### Mulige effekter:

- Det går som planlagt; sammenslåingsprosessen fører til en mer effektiv skole, det vil si at ressursbruken gir bedre resultater.
- Fylkespolitikerne vil være meget opptatt av å etterprøve og evaluere de faktiske effektene av det valgte reformbegrepet.

- Resultatet av evalueringa gir retning til hva som videre skal skje. Dersom effektene er i tråd med de klart opptrukne målsettingene, vil man fortsette i samme retning. Er det derimot misforhold mellom hva man har oppnådd og formålene, vil man forsøke å rette opp ved å endre virkemiddelbruken.

### **3.4 Kulturperspektivet**

Teoriretningen "Human Relations" har sitt opphav i tankegods hos organisasjonsforskere på 1930-tallet. Retningen er menneskeorientert, i motsetning til "Scientific Management" som mer betraktet organisasjoner som maskiner. Forskerne var opptatt av individuelle og sosiale prosesser, og tanken var at formell struktur, belønningssystem, ledelse og maskiner måtte utformes på en slik måte at arbeidere ble motivert fordi de fikk anledning til å utvikle seg videre, både individuelt og sammen med andre.

På 1980-tallet var organisasjonskulturen gjenstand for stor interesse, og det ble hevdet å være en klar sammenheng mellom en sterk og samlende organisasjonskultur og en organisasjons effektivitet (Jacobsen 2002:24).

Kulturperspektivet er som nevnt et institusjonelt perspektiv. Philip Selznick skiller mellom begrepene "institusjon" og "organisasjon" hvor institusjon har uformelle verdier og normer, mens organisasjon har formelle normer. En verdi er noe vi anser for å være et gode for oss, og vi ønsker å beholde og forsterke det om vi allerede har det. Mangler vi en verdi, ønsker vi å tilegne oss den. Normene er regler som fungerer som rettesnorer for atferd; de er regler for hva som er rett og galt, godt og dårlig. En institusjonalisert organisasjon er en formell organisasjon som i tillegg til sine formelle normer også har utviklet uformelle normer og verdier, hvilket "(...) gjør en organisasjon mer kompleks, mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men gir den også nye og nødvendige kvaliteter, noe som gjør at den potensielt både kan løse oppgaver bedre og virke bedre som et sosialt fellesskap" (Christensen et al. 2004:47).

Kultur er menneskeskapt, og den overføres gradvis fra et individ til et annet gjennom en sosialiseringssprosess hvor uformelle normer, verdier og identiteter internaliseres. I kulturperspektivet ansees organisasjonskulturen for å ha stor betydning for liv og virksomhet i

organisasjonen. Ikke minst viktig er oppfatningen av at kultur fungerer som et lim mellom mennesker, normer og tradisjoner, og slik sett skaper fellesskap og færre konflikter. For offentlige organisasjoner som skal realisere kollektive mål er kulturell homogenitet og harmoni en fordel.

I kulturperspektivet er en organisasjons ”sti-avhengighet” verdt å merke seg. Selv om kultur utvikles gradvis, vil de normene og verdiene som etableres tidlig i en organisasjons liv og som blir et slags varemerke for organisasjonen, kunne få stor betydning. Også de tidligste målene som ble satt for organisasjonen, de målgruppene organisasjonen først siktet seg inn på og den ekspertisen organisasjonen satset på å bygge opp i begynnelsen, kan følge organisasjonen. Sti-avhengigheten er ikke lett å gjøre noe med, og den gir organisasjonen både muligheter og begrensninger. Fordelen er at de uformelle normene og verdiene sitter godt støpt i organisasjonen, og derfor skaper stabilitet. Ulempen er at de institusjonelle trekkene hemmer organisasjonen når det er behov for endringer.

En organisasjon eksisterer fordi den skal realisere bestemte mål. I et kulturperspektiv er oppfatningen at mål ikke eksisterer på forhånd, og derfor kan de ikke designes eller forhandles om. Mål utvikles underveis i en naturlig prosess etter hvert som organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press. I vekselvirkning med de formelle målene blir de uformelle målene til når mennesker i organisasjonen samhandler. Det kan skje at formelle og uformelle mål ikke harmonerer; vi kan oppleve målforskyvning, noe som igjen kan føre til at kulturelle mål undergraver de formelle målene.

Handlingslogikken i kulturperspektivet dreier seg om hva som er ”passende” i ulike situasjoner til ulike tider. Hva som sømmer seg er mer påaktet enn hva som lønner seg. Man handler ikke rasjonelt, men bruker handlingsregler for intuitivt å kople situasjon og identitet. Spørsmål stilles: Er situasjonen gjenkjennbar? Hvilken identitet er viktigst? Hva forventes det at organisasjonen skal gjøre? Organisasjonskulturen som er støpt inn i organisasjonsmedlemmene gir så retning til hvilke handlingsvalg som gjøres.

Et institusjonelt syn på organisasjoner er at de er robuste og trege. Endring skjer gradvis; i en naturlig prosess tilpasser organisasjonen seg indre og ytre press. Ut fra et kulturperspektiv må reformarbeid ta i betraktning at de etablerte og relativt stabile kulturelle trekkene i en organisasjon påvirker både organiseringen av endringsprosessene og innholdet av endringene.

Den kulturelle oppfatningen av hva ledelse er står sterkt. I oppgaven i kapittel 2.1 har jeg referert til observasjoner hvor begrepet ”ledelse” synes å ha en mer positiv klang enn hva begrepet ”styring” har.

Philip Selznicks beskrivelse er at ledelse er ”statsmannskunst”, ” (...) *Slik sett blir ledelse relatert til mellommenneskelige forhold og prosesser; det vil si til behandlingen av menneskene i de formelle systemene.*” (Christensen et al. 2004:106). Ledelse i dette perspektivet kan legge begrensninger på instrumentell styring. Selznicks verdiledelse innebærer visjonære ledere som forsvarer, bærer videre, formidler og legemliggjør verdier og normer. De sosialiserer, løser konflikter og fremmer deltakelse. Lederne kan være både de som innehar formelle posisjoner og uformelle ledere på andre nivåer i organisasjonen. Vi ser i dag ei utvikling hvor overordnet, formell ledelse er avløst av en mer desentralisert ledelse der organisasjonsmedlemmene har medbestemmelse.

### **3.4.1 Forventninger til funn ut fra kulturperspektivet**

Bakgrunn for beslutninga:

- Endringsprosessen har sitt utspring på skolenivå, behovet for endring kommer derfra – altså et ”bottom-up”- perspektiv. De minste skolene var nedleggingstruet, men ved ei sammenslåing med andre skoler så de en sjanse til å overleve.
- ”Det som passer seg”- logikken ligger bak beslutninga.
- Uformelle mål styrer atferden. De oppdages og utvikles gradvis over tid i samspill med formelle mål ettersom samhandling mellom og innen sosiale grupper i organisasjonen finner sted.
- Formelle organisasjonsstrukturer betyr lite. Det er de uformelle normene og verdiene i organisasjonskulturen som er viktig for å endre atferd.

Implementering:

- Implementeringsprosessen påvirkes av kulturtrekkene i de enkelte involverte organisasjonene. Overordnet styring - i betydningen innsats av relativt like tiltak og grep overfor ulike kulturer - er vanskelig.
- Både formelt og uformelt lederskap utøves.

- Implementeringsfasen består av flere tidkrevende prosesser som ikke kan akselereres. ”Gradvishetens vei” må følges.
- Organisasjonsmedlemmene må motiveres for å utvikle seg og organisasjonen videre.
- Både latent og åpen motstand mot endring vil være til stede i implementeringsprosessen. Lederskapets evne til å håndtere motstand vil være avgjørende for utfallet.
- Sti-avhengigheten kan slå både positivt og negativt ut. Positivt er det dersom de uformelle normene og verdiene i organisasjonen er så stabile og er så godt internalisert i organisasjonsmedlemmene at atferden i organisasjonen raskt styres mot det som er passende i den aktuelle sammenslåingsprosessen. Sti-avhengigheten kan slå negativt ut dersom den indre kulturen hemmer utviklingen og gjør at organisasjonen ikke greier å endre seg i takt med oppsatte formelle mål.

Mulige effekter:

- En sterk organisasjonskultur kan hindre ny struktur i å feste seg dersom det som er nytt oppfattes å være inkompatibelt med det man hadde fra før.
- En ser kun en løs kopling mellom vedtak, iverksetting og resultater.
- Utfallet kan bli ganske annerledes enn hva man tenkte; endringene av ytre strukturer fører ikke nødvendigvis til endringer i institusjonelle trekk.
- Endringsforsøket kan komme til å strande og rydde vei for å gjenoppta gamle måter å gjøre ting på. Dersom lederne tar hensyn til institusjonelle trekk, kan det rydde plass til at nye framgangsmåter kan prøves ut.

### **3.5 Myteperspektivet**

Myteperspektivet omtales også som et nyinstitusjonelt perspektiv. Fra 1970-tallet ble nyinstitusjonell teori introdusert av flere organisasjonsteoretikere: Meyer og Rowan, 1977; DiMaggio og Powell, 1983; Scott og Meyer, 1994. Nyinstitusjonell teori går ut på at formelle organisasjoner blir påvirket av sine omgivelser som har sosialt skapte forestillinger om hvordan organisasjoner bør være utformet for å framstå som moderne, profesjonelle og effektive. Forestillingene om hva som er den beste organisasjonsformen varierer med skiftende idestrømminger, og fordi organisasjoner både er ressursavhengige og avhengige av legitimitet fra omgivelsene for å overleve, forholder de seg til disse ytre kravene.

Også skandinaviske forskere har bidratt med nyinstitusjonell teori, blant andre Johan P.Olsen, Søren Christensen og Nils Brunsson. Deres bidrag understreker at institusjoner kan endres, men endringene bør skje langsomt. Reformideene må dessuten være kompatible med den aktuelle organisasjonens teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikker for at de skal bli akseptert og tatt inn. Videre har de vært opptatt av at organisasjonsideer kontinuerlig bearbeides og oversettes av aktører som mottar dem. Slik oppstår stadig nye versjoner som sprer seg til andre organisasjoner (Røvik 2007:38-39).

*”De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles for myter. (...) Myter spres ofte raskt, gjennom imitasjon, og de kan tas inn i offentlige organisasjoner uten at de gir instrumentelle effekter, det vil si de fungerer ofte som et ”utstillingsvindu” eller en ferniss.”* (Christensen et al. 2004: 66)

Det finnes ulike teorier om sammenhengen mellom inntak og praksis i en organisasjon.

*Frikopling* innebærer at organisasjonen tar inn en ny organisasjonsoppskrift, men denne får ingen konsekvenser for hvordan organisasjonen i praksis handler. *Virusteorien* hevder at når oppskriften først har fått et brohode inn i organisasjonen, har ”infisert” organisasjonen, vil praksis etter hvert endre seg. Det blir mer samsvar mellom prat og praksis.

*Translasjonsteorien* går ut på at alle oppskrifter må gjennom et ”oversettelsesprogram” for å bli ”forstått” i den aktuelle organisasjonen som tar inn nye oppskrifter.

Institusjonelle trekk er som i kulturperspektivet også viktig i myteperspektivet. Men mens kulturperspektivet vektlegger mangfoldet gjennom at hver organisasjon er særegen og unik fordi de uformelle normene og verdiene varierer fra organisasjon til organisasjon, innebærer myteperspektivet at organisasjoner utad blir mer like fordi de forsøker å ta inn og reflektere sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Kontekstualisering preger kulturperspektivet; andres erfaringer ses på som særlig relevante fordi de står i akkurat samme situasjon som en selv. Dekontekstualisering er typisk for myteperspektivet. Her blir andres erfaringer betraktet som allment ønskelige; de generaliseres.

*”Myter som moter kan være en illustrasjon på March og Olsens ”Garbage Can”- teori, hvor løsninger kan søke problemer, ikke omvendt som i en instrumentell tankegang”* (Christensen et al. 2004:67).

I et myteperspektiv er mål ustabile, og de bestemmes og utvikles ut fra situasjoner og press fra omgivelsene. *”Mål er primært symboler, ideer og visjoner, en form for teori om verden som*



*det er lett å snakke om, fordi den praktiske virkeligheten er mer problematisk å hanskas med”*  
(Christensen et al. 2004:95).

Visjoner kan forstås som en type mål. Offentlige organisasjoner har gjerne visjoner, og visjonene kan ofte avleses i hvilke verdier organisasjonene holder fram som viktige for dem. Visjoner fungerer symbolsk og kan gi legitimitet, fordi de tilsynelatende gir retning mot ei bedre framtid iscenesatt av en handlekraftig aktør. Dersom noen har forventninger om at visjonene skal omsettes til faktiske handlinger, og det ikke skjer, kan det oppstå et troverdighetsproblem. I ytterste konsekvens kan kynisme bli resultatet.

Ledelse kan tolkes på to måter i myteperspektivet. Ledelse kan oppfattes som noe passivt; ledelsen har lite rom til å utøve lederskap fordi naturlige, gitte prosesser i omgivelsene avgjør det meste. Ledelse kan imidlertid utøves på en aktiv måte gjennom å understreke visjoner og ideer med symbolske midler, dette for å inspirere innad i organisasjonen og gi en profil ut mot omgivelsene. Symbolene blir en teori om handling, og lederskapets legitimitet styrkes fordi det blir oppfattet å være handlekraftig, rasjonell og effektiv.

### **3.5.1 Forventninger til funn ut fra et myteperspektiv**

Bakgrunn for beslutninga:

- Både politikere og ledere i administrasjonen responderer på ytre forventninger om hvordan videregående skole bør utformes og drives. Aktuelle utfordringer:
  - Kunnskapsløftet, en omfattende nasjonal skolereform, vedtas av stortingspolitikere blant annet fordi internasjonale undersøkelser viser at norsk skole skårer lavt sammenlignet med skoler i andre land.
  - Stort frafall i skolen.
  - Satsning på IKT krever store ressurser.
  - Næringslivet etterspør realfagskompetanse.
  - Nordområdefokus nasjonalt gjør at fylkespolitikerne vedtar nordområdene som et satsningsområde i Troms.
- Fylkesrådet har som mål at skolen i Troms skal være i første rekke, og evne til å endre seg blir oppfattet å være et suksesskriterium.

- Å slå sammen mindre enheter til større organisasjoner er en moderne og tidsriktig trend. Inspirert av fusjonsprosesser i andre offentlige organisasjoner, oppfatter øverste administrative og politiske ledelse at det å slå sammen skoler til regionskoler kan være løsningen på effektivitetsproblemet.
- I forkant av beslutninga er det ikke gjort ei grundig kartlegging av hva problemene består i og/eller hvilke løsninger som er de beste. Det er sannsynligvis et sett av uklare og uavklarte problemer. Løsningene velges før problemavklaring, Garbage Can-teoriens ”løsninger søker problemer”-tenkning råder.
- Målene er uklare og symbolpregede.

#### Implementering:

- Verken politisk eller øverste administrative ledelse tar noe særlig initiativ når det gjelder å få resultater av endringsprosessen. De har besluttet, mens den praktiske implementeringsfasen overlates til regionrektor, ledergruppene på skolene og prosjektgrupper. Metaforisk har øverste styringsorgan ”skjøvet båten fra land” og overlatt ansvaret for resten av ferden til lokalt nivå, til ”skipper og mannskap”.
- Her er mye snakk og lite handling. Implementeringsprosessen fører ikke til endringer selv om øverste lederskap snakker om sammenslåingsprosessen på en måte som gjør at folk tror at lederne tar nødvendige grep for at prosessen skal lykkes etter intensjonene.
- Gradvis kan det likevel skje endringer fordi organisasjonen i følge ”virusteorien” ikke kan leve med misforholdet mellom praten om endringer og uendret praksis.
- Visjoner og symboler i form av seremonier, dokumenter og synlige markører blir brukt for å gi organisasjonen legitimitet i omgivelsene.

#### Mulige effekter:

- Å anvende det populære sammenslåingsgrepet fører ikke nødvendigvis til at organisasjonene blir mer effektive.
- Siden vedtaket i liten grad følges opp i handling, vil evalueringa få en symbolsk funksjon hvor det blir viktig å kontrollere evalueringa for å styrke legitimiteten. Innholdet i evalueringa tillegges ikke særlig vekt.
- Regionskolemodellen er omstridt og skaper politisk turbulens og muligheter for endringer i den politiske sammensetninga. Nytt politiske lederskap bringer inn nye

ideer og visjoner om hvordan videregående skole bør organiseres for å framstå som mest mulig effektiv.



## 4 Forskningsdesign, metode og datainnsamling

Dette kapittelet er en redegjørelse av forskningsdesign, metode og datainnsamling for denne oppgaven.

### 4.1 Design og metode

En design forklares av Ringdal som ”*forskerens plan eller skisse for en undersøkelse*” (2007: 93). Thagaard utfyller med å si at en design klargjør hva som undersøkes, hvem som er informanter samt hvor og hvordan undersøkelsen utføres (2003:46).

Min oppgave kan beskrives som en casestudie av et politisk vedtak om å slå sammen to videregående skoler i Troms: Vågsfjord vgs. og Indre Troms vgs. Omfanget av masteroppgaven setter noen begrensninger, og jeg har derfor valgt å ha størst oppmerksomhet på Vågsfjord vgs. Jeg vil likevel i noen grad bruke forhold knyttet til Indre Troms vgs. fordi dette gjør analysen mer utfyllende og komplett.

Kvantitativ og kvalitativ metode er to hovedretninger innenfor forskningsstrategi. Metodene brukes i dag enten hver for seg, eller de anvendes som komplementære metoder (Ringdal 2007: 90-93). Kvantitativ metode er tallbasert og egnet for å samle inn store mengder data fra mange respondenter, mens en kvalitativ metode er tekstbasert og gir mulighet for en større nærhet mellom forsker og et mindre antall informanter.

Jeg har brukt en kvalitativ metode der jeg har innhentet data gjennom dokumentstudier og intervju. Dokumentene er data i tekstform, og intervjuene er tatt opp som MP3-lydfiler og seinere transkribert, dvs. de er skrevet ut slik at de foreligger som tekstdata.

Siden min egen arbeidsplass er involvert i sammenslåingsprosessen, har min rolle tidvis hatt trekk av at jeg har vært deltakende feltobservatør også. Dette utdyper jeg senere i kapitlet, i 4.2.4.

Kvalitativ metode egner seg for mitt formål fordi det allerede er en nærhet mellom meg som forsker på den ene siden og tema/informanter på den andre. At jeg har fulgt sammenslåingsprosessen fra dag en og fortløpende har hatt tilgang til dokumenter som har vært produsert underveis, har også vært et argument for en kvalitativ studie. Dokumenter sier likevel på ingen måte alt, og jeg valgte derfor å supplere med intervjuer slik at utvalgte

informanter kunne gi mer utfyllende svar. I tillegg så jeg at mine operasjonaliserte forventninger til funn avdekket behov for å stille konkrete spørsmål til aktuelle intervjuobjekt.

## **4.2 Datainnsamling**

Denne delen handler om hvilke data jeg benytter i oppgaven. Jeg har samlet, lest og analysert dokumenter som er produsert i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Thagaard beskriver dette som dokumentanalyse (2003:59). Også en del andre dokumenter som har relevans for oppgaven omtales. Intervjuene og omstendighetene rundt intervjuene beskrives mer inngående.

### **4.2.1 Dokumentstudier**

Troms fylkes internettside ([www.tromsfylke.no](http://www.tromsfylke.no)) har vært en viktig kilde for datainnsamlingen min. På nettstedet har jeg fortløpende hentet ut fire fylkestingsmeldinger, saksframlegg i forkant av og møtereferater og vedtak i etterkant av møter i fylkesråd og fylkesting, nyhetsmeldinger, rapporter og ulike notater knyttet til sammenslåingsprosessen av videregående skoler. Nettstedet har også et arkiv som har gjort det mulig for meg å gå tilbake i tid og finne aktuell informasjon.

Troms fylkes felles digitale læringsplattform Fronter har også egne rom hvor sakslister, møtereferat og innspillsnotat til prosessen lagres og gjøres tilgjengelige for tilsatte i de videregående skolene. Jeg har hentet relevante dokumenter derfra.

Jeg har også brukt informasjon som jeg har hentet fra en evalueringsrapport utformet av Høgskolen i Harstad på oppdrag fra Troms fylke. Rapporten er på 96 sider, og evalueringa ble gjennomført i perioden januar 2007 - mars 2009. Mandatet var å evaluere sammenslåingsprosessen og mulige effekter etter to år.

Dokumentene som er omtalt over er sortert og analysert ut fra når i prosessen de ble produsert, som bakgrunn for beslutninga, i implementeringsprosessen eller i utfallsdelen, og ut fra hvilken sammenheng de inngår. I kapittel 5 presenteres en oversikt over viktige dokumenter som jeg støtter meg til i analysen.

## 4.2.2 Andre dokumenter

Mens jeg mer systematisk har analysert dokumentene som er omtalt ovenfor, har også andre dokumenter gitt meg nyttig informasjon.

Jeg har lest Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) ”Kultur for læring”, og satt meg grundig inn i skolereformen ”Kunnskapsløftet” som ble innført i august 2006. Nasjonale reformer og stortingsmeldinger legger føringer for skolepolitikken i Troms, og jeg har vært særlig oppmerksom på å identifisere hvilke sider ved nasjonale framtidsvyer politikerne i Troms har vært opptatt av når de har blinket ut satsningsområder for videregående skole.

Proessen med å slå sammen videregående skoler har i perioder ført med seg avisskriverier produsert av både profesjonelle journalister og lesere. På en noe usystematisk måte har jeg fått med meg slike medieoppslag, og gjennom å lese innleggene har jeg fått noe innblikk i ulike syn på det å slå sammen skoler.

Historikken til de fem skolestedene som er omfattet av sammenslåingsprosessen har jeg enten lest meg til i jubileumsskrifter, eller jeg har kontaktet nåværende og tidligere ansatte på de aktuelle skolestedene for å skaffe til veie nødvendig informasjon.

## 4.2.3 Intervjuene

Med henvisning til Fog 1994; Weiss 1994 og Kvale 1997 karakteriserer Thagaard samtaleintervjuet som et kvalitativt forskningsintervju (2003:85). Jeg valgte intervjuet fordi intervjuformen er mer fleksibel enn det strukturerte intervjuet. Flexibiliteten går for det første på at mer åpne spørsmål i samtaleintervjuet gir rom slik at informantene får større mulighet til å komme fram med informasjon som han/hun finner viktig. *”Åpenheten for det nye er stor, men dermed ofres også mulighetene til sammenlikning ved at spørsmålene som stilles til hver informant, varierer”* (Ringdal 2007:217). Mine informanter var relativt verbalt sterke, og under intervjuene var det flere ganger tilløp til at noen av dem tok regien og ville snakke om det de selv mente var viktige forhold. Jeg hadde Ringdals advarsel i bakhodet og prøvde å være oppmerksom på at noen kritiske spørsmål ble besvart av alle slik at jeg kunne sammenligne svarene.

Til sammen intervjuet jeg ni informanter. De ble valgt ut fordi de enten har hatt eller i dag har sentrale lederposisjoner politisk og/eller administrativt eller som tillitsvalgt, og jeg antok at de derfor sitter inne med mye informasjon om hele eller deler av sammenslåingsprosessen. Jeg har intervjuet:

- tre fylkesråder for utdanning
- en fylkesrådsleder
- en utdanningssjef
- to tillitsvalgte
- to regionrektorer

Jeg har et forholdsvis lite utvalg informanter. Det kompenseres dog delvis ved at det er meget viktige informanter som er valgt ut nettopp fordi de har eller har hatt sentrale roller i den tida sammenslåingsprosessen har pågått. Det er av disse grunnene vanskelig å sikre anonymiteten til informantene. Jeg løser dette slik at jeg unnlater å oppgi navn på informantene, og jeg refererer til dem kun gjennom den stillingsbenevnelsen de har/hadde mens de er/var involvert i sammenslåingsprosessen.

Intervjuene ble gjort med utgangspunkt i en intervjuguide som består av generell informasjon om intervjuet og 81 spørsmål (vedlegg 1). Jeg organiserte arbeidet med datainnsamlinga slik at jeg først undersøkte dokumentene og deretter utformet jeg intervjuguiden. Fordi mange spørsmål reiste seg under dokumentstudien, endte jeg opp med relativt mange spørsmål i intervjuguiden.

Intervjuguiden starter med fire innledningsspørsmål som gir meg opplysninger om informanten. Jeg fant det hensiktsmessig å organisere resten av spørsmålene i tre hovedbolker i tråd med mine forskningsspørsmål: spørsmål knyttet til bakgrunn for beslutninga, til implementeringa og til mulige effekter.

Med hensyn til bakgrunn ville jeg ha informantene til å beskrive hva de oppfattet som hovedutfordringer for fylket og vgs. i 2006 og om det ble formulert tydelige mål for utviklingen av vgs. i Troms. Bolken ble avsluttet med at informantene skulle si noe om løsningene som ble valgt.



Spørsmål knyttet til implementeringsprosessen dreide seg om planlegging av prosessen, regionrektorstillingen, planlegging, organisering og styring av prosessen og forhold på skolenivå.

De siste spørsmålene dreier seg om mulige effekter. Jeg spurte om informantene mente at det har skjedd noen endringer i kjølvannet av prosessen, og jeg ba informantene om å si noe om deres syn på framtidig utvikling av de videregående skolene i Troms.

Intervjuene forløp nokså ulikt. I forkant hadde jeg via e-post spurt informantene om de var villige til å stille opp til samtaleintervju med meg. I e-posten klargjorde jeg hva masteroppgaven min dreide seg om, og jeg begrunnet ønsket om å snakke med dem med at de satt inne med viktig informasjon og opplevelser som jeg ønsket å ha med i arbeidet mitt. Uten unntak sa alle ja til forespørselen, og etter noen runder fikk vi avtalt sted og tidspunkt for intervju. I sju av tilfellene foregikk intervjuene på informantenes arbeidsplasser. Et av intervjuene ble avtalt gjennomført som telefonintervju fordi et fysisk møte ble umulig å få til. Et annet intervju ble avtalt gjennomført på et hotell i Harstad fordi vedkommende informant tilfeldigvis var i annet møte i byen og derfor kunne innpasse intervjuet i timeplanen sin.

Intervju er en krevende øvelse. *"Hvor vellykket intervjuet blir, har i stor grad med hvor motivert informanten er"* (Ringdal 2007:218). I ettertid ser jeg en svakhet med at tidsrammen for hvor lang tid intervjuet ville ta ikke var presisert for alle. To av informantene var svært travle og ville helt tydelig ha intervjuet unnagjort på kortest mulig tid. På den andre siden må det nevnes at den eneste som var blitt spurt om, og også hadde sagt ja til å sette av en time til intervjuet, var en av dem som var mest travel. Resultatet ble at da intervjuet skulle skje, fikk jeg beskjed om at vedkommende bare hadde avsatt en halv time til samtalen med meg. Intervjuet som var avtalt lagt til et hotell, endte med at jeg møtte, men ingen informant dukket opp. Intervjuet ble så gjennomført som et telefonintervju dagen etter mens informanten befant seg på et tog.

Intervjuet som allerede fra starten av var avtalt som et telefonintervju, ble preget av at informanten hadde svært liten tid. Vedkommende trakk flere ganger fram at det nå var fem år siden han befattet seg med saken, og at han derfor ikke husket så mye av den. Intervjuet varte i omtrent 15 minutter.

Ikke alle informanter virket like komfortable i intervjusituasjonen. Dette kom til uttrykk på ulike måter. En informant mente å ha lite å bidra med fordi vedkommende ikke satt i en politisk lederposisjon på det tidspunkt spørsmålene refererte til. Dermed ble vedkommende noe provosert over å bli spurt om akkurat det aktuelle temaet. I dette tilfellet burde jeg kanskje ha vært mer årvåken og unngått spørsmålet fordi klimaet i resten av intervjusituasjonen ble noe preget av hendelsen.

På den andre siden dreier det seg her om en etablert og ansvarlig politiker som reagerte med tydelig ubehag da vedkommende ble spurt om et forhold som har vært et sentralt konfliktstoff i prosessen, og som vedkommende skulle ha forutsetninger for å svare på: hvorfor den skolen som har lavest frafall legges ned når fylket samtidig ønsker å ha minst mulig frafall? Informanten ble tydelig usikker og reagerte med å stille spørsmål om dette virkelig var et forskerintervju.

Jeg valgte å ta opp intervjuene som lydfiler på MP3-opptaker. Opptakeren er en moderne versjon, liten i størrelse, og det virket ikke som om mine informanter ble forstyrret av den. Kanskje kan dette ha å gjøre med at folk i dag er så familiære med digitale hjelpemidler at de ikke definerer en lydopptaker som noe fremmedgjørende element i et intervju?

Jeg noterte ingenting underveis i intervjuet. Dette kan være en risiko dersom teknikken svikter. Fordi jeg var oppmerksom på faren, sjekket jeg jevnlig at opptaket fungerte. Å ta opptak var en klar fordel fordi jeg da i intervjusituasjonen kunne vie oppmerksomheten min helt og holdent til hva informanten sa og gjorde. Dermed fikk jeg en god mulighet til å følge opp og noen steder utdype hva spørsmålet egentlig dreide seg om. I intervjuene hvor vi møttes fysisk, lyktes jeg i å holde god blikkontakt med informanten, og jeg var bevisst på nyanser i både verbalspråk og kroppsspråk som ga nyttig tilleggsinformasjon slik at jeg kunne styre intervjuet i ønsket retning.

Det at intervjuene er skrevet ut som tekstdata, nøyaktig ord for ord, gir meg mulighet til å arbeide mer målrettet med analysen.

### **4.3 Egen rolle i forhold til empiri**

Ikke bare er jeg ansatt ved en av de sammenslåtte skolene, jeg har også hatt og har roller i organisasjonen som både gir fordeler og som byr på utfordringer i forhold til forskningsoppgaven min. Jeg var lærerrepresentant i prosjektgruppa for sammenslåingsprosessen ved Vågsfjord vgs., og jeg er nå avdelingsleder ved skolested Heggen. Det har derfor tilflytt meg informasjon som ellers ville ha vært mer vanskelig få tak i, og innsynet som jeg har hatt på tidlig nivå i alle delene av prosessen har gjort meg bedre i stand til å ta vare på relevant informasjon etter hvert. Utfordringer med å stå så nær ei sak, er at det kan være vanskelig både å se større sammenhenger og å opptre nøytralt i forskerrollen. Blikket mitt kan også bli styrt mot det jeg ønsker å se, slik at andre og viktige inntrykk ikke blir fanget opp av meg.

Det kan også skje at når en forsker i egen kultur kan det være lett å overse forhold fordi de oppfattes som selvsagte. Cato Wadel henviser til filosofen Whitehead som har uttalt: "(...) *It takes an unusual mind to discover the obvious*" (1991:19). Uten at jeg skal påstå at jeg har klart å utvikle et uvanlig sinn i den betydning som er nevnt, har jeg i forskningsprosessen min forsøkt å utstyre meg med gode antenner slik at jeg blir i stand til å registrere flest mulig forhold som kan ha betydning for oppgaven min.

Jeg har i alle fall forsøkt å manøvrere slik at jeg balanserer mellom å være observatør og slik sett befinne meg i det Ringdal (2007:205) beskriver som en utside-rolle, og det å være på innsiden som deltaker i organisasjonen. Det er likevel dokumentstudiene og samtaleintervjuene som i hovedsak danner grunnlaget for analysen.

### **4.4 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet**

Hvor troverdig, hvor pålitelig og hvor overførbar er funn gjort i en undersøkelse? Eller hvor valid, hvor reliabel og hvor generaliserbar er funnene? Slike metodiske spørsmål må stilles til alle typer undersøkelser, og mens de sistnevnte begrepene primært knyttes til kvantitative undersøkelser, bruker Thagaard begrepene troverdighet (for validitet), pålitelighet (for reliabilitet) og overførbarhet (for generaliserbarhet) når hun vurderer kvaliteten på forskningen i kvalitative undersøkelser (2003:169). Ringdal mener likevel at begrepene

validitet, reliabilitet og generaliserbarhet også kan brukes om kvalitative undersøkelser (2007: 22).

*”Troverdighet er knyttet til at forskningen utføres på en tillitvekkende måte”* (Thagaard 2003:178). Fokuset er altså på utviklinga av dataene i en undersøkelse: Har en faktisk målt det en ville måle?

Som forsker vil jeg argumentere for troverdighet ved å redegjøre for hvordan dataene mine er blitt utviklet. Jeg er imidlertid også innforstått med at en slik subjektiv argumentasjon gjennom beretninger om sterke og svake sider ved prosjektet kan være vanskelig for andre å imøtegå.

I analysen prøver jeg å oppnå troverdighet ved at jeg tilstreber å gjøre et tydelig skille mellom direkte informasjon fra felten og det som er mine vurderinger; min fortolkning.

Samtaler med min veileder kan også styrke troverdigheten i undersøkelsen fordi han på en kritisk måte har vurdert og gitt tilbakemelding underveis i arbeidet.

Selv om et par av informantene i intervjusituasjonen signaliserte at de hadde det travelt, sitter jeg igjen med gode og utfyllende svar på det jeg spurte om. Disse dataene styrker troverdigheten.

Troverdigheten i min undersøkelse styrkes også dersom de operasjonaliserte forventningene til empiriske funn er i god overensstemmelse med det jeg faktisk finner svar på.

Påliteligheten er knyttet til tolkningen av resultatene. *”(...) for reliabilitet blir egentlig forskerens refleksjon over hvordan datainnnsamlingen har foregått med sikte på å bli bevisst mulige feilkilder”* (Ringdal 2007:221). Min evne til kritisk refleksjon over egne fortolkninger vil i stor grad bestemme hvor pålitelig undersøkelsen min er.

I mitt opplegg sammenligner jeg noen funn fra de to sammenslåtte skolene. I et slikt komparativt perspektiv kan funn bekrefte hverandre.

Intervjuene er skrevet ordrett ut og lagret som tekstdata. Dette gir meg og andre muligheten til å kryssjekke informasjonen fra intervjuene, både underveis i arbeidet og i ettertid. Dette sikrer påliteligheten.

Dersom funn fra min undersøkelse kan bekreftes av annen forskning, styrker det undersøkelsens reliabilitet. Dette vil analysen eventuelt vise.

Et interessant metodisk spørsmål er om resultatene i min undersøkelse har overføringsverdi til andre sammenlignbare organisasjoner i samme situasjon som mine undersøkelsesobjekt? Å slå sammen enheter for å oppnå stordriftsfordeler er en trend i tiden. Likt det som har skjedd i Troms, har flere videregående skoler i ulike deler av Norge blitt slått sammen etter tusenårsskiftet. *”1000 elever eller mer per videregående skole er målet i 14 fylkeskommuner. Skoler slås sammen til gigantskoler for å gi stordriftsfordeler. Men de menneskelige omkostningene er ofte store”* (www.utdanningsnytt.no, 5.1.2004).

Eksempler på sammenslåtte skoler finner vi i for eksempel i Skien, i Bodø, på Hamar, i Tvedestrand og i Trondheim. Det siste eksemplet fra vårt nærområde er fra 21.april 2010 da Lødingen vgs. ble administrativt slått sammen med Sortland vgs.

I følge Røvik (1998:247) var nittitallet tiåret for organisasjonsmessige slankeoppskrifter og tøffe grep, og strukturendringer ble grepet som skulle endre organisasjoner.

Våren 2010 pågår et større arbeid i Troms fylke som dreier seg om hvilke strukturelle grep som bør tas for å endre videregående skoler i fylket. Funn fra min undersøkelse kan kanskje vise seg å ha overføringsverdi til disse endringsgrepene.



## 5 Presentasjon av funn

Troms fylke innførte en parlamentarisk styringsmodell i 2003 med fylkesting og fylkesråd. I løpet av 2005 og 2006, like før vedtaket om å slå sammen skolene ble gjort, presenterte et svært aktivt fylkesråd tre fylkestingsmeldinger<sup>6</sup> som hver tok for seg viktige utfordringer innen regional utvikling, kultur og utdanning.

James G. March og Johan P. Olsens hevder med sin Garbage Can Model at: “(...) *a decision is an outcome or an interpretation of several relatively independent "streams" within an organization*” (1976:26). Deres teori går ut på at beslutningsprosesser i en organisasjon er tilfeldige fordi de påvirkes av mange parallelle strømmer av problemer, mulige løsninger, aktører og beslutningsmuligheter. I følge teorien er strømmene av problemene mangefasetterte, og de blir heller ikke nødvendigvis løst når beslutninger er tatt. Løsninger kan finnes før problemet opptrer; løsningene kan så å si være på jakt etter problemer. Strømmer av aktører kommer og går. Beslutningsmulighetene forklares som anledninger for organisasjonene til å ta avgjørelser når det blir forventet av dem.

Oppsettet under er en oversikt over funn i dokumentstudien som synliggjør flere problemer, noen løsninger, mange aktører og ulike beslutningsmuligheter i perioden 2004-2010. Funnene vil sammen med intervjuene brukes som utgangspunkt for analysen i kapittel 6.

<b>2004</b>
Juni
Regionaliseringsutvalget, oppnevnt av fylkesrådet i november 2003, legger fram sin rapport ”Hvem skal styre i nord?” (15.6.2004).

<b>2005</b>
Oktober
Fylkestinget vedtar innholdet i fylkestingsmelding 1:2005 ”Grep om egen utvikling”. Høyre ved Kent Gudmundsen markerer motstand mot fylkesrådets ønske om å bygge sterke storregioner, og vil ha en forvaltningsmodell på to nivåer med en restrukturering av kommunesektoren

<sup>6</sup> Fylkestingsmeldinger

(<http://www.tromsfylke.no/Omfylkeskommunen/Publikasjoner/Fylkestingsmeldinger/tabid/184/Default.aspx>):

Nr.1:2005:”Grep om egen utvikling”. Nr.2:2005:”Det muligens kunst”. Nr.1:2006: ”Det kunnskapsrike nord”.

(Utvalgssak 0049/05, 3.10.2005).

Fylkestinget vedtar innholdet i fylkestingsmelding 2:2005 "Det muligens kunst" hvor blant annet samisk skal være en prioritet for fylkesrådet (Utvalgssak 0050/05, 3.10.2005).

<b>2006</b>			
April	Juni	August-september	Oktober-desember
<p>Fylkesråd for kompetanse og utvikling, Roger Ingebrigtsen, presenterer fylkestingsmelding nr.1:2006: "Det kunnskapsrike nord". (Utvalgssak 63/06, 4.4.2006). Forslag om å legge ned Høgtun og Skånland. Forslag om 4 skoleregioner<sup>7</sup>. Prosjektleder for meldingene er daværende ass. rektor på Breivika vgs., Sedolf Slettli.</p> <p>Sedolf Slettli blir i løpet av sommeren ny utdanningssjef.</p>	<p>Fylkestinget vedtar regionskolemodellen i Indre Troms og Sør-Troms (Utvalgssak 57/06, 12.6.2006).</p> <p>Kystpartiet(KP) ber om lovlighetskontroll av vedtaket. Partiet trekker seg deretter fra fylkesrådssamarbeidet.</p>	<p>Skolereformen "Kunnskapsløftet" startes 1.8. 2006.</p> <p>Nytt fylkesråd : AP, SV, KrF og SP (Utvalgssak 60/06, 5.9. 2006).</p> <p>Pål J. Skogholt fra SV blir fylkesråd for kompetanse.</p> <p>Fylkestinget justerer forslaget om flere regionskoler, og vedtar ei trinnvis innføring av regionskolemodellen. Først ut: Indre Troms og Sør-Troms (Utvalgssak 170/06, 27.9.2006).</p>	<p>Fylkesrådet tilsetter regionrektorer (Utvalgssak 179/06, 17.10.2006).</p> <p>November: Styringsgruppe i fylket etableres. Regionale prosjektgrupper med arbeidsutvalg (AU) etableres i Indre Troms og Sør-Troms. Møter i gruppene i november og desember.</p> <p>Studieturer til sammenslåtte vgs. skoler sørpå, Ulsrud, Skien og Nord-Gudbrandsdal , gjennomføres.</p>
<b>2007</b>			
Januar- februar	Mars- juni	August- september	Oktober- desember
<p>Skånland og Heggen reiser på studietur til sammenslåtte Kleiva og Sortland vgs. (29.1. 2007).</p> <p>Prosjektleder for perioden 2007-2009 som skal initiere tiltak knyttet til "Det kunnskapsrike nord" tilsettes.</p> <p>Fylkesrådet presenterer fylkestingsmelding</p>	<p>1.mars.: Formell oppstart av regionskolene Markering for de ansatte ved Vågsfjord vgs.</p> <p>Nye navn på skolene: Indre Troms vgs og Vågsfjord vgs.</p> <p>17. og 18.4.2007: Erfaringsseminar på Sommarøy for</p>	<p>1.8. 2007 innføres skolereformen "Kunnskapsløftet" for 1. og 2.trinn i vgs.</p> <p>Skolestart: Felles markering på skolested Heggen for elevene ved Vågsfjord vgs.</p>	<p>22.10.2007: Ny ass. rektor på Skånland.</p> <p>Oktober og desember: Møter i styringsgruppa, AU og prosjektgruppene.</p> <p>Som planlagt avslutter gruppene sitt arbeid i desember.</p>

<sup>7</sup> Nord-Troms: Nordreisa. Skjervøy. Nordkjosbotn.

Tromsø: Tromsdalen. Kongsbakken. Kvaløya. Breivang. Tromsø Maritime og Breivika innlemmes i en ny, stor yrkesfaglig skole: Roald Amundsens skole.

Midt-Troms: Bardufoss og Høgtun slås sammen. Sjøvegan består. Nye Senja vgs.= Gibostad, med avd. Finnfjordbotn og filial Sørreisa.

Sør-Troms: Skånland og Heggen slås sammen. Rå og Stangnes slås sammen.



<p>nr.2:2006: "Felleskap og muligheter i nord!" (Utvalgssak 2/07, 13.3. 2007).</p> <p>Månedlige møter i styringsgruppa, AU og prosjektgruppene.</p>	<p>prosjektgruppene og styringsgruppa. Prosjektleder i 40 % stilling tilsettes.</p> <p>Mars: Møter i styringsgruppa, AU og prosjektgruppene.</p> <p>Juni: Møte i prosjektgruppene</p>		
---	---	--	--

**2008**

Januar	April	Mai	August- desember
<p>1.1.2008: Stykkprisfinansiering av elever innføres.</p>	<p>Fylkestinget tar til orientering rapport fra arbeidet med "Det kunnskapsrike nord" og venter på evalueringsrapporten (Utvalgssak 12/08, 22.4. 2008).</p> <p>Fylkestinget tar til orientering "Rapport om kompetanseår for lærerne i vgs. i Troms fylkeskommune" (Utvalgssak 18/08, 22.4. 2008).</p> <p>Budsjettoppfølging viser svak økonomi. Utdanningssektoren har store kostnader grunnet elevtallsvekst, omstillingskostnader og PC-satsning. Samferdsel har forventet merforbruk på 17,5 mill. kroner (Fylkesrådsnotat, sak 119/08, 30.4.2008).</p>	<p>Tillegg til budsjettoppfølging på grunn av uteglemt sak i april: Behov for låneopptak på 12,5 mill. kroner til PC-kjøp (Fylkesrådsnotat, sak121/08, 24.5.2008).</p>	<p>Stadig strammere økonomi.</p> <p>Forsinkelser med ny ressurstildelingsmodell fører til at skoler ikke får budsjetttrammene før på sommeren.</p>

**2009**

Februar- mars	Mai	November	Desember
<p>1.2.-12.5.2009: Fylkesråd Pål J. Skogholt har velferdspolisjon. Wenche Cumming inn som fylkesråd.</p> <p>24.2.2009: Paul Dahlø fratrer som fylkesrådsleder.</p> <p>10.3.2009: Ny fylkesrådsleder:</p>	<p>Fylkestinget tar til orientering oppfølgingsrapport fra arbeidet med "Det kunnskapsrike nord" og venter på evalueringsrapporten (Utvalgssak 110/09, 19.5. 2009).</p> <p>Tilstandsrapport for Bardufoss vgs. (20.5.2009).</p>	<p>Pål J. Skogholt meddeler fylkesrådet at han trekker seg som fylkesråd for utdanning og helse. Pia Svenggaard inn som fungerende fylkesråd for utdanning og helse</p>	<p>Fylkestingsmøte 1.12.2009: Evaluering av regionmodellen. Dagens regionskoleordning avvikles. Videre samadministrasjon. av skoler vurderes av fylkesrådet (Utvalgssak 84/09)</p> <p>Budsjettoppfølging viser merforbruk på utdanning på 22 mill. kr. (Utvalgssak 92/09).</p> <p>Budsjett 2010/Øko.plan 2010-</p>

Pia Svenggaard.		(Utvalgssak 223/09, 4.11.2009).	<p>2013: Styrker utdanning med 24,6 mill. kr. (Utvalgssak 93/09).</p> <p>Tilstandsrapport for de vgs. i Troms til orientering i påvente av vedtak om ny skole- og tilbudsstruktur for hele Troms (Utvalgssak 95/09).</p> <p>Høgtun slås sammen med Bardufoss fra 1.1. 2010. Skånland samlokaliseres med Heggen fra 1.8. 2010 (Utvalgssak 98/09). SP, V, KP, R og FrP ber om lovlighetskontroll av vedtaket.</p> <p>Nytt fylkesråd: AP (3), KrF og H . Kent Gudmundsen (H) blir ny fylkesråd for utdanning (Utvalgssak103/09).</p>
<b>2010</b>			
<b>Mars</b>		<b>April-mai</b>	
<p>Fylkestinget vedtar å videreføre elev-PC-ordninga. (Utvalgssak 7/10, 16.3. 2010).</p> <p>Fylkestinget tar tilstandsrapporten for de vgs. i Troms til orientering og vedtar å lage strategiplan for skolene i fylket. Planen legges fram for fylkestinget senest i september 2010. (Utvalgssak 8/10, 16.3.2010).</p>		<p><b>April:</b> Karrieresenter vedtas opprettet i Tromsø for prøveperioden 2010-2013. Senteret er underlagt utdanningsetaten (Utvalgssak 66/10, 12.4. 2010).</p> <p><b>25.mai:</b> Fylkesrådets innstilling i sak om framtidig skolestruktur legges ut på <a href="http://www.tromsfylke.no/Møtekalender">www.tromsfylke.no/Møtekalender</a></p> <p><b>27.mai:</b> ETS-kommunene sier nei til oppstart av en kommunalt drevet vgs.</p> <p><b>31.mai:</b> Åpen høring i fylkestingssalen om skolestruktursaken</p>	

Oppsummert viser dokumentoversikten at jeg undersøker et endringsforsøk som strekker seg over mange år. Bakgrunnen for beslutninga om å forsøke å slå sammen skolene har sin oppstart i Regionaliseringsutvalgets rapport i 2004 som foreslår å endre skolestrukturen. I juni 2006 vedtar fylkestinget å opprette to regionskoler.. Implementeringsprosessen starter med at innføringa av regionskolemodellen forberedes fra september 2006 til februar 2007. 1.mars 2007 er det oppstart av regionskolene i Indre Troms og Sør-Troms. Forsøket med regionskolemodellen pågår fra 1.3.2007 til 1.12.2009. Våren 2010 forbereder fylkespolitikerne ytterligere strukturendringer for alle videregående skoler i Troms fylke.

## 6 Analyse

I analysen skal jeg forsøke å drøfte på hvilken måte noen utvalgte teoretiske perspektiver kan sies å ha forklaringskraft i henholdsvis bakgrunnsfasen, implementeringsfasen og utfallsfasen av sammenslåingsvedtaket. Jeg har som tidligere nevnt valgt to varianter av et instrumentelt perspektiv, det hierarkiske og forhandlingsvarianten, samt kulturperspektivet og myteperspektivet.

Perspektivene kan hjelpe meg til å anskueliggjøre ulike drivkrefter i den utvalgte endringsprosessen, og de gjør det også mulig for meg å tolke samme hendelse på ulike måter. Målet er at et sammensatt og nyansert bilde kan bidra til å gjøre analysen mer fullstendig.

### 6.1 Bakgrunn for beslutninga

Analysen av hva som kan sies å være bakgrunnen for beslutninga om å slå sammen skolene tar utgangspunkt i:

- Hvilke aktører deltok, og hvilke initiativ ble tatt?
- Hvilke problemdefinisjoner ble lansert, og hvilke målsettinger var det snakk om?
- Hvilke løsninger og virkemidler ble lansert?

#### 6.1.1 Hvilke aktører deltok, og hvilke initiativ ble tatt?

Ut fra en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv vil sterke ledere med makt og autoritet handle formålsrasjonelt etter å ha vurdert hvilke konsekvenser ulike valg vil ha for framtida. Lederne kan styre gjennom å planlegge selve reformprosessen og ved bevisst utforming av den formelle organisasjonsstrukturen.

Kulturperspektivet innebærer at aktører nede i organisasjonen, i dette tilfelle på skolenivå, signaliserer behov for omstilling og endring for å slippe unna nedleggingstrusselen.

I følge myteperspektivet vil lederne respondere på forventninger fra omgivelsene om hvordan videregående skole bør utformes og drives, og løsninger kommer før problemer er identifisert.

Som nevnt gikk Troms fylke over til en parlamentarisk styringsmodell i 2003.

Fram mot tidspunktet for vedtaket om å slå sammen skolene, opplevde fylkeskommunen en gradvis forverring i økonomien parallelt med at mange oppgaver ventet på sin løsning. Den omfattende skolereformen, ”Kunnskapsløftet”, stilte krav til større faglig fordypning i videregående opplæring, noe som innebar ei utfordring for små skoler i fylket. Næringslivet etterspurte mer realfagskompetanse og bedre IKT- kunnskaper. I regjeringens nordområdesatsning lå det forventninger om at fylkespolitikere i nord satset mer bevisst på samarbeid med spesielt Russland.

Det nyopprettede fylkesrådet produserte fire fylkestingsmeldinger i løpet av to år. Fylkestingsmeldinger er en parallell til stortingsmeldinger, der fylkesrådet rapporterer til fylkestinget om arbeid som er gjort eller for å gi innspill til diskusjoner om utvalgte politikkområder. Fylkesråden for utdanning var framtrædende i denne perioden, og medieoppslag og møtereferater tyder på at han var arkitekt bak og pådriver for flere av meldingene. Det kan nevnes at etter hans sorti i fylkespolitikken i Troms har det ikke kommet flere fylkestingsmeldinger. Prosjektlederen for fylkestingsmeldinga ”Det kunnskapsrike nord” (2006) ble seinere samme år fylkesutdanningsjef i Troms.

Dokumentgranskinga og intervjuer viser at det var politisk ledelse med fylkesrådet i spissen som initierte forslaget om ei endring av skolestrukturen i Troms. Fylkesråden for utdanning tok initiativ og fikk etablert et utvalg som produserte fylkestingmeldinga ”Det kunnskapsrike nord”, hvor et av forslagene var å legge ned Høgtun og Skånland. Kompetansekomiteen i fylkestinget kjørte høringsrunden på forslaget i meldinga, hadde politiske debatter og saksforberedte for fylkestinget.

Politikerne i fylkesrådet, og spesielt fylkesråden for utdanning, viser seg som sterke ledere som tar grep for å bedre økonomien. Gjennom å ta styringsgrep og nedlegge små skoler, kan midler frigjøres og omfordeles. Ut fra det som er nevnt over, ser jeg at mine forventninger til funn ut fra en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv innfris.

Siden problemene var høyst reelle og lett identifiserbare, er det lite som tyder på at myteperspektivet har forklaringskraft på bakgrunnen for beslutninga om å slå sammen skoler. Løsninga kom etter at problemene var et faktum.

Oppsummert er det den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet som har størst forklaringskraft her fordi det er de politiske lederne i samarbeid med administrasjonen i utdanningsetaten som tar initiativ til å endre skolestrukturen.

### **6.1.2 Hvilke problemdefinisjoner ble lansert, og hvilke målsettinger var det snakk om?**

Ut fra et instrumentelt, hierarkisk perspektiv vil en analyse avdekke eventuelle problemer, og ledelsen vil settes opp klare mål for hva endringene i organisasjonen skal føre til.

Forhandlingsvarianten kommer til anvendelse dersom målformuleringer er et resultat av at flere parter får gjennomslag for sine interesser.

Ut fra et kulturperspektiv vil problemer være analysert i forkant, og både uformelle og formelle mål styrer atferden. Ut fra myteperspektivet vil det ikke være gjort ei grundig problemavklaring først, og målene er ofte uklare og symbolpregede.

Dokumentene og intervjuene viser en langt på vei felles oppfatning blant politikere, administrasjonen i utdanningsetaten, skoleledere og tillitsvalgte av hvilke problemer videregående skole stod overfor: svak økonomi, dårlig kapasitetsutnyttelse, stort frafall og dårlige eksamensresultater. Problemene ble synliggjort i Kostra-tall<sup>8</sup>, i SSB-tall<sup>9</sup>, rapportering direkte fra skolene via fylkets eget administrasjonssystem (SATS), i eksamensresultater og gjennom nasjonale prøver.

De fleste informantene har en oppfatning av at problemene er grundig avklart, og de peker på at tallmaterialet nokså entydig viser hvilke problemer det er snakk om.

Det instrumentelle perspektivet har god forklaringskraft når det gjelder problemdefinisjoner fordi lederne i forkant skaffet til veie underlagsdokument i form av tall og målinger som viste hvilke problemer fylkeskommunen og videregående skole stod overfor. Forventninger til funn ut fra et myteperspektiv blir tilsvarende ikke innfridd.

---

<sup>8</sup> KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA har vært obligatorisk for kommunene og fylkeskommunene fra og med 2001.

<sup>9</sup> SSB= Statistisk sentralbyrå

Når det gjelder målsettinger sier fylkestingsmeldinga ”Det kunnskapsrike nord” at målet med å legge ned skoler skal være ”at ressursbruken i sterkere grad vris slik at det brukes mindre offentlige midler på tomme plasser – og mer på skoleutvikling til fordel for ansatte og elever”(2006:12).

Flere av informantene hadde likevel vansker med å si noe om hvor vidt de oppfattet at det var snakk om tydelige mål for beslutninga. De fleste henviste til målformuleringa i fylkestingsmeldinga, og oppsummerte at bedre økonomi og mindre frafall var viktige mål. En av informantene beskrev målene som ”svulstige” og begrunnet dette med at fylkesråden for utdanning snakket om at videregående skole i Troms skulle bli ”verdens beste skole” og ”verdensledende”, og Troms skulle være ”i midten av verden”.

Fylkesrådet foreslo å legge ned skoler, og målformuleringa var å omfordele ressurser for slik å kunne bruke penger på å utvikle skoler istedenfor å bruke dem på tomme plasser. Fylkestinget vedtok å opprette en regionskolemodell hvor målet var å ”sikre bedre samarbeid mellom skolene og sikre en desentralisert skolestruktur” (Utvalgssak 57/06, 12.6.2006:12).

Forskjellen mellom innstillinga i meldinga og endelig vedtak kan tyde på at målene for strukturendringa er blitt endret og tilpasset organisasjonene underveis i prosessen.

Med hensyn til målformuleringer ser det derfor ut til at forventninger til funn i materialet ut fra begge variantene av det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft.

Fylkesrådet formulerte i fylkestingsmeldinga klare mål med skolenedleggelsene, noe som stemmer med et hierarkisk perspektiv. Fylkestingets vedtak viser at målene med strukturendringene ble annerledes enn først skissert. Dette kan tyde på at forhandlingsvarianten får forklaringskraft fordi vedtaket ble et resultat av forhandlinger mellom flere politiske partier, i dette tilfellet AP, SP og FrP.

### **6.1.3 Hvilke løsninger og virkemidler ble lansert?**

Legger en et instrumentelt, hierarkisk perspektiv til grunn, kan en forvente at fylkesrådet velger ei løsning etter at flere alternativer er vurdert. Å designe en formell organisasjonsstruktur blir et virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk.

Forhandlingsvarianten tilsier at sonderinger og forhandlinger fører til at den beste eller ei tilfredsstillende løsning velges.

Ut fra kulturperspektivet kan vi forvente at formell organisasjonsstruktur ikke er viktig for å endre atferd.

Ut fra et myteperspektiv vil det være slik at det finnes noen tidsriktige løsninger ”der ute”. Det er ikke avklart hvilke løsninger som er de beste, og Garbage Can-teoriens ”løsninger søker problemer”-tenkning rår grunnen. Både administrativ og politisk ledelse påvirkes av trender om å slå sammen mindre enheter til større organisasjoner.

Fylkesrådets innstilling var å legge ned to skoler. Hvor vidt fylkesrådet hadde vurdert flere alternativer enn nedlegging, er det vanskelig å finne dokumentasjon på. Selv om fylkestinget besluttet å slå sammen i stedet for å legge ned, ser vi at felles for både fylkesråd og fylkesting er at de velger å endre organisasjonsstruktur for å få oppnå bedre ressursutnyttelse. En av informantene refererte til at daværende fylkesråd for kompetanse og utvikling hadde argumentert med (...) *at man må tenke smartere, man må organisere seg smartere, man må spisse ting for å frigjøre ressurser og kunne satse på kvalitet.*”

Innstillinga, vedtaket og utsagnet over viser en tro på at formell organisasjonsstruktur er et virkemiddel som kan brukes for å oppnå større effektivitet i en organisasjon. Dette viser at det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft.

Offentliggjøringa av ”Det kunnskapsrike nord” i april 2006 førte til at mange lokalpolitikere, næringslivsfolk, skoleledere, lærere, foresatte og elever engasjerte seg i mediedebatten om skolenedleggelse i forkant av juni-tinget. Både Høgtun og Skånland hadde vært nedleggingsstruet flere ganger tidligere, men hver gang var skolene blitt reddet i siste runde. Fylkesrådets innstilling var å legge ned de to skolene. Møtoreferatet fra fylkestingets juni-møte da ”Det kunnskapsrike nord” skulle realitetsbehandles, viser at det ble spilt inn svært mange tilleggsforslag til fylkestingsmeldinga. Forslagene kom fra de mest overraskende partikonstellasjoner.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Forslag 15: Et flertall av AP, SP og FrP. Et mindretall av SV, V og H  
Forslag 18: Et flertall av SV, Ap, SP, V og H. Et mindretall av FrP  
Forslag 20: Et mindretall av SV og V

Ut fra forhandlingsperspektivet kan en forklare at når vedtaket ikke ble nedleggelse, men sammenslåing, så har ulike aktører gitt innspill til hvordan endre skolestrukturen i Troms. Et par av informantene beskriver vedtaket som ”et benkeforslag”, og en av informantene sier at dersom fylkestinget hadde gått inn for å legge ned Sjøvegan, måtte flertallet i tinget ha gitt seg ut på ”å overstyre åtte-ti ordførere”. På dette tidspunktet var det ikke mulig å legge ned skoler uten store politiske kostnader.

Forventninger om funn ut fra et myteperspektiv innfris med hensyn til løsninger og virkemidler i det at vedtaket ble sammenslåing. Å slå sammen videregående skoler er en populær trend som god sprednings- og smitteevne. Et eksempel er at ordbruken adopteres. I Vesterålen online 21.9.2005 er det et intervju med daværende fylkesråd for utdanning i Nordland. Han argumenterer for strukturendringer i videregående skoler med å si at han ønsker ”å vri ressursbruken”. Året etter legger fylkesrådet i Troms fram meldinga ”Det kunnskapsrike nord” hvor begrepsbruken kan gjenkjennes. Det handler om ”at ressursbruken i sterkere grad vris (...)” (2006:12).

Oppfatninga av at små skoler er kostnadskrevene og mindre effektive, og dermed også kvalitativt dårligere, står sterkt hos mange. Et av problemene for Troms var at mange elever i videregående skole ikke fullførte skolegangen. Uten at det ble gjort ei grundig kartlegging av hvilke faktorer som virker negativt inn og fører til frafall, ble frafallsproblemet brukt som et argument for å endre struktur. Verken Skånland eller Høgtun var blant de skolene i fylket som hadde stort frafall, likevel ble lav gjennomføringsgrad brukt som et argument mot å opprettholde de to skolene som selvstendige enheter. Å legge ned/slå sammen var ei løsning som fantes før det var avklart hva frafallsproblemene har sitt opphav i, og argumentasjonen lette så å si etter et problem som kunne passe.

## **6.2 Implementeringsfasen**

Implementeringa av regionskolemodellen foregår i to omganger. Forberedelsen skjer i perioden juni 2006 til mars 2007; tidsrommet fra vedtaket blir gjort til regionskolene formelt er en realitet. Selve installasjonsfasen varer fra 1.mars 2007 til desember 2009. Dette er



virketiden for regionskolemodellen; den ble satt i verk 1.mars 2007 og avvirket 1.desember 2009.

Analysen av implementeringsfasen tar utgangspunkt i:

- Hvilke aktører deltok?
- Planlegging, organisering og styring på politisk og administrativt nivå
- Regionrektorstillingene
- Hva foregikk på skolenivå?

### **6.2.1 Hvilke aktører deltok?**

Beslutninga om å innføre regionskolemodellen førte til at Kystpartiet trakk seg fra det politiske flertallssamarbeidet i fylkestinget. Det sittende fylkesrådet gikk av, og i det nye fylkesrådet fikk SV fylkesråden for kompetanse.

Fylkestinget hadde i sitt vedtak i juni 2006 besluttet at hver regionskole skulle tilsette regionrektorer som skulle ha et *"(...) særskilt overordnet ansvar"* (Fylkestingssak 57/06, fylkestingsmelding 1:2006, s.13). De to regionrektorene ble tilsatt i september.

På fylkesnivå ble det etablert ei styringsgruppe som bestod av fylkesutdanningssjef, personal- og organisasjonssjef i fylket, to tillitsvalgte og de to regionrektorene. Gruppen hadde sitt første møte i november.

På skolenivå ble prosjektgrupper opprettet, en for hver regionskole. Gruppene kom i gang med møtene sine i november. Prosjektgruppa ved Vågsfjord vgs. bestod av 9 medlemmer: regionrektor/rector ved Heggen, rektor ved Skånland, ass.rektor ved Heggen, to lærere, to som representerte øvrige ansatte og to elever.

I Indre Troms bestod gruppa av 13 medlemmer: regionrektor/prosjektleder/rector ved Sjøvegan, rektor ved Bardufoss, rektor ved Høgtun, tre ass.rektorer ved henholdsvis Sjøvegan, Bardufoss og Høgtun, fire lærere og tre fra øvrige ansatteorganisasjoner.

## 6.2.2 Planlegging, organisering og styring på politisk og administrativt nivå

Ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet vil implementeringsprosessen styres ovenfra ved at fylkesrådet og øverste ledelse i fylkesutdanningsetaten bevisst planlegger, organiserer og styrer installasjonen av regionskolemodellen. Dersom forhandlingsvarianten har forklaringskraft, vil ulike aktører inngå kompromisser i installasjonsprosessen.

Prosessen er tidsavgrenset og skal evalueres.

Et instrumentelt perspektiv skaper forventninger om at fylkespolitikerne vil være meget opptatte av å evaluere effektene av reformgrepet.

Ut fra kulturperspektivet er overordnet planlegging og styring vanskelig å få til fordi ulike kulturtrekk i organisasjonene spiller inn underveis og derfor påvirker retninga på implementeringsprosessen. Prosessen er tidkrevende, og ”gradvishetens vei” må følges.

Ut fra myteperspektivet er forventninga at verken den politiske ledelsen eller øverste administrative ledelse tar særlige grep for at endringsprosessen skal gi resultater. Ledelsen er opptatt av å beslutte; den praktiske installasjonsprosessen overlates til aktører på lavere nivå i organisasjonen. Ut fra myteperspektivet vil evalueringa kun ha en symbolsk funksjon. Innholdet i evalueringa betyr mindre; det er at det faktisk gjøres ei evaluering som er viktig fordi dette styrker legitimiteten til endringsforsøket.

Informantene tilkjennegir ulike oppfatninger av hvordan prosessen ble planlagt, organisert og styrt.

Høsten 2006 startet forberedelsen av regionskolemodellen. Fylkesrådet bestod nå av AP, SV, KrF og SP. Etter innspill fra dette fylkesrådet justerte fylkestinget i september forslaget fra juni-tinget slik at regionskolemodellen ble besluttet innført trinnvis, saktere og mindre omfattende. Fylkesråden for kompetanse kom fra SV, og partiet hadde vært sterkt i mot å nedlegge skoler. Partiet ville også primært beholde distriktsskolene.

I intervjuet sier fylkesråden at han ikke hadde tro på modellen, og på spørsmål om hvordan dette preget hans arbeid som fylkesråd, sier han: ”(...) *det prega det jo på den måten at... det var ikke noe vi i fylkesrådet brukte mye energi på (...)* For meg var det viktig å sørge for at

*regionskolene fungerte etter hensikten (...) Men ut over det så var det ikke et stort poeng for meg at modellen i seg selv skulle fungere godt”.*

Den nytilsatte fylkesutdanningsjefen hadde vært prosjektleder for fylkestingsmeldinga ”Det kunnskapsrike nord”, der forslaget var å legge ned skoler. Heller ikke han uttrykker tro på regionskolemodellen: *”(...) nå har jo evalueringa vist at det ikke var noe særlig gevinst, men det kunne jeg ha sagt lenge før...før de hadde satt i gang (...)”* I intervjuet beskriver han sammenslåinga som *”en umulig oppgave”, ”en vanskaping” og ”en umulig konstruksjon”*. Både daværende fylkesråd og utdanningsjef beskriver at vedtaket i fylkestinget la føringer for hvordan regionskolene skulle planlegges og være organisert ved at modellen skulle være ei forsøksordning som skulle evalueres etter to år, og at det også var bestemt at det skulle tilsettes regionrektorer. Begge sier at de i rollene som øverste politiske og administrative ledelse var aktive i denne delen av prosessen, og de begrunner dette med at de var med på å opprette styringsgruppa på fylkesnivå og initiere prosjektgruppene på skolenivå. Fylkesutdanningsjefen var i tillegg medlem av styringsgruppa.

Fylkesråden sier at det ble laget en plan for implementeringsprosessen, *”en veldig tydelig plan, og det var gjort et godt arbeid, både fra fylkeshuset og ute i skolene for å få modellen til å fungere.”*

Regionrektorene har en annen oppfatning. De mener at arbeidet med å få regionskolemodellen på plass i stor grad ble overlatt til dem. De fikk ansvaret for å etablere og styre prosjektgruppene på skolenivå, og de omtaler styringsgruppa på fylkesnivå som et organ som stort sett godkjente det som prosjektgruppene initierte og satte i verk. En av regionrektorene sier det slik: *”Vi hadde frie hender”*.

Referatet fra første møte i styringsgruppa uttrykker at regionrektorene fikk *”frihet til å bygge ut sin egen organisasjon”* (Pkt. 03/06, 6.11.2006). I møtet 13.12.2006 ble det diskutert scenarioer for de framtidige regionskolene, og et av forslagene var å inngå samarbeid mellom de sammenslåtte skolene på *”de ufarlige områdene”*. Referatene fra de øvrige møtene i styringsgruppa (i januar, februar, mars, oktober, november og desember 2007) viser at det ble diskutert navnekonkurranser, studieturer, organisasjonenes plass i prosessen, ansettelsespapirer, merkantil organisering og kontorsted for regionrektor. Det ble prosjektgruppenes oppgave å finne praktiske løsninger ute på skolenivå.

Det skjer et taktskifte i møtefrekvens etter at regionskolene formelt er på plass 1. mars 2007. Opprinnelig plan var at arbeidet i styringsgruppa og prosjektgruppene skulle avsluttes når regionskolene var i gang. Fordi mye fortsatt var uavklart og ugjort, ble det besluttet at gruppene skulle fortsette arbeidet sitt fram til desember 2007. I perioden november-06 til mars-07 var det regelmessig møteaktivitet i både styringsgruppa og prosjektgruppene. På skolenivå var det et møte også i juni, men så var det ingen flere møter før i oktober. De to siste møtene i begge gruppene ble en kombinasjon av oppsummeringsmøter og planleggingsmøter. Prosjektgruppene diskuterte blant annet hvordan en skulle få fagsamarbeidet på skolene til å fungere. Styringsgruppa var opptatt av interne forhold med hensyn til kulturendring og lederutvikling ved Indre Troms vgs. og ikke minst utfordringer knyttet til ny økonomimodell for budsjettildeling til skolene som skulle tre i kraft fra 1.1.2008, den såkalte stykkprisfinansieringsmodellen.

Det var påfallende taust fra både utdanningsetat og fylkesråd. Regionskolemodellen ble ikke et diskusjonstema da utdanningssjef, ass.utdanningssjef og fylkesråden for kompetanse kom på sitt årlige skolebesøk til skolested Heggen i april 2008. Tema for disse møtene er den aktuelle situasjonen for videregående skoler i fylket. Faktisk ble ikke regionskolen nevnt med ett ord.

På spørsmål om han hadde tro på og hva han gjorde for å få installert regionskolemodellen, svarte den ene regionrektoren: *”Nei, jeg trodde ikke på det. Og vi var ganske skuffet, alle vi regionrektorene som var på fylkestinget, for å si det sånn. Men når det ble min jobb å gjøre det, så tenkte jeg aldri negativt om det. Prøvde bare å se på de mulighetene som lå i det. Så, du kan si at jeg hadde trukket noen negative konklusjoner før det siste skoleåret. Så må jeg bare si at jeg gjorde ingenting for å få til den samhandlinga ut over det at jeg var på (skolested), og prøvde å følge opp der, for jeg så jo at det gikk bare en vei, og det kom til å bli avviklet.”*

Intervjuet med den andre regionrektoren viser et noe høyere aktivitetsnivå. Han forteller om svært mange utfordringer og åpen motstand mot den nye regionskolemodellen fra enkelte aktører og skolesteder. Det kommer fram at det er hans oppgave å løse problemer, men han opplever støtte i utdanningsetaten når det dreier seg om å få ryddet i personalsaker: *”(...) jeg opplevde jo en veldig god støtte fra fylkesutdanningssjefen når jeg måtte at grep, (...) for eksempel å betale ut sånn gammel, gamle ting...”*

Politisk ledelse var derimot ikke samarbeidspartner: *”Nei, jeg har aldri forholdt meg direkte til det.”*

Fylkestinget hadde pålagt fylkesrådet å sørge for at regionmodellen ble evaluert. Høgskolen i Harstad fikk oppdraget, og avtalen som ble inngått 20.februar 2007 innebar at evalueringa skulle være avsluttet innen utgangen 2009. Tidsplanen for gjennomføringa av evalueringa var detaljert beskrevet i avtalen. Tidsdimensjonen var i utgangspunktet avgrenset ved at virketiden for regionskolemodellen var bestemt på forhånd. Evalueringa skulle følge implementeringsprosessen.

I løpet av 2008 ble økonomien i fylket stadig verre parallelt med at mange oppgaver ventet på sin løsning. Våren 2009 skjedde det omrokninger i fylkesrådet, og ny fylkesrådsleder kom inn. Økonomien var svært stram, og i følge ny fylkesrådsleder fikk fylkesråden for kompetanse allerede i mars beskjed om *”at her må det tas grep for å styre ned”*. Og fortsetter: *”(...) vi hadde ingen penger til å.. vi måtte si nei til alt., vi måtte si nei til leksehjelp, alle gode tiltak, og for å heve kvaliteten og kompetanseheving av lærerne, hadde jo ingen penger å bruke til det. Alt gikk jo i det her sluket.”*

På spørsmål om hvorfor fylkesrådet før evalueringsrapporten var klar igangsatte arbeidet med faktagrunnlaget som skulle være et diskusjonsgrunnlag for fylkestinget før desembermøtet i 2009, svarer fylkesrådslederen: *”Ja, det var jo noe med at den rapporten tok så uhorvelig lang tid. Vi fikk jo purring på purring i fylkestinget på den rapporten, og den kom jo aldri.(...) Muligheten vi hadde for å styre, for å få styrt økonomien i denne fylkeskommunen, den hadde vi i desember. (...) Vi måtte gjøre noe i desember.”*

Når jeg skal ta stilling til hvilke perspektiv som har best og mest forklaringskraft, er måten implementeringsprosessen ble organisert på et viktig bakteppe. Arbeidsdelinga innebar at styringsgruppe skulle koordinere og beslutte, mens prosjektgruppene fikk ansvar for initiering og iverksetting. Politisk ledelse stod bak administrasjonen. I tillegg ble et nytt styringsledd, regionrektorstillingene, innplassert mellom skolenivå og fylkesnivå. På skolenivå ble det også en ny ledelsesstruktur.

Mange ting tyder altså på at det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft i og med at styringsgruppa ledet av øverste administrative ledelse hadde en nokså stram regi på

planlegging og styring av implementeringsprosessen. Også når det gjelder tidsdimensjonen har det instrumentelle perspektivet god forklaringskraft; implementeringsprosessen følger det oppsatte tidsskjemaet. Når det kommer til evaluering, har derimot det instrumentelle perspektivet dårlig forklaringskraft. Politisk ledelse var ikke opptatt av å vente på evalueringsrapporten.

Flere aktører var representert i prosjektgruppene, og innspill fra aktører førte til noen kompromisser underveis. Blant annet reagerte ei fagforening sterkt på at implementeringsprosessen ikke var godt nok lokalt forankret, og innspillet resulterte i at sammensetninga av den ene prosjektgruppa ble endret. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet får derfor også noe forklaringskraft.

Forventninger ut fra myteperspektivet blir delvis innfridd fordi den praktiske installasjonsprosessen overlates til aktører på lavere nivå. Et eksempel på at politisk ledelse er opptatt av å beslutte og ikke delta aktivt i installeringa, er den store tausheten som preger prosessen.

Vi ser også hvordan evalueringsresultatet spilte liten rolle når økonomien strammet seg og fylkesrådet følte seg presset til å vise handlekraft. Forventninger til funn ut fra myteperspektivet innfris dermed fordi resultatet av evalueringa ikke er det viktigste. Politisk ledelse var opptatt av at det å igangsette ei evaluering fordi dette ville gi legitimitet til beslutninga om å slå sammen skolene.

Det er lite i materialet som tyder på at kulturperspektivet har forklaringskraft når det gjelder å påvirke retninga på implementeringsprosessen med hensyn til planlegging, organisering og styring på politisk og administrativt nivå.

### **6.2.3 Regionrektorstillingene**

Forslaget om å opprette stillinger som regionrektor ble lansert i fylkestingsmelding 1:2006. Argumentet for å opprette regionrektorstillinger var *"for å ha en hånd i hver region, en vilje (...)"*.

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan en forklare at politisk og administrativ ledelse skaffet seg et ekstra handlingsrom og forsterket egen posisjon gjennom opprettelsen av regionrektorstillingen. Regionrektorstillingen ble på mange måter en buffer mellom skolenivå og fylkesnivå. Siden stillingen var opprettet med det formål å få regionskolemodellen gjennomført, var regionrektor ledelsens redskap i installasjonsprosessen. Fordi regionrektoren måtte pendle mellom skolene, førte dette til at nærheten til og kontakten med daglig drift ble mindre. En av regionrektorene opplevde det slik: *”Jeg ble så distansert fra alle sammen. Og det likte jeg ikke”*. Distanse og fravær gjorde det vanskeligere å identifisere seg med aktører på skolenivå.

Prosjektleder for fylkestingsmelding 1:2006 var nåværende utdanningssjef, og på spørsmål om hvor ideen med regionrektorer kom fra, svarte utdanningssjefen: *”Det er veldig mange sårne rundt om i Norge, det kryr av de modellene”*. Ut fra et myteperspektiv kan en forklare at politisk ledelse valgte regionrektorfunksjonen fordi de var påvirket av tidsriktige løsninger som fantes tilgjengelig. Dekontekstualisering kom til uttrykk gjennom at andre skolars løsninger ble sett på som ønskelige for videregående skoler i Troms.

Det går fram av intervjuene at det er usikkerhet om hvor vidt det eksisterte en klar stillingsinstruks for regionrektorstillingene. Nåværende fylkesråd for utdanning sa at han gikk ut fra at det selvsagt fantes en slik stillingsinstruks. Ingen av regionrektorene hadde fått en stillingsinstruks, og verken de eller noen av de andre informantene kunne vise til hvor en eventuell instruks finnes. Informantene viste til at utlysningsteksten sa noe om hvilke lederegenskaper som var etterspurt: evne til å være inkluderende, tydelig, samarbeidsorientert og kommunikativ.

Prosessen med å tilsette regionrektorer ble et ansvar for fylkesutdanningssjefen. Bare rektorer på de aktuelle fem skolene som skulle bli del av regionskolene kunne søke på regionrektorstillingene. I sin tale på den offisielle markeringsdagen i Harstad i mars 2007 sa fylkesutdanningssjefen at han hadde fått på plass *”sin mann”* ved Vågsfjord vgs. I intervjuet trakk utdanningssjefen fram at viktige lederegenskaper for regionrektorene var det å ha *”samfunnsperspektiv, plassere skolen inn i et større samfunn, og å se skolen som en samfunns... (...). Det andre er å være en som kan bygge strukturer.”* Nødvendig tyngde og autoritet, og trygghet til å ta de grep som var nødvendig, ble også framhevet som viktige egenskaper.

Forventningene skissert i utlysningstekst og intervju med utdanningssjefen kombinert med at regionrektorene skulle ha frie hender til å utforme organisasjonene, viser en tro på å velge ut ledere som evner å håndtere omskiftelige tider. På tilsettingstidspunktet var det ikke klart hva verken regionrektorrollen eller regionskolemodellen ville innebære, og de to lederne måtte innstille seg på å forholde seg til skiftende beslutningsprosesser og beslutningssituasjoner. I tråd med Garbage Can-teorien må ledere være svært fleksible for å kunne møte *”upredikerbare situasjoner, organisasjoner og prosesser”*(...) *” og raske svingninger fører i følge denne teorien til at ledere ofte gjør mye bruk av symboler”* (Christensen et al. 2004:124).

Bruk av symboler kan være viktig i situasjoner preget av å være uoversiktlig fordi de *”kan ses på som aktørenes teori om handling, ikke nødvendigvis en nøye angivelse av faktisk handling”* (Christensen et al, 2004:110). Symboler kom på plass i implementeringsfasen: nye navn på skolene, felles nettside for Indre Troms vgs., Vågsfjord vgs. hadde verdidokument, skolene ble miljøfyrtårn, folkehelsefyrtårn og IA<sup>11</sup>-bedrifter. Symboleffekten av navn og begreper kom også fram i det at det ble brukt mye tid på å diskutere navn på de nyopprettede stillingene fordi regionrektorbegrepet allerede var brukt som betegnelse på en koordinatorfunksjon som gikk på omgang mellom rektorene i hver av regionene i Troms. Noen mente at det derfor ville være forvirrende å bruke samme begrep på ei ny stilling. Heller ikke rektorbegrepet var uproblematisk siden den nye stillingen skulle være noe annet enn en tradisjonell rektoroppgave.

## **6.2.4 Hva foregikk på skolenivå?**

Ut fra kulturperspektivet vil forventningene være at organisasjonsmedlemmene må motiveres for å utvikle seg og organisasjonen videre. Uformelt lederskap vil utøves. I prosessen vil latent og åpen motstand mot endring være til stede, og lederskapets evne til å håndtere motstanden vil være avgjørende for utfallet. Organisasjonens sti-avhengighet kan spille en rolle for atferden til organisasjonsmedlemmene.

---

<sup>11</sup> IA er forkortelse for inkluderende arbeidsliv



I implementeringsprosessen var det lite fokus på å motivere ansatte og elever. Det ble lagt opp til et par markeringsdager, og på Fronter ble det opprettet fagrom som skulle være tilgjengelig for lærere med felles fag. Felles medbestemmelsesmøter og ledersamlinger ble avholdt.

Prosjektgruppene hadde ei felles samling over to dager, gruppene reiste på studieturer og de jevnlig møtene var ment å virke motiverende for framdriften i prosessen.

Det er vanskelig å finne belegg i materialet mitt som sier noe om hvor vidt uformelt lederskap ble utøvd. Fagforeningene hadde representanter i de formelle gruppene som var etablert, og de hadde utspill knyttet til manglende deltakelse og informasjonsdeling.

Motstanden mot regionskolemodellen var til stede i Indre Troms. Spesielt trekkes det fram av et par informanter at det var på stor motstand og høyt konfliktnivå på ett av skolestedene. En informant beskriver dette som *"en slags trass, ja, en trasshandling, en trassituasjon"*. Det er interessant å merke seg hvordan en av lederne i intervjuet beskriver engasjementet hos den eneste kvinnelige rektoren på disse fem skolene. *"(...) det var veldig mye følelsesmessig med det."*

Sti-avhengigheten kommer til syne i Indre Troms. De tre skolene hadde eksistert lenge, og de ble oppfattet som tradisjonsrike skoler med spesielle særtrekk. De var stabile, og over tid hadde de utviklet normer og verdier som satt godt støpt i organisasjonsveggene.

Forventningene til funn ut fra kulturperspektivet innfris på flere måter. Manglende innsats for å motivere ansatte og elever førte til at de ikke opplevde verken eierforhold til prosessen eller samhørighet med kollegaer og elever på de andre skolestedene.

En informant beskrev forholdet mellom ansatte på Skånland og Heggen slik: *"Vi er som min fars engelsksetter og min egen gordonsetter: vi er verken venner eller uvenner, vi bare er her og det fungerer på en måte"*.

Å forklare motstand mot endringer med at det er følelsesmessig betinget, er neppe en effektiv måte for ledelsen å håndtere motstand på. Det er en av rektorene som blir omtalt som styrt av følelser, og hun beskrives dermed ikke som rasjonell i sin holdning til endringsprosessen. En ledelse som møter motstand med slike forenklinger, vil sannsynligvis ikke greie å få til et positivt utfall av en endringsprosess.

## **6.3 Mulige effekter**

Jeg skriver mai 2010, og det er et halvt år siden regionskolemodellen ble avviklet. Siden det ble klart at Skånland ikke lenger skulle være en egen skole, har ETS-kommunene<sup>12</sup> samarbeidet for å forsøke å få på plass en kommunalt drevet videregående skole i lokalene på Elvemo der Skånland vgs. i dag holder til. Forsøket strandet 27.mai da et felles møte mellom kommunene måtte konkludere med at det var for kort tid til å planlegge oppstart allerede førstkommende høst. Skånland vgs. er dermed historie.

I Indre Troms kommer det til å skje en del framover. Fylkesrådet i Troms innstiller overfor fylkestinget å bevilge 400 millioner kroner til strukturendringer som medfører at Bardufoss vgs. skal totalrenoveres og bygges om for blant annet å kunne huse også tidligere Høgtun vgs. Også andre skoler i regionen skal gjennom små og store endringer. Sjøvegan vgs. forblir en egen skole (Fylkesrådssak 114/10, 19.5.2010, s.12)

Analysen av mulige effekter fokuserer på:

- Hvilke endringer er det mulig å se?
- Hvilke framtidsperspektiver peker seg ut?

### **6.3.1 Hvilke endringer er det mulig å se?**

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan en forvente at den det går som planlagt; sammenslåingsprosessen fører til en mer effektiv skole ved at ressursene brukes på å bedre kvaliteten heller enn at de går til drift av tomme klasserom.

Forventninger ut fra et myteperspektiv vil være at sammenslåingsgrepet ikke nødvendigvis fører til at organisasjonene blir mer effektive.

Ut fra kulturperspektivet er forventningene at endringene av ytre struktur ikke nødvendigvis medfører endringer i institusjonelle trekk. Det er kun en løs kopling mellom vedtak, iverksetting og resultater.

Evalueringsrapporten viste få positive effekter av skolesammenslåingene. Driftsavdelingene hadde oppnådd noen effektiviseringseffekter, men ressursbruken totalt var ikke blitt vridd i ønsket retning; ”fra betong til mennesker”.

---

<sup>12</sup> ETS - kommunene består av Evenes, Tjeldsund og Skånland

Nåværende fylkesråd for utdanning sa at *”Jo, det har hatt en effekt, det har kostet mer”*. Han utdypet med å si at den negative effekten er at det har kostet arbeidsinnsats, penger og fokus. Materialet mitt viser heller ikke at mye tyder på at institusjonelle trekk er blitt endret som følge av ytre strukturendringer. Flere av informantene hadde en klar oppfatning av at regionskolemodellen var et forsøk som skulle pågå i to år, og da var det slutt. Få grep ble derfor gjort for å endre institusjonelle trekk.

Det går ikke som planlagt, og det ser derfor ut til at myteperspektivet og kulturperspektivet har størst forklaringskraft. Organisasjonene er ikke blitt mer effektive gjennom å bli slått sammen, snarere tvert i mot. Transaksjonskostnader er påløpt fylket i den perioden. Eksempler på slike kostnader er at evalueringsrapporten kostet i overkant av 600.000,- kroner. Det har også vært økte lønnsutgifter til regionrektorer, nye ass.rektorer og økonomisjefer. Det er brukt mer penger på reiser mellom skolene. Studieturer, markeringsdager og navneskifte har også medført økte utgifter.

### **6.3.2 Hvilke framtidsperspektiver peker seg ut?**

Forventninger ut fra et instrumentelt perspektiv vil være at dersom evalueringa viser positive effekter, vil dette gi næring til å fortsette prosessen i samme retning. Manglende samsvar mellom forventet mål og oppnådde resultater vil føre til at virkemiddelbruken endres.

Ut fra et kulturperspektiv er forventningene at dersom lederne tar hensyn til institusjonelle trekk, kan det gi mulighet til at nye framgangsmåter kan prøves ut.

Myteperspektivet gir forventninger om at et endret politisk lederskap vil ha nye ideer og visjoner om hva som skal til for at videregående skole i Troms skal framstå som effektiv og framtidsrettet.

Selv om evalueringa ikke viste mange positive effekter, vedtok fylkestinget i desember 2009 at arbeidet med strukturendringer i den videregående skole i Troms skulle fortsette. Det ble vedtatt at denne gangen skulle skolestrukturen i samtlige skoleregioner gjennomgås, og det ble opprettet arbeidsgrupper som skulle utarbeide konkrete forslag til endringer for skolene i Midt-Troms og i Tromsø. Hovedbegrunnelsen var å få til innsparinger, men virkemiddelbruken kunne være både *”samarbeid, samlokaliseringer og endring av tilbudsstruktur”* (Fylkestinget, utvalgssak 98/09, 1.12.2009, s.4).

Ut fra dette ser det ut til at forventninger om funn ut fra et instrumentelt perspektiv innfris. Prosessen med å endre strukturer fortsetter, men med en noe endret virkemiddelbruk.

Også kulturperspektivet kan ha forklaringskraft på utfallssiden. Den tidligere regionrektoren i Indre Troms, omtalt som ”en høvding” av en av informantene, ledet arbeidet med strukturmeldinga for Indre Troms våren 2010. Både denne gruppa og gruppa som arbeidet med Tromsø-skolene, la opp til en mer åpen prosess med større involvering fra berørte aktører. Også informasjonsflyten var bedre og lettere tilgjengelig for ansatte og elever ute på skolene. Det er tatt mer hensyn til institusjonelle trekk underveis i prosessen, og dette kan være med på å gjøre framtidige endringer lettere.

Myteperspektivet kan også ha en viss forklaringskraft når det gjelder mulige effekter av sammenslåingsgrepet. Vedtaket i fylkestinget om å legge ned Skånland og Høgtun ble gjort mulig gjennom politiske forhandlinger. Fylkesrådet ble utvidet fra fire til fem medlemmer, og Høyre fikk fylkesråden for utdanning. Han har beskrevet seg som svært ambisiøs på skolens vegne, og han har lansert ideer om leksehjelp og sommerskole som et ledd i å få flere elever til å gjennomføre skolegangen. For å få dette til skal samarbeid med organisasjonsliv stimuleres. Begrepsbruken er preget av bedriftsøkonomisk tenkning. Han omtaler rektorkollegiet som ”*datterbedrifter*” og sammen skal fylkesråden og rektorene ”*ut i markedet og gjøre sånn (...)*”.

Også fylkesrådslederen har visjoner. Vedkommende er leder i Barents regionråd, og Troms fylkes ansvar for og drift av en videregående skole i Murmansk er et prosjekt hun gjerne vil drive videre. Skolen har vist seg å være dyrere i drift enn forutsatt, og i 2009 var merforbruket på 1,2 millioner kroner (Fylkesrådssak 116/10, 20.5.2010, s. 8). I intervjuet forklarer hun at ”*(...) jeg har et veldig godt nettverk i Nordvest-Russland på politisk nivå. Og det er klart at den skolen er kjempeviktig*”.

## 7 Avslutning

Oppgaven min er en studie av forsøket med regionskoler i Troms fylke i perioden 2007 til 2009. Jeg har hatt som ambisjon å forsøke å belyse tre sentrale spørsmål. Jeg ønsket å finne svar på hvorfor beslutninga om å slå sammen skolene ble gjort, hvilke aktører som har deltatt i prosessen og hvilke saksområder som har vært i fokus, og avslutningsvis ønsket jeg å finne ut hvilke effekter det kunne være mulig å identifisere.

Forskningsspørsmålene er forsøkt belyst ved hjelp av tre teoretiske perspektiver: to varianter av det instrumentelle perspektivet, det hierarkiske og forhandlingsvarianten, et kulturperspektiv og et myteperspektiv.

Analysen av bakgrunnen for beslutninga viser at den videregående skolen i Troms stod overfor mange eksisterende og nye oppgaver. Parallelt forverret økonomien seg, og det var ikke penger nok til å ta de grepene som fylkesrådet mente var nødvendig for å løfte videregående skole til ønsket nivå. Men mens fylkesrådet ønsket å legge ned, var det ikke politisk mulig å få til et slikt vedtak i fylkestinget. Resultatet ble at fylkestinget vedtok et ikke-konsekvensutredet forslag om å opprette regionskoler som ei forsøksordning for to år.

I begynnelsen av implementeringsfasen handlet det i stor grad om å finne ut hvordan regionskolen skulle forberedes, utformes og evalueres. Oppmerksomheten var også forsøkt styrt mot å få til noen effektiviseringstiltak. Etter et års forløpsfase var både interesse for og arbeid med regionskolemodellen nesten fraværende hos alle involverte parter. Dårlig økonomi og økonomistyring krevde oppmerksomheten hos øverste administrativ og politisk ledelse.

Analysen av utfallet viser at forsøket med å slå sammen skoler ikke har gitt de ønskede effektene. Utdanningsetaten har hatt et betydelig merforbruk av penger de siste par årene, og sektoren må finne inndekning av 12,3 millioner innenfor eget budsjett i 2010 (Fylkesrådssak 116/10, 20.05.2010, s.16). Heller ikke andre betydelige positive effekter er registrert.

Perspektivene har vist seg å ha ulik forklaringskraft i forhold til aktører, problemdefinisjoner, målformuleringer, løsningsforslag, virkemiddelbruk, planlegging, organisering og styring, regionrektorstillingene, begivenheter på skolenivå, mulige endringer og utsikter for framtida.

Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al. 2004) peker på tre sentrale kjennetegn ved offentlige organisasjoner: ledelsen må forholde seg til mange og til dels motstridende hensyn, oppgavene er krevende og vanskelig å gjøre billigere. Lederne må opptre med begrenset rasjonalitet, det vil si at de må velge ut noen mål på bekostning av andre.

Funn i mitt materiale er i overensstemmelse med påstanden over. Politisk ledelse befant seg i en krysspressituasjon stilt overfor forventninger fra både interne og eksterne aktører. Eksterne aktører på både internasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå formidlet tidsriktige oppfatninger av hva som kjennetegnet en moderne og framtidsrettet videregående skole. Internt var det forventninger om at politisk ledelse skulle ta tak for å løse de mange oppgavene skolen i Troms stod overfor. Dette var kostnadskrevende oppgaver, som for eksempel ordninga med elev-PC og kompetanseheving for lærere. I tillegg hadde sentrale politikere egne ambisjoner om hva de ønsket å få til. Økonomien ble til slutt den viktigste premissleverandøren, og enkelte mål måtte velges ut på bekostning av andre.

Troms fylkeskommune er midt inne i et stort og omfattende strukturarbeid som har til hensikt å endre videregående skoler i retning av å bli mer kostnadseffektive. Samtidig eksisterer det målformuleringer om mindre frafall, økt kvalitet og bedre resultater. Internasjonalisering og realfag er også to viktige satsningsområder. Dilemmaer er en del av politikken innerste vesen. Kanskje viser erfaringa at det er et umulig prosjekt å ville gjennomføre mange kostbare prosjekter på samme tid når ressursene er begrenset?

Når fylkestinget i Troms i nær framtid skal ta politiske beslutninger om omfattende strukturendringer i videregående skole, kan kunnskap om reformarbeid og erfaring med endringer være nyttig å merke seg.

Christensen et al.(2004:191-192) lister opp noen råd om reformarbeid (skrevet med kursivert skrift), og jeg avslutter oppgaven min med noen refleksjoner knyttet til disse rådene.

*”Organisasjonsreformer må være forankret i egen organisasjon og være drevet av etterspørsel”*

Funn fra min oppgave viser at initiativet til å reformere videregående skoler verken var godt forankret i organisasjonen eller drevet av etterspørsel. Det var fylkespolitikerne som i en

presset situasjon og etter politiske sonderinger valgte ei løsning som kunne få et knapt flertall i fylkestinget.

*”Det må tas hensyn til at reformer er tidkrevende og ressurskrevende.”*

Flere av mine informanter pekte på at to år var alt for kort tid dersom reformen skulle lykkes. Det gikk også med mange ressurser underveis, både i form av penger og tid. Flere stillinger koster. Et eksempel er at fylkesrådet i mai 2010 signaliserer behovet for å opprette ei toårig prosjektlederstilling for å drive fram arbeidet med endringer av skolestrukturen i Troms. Også de omfattende investeringene i ombygginger og renoveringer i Indre Troms drar av gårde med mye penger. Med mindre økonomien bedrer seg drastisk, vil harde prioriteringer bli nødvendig.

*”Reformer som ikke er sterkt forankret hos ledelsen, og som lederne ikke stiller seg helhjertet bak og føler eierskap til, vil som regel mislykkes”*

Verken daværende fylkesrådsleder, utdanningssjef eller regionrektorer uttrykte en tro på regionskolemodellen. Beslutninga var ikke planlagt, men et resultat av det noen vil omtale som en politisk hestehandel. Endringsforsøket lyktes da heller ikke.

*”Det er viktig å unngå at de sterke sidene ved organisasjonen ødelegges gjennom reformprosessen”.*

Å måtte forholde seg til mange endringsforsøk kan lett demoralisere ansatte i en organisasjon, og reformtretthet kan ødelegge motivasjon og innsatsvilje. Noen informanter trakk fram at de opplevde det som meningsløst å skulle engasjere seg i en prosess som allerede var bestemt å vare kun i to år. Å bruke energi på navneskifte ble beskrevet som et eksempel på en slik negativ aktivitet.

*” (...) det kan være en fordel å satse på robuste reformtiltak som oppfattes som rimelige, hensiktsmessige og akseptable”*

Regionskolemodellen var ikke robust i den forstand at den var tenkt å vare over tid. Mange oppfattet den heller ikke som et hensiktsmessig tiltak av den grunn at problemavklaring ikke var gjort i forkant av beslutninga.

*”Endelig bør man være forberedt på å tilpasse seg og modifisere reformen underveis, fordi vi ikke har sterke og utprøvde modeller for hva som bør gjøres”*

Det er et tankekors at en reform som viser seg å ikke få verken god oppslutning eller gi ønsket effekt, ikke er reversibel. Politiske beslutninger er vanskelig å gå tilbake på, og det kan føre til at effekten blir dysfunksjonell: en risikerer det motsatte av det en ønsket å oppnå. De som er berørt av reformen kan bevisst og ubevisst yte motstand, og det kan gjøre det vanskelig for politiske ledere å få implementert beslutninger ved seinere anledninger.



## Litteraturliste

Christensen, T, Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Cohen, M.D., March, J.G. and Olsen, J.P. (1976): People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance, i J.G. March and J.P. Olsen (eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*, 24-37. 2.edition. Bergen: Fagbokforlaget

Fylkestingsmelding nr. 1/2005: ”Grep om egen utvikling”

Fylkestingsmelding nr. 2/2005: ”Det muliges kunst: Fylkestingsmelding om kultur 2005 – 2007 ”

Fylkestingsmelding nr. 1/2006: ”Det kunnskapsrike nord”

Fylkestingsmelding nr. 2/2006: ”Felleskap og muligheter i nord! – Nordområdemeldingen”

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjonsteori*. 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Ringdal, K.(2007): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, K.A. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21.århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

Solstad, Elsa (2009): Evaluering av sammenslåing av videregående skoler i Troms. Rapport fra Høgskolen i Harstad

Stortingsmelding nr.30 (2003-2004) ”Kultur for læring”

Thagaard, T. (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Wadel, C. (1991): *Feltarbeid i egen kultur. En innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: Seek AS



# VEDLEGG 1

## *Intervjuguide*

### **Informasjon om intervjuet**

- Hvem jeg er, hva jeg skriver om i masteroppgaven min og bakgrunn for valg av intervjuobjekter.
- Hensikten med intervjuet og hvordan jeg vil bruke intervjuet i oppgaven min
- Intervjuet er tredelt og handler om henholdsvis bakgrunn for beslutninga, implementeringen og mulige effekter
- Lengden på intervjuet
- Om opptak av lyd og bilder underveis
- Informanten har anledning til å avbryte intervjuet
- Opplysningene fra intervjuet vil behandles konfidensielt
- Spørsmål før intervjuet starter?

### **Opplysninger om informanten**

1. Navn?
2. Stilling?
3. Hvor lenge har du vært i nåværende stilling?
4. Hvilken stilling hadde du før nåværende stilling?

### **Bakgrunn for beslutninga om regionskolemodellen**

Situasjonen for de videregående skolene i Troms i 2006

5. Hvilke utfordringer stod fylket overfor?
6. Hvilke problemer stod vgs. overfor?
7. Hvordan ble problemene registrert?
8. Hvem identifiserte problemene?
9. Hadde politikerne samme oppfatning av hva som var utfordringer for fylket og vgs.?
10. Hvis nei, hvem mente hva?

Mål for de videregående skolene i Troms

11. Ble det formulert tydelige mål for utviklingen av de videregående skolene?
12. Hvis nei, hvorfor tror du mål ikke ble formulert tydelig?
13. Hvis ja, hvilke mål ble prioritert?
14. Hvorfor mener du disse målene ble definert som de viktigste?
15. Hvem formulerte målene?
16. Hvor ble de presentert?
17. Var det enighet om målene?
18. Hvis ja, hvorfor tror du partene var enige om valg av utviklingsmål?
19. Hvis det var uenighet, hvilke andre mål ble holdt fram som ønskelige?
20. Hvem ville ha andre mål for skolen?

Valg av løsninger

21. Hvilke løsninger pekte seg ut?
22. Hvem foreslo hvilke løsninger?
23. Hvorfor tror du akkurat disse løsningene ble foreslått?
24. Hva avgjorde valg av løsning med en regionskolemodell?
25. Var det motstand mot valg av løsning?
26. Hvis ja, fra hvilket hold kom motstanden?
27. Hva var begrunnelsen for at andre løsninger burde velges?
28. Hvis nei, hvorfor tror du valg av løsning ikke førte til motstand?

## **Implementeringen**

### Planlegging

29. Ble det laget en konkret plan for hvordan implementeringsprosessen skulle skje?
30. Hvis ja, hvem deltok i planleggingen?
31. Når foregikk planleggingen?
32. Hvor lang tid ble satt av til implementeringsprosessen?
33. Hvilke mål ble satt for prosessen?
34. Sett i ettertid, hvilke styrker og svakheter hadde planleggingen?
35. Hvis du mener at det ikke forelå en konkret plan for implementeringen, hvorfor tror du en slik plan manglet?

### Regionrektorstillingen

36. Hva var bakgrunnen for å opprette regionrektorstillinger?
37. Hvem foreslo å opprette regionrektorstillinger?
38. Hvilken stillingsinstruks fikk regionrektor?
39. Hvem formulerte stillingsinstruksen?
40. Hvor kan en lese stillingsinstruksen?
41. Har du tanker om hvor ideen om ei slik stilling kom fra?
42. Hva gjorde den politiske ledelsen for å få regionskolemodellen implementert?
- 43.

### Organisering og styring

44. Hva gjorde den politiske ledelsen for å få regionskolemodellen implementert?
45. Hva var utdanningsetatens oppgave i implementeringsprosessen?
46. Hva var tanken bak å etablere regionale prosjektgrupper?
47. Hvem bestemte sammensetningen av gruppene?
48. Hva var prosjektgruppenes oppgave?
49. Hvilken betydning mener du gruppene hadde?
50. Hvilken funksjon hadde styringsgruppa på fylkesnivå?
51. Hva var bakgrunnen for å opprette prosjektlederfunksjonen?
52. Hvilken var oppgaven til ledelsen på de enkelte skolestedene i implementeringsprosessen?
53. Dersom uenighet oppstod underveis, på hvilke områder var partene uenige?
54. Ble det inngått kompromisser underveis?
55. Hvis ja, på hvilke områder?
56. Oppfatter du at formelt og reelt ansvar for prosessen var sammenfallende?

## På skolenivå

57. Hva kjennetegnet implementeringsprosessen på skolenivå?
58. Hvordan forholdt ledelsen på ditt skolested seg til prosessen?
59. Hvordan forholdt de ulike ansatte seg til regionskolemodellen?
60. Hvordan forholdt elevene seg?
61. Hva mener du karakteriserer din skoles kultur?
62. Opplevde du at kulturelle motsetninger mellom skolestedene spilte en rolle i implementeringsprosessen?
63. Hvis nei, hvorfor mener du at kultur ikke hadde noen betydning?
64. Hvis ja, hvilke kulturtrekk spilte en rolle?
65. Hvordan observerte du disse trekkene?
66. Hvilken sammenheng er det mellom endringer av ytre strukturer og verdier og normer i en organisasjon?

## Mulige effekter

### Endring

67. Har noe endret seg på skolen(e) i løpet av sammenslåingsprosessen?
68. Hvis ja, hva er endret?
69. Hva mener du er årsaken(e) til det?

### Evalueringen

70. Hvorfor ønsket man å evaluere?
71. Har du lest evalueringsrapporten?
72. Hvis nei, hvorfor ikke?
73. Kjenner du deler av evalueringsresultatet?
74. Hvorfra har du denne informasjonen?
75. Var evalueringsresultatet overraskende?
76. Hvis ja, hva overrasket deg?
77. Hvis nei, hvorfor ble du ikke overrasket?

### Framtida

78. Hvilken betydning spiller evalueringsresultatet for videre utvikling av vgs. i Troms?
79. Hvilke faktorer mener du er viktig å ta hensyn til videre framover?
80. Er noen faktorer viktigere enn andre?
81. Hvorfor mener du det?
82. Hva bør etter din mening skje videre med vgs. i Troms?
83. Hvilke grep må tas for å møte framtida?