

# Myten om fritt skolevalg i Oslo

*En studie av den politiske prosessen rundt valg av inntaksordning for den videregående skolen i Oslo kommune fra 1982-2012*

Liv Guneriussen



Masteroppgave i statsvitenskap, institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2012



# **Myten om fritt skolevalg i Oslo**

*En studie av den politiske prosessen rundt valg av inntaksordning for den videregående skolen i Oslo kommune fra 1982-2012*

Liv Guneriussen

© Liv Guneriussen

2012

Myten om fritt skolevalg i Oslo

Liv Guneriussen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

I 2008 ble fritt skolevalg gjeninnført for den studiespesialiserte videregående skolen i Oslo. Innføringen av denne inntaksordningen er blitt et politisk spørsmål som har skapt stor debatt. Kritikerne mener at fritt skolevalg fører til at det utvikles "A"- og "B"-skoler, med hensyn til elevenes evner, prestasjoner og sosiale bakgrunn. I grove trekk har de politiske skillelinjene gått mellom høyre- og venstresiden i bystyret. Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre har vært for fritt skolevalg, mens Kristelig Folkeparti og de sosialistiske partiene har argumentert for andre inntaksmodeller. Ved å innføre et inntakssystem som er mer geografisk basert, har håpet fra venstresiden vært at de sosiale, kulturelle og karaktermessige forskjellene mellom skolene ville utjevnes. Fløyene har stått steilt mot hverandre i denne saken, noe som har ført til at man har endret inntakssystem sju ganger siden 1982.

Denne oppgaven er en studie av de ulike inntaksmodellene og den politiske prosessen som har ført til at fritt skolevalg ble gjeninnført i 2008. Casen forklares fra tre ulike organisasjonsteoretiske innfallsvinkler. Fra et instrumentelt perspektiv vektlegges evne til politisk kontroll og klar organisasjonstenkning både når det gjelder årsaksforhold og effekter. De empiriske funnene tyder på at det er manglende samsvar mellom inntaksmodellenes målsetning og det man faktisk oppnår ved å innføre dem. Dette misforholdet mellom mål og middel kan forklares ut fra at beslutningstakerne har begrenset tid og analysekapasitet i forhold til de oppgavene og problemene de står overfor. De organisatoriske løsningene kan også forstås som kvasiløsninger eller kompromisser inngått mellom ulike aktører. Kulturperspektivet problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-rasjonaliteten og framhever de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner blant aktørene i Osloskolen. En tredje innfallsvinkel tar høyde for at valg av inntaksmodell har blitt et prestisjefyllt politisk tema for Oslopolitikere. Fra et myteperspektiv er fritt skolevalg blitt et politisk symbol, der brukernes frihet og troen på markedet som den mest effektive styringsmekanismen preger argumentasjonen.

Konteksten for beslutningsprosessene som analyseres i denne casen er komplekse, og min tilnærming er at de tre perspektivene hver for seg og i felleskap bidrar til en nyansert forståelse for hvorfor og hvordan inntaket til den videregående skolen i Oslo er organisert.

# Forord

Aller først vil jeg takke veilederen min, Tom Christensen. Med sin faglige tyngde, sine konkrete og ikke minst raske tilbakemeldinger har han vært til stor inspirasjon i arbeidet med denne oppgaven. Tusen takk, Tom. Jeg har lært masse.

En stor takk må også rettes til Guro Langedok Bjørnstad som har gitt meg god akademisk veiledning og som har vært en enorm støttespiller hele veien. Det samme har Mari Indregard vært, spesielt i sluttspurten hvor hun har lest korrektur og kommet med nyttige innspill.

Tusen takk til Thorgeir Kolshus som har hjulpet meg å tolke forskningsresultater. En takk rettes også til Sigve Indregard og Magnus Marsdal for nyttige innspill tidlig i prosessen.

Lina Jagels skal også takkes, for hun har vært en strålende stedfortreder som vikar for elevene mine på Elvebakken videregående skole mens jeg har skrevet denne oppgaven.

Mannen min, Anfinn Geiran har bidratt mer enn han noen sinne vil innrømme. På alle måter. Tusen, tusen takk.

Oppgaven **dediseres** til mine to barn, Astrid og Frøydis, som om noen år vil være stolte elever i Osloskolen.

Liv Guneriussen

Oslo, 25. april 2012



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Hva skjedde med Ghettoskolen? .....	1
1.2	Avgrensning av tema og problemstilling.....	2
1.3	Teoretisk utgangspunkt og metodebruk .....	4
1.4	Fritt skolevalg - å stemme med føttene .....	6
1.5	Oppgavens oppbygning .....	7
2.	Teoretisk utgangspunkt og metodiske avveininger.....	9
2.1	En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor .....	9
2.2	Det instrumentelle perspektivet.....	11
2.2.1	Mulighet for rasjonell styring av offentlige organisasjoner .....	12
2.2.2	Formell organisasjonsstruktur - prinsipper for organisering.....	13
2.2.3	Tekniske omgivelser .....	14
2.2.4	Forhandlingsperspektivet og det hierarkiske perspektivet .....	15
2.3	Kulturperspektivet.....	17
2.3.1	Logikken om det kulturelt passende.....	18
2.3.2	Betydningen av historiske røtter for kulturelle utviklingsveier .....	19
2.4	Myteperspektivet.....	20
2.4.1	Hovedelementer .....	20
2.5	Teoretiske forventninger .....	21
2.6	Forskningsdesign og metode.....	23
2.6.1	Valg av forskningsdesign og metode .....	23
2.6.2	Vurdering og valg av kilder .....	24
2.6.3	Reliabilitet og validitet .....	28
3.	Kontekst .....	31
3.1	Innledning.....	31
3.2	Ulike modeller for seleksjon og søkning.....	31
3.2.1	Dagens inntakssystem – fritt skolevalg.....	32
3.2.2	Kombinasjonsmodell basert på karakterpoeng og regiontilhørighet.....	35
3.3	Kommunal kontekst - Hva er spesielt med Oslo? .....	38
3.3.1	Innledning.....	38
3.3.2	Styring av Osloskolen .....	39



3.3.4 Demografi og utdanning.....	40
3.4 Norsk utdanningspolitikk .....	42
3.4.1 Innledning.....	42
3.4.2 Enhetsskolen og den sosialdemokratiske skolen.....	42
3.4.3 Politisk kursendring i 1980 – 90-årene .....	43
3.4.4 Nasjonale og globale premissaktører for dreiningen i utdanningspolitikken.....	45
3.4.5 Utdanningspolitikken i Oslo.....	47
3.5 Oppsummering .....	48
4. Ulike inntaksmodeller fra 1986-2009 – prosess og utfall .....	49
4.1 Ulike inntaksordninger (1982 – 1992) .....	49
4.2 Kombinasjonsmodell med seks regioner (1992-1997).....	49
4.2.1 Reform-94 gir nye forutsetninger.....	50
4.2.2 FAFO-rapporten brukes som argument for begge fløyer.....	51
4.2.3 Arbeiderpartiet er med på å vedta prinsippet om fritt skolevalg.....	52
4.2.4 Byrådskrise desember 1996 .....	54
4.3 Andre innføring av fritt skolevalg (1997 – 2004) .....	54
4.3.1 Valgfrihet og stykkprisfinansiering .....	55
4.4 Kombinasjonsmodell (2005 – 2008).....	56
4.4.1 Fritt skolevalg ut – stykkprisfinansiering inn.....	56
4.4.2 ”Ghettoskolen” skaper debatt.....	58
4.5 Tredje innføring av fritt skolevalg i 2008 .....	59
4.5.1 NIFU- STEP- Rapporten (2007) .....	59
4.5.2 Venstre, Høyre og FrP får flertall i bystyret høsten 2007 .....	60
4.5.3 Argumentasjonen i Kultur- og utdanningskomiteen .....	62
4.6 Oppsummering .....	64
5. Analyse.....	67
5.1 Analyse av innføringen av kombinasjonsmodellen i 2004 .....	67
5.1.1 Innføringen av kombinasjonsmodellen i 2004 forstått fra et instrumentelt perspektiv .....	67
5.1.2 Kulturelle trekk ved innføringen av kombinasjonsmodellen .....	70
5.1.3 Trekk ved innføringen av kombinasjonsmodellen fra et myteperspektiv .....	72
5.2 Analyse av innføring av fritt skolevalg i 2008.....	73
5.2.1 Innføring av fritt skolevalg fra et instrumentelt perspektiv.....	73

5.2.2. Kulturelle trekk ved innføringen av fritt skolevalg .....	76
5.2.3 Trekk ved gjeninnføringen av fritt skolevalg .....	78
6. Avslutning .....	81
6.1 Oppsummering av hovedfunn .....	81
6.1.1 To ulike inntaksmodeller .....	81
6.1.2 Kulturen er endret - opprøret har stilnet .....	83
6.2 Teoretiske implikasjoner .....	84
6.3 Videre forskning .....	85
Litteraturliste .....	87
Figur 1: Sammenlikning av en formålsrasjonell og en rutinepreget handlingslogikk .....	18
Figur 2: Aktørene som inngår i styringsprosessene i den videregående skolen.....	40
Figur 3: Oppsummering av perioden 1982-1997 .....	54
Figur 4: Oppsummering av perioden 1997-2008 .....	64
Tabell 1: Nedre poenggrense for inntak til videregående trinn 1 (vg1) for ungdom med opplæringsrett, skoleåret 2011/2012, 1. inntaksrunde.....	34
Tabell 2: Oversikt over regioninndelingen (1992-1997).....	36
Tabell 3: Oversikt over kombinasjonsmodellen (2005-2007).....	38
Tabell 4: Oversikt over høringsrunder og høringsinnstanser i 1994, 1996, 2004 og 2008.....	61
Tabell 5: Oversikt over inntaksmodellene for den videregående studiespesialiserte utdanningen i Oslo fra 1982-2012 i politisk kontekst .....	66





# 1 Innledning

## 1.1 Hva skjedde med Ghettoskolen?

Høsten 2002 slår en gruppe lærere ved Hellerud videregående skole i Oslo alarm i form av et debattinnlegg i Aftenposten Aften (Faust & Lauritzen, 2002). 80 prosent av elevene på studiespesialisering har minoritetsbakgrunn, og lærerne mener dette får store konsekvenser for læringsmiljøet og ungdomskulturen ved skolen. Lærerne mener inntakssystemet er årsaken, og skylder på ”fritt skolevalg”, innført av byrådet. Et filmteam fra TV2 leser kronikken og lager dokumentarfilmen “Ghettoskolen” (Stephansen, 2003). Filmen skaper enorm debatt. Året etter går KrF sammen med de sosialistiske partiene i bystyret og endrer inntakssystemet for den videregående opplæringen mot det borgerlige byrådets vilje. Håpet er at dersom man innfører et inntakssystem som er mer geografisk basert, vil de sosiale, kulturelle og karaktermessige forskjellene mellom skolene utjevnes.

I 2012 har nær hundre prosent av elevene på studiespesialisering ved Hellerud minoritetsbakgrunn. Fritt skolevalg ble gjeninnført i 2008, og den offentlige debatten om inntakssystem har stilnet, til tross for at forskjellene mellom skolene er større enn noen sinne. Elevene konkurrerer om å komme inn på de mest populære skolene. De konkurrerer med gjennomsnittet av karakterene de fikk på ungdomsskolen, og dette fører til at elever med høyt snitt konsentreres på noen skoler. Andre skoler blir upopulære, og hit er det nesten ingen som søker seg. På den mest populære skolen måtte man ha 5,7 i snitt for å komme inn i 2011. På det minst ettertraktede 2,7.

Denne skolepolitikken strider mot tanken om enhetsskolen og de verdiene som vi tradisjonelt forbinder med den norske skolen. I Oslo blir dette spesielt synlig ettersom andelen elever med minoritetsbakgrunn er relativt høyere enn andre steder i Norge. Elever med minoritetsbakgrunn har gjennomsnittlig lavere karakterer enn de andre elevene (Statistisk sentralbyrå, 2010), og et konkurransebasert karakteropptak vil automatisk føre til en opphoping av minoritets elever på de upopulære skolene.

Hvorfor ønsker enkelte Oslopolitikere en slik utvikling i den videregående skolen? Denne studien er en analyse av debatten og de politiske prosessene som har ført til fritt skolevalg.

## 1.2 Avgrensning av tema og problemstilling

Det er Oslo bystyre som bestemmer hvilket inntakssystem som skal ligge til grunn for den videregående opplæringa, og valg av inntaksmodell for studiespesialiserende utdanningsprogram har hatt høyt politisk fokus. Siden 1982 har man endret inntaksregime sju ganger. I grove trekk kan man si at de politiske skillelinjene har gått mellom høyre- og venstresiden i bystyret. De borgerlige partiene ønsker at fordelingen av skoleplassene i kommunen skal være basert på det de kaller *fritt skolevalg*. Ordningen innebærer at elevene bosatt i Oslo kommune kan velge fritt hvilken videregående skole de ønsker å gå på, og at karakterene fra grunnskolen skal være det eneste grunnlag for rangering av søkerne. Hensikten med ordningen er å sikre elevenes valgmuligheter, og forhindre at den utdanningen man mottar på videregående nivå skal være bestemt av hvor i Oslo foreldrene er bosatt. Tilhengerne av fritt skolevalg hevder dessuten at skolen får incentiver til faglig fornyelse og forbedring, samt at det blir mulig for de enkelte skolene å utarbeide spesielle tilbud og linjer (Hansen, 2005, s. 5).

De sosialistiske partiene og Krf har jobbet aktivt mot et slikt system og har lansert alternative løsninger. I to perioder har Oslo hatt inntakssystemer for den studiespesialiserte videregående opplæringa som delvis har vært basert på elevenes geografiske nærhet til skolene. De to modellene har vært organisert på forskjellig måte, men begge disse *kombinasjonsmodellene* har elementer av at geografisk nærhet kombinert med konkurranse på bakgrunn av karakterer, skal være avgjørende for søknad og seleksjon til de studiespesialiserte linjene. Hovedargumentasjonen og prinsippene bak de to kombinasjonsmodellene er den samme, nemlig å forhindre at det ble utviklet "A"- og "B"-skoler, med hensyn til elevenes evner og prestasjoner. Det har blitt argumentert med at "B"-skolene gjennom det frie skolevalget ville komme inn i en uheldig spiral fordi de i stadig mindre grad ville makte å tiltrekke seg elever med gode skoleprestasjoner. Det ble dessuten hevdet at det frie skolevalget i liten grad ville ivareta "friheten" til mindre skoleflinke elever som ville risikere å måtte gå på skoler langt unna bostedet sitt (Hansen, 2005, s. 5). Som en forlengelse av dette har man argumentert med at dersom gode lærere forlater skolene med svakt presterende elever, vil dette også kunne føre til at en negativ utvikling akselererer (Lødding & Helland, 2007).

Å endre på inntakssystemet for den videregående opplæringa er tilsynelatende ingen omfattende reform, all den tid selve beslutningen (i alle fall ikke i første omgang) ikke fører

til store kostnader eller konkrete omorganiseringer av personale. I praksis vil inntakskontoret ved Utdanningsetaten i Oslo kommune få beskjed om at ordningen er endret. Deretter gjenstår det bare å informere skoleverket og framtidige søkere om de nye reglene. Reformene som skal analyseres i denne oppgaven omhandler altså ikke om opprettelse av nye organisatoriske enheter eller andre kostnadskrevende omstillinger. Det er inntaksreglementet som endres, og i tillegg har man ved å forandre på inntakssystemet en forventning om at søkningsmønstret og dermed også elevmassen ved de enkelte skolene vil endres. I tillegg har politikerne visse forventninger om at holdning og atferd blant skoleledelse og kanskje også pedagogisk personale skal endres som et resultat av omstillingene.

Med denne studien har jeg som målsetning å få økt forståelse for den politiske prosessen som har ført til at vi i dag har fritt skolevalg som inntakssystem for den videregående opplæringa i Oslo. De ulike politiske fløyene argumenterer forskjellig for sine modeller, og min tilnærming og problemstilling vil fokusere på argumentasjonen og prinsippene som ligger til grunn for de ulike inntakssystemene. Utgangspunktet mitt er at de ulike organisasjonsmessige løsningene vil ivareta noen hensyn, ignorere og overse andre, og motarbeide og eller undertrykke noen hensyn. Organiseringen av inntakssystemet for den videregående studiespesialiserte opplæringen i Oslo er derfor ikke et teknisk nøytralt spørsmål, men vil i høyeste grad få politiske implikasjoner og konsekvenser. Med bakgrunn i dette, har jeg formulert følgende tredelte problemstilling:

- 1) *Hva kjennetegner de ulike modellene for seleksjon og søkning til det studiespesialiserte videregående skoletilbudet i Oslo de seneste tiår?*
- 2) *Hva kjennetegner den politiske prosessen og debatten rundt innføringen av de ulike inntakssystemene?*
- 3) *Hvordan kan innholdet i de ulike inntaksmodellene og den politiske prosessen forklares ut fra et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv?*

Med den første delen av problemstillingen har jeg som siktemål å gi en beskrivelse av *fritt skolevalg* og de ulike *kombinasjonsmodellene* ut fra strukturelle trekk. Ved å beskrive den politiske prosessen vil aktørenes handlinger og argumentasjon ses i sammenheng med de ulike inntakssystemene. I analysen skal jeg anvende tre ulike perspektiver for å forstå både innholdet i modellene og prosessene disse modellene er blitt formet i. Her er det mange faktorer som vil spille inn, og konteksten vil spille en viktig rolle for å forstå den politiske

prosessen og beslutningene som er blitt tatt. Valg av inntaksmodell for den videregående skolen i Oslo er blitt et politisk spørsmål, og endring og utvikling kan forstås ved at historiske, lokale, nasjonale og internasjonale aspekter belyses. For å besvare min problemstilling, kan jeg altså ikke bare fokusere på indre forhold i Osloskolen og Oslo kommune, men jeg må også forstå hvordan disse offentlige organisasjonene tilpasser seg og er med på å påvirke politisk og sosial endring. Jeg har valgt å avgrense analysen til de to siste gangene inntakssystemet er blitt endret. Først analyseres prosessen rundt innføringen av kombinasjonsmodellen i 2004. Deretter fokuserer jeg på gjeninnføringen av fritt skolevalg i 2008.

### 1.3 Teoretisk utgangspunkt og metodebruk

De ulike inntaksmodellene og den politiske prosessen rundt innføringen av fritt skolevalg i Oslo skal analyseres ut fra varianter av tre hovedtilnæringer innenfor organisasjonsteori slik de er framstilt av Christensen m.fl. (2009). Jeg vil for det første benytte meg av et *instrumentelt* perspektiv som legger vekt på hvordan formell struktur kan oppfattes som et verktøy for politisk ledelse og som noe som velges ut fra klare målsetninger. Et instrumentelt perspektiv vektlegger evne til politisk kontroll og klar organisasjonstenkning eller rasjonell kalkulasjon både når det gjelder årsaksforhold og effekter. Her vil jeg ta utgangspunkt i forestillingen om begrenset rasjonalitet, samt elementer fra både en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant av perspektivet. Ut fra denne tilnærmingen kan man forvente at man med å innføre de ulike inntaksmodellene søker å ivareta ulike hensyn. De strukturelle forskjellene mellom de ulike inntaksmodellene vil gjenspeile bevisste målsetninger og prioriteringer i forhold til hva politisk ledelse ønsker å oppnå.

I tillegg til den instrumentelle innfallsvinkelen vil jeg benytte meg av to institusjonelle perspektiver. Disse åpner for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. *Kulturperspektivet* tar utgangspunkt i at det avgjørende for atferd i en organisasjon er de uformelle normene, verdiene og tradisjonene som vokser fram og har betydning for livet og virksomheten i formelle organisasjoner. Aktørene vil fra et slikt perspektiv handle ut fra historiske normer, verdier og hva som anses som passende. Kulturperspektivet problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-



rasjonaliteten og framhever de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner. Forventningene fra et slikt perspektiv er at de hensynene som ligger til grunn for en beslutning vil kunne knyttes opp mot prioriteringer inkorporert i den indre kulturen.

Det tredje perspektivet jeg skal bruke er *myteperspektivet*. Dette perspektivet regnes også som institusjonelt, og her tas det utgangspunkt i at offentlige organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt konstruerte normer og oppskrifter på hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. Slike normer og oppskrifter kalles i denne sammenhengen myter. Valg av inntaksmodell har for Oslopolitikere blitt et prestisjefyllt politisk tema, og fra et myteperspektiv kan man forvente at politikere søker legitimitet hos omgivelsene til de beslutningene som fattes. Inntaksmodellene som skal analyseres kan fra dette perspektivet forstås som rasjonaliserte myter, altså legitimerede oppskrifter på hvordan man bør utforme inntaksreglene for den videregående opplæringa i Oslo.

For å forstå de politiske prosessene og beslutningene som skal analyseres i denne studien skal jeg trekke veksler på alle de tre perspektivene. Selv om jeg skal anvende perspektivene separat, vil jeg vurdere i hvilken grad de tre perspektivene kan komplettere hverandre og sammen gi en mer helhetlig fortolkning av både inntaksmodellene og den politiske prosessen. I min anvendelse av de teoretiske perspektivene tar jeg utgangspunkt i hvordan Christensen m. fl. (2009) framstiller og skiller mellom henholdsvis et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv. Jeg vil også benytte andre ulike organisasjonsteoretiske bidrag knyttet opp mot disse relativt generelle teoretiske retningene, noe jeg håper vil skape mer nyanse og en mer presis framstilling av perspektivene slik de skal anvendes i analysen.

Denne studien er designet som et enkeltstående, teoretisk fortolkende casestudium. De teoretiske perspektivene skal anvendes til å analysere innholdet i de ulike inntaksmodellene og til å analysere argumentasjonen og den politiske prosessen som har ført til at man har endt opp med dagens inntakssystem. Metodisk vil jeg først og fremst bruke dokumentanalyse, og materialet som ligger til grunn for analysen er offentlige dokumenter som innstillinger, vedtak, høringsuttalelser samt gjengivelser av diskusjoner i bystyret og i kultur- og utdanningskomiteen. Styringsdokumenter som budsjett og skolebehovsplan er blitt benyttet, og gjennom Utdanningsetaten i Oslo har jeg også fått tilgang på inntaksstatistikk. Til grunn for analysen ligger også flere medieoppslag fra den aktuelle perioden.

## 1.4 Fritt skolevalg - å stemme med føttene

Fritt skolevalg eller “pengene følger eleven” kan visualiseres (eller faktisk gjennomføres) ved at brukeren får en sjekk fra staten eller fylkeskommunen som vedkommende kan bruke som betalingsmiddel hos den tjenesteleverandøren han eller hun velger. “Penger følger bruker” blir derfor også ofte omtalt som *voucher*, som er det engelske ordet for sjekk eller kupong. Ved en slik ordning er det i utgangspunktet likegyldig om tjenesteleverandørene er offentlige eller private. (Olaussen, 2005, s. 7). Voucher-systemer kan direkte knyttes opp mot teorien om *social choice*. Social Choice er en teori om hvordan smak, preferanser og verdier hos enkeltindivider smeltes sammen og summeres til et valg gjennomført av en gruppe eller et samfunn (Riker, 1982, s. 1). Målet vil fra et choice-perspektiv være å sikre samsvar mellom individuelle preferanser og kollektive beslutninger. Denne teorien bygger på et demokratisyn som vektlegger aggregering av preferanser, der folkets interesser og ønsker tillegges stor vekt. Endrede preferanser skal kunne avspeiles i kollektive valg og omsetting av individuelle ønsker, er viktig for å sikre legitimitet (Riker, 1982 og Buchanan, 1986)

En slik voucher-ordning, eller fritt skolevalg som Oslopolitikerne har valgt å kalle det, dreier utdanningen i retning av mer privatisering og markedsretting. Dette kan begrunnes på minst to måter. For det første er det brukerne som foretar valgene. På samme måte som kunder har rett til selv å velge en vare etter en kalkyle av pris og kvalitet, skal de også ha rett til å velge utdanning (Bridges & McLaughlin, 1994; Karlsen, 2006, s. 165). Valget knyttes også til demokratiske rettigheter som borgere har i et fritt, demokratisk samfunn. Det innebærer en form for forbrukerinnflytelse der elever og foreldre velger med bena. Det andre elementet er en grunnleggende endring i finansiering av utdanning. Dette innebærer at myndighetenes ressurser eller deler av ressursene desentraliseres og i ytterste konsekvens overføres til brukerne (Karlsen, 2006, s. 165).

Valg av skole har den implisitte forutsetningen at skolen oppfattes som et ferdig produsert tilbud i seg selv. Denne mer markedsmessige forståelsen av skolen har fått betydelig innpass også i Norge, særlig ved innføring av nasjonale kvalitetsvurderingssystemer som medfører rangering av skoler. Læringsplakaten som kom med Kunnskapsløftet (K06) kan eksempelvis leses som et krav til skolen om å være et fullverdig produkt (Utdanningdirektoratet, 2006). Skolens oppgave i dette perspektivet er å framstå som attraktiv ved å kunne vise til dokumentert kvalitet. Foreldrenes myndighet dreies mot å kunne stille

krav til skolen, men i mindre grad å være aktive bidragsytere. Det innebærer også at skolens sosialiseringsoppgave får mindre vekt (Karlsen, 2006, s. 166)

Forestillingen om skolen som en valgbar tjeneste på et marked kan knyttes til de moderne reformene i offentlig sektor de siste par tiår som gjerne blir samlet under betegnelsen New Public Management (NPM) (Hood, 1991). NPM rommer en rekke reformer som er inspirert av nyinstitusjonell, økonomisk tenkning: økt vekt på klare mål, klare virkemidler, resultatmåling, effektivitet, fristilling, privatisering, markedsretting, konkurranseutsetting, delegering, kontraktstyring, brukervalg, osv. (Self, 2000). Utgangspunktet for NPM-bølgen var kritikk mot den sosialdemokratiske velferdsstaten og offentlige ytelser. Offentlig sektor var for stor og byråkratisk. NPM ble i denne sammenheng en samling av virkemidler for å rasjonalisere og effektivisere. Det dreide seg om modernisering og utvikling. Et hovedelement i NPM er vektlegging av individualisme og tilhørende valgfrihet. Særlig i de tidlige reformene ble nettopp bedre service, tjenesteyting, med større valg for publikum framhevet (Karlsen, 2006, s. 33).

I Norge har kritikken mot en stor offentlig sektor først og fremst blitt møtt med effektiviseringstiltak, noe som innebærer at det tradisjonelt har vært satset på management-tiltak som mål- og resultatstyring og strukturell fristilling gjennom endring av tilknytningsformer (Christensen & Læg Reid, 2002). På slutten av 1980-tallet blir målstyring også et viktig styringskonsept i forhold til utdanningssektoren. Stortingsmeldingen om organisering og styring av utdanningssektoren (St. meld. nr. 37 (1990-91)) ble et nøkkeldokument fordi det introduserte målstyring som et overordnet styringsprinsipp (Karlsen, 2006, s. 29).

Det er uklart hvilken rolle befolkningen er tiltenkt under New Public Management. Oppmerksomheten vris fra medborgerrollen og i retning av rollen som bruker og kunde, men samtidig er det uklart hvordan ansvarsforholdene skal håndteres i et system med økt brukerstyring, markedskontroll og staten som et supermarked (Christensen & Læg Reid, 2003).

## 1.5 Oppgavens oppbygning

Min problemstilling vil besvares over fem kapitler. Etter dette innledende kapitlet skal jeg i kapittel 2 gå nærmere inn på den teoretiske tilnærmingen og metoden som er brukt for oppgaven. Her skal jeg gjøre rede for de tre perspektivene hver for seg, først det instrumentelle, så det kulturelle og til sist myteperspektivet. Deretter vil jeg presentere noen

forventninger til hva de ulike perspektivene vil kunne være med på å belyse i analysen. Til slutt i samme kapittel vil jeg gjennomgå den metoden og det forskningsdesignet jeg har valgt, med de fordeler og utfordringer som dette medfører.

Kapittel 3 har jeg kalt "kontekst", og dette kapitlet er ment å skulle gi en situasjonsbeskrivelse, der jeg først presenterer de ulike inntakssystemene. Her får jeg delvis svar på den første delen av problemstillingen, ettersom det her kommer en beskrivelse av hva som kjennetegner de ulike inntaksmodellene strukturelt. I dette kapitlet vil jeg også gjøre rede for den kommunale konteksten med fokus på utdanningspolitikken i Oslo, det parlamentariske styringssystemet samt demografiske forhold og andre faktorer som ligger til grunn for at saken er blitt hevet opp på et politisk nivå. Et formål med dette kapitlet er også å gi en karakteristikk av de internasjonale og nasjonale omgivelsene for utdanningsfeltet og endringene i disse, og hvordan de potensielt kan påvirke ytre og indre styringsrelasjoner, organisasjonsformer og praksis.

Kapittel 4 vil gi en beskrivelse av ulike inntaksmodeller og den politiske prosessen fra 1982 fram til i dag med fokus på innføringen av kombinasjonsmodellen i 2004 og gjeninnføringen av fritt skolevalg i 2008. Her blir det gjort rede for argumentasjonen fra aktørene som har uttalt seg i forbindelse med høringsrundene. Det blir også gjort rede for diskusjonen mellom de politiske fløyene slik den har fortonet seg i media og i bystyret i perioden.

I kapittel 5 besvares den siste delen av hovedproblemstillingen for oppgaven. Her skal jeg bruke de tre perspektivene til å gi svar på hva som kjennetegner innholdet i de ulike inntakssystemene samt den politiske prosessen de inngår i. Her skal de tre perspektivene brukes til å forstå aktørenes handlinger og utfallet av prosessene som har resultert i at fritt skolevalg ble gjeninnført i 2008. Til slutt drøfter jeg i hvilken grad og på hvilke måter disse tre perspektivene kan være utfyllende og sammen øke forståelsen for modellene, prosessene og det inntakssystemet vi har i den videregående skolen i Oslo i dag.

Gjennom kapittel 6 skal jeg oppsummere og konkludere, samt si noe om hvilke teoretiske implikasjoner studien leder til og hvilken videre forskning som kunne vært nyttig og interessant.

## 2. Teoretisk utgangspunkt og metodiske avveininger

### 2.1 En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor

Offentlige organisasjoner er distinkte på fundamentale måter og skiller seg fra private organisasjoner. For det første har offentlige organisasjoner en *folkevalgt ledelse*. Offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor en demokratisk valgt ledelse utgått fra folket gjennom valg hvert fjerde år. Dette betyr at de inngår i en parlamentarisk styringskjede som stiller offentlige organisasjoner overfor helt andre utfordringer enn private organisasjoner. Den parlamentariske styringskjeden innebærer at folket er grunnlaget for all autoritet. Stortinget velges av folket, regjeringen utgår fra Stortinget, og statsrådene er ansvarlige for det som foregår i sine respektive organisasjoner. Tilsvarende folkevalgt lederskap finnes i Oslo kommune som også har en parlamentarisk styringsform. Felles for alle offentlige organisasjoner er at de handler på vegne av politisk valgte myndigheter og styres gjennom et nedskrevet lov- og regelverk (Christensen mfl. 2009, s. 19).

For det andre skiller offentlige organisasjoner seg fra organisasjoner i privat sektor ved at de er *multifunksjonelle*. Dette innebærer at de skal ivareta delvis motstridende hensyn, som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, upartiskhet, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet. Hensynet til rettsstatsverdier må avveies mot hensynet til flertallsstyret, til partsstyret og til kostnadseffektiv drift. Multifunksjonelle organisasjoner gir mulighet for skjønn og frihetsgrader ved vurderinger av hvilke hensyn som skal vektlegges, og dermed får innflytelse og maktutøvelse for dem som arbeider i offentlige organisasjoner. Det må også nevnes at de fleste offentlige organisasjonene skiller seg fra private organisasjoner ved at de *ikke opererer på et økonomisk frikonkurransemarked*, selv om økt fristilling, selskapsdanning og konkurransesetting har økt innsalget av marked og markedslignende ordninger som for mange offentlige organisasjoner (Christensen mfl., 2009, s. 18).

En sentral antakelse for en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor er at det er en viktig sammenheng mellom politisk organisering og innholdet av den offentlige politikken. Derfor er det viktig å studere hvordan offentlige organisasjoner er organisert, hvordan de blir vedlikeholdt og endret samt hvordan de arbeider i praksis. Slik kan man forstå hvordan politiske tiltak og virkemidler utformes og virker, og hvilke konsekvenser de har for borgere, klienter og brukere. Organisasjonsteorien tilbyr en middelvei mellom den legale tradisjonen, som fokuserer på de juridiske kategoriene og det formelle regelverket for å forstå organisasjonenes virkemåte, og en omgivelsesdeterministisk tilnærming som ser organisasjonenes virkemåte som en refleks av ytre krav og nødvendig tilpasning til omgivelsespress. En offentlig organisasjon som Oslo kommune vil stort sett handle i kontekster og sammenhenger som er komplekse og hvor det ikke er klare forventninger om hvilke verdier, normer og interesser som skal prioriteres. En organisasjonsteori for offentlig sektor kan altså ikke bare fokusere på indre forhold i de offentlige organisasjonene, men må også forstå hvordan offentlige organisasjoner tilpasser seg til og er med på å påvirke politisk og sosial endring. En viktig utfordring er å undersøke konsekvensene av skiftende relasjoner mellom offentlig forvaltning, valgte politikere, eksperter, domstoler, klientgrupper og interesseorganisasjoner (Christensen mfl., 2009, s. 21).

Den offentlige politikkenes påvirkning av samfunnet vil avhenge av hvilke ressurser offentlig sektor har til disposisjon, men også av hvordan disse ressursene samordnes og hvordan offentlig sektor er organisert. Organiseringen og virkemåten til offentlige organisasjoner ses ikke her som et nøytralt teknisk spørsmål, men som et politisk spørsmål. En viktig observasjon er at offentlige organisasjoner ikke entydig endres og omstilles på en enkel og uproblematisk måte i samsvar med skiftende krav fra omgivelsene eller fra skiftende politisk ledelse. Institusjonelle faktorer, slik de kommer til uttrykk gjennom kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner, legger bindinger på de beslutningene som fattes i offentlige organisasjoner, og gjør at instrumentelle perspektiver ofte ikke strekker helt til for å forstå hva som foregår. I denne casen kan institusjonelle trekk for det første komme av at Osloskolen gradvis har vokst seg mer kompleks gjennom utvikling av uformelle normer og praksiser, slik det vektlegges i et kulturperspektiv. I tillegg til å løse oppgaver i instrumentell forstand er Osloskolen med sine ulike enheter blitt en verdibærende institusjon med egne distinkte identiteter og oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger. For det andre kan organisasjoner institusjonaliseres ved at de adopterer modeller for hva som blir sett på som passende for liknende organisasjoner i omgivelsene,

slik myteperspektivet vektlegger. Offentliggjøring av PISA-resultater, kan f. eks føre til at man sammenlikner seg med andre land som skårer bedre på de internasjonale testene. Det som blir oppfattet som riktige og moderne former for organisering i vår tid, legges til grunn for den offentlige skoles organisering og virkemåte. Slike institusjonaliserte omgivelser kan representere en form for motetvang som kan legge klare føringer på hvordan organisasjonene fungerer i praksis (Christensen, mfl., 2009, s. 22).

## 2.2 Det instrumentelle perspektivet

Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har for eksempel lovfestet rett til tre års videregående opplæring. Oslo kommune har ansvaret for å organisere den videregående opplæringen for ungdommene som er bosatt i kommunen, og kan dermed oppfattes som et *redskap* eller *instrument* rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet, eksempelvis å sørge for at Oslo ungdommene får det utdanningstilbudet de har krav på. Dette kan komme til uttrykk ved at politisk og administrativ ledelse i Oslo kommune handler *formålsrasjonelt* når de skal velge inntaksmodell for den videregående opplæringa, og at resultatet av endringen blir som ønsket. Dette innebærer at beslutningsdyktig myndighet vurderer tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de effektene som ønskes gjennom disse valgene. Instrumentalitet kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at den i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene. Det formålsrasjonelle kan altså berøre både virkningene av organisasjonsstrukturen og prosessen som denne bestemmes og utformes gjennom (Christensen mfl., 2009, s. 31).

Det er mange toneangivende tradisjoner i studiet av organisasjoner som ser på organisasjoner som instrumenter. Av de klassiske samfunnsvitenskapelige tenkerne har særlig den tyske sosiologen Max Weber hatt innvirkning på organisasjonslitteraturen gjennom sine analyser av byråkrati som organisasjonsform ved forrige århundreskifte (Scott, 1987, s. 36). Omtrent samtidig ble det i USA utviklet et vitenskapelig syn på ledelse av produksjonsorganisasjoner, særlig gjennom arbeidet til ingeniøren Frederick Taylor. Denne ”Scientific Management”- tradisjonen som ofte blir kalt taylorismen, er det lagt stor vekt på å komme fram til effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker. Selv om Taylor og hans

tilhengere i stor grad analyserte individuelle arbeidsoppgaver, så man at ved å rasjonalisere arbeidet til den enkelte arbeider, ville dette få innvirkning på hele strukturen for hvordan arbeidet ble utført (Scott, 1987, s. 36). I mellomkrigstiden ble det gjort flere forsøk på å utvikle et sett av generelle administrasjonsprinsipper, blant annet fra den amerikanske statsviteren Luther Gulick, i forbindelse med utformingen av offentlige organisasjoner i USA. Denne retningen kalles ofte Scientific Administration, og målet var at de generelle organiseringsprinsippene skulle fungere retningsgivende for hvordan man best kunne rasjonalisere og organisere aktiviteten i organisasjoner (Scott, 1987, s. 37). Som en kritikk av bidragene fra blant annet Taylor og Gulick, utviklet den amerikanske statsviteren Herbert Simon og hans kollegaer i etterkrigstiden en teori om administrativ beslutningsatferd. Både i sitt tidlige arbeid i etterkrigstiden og i det senere samarbeidet med March, har Simon fokusert på forholdet mellom målutforming og rasjonell atferd i organisasjoner (Scott, 1987, s. 45). 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 for hva de faktisk gjør eller kan gjøre (Christensen mfl., 2009, s. 34). Simon gir oss forståelse for hvordan tusenvis og kanskje hundretusen individuelle beslutninger og handlinger kan inngå i komplekse mål (Scott, 1987, s. 49).

### **2.2.1 Mulighet for rasjonell styring av offentlige organisasjoner**

Organisasjoner har *mål*, det vil si oppfatninger om et resultat eller noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden, og som aktørene forsøker å påvirke gjennom å handle på ulike måter (Scott, 1987, s. 18). Offentlige organisasjoner er ofte kollektivt orientert mot å nå mål (Christensen mfl., 2009, s. 99). For dagens byråd er det for eksempel et sentralt mål for Osloskolen at ”alle elever skal gis mulighet til å utnytte sine evner og realisere sitt talent. Alle skal ha like muligheter, og skolen skal bidra til sosial mobilitet (Byrådssak 121/08)”.

Et *problem* for en organisasjon kan i denne sammenhengen defineres som en oppfattet avstand mellom en ønsket og en virkelig tilstand. For offentlige organisasjoner kan dette innebære problemer innenfor det offentlige apparatet eller utenfor dette. Problemløsning vil da innebære handlinger som tar sikte på redusere eller eliminere denne avstanden. Et annet begrep for det samme er *formålsrasjonelle handlinger*. I noen tilfeller er utgangspunktet organisasjonens mål eller problemoppfatninger. Den vurderer mulige alternativer ut fra hvilke konsekvenser de har og foretar et valg på grunnlag av dette. Den politiske ledelsen i Oslo



kommune kan for eksempel ha oppfatninger om at inntakssystemene for den videregående opplæringa ikke gir grunnlag for oppnå målsetningen med sosial mobilitet, og vurderer ulike alternativer som er forventet å gi større grad av måloppnåing. I andre tilfeller er utgangspunktet organisasjonens handlingsalternativer. Ledelsen vurderer hvor verdifulle konsekvensene som følger av hvert alternativ til inntakssystem er for organisasjonen, og foretar et valg på grunnlag av dette (Christensen mfl., 2009, s. 36). Begrepet *perfekt* eller *fullstendig rasjonalitet* viser her til at en organisasjon har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til målene. Av dette følger gjerne en beslutningsregel om at organisasjonen velger det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåing. Organisasjonsatferd blir da forstått som et resultat av valg truffet av en rasjonell, velinformert, enhetlig og verdimaksimerende beslutningstaker. Organisasjoner blir sett på som instrumenter for å treffe og iverksette slike valg (Olsen, 1988, s. 16). Empiriske studier har vist at de rasjonelle beslutningsmodellene ofte har et begrenset anvendelsesområde. Dette henger blant annet sammen med at beslutningstakerne har begrenset tid eller aller analysekapasitet i forhold til de oppgaver og problemer de står overfor (Olsen, 1988, s. 16). Dette blir fanget opp av begrepet *begrenset rasjonalitet*, som innebærer at organisasjonens mål er uklare, inkonsistente og ustabile, og at problemene som den står overfor er komplekse. Det betyr også at organisasjonen har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. Den kjenner bare til et begrenset sett av alternativer, fordi den har kapasitetsbegrensninger og må velge ut informasjon og beslutningspremisser, og kan ha usikker kunnskap om mål-middel-sammenhenger. Det vil kreve tid og ressurser å skaffe seg bedre kunnskapsgrunnlag, og det vil være umulig å få full innsikt. Av dette følger at organisasjonen velger et alternativ som gir god nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåing. Med andre ord vil organisasjonen ha en beslutningsregel bygd på *satisfiering* i stedet for på *maksimering*, hvor tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale løsninger velges. Men handlinger ut fra begrenset rasjonalitet kan likevel bære preg av konsekvenslogikk (Christensen mfl., s. 36).

## **2.2.2 Formell organisasjonsstruktur - prinsipper for organisering**

Hvem som skal eller kan gjøre hva på vegne av en organisasjon ved utføringen av oppgavene, er fastlagt gjennom hvilke formelle roller eller posisjoner organisasjonsmedlemmene har, hvilke underenheter de er knyttet til, og hvilke større enheter organisasjonen inngår i. Denne

*formelle organisasjonsstrukturen* innebærer at forventningene som knytter seg til dem som innehar posisjonene, er upersonlige. Normene for hva som skal gjøres, eksisterer således uavhengig av de personene som til enhver tid er posisjonene og de personlige trekkene disse har. Disse formelle normene kan komme til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover (Christensen, mfl., 2009, s. 37).

Med utgangspunkt i tidlige organisasjonsteoretikere som Luther Gulick (1937) har det vært vanlig å skille mellom fire ulike fundamentale prinsipper for horisontal spesialisering. Spesialisering som tema inkluderer beslutninger både om hvordan ulike aktiviteter skal fordeles mellom organisatoriske posisjoner og hvordan slike posisjoner mest effektivt kan grupperes i organisatoriske enheter (Scott, 1987, s. 38) *Formålsprinsippet* deler sakene inn etter formåls- eller sektorprogrammer. *Prosessprinsippet* fordeler sakene etter framgangsmåte eller type prosess som anvendes for å oppnå et formål. Den tredje horisontale inndelingsmåten kalles *klientprinsippet*. Her samles alle saker som angår en bestemt del av befolkningen i én organisasjonsenhet. *Geografiprinsippet* innebærer at organisasjonsstrukturen speiler en territoriell oppdeling av samfunnet (Christensen mfl., 2009, ss. 38-39). Inntakssystemene som er gjenstand for analyse i denne studien kan knyttes opp mot disse prinsippene. Mens fritt skolevalg er basert på et klientprinsipp, ligger det et geografisk prinsipp til grunn for de ulike kombinasjonsmodellene i perioden.

### **2.2.3 Tekniske omgivelser**

I de tidlige bidragene om organisasjoner som instrumenter ble organisasjoner i stor grad oppfattet som lukkede systemer. Ingen av de tidlige rasjonelle teoretikerne tok mye notis av effekten en større kontekst ville ha på organisasjonsstrukturen. Selv om Weber forsøkte å ta høyde for større samfunnsmessige endringer i sine analyser av utviklingen i byråkratisk struktur, forsøkte han ikke å knytte variasjonen mellom byråkratiske organisasjoner til konteksten (Scott, 1987, s. 50). I etterkrigstiden ble det mer vanlig å oppfatte organisasjoner som *åpne systemer*.

Fra et instrumentelt perspektiv, vil organisasjoners omgivelser være viktige både for hvordan organisasjonsstrukturen utformes og for hvordan utføringen av oppgavene kan skje (Christensen mfl., 2009, s. 37). En organisasjon er avhengig av input utenfra. Den er ikke selvforsynt, og må samhandle med omgivelsene (Scott, 1987, s. 127). Fra dette perspektivet er de delene ved omgivelsene som påvirker en offentlig organisasjons mulighet for måloppnåing

ved utføring av oppgavene som er viktigst. Disse kalles gjerne for de tekniske omgivelsene, og kan gjelde deler av det interorganisatoriske nettverket, noen typer generelle omgivelser og i enkelte tilfeller kanskje også deler av de internasjonale/globale omgivelsene. Nasjonale utdanningsreformer i form av endring av lovverk og læreplaner vil fra et slikt perspektiv være eksempler på omgivelser som lokal utdanningsmyndighet i Oslo er nødt å forholde seg til. Med *det nære handlingsmiljøet* menes de aktørene i det interorganisatoriske nettverket som organisasjonen er særlig avhengig av for å få tilført ressurser eller for å ta i mot resultatene av oppgaveutføringen. (Christensen mfl., 2009, s. 37).

#### **2.2.4 Forhandlingsperspektivet og det hierarkiske perspektivet**

Det instrumentelle perspektivet legger vekt på at offentlige beslutningsprosesser vil være dominert av politiske og administrative ledere, som i kraft av sin hierarkiske posisjon bevisst vil kunne utforme og endre det offentlige organisasjonsapparatet og være sentrale når beslutninger treffes (Christensen, mfl., s. 18). Organisasjoner blir sett på som instrumenter for å treffe og iverksette slike valg (Olsen, 1988, s. 16). Det er vanlig å skille mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet. I en *hierarkisk variant* er organisasjonen sett på som enhetlig, og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjoner eller hos dem som organisasjonen er et redskap for. Disse aktørene vil også ha makt til å oppnå sine mål.

Ut fra en hierarkisk tankegang har Morten Egeberg utviklet en instrumentell modell på det politisk- administrative området. Modellen tar sikte på å være et kunnskapsgrunnlag for praktisk handling, derfor kaller han den en virkemiddelmodell. Egeberg hevder at det finnes tre slike virkemidler som er relevante for organisasjonsutforming; ”formell organisasjonsstruktur”, ”fysisk struktur” og “organisasjonsdemografi”. Bestemte verdier på disse uavhengige ”styringsvariablene” gjør at man kan påvirke utfall på den avhengige variabelen ”faktisk beslutningsatferd”. Disse kan, i følge Egeberg til en viss grad forandres gjennom visse inngrep (Egeberg, 1989, ss. 15-24). En endring av inntaksmodell for den videregående skolen vil ut fra denne modellen kunne ses som et forsøk fra politisk ledelse i Oslo Kommune på å endre måten de ansatte i Osloskolen handler på.

Ut fra en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjoner som koalisjoner, der hver av aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egeninteresse. Oppmerksomheten rettes mot endringer i interesser og maktforhold: Hvilke

deltakere og motsetninger aktiveres, hvordan er ressursene fordelt og hvilke allianser er sannsynlige? (Olsen, 1988, s. 114). Dette perspektivet er svært relevant i denne studien, ettersom den parlamentariske styringsmodellen fordrer at partiene samarbeider og forhandler med andre partier for å få gjennomslag for egen politikk. Hele kommunen eller enkelte aktører innenfor kommunen kan også inngå i koalisjoner med aktører utenfor organisasjonen, som på tilsvarende måte handler på grunnlag av sine interesser. Interesseorganisasjoner kan for eksempel alliere seg med enkelte av de politiske aktørene i forbindelse med høringsrunder. Interessefordelingen kan til en viss grad være nedfelt i den formelle strukturen innenfor og mellom organisasjoner, for eksempel knyttet til at aktørene skal utføre spesialiserte oppgaver. I realiteten er det for eksempel i Kultur- og utdanningskomiteen at mange av beslutningene knyttet til inntaksreglementet utføres, selv om det formelt er bystyret som fatter den endelige beslutningen.

Ettersom organisasjoner ikke kan ses som enhetlige aktører, og vil de være preget av konflikt. Alle medlemmene deler ikke de samme målene, og det er vanskelig å løse konflikter på grunnlag av en tidligere inngått kontrakt eller ved at en suveren leder treffer avgjørelsene. Organisasjoner må leve med spenninger og uenighet. Beslutningstakere må overbevise eller forhandle med berørte interesser for å oppnå deres støtte (Olsen, 1988, s. 16). Interessekonflikt innenfor og mellom organisasjoner kan håndteres på ulike måter. For det første kan en *dominerende koalisjon* i hovedsak få gjennomslag for sine mål og interesser, og den velger så blant de relevante handlingsalternativene på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner. Når det gjelder valg av inntakssystem har Høyre, FrP og Venstre i flere perioder vært den dominerende koalisjonen i bystyret, noe som har resultert i fritt skolevalg hver gang denne koalisjonen har hatt flertall. For det andre kan aktørene forhandle seg fram til et *kompromiss* mellom ulike interesser, som i neste omgang skal gir grunnlag for et formålsrasjonelt valg ut fra kunnskaper om alternativer og konsekvenser. De ulike kombinasjonsmodellene kan ses som en kompromissløsning mellom KrF, de sosialistiske partiene og kanskje også interesseorganisasjonene. For det tredje kan de motstridende målene bli tatt opp etter tur, slik at de ikke blir konfrontert med hverandre. En slik sekvensiell oppmerksomhet om mål er et eksempel på det som kalles kvasiløsning av konflikt, noe som toner ned hensynet til konsistente løsninger. Kombinasjonsmodellen kan også forstås fra et slikt perspektiv. Interessekonflikt kan dessuten håndteres ved at aktørene kommer fram til enighet om virkemidlene. Dersom et alternativ blir oppfattet som tilfredsstillende av alle,

trenger de ikke å ta stilling til hvordan potensielt motstridende mål skal vurderes i forhold til hverandre (Christensen mfl, s. 45).

## 2.3 Kulturperspektivet

Det andre perspektivet jeg vil bruke er et *kulturelt perspektiv*. Dette institusjonelle perspektivet står ikke i motsetning til forestillingen om at politiske aktører kan treffe avgjørelser basert på fornuftige vurderinger (Held, 1987, s. 180). Måten beslutningene treffes på, preges imidlertid av at beslutningstakernes hverdag er kjennetegnet av at tid og oppmerksomhet er knappe ressurser, av at de må leve med motstridende interesser og verdier, og at både fortid, nåtid og fremtid er tvetydig (Olsen, 1988, s. 25).

Det kulturelle perspektivet tar utgangspunkt i at politisk- administrative apparaters oppbygning og virkemåte må knyttes primært til den gradvise utviklingen av kulturelle trekk i form av uformelle normer og verdier, eller det som kalles for *organisasjonskultur* (Christensen mfl., 2009, s. 52). Et slikt apparat dannes i en tidsepoke, og de røttene som da eksisterer, vil prege senere utvikling. Det skjer en gradvis institusjonalisering i det offentlige apparatet, hvor det utvikles en unik kultur basert på en gradvis tilpasning til indre og ytre press. De institusjonelle eller kulturelle trekkene som utvikles, leder til at aktørene handler ut fra en form for ”passenhetslogikk” hvor det skjer en kopling mellom ulike situasjoner, identiteter og handlingsregler. Amerikaneren Philip Selznick forklarer sin institusjonelle tilnærming slik: ”The important point about organizations is that, though they are tools, each nevertheless has a life of its own. Though formally subordinated to some outside authority, they universally resist complete control” (Selznick, 1949, s. 10). I et forvaltningsapparat vil denne type institusjonelle trekk og handlingslogikk utvikle seg i dynamisk samspill med de strukturelle trekkene (Christensen mfl., 2006, s. 21). Dette betyr for eksempel at beslutningssignaler og beslutningspremisser fra og mellom politiske og administrative ledere kan være preget både av formelle og formelle/kulturelle normer. I Oslo kommune, som ellers i Norge, er det for eksempel vanlig med høringsrunder der berørte parter blir invitert til å bidra med sine synspunkter ved lovendringer og annen politikkutforming. Høringer er nedfelt i forvaltningsloven, men hvem som anses som berørte parter kan ses som et resultat av kulturen i kommunen.

### 2.3.1 Logikken om det kulturelt passende

Den grunnleggende handlingslogikken som er knyttet til organisasjonskultur, kalles av March og Olsen for logikken om *passende atferd* (March & Olsen, 1989). Mye av den atferden som blir observert i politiske institusjoner viser at folk handler som de gjør ut fra rutiner. Institusjoner har et repertoar av prosedyrer, og de bruker regler til å velge mellom dem. Reglene kan være pålagt, eller de kan være del av en kode for passende atferd som er tillært gjennom sosialisering eller utdanning. Regelbunden atferd er eller kan være nøye gjennomtenkt. Med ”regler” menes her de rutinene, prosedyrene, konvensjonene, rollene, strategiene, organisasjonsutformingene og den teknologien som politisk aktivitet er konstruert rundt (March & Olsen, 1989, ss. 21-22). Når man skal treffe beslutninger i offentlige organisasjoner, vil man ut fra denne logikken ikke primært handle rasjonelt ut fra en grundig avveining av instrumentelle pro-et-contra-argumenter. Man vil heller ikke handle ut fra egeninteresse eller ut fra mulige konsekvenser av handlinger. Man gjør det som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd. Man vil bedrive det som kalles en *matching* eller bruke kulturelle normer i form av handlingsregler for å kople situasjoner og identiteter (March & Olsen, 1989, s. 23). Kontrasten mellom logikken om det kulturelt passende og en formålsrasjonell handling kan forklares ved å sammenlikne de ulike formene for handlingsrasjonalitet:

Foregripende, formålsrasjonell handling	Obligatorisk, rutinepreget handling
1. Hva er alternativene mine?	1. Hva slags situasjon er dette?
2. Hva er mine verdier?	2. Hvem er jeg?
3. Hvilken konsekvens har disse alternativene for mine verdier?	3. Hvor passende er de ulike handlingene for meg i denne situasjonen?
4. Velger det alternativet som medfører de beste konsekvensene.	4. Gjør det som er mest passende.

FIGUR 1: SAMMENLIKNING AV EN FORMÅLSRASJONELL OG EN RUTINEPREGET HANDLINGSLOGIKK (MARCH OG OLSEN, 1989, S.

Det som gjør noe til en passende handling, bygger på et kulturelt normativt og institusjonelt grunnlag som kan være vidt forskjellig, alt etter hvilket utviklingsforløp en organisasjonskultur har hatt, og hva som er etablert som dominerende uformelle verdier og normer. I Osloskolen kan det for eksempel være kulturelt passende å handle ut fra normer og

verdier bygd på likhet og trekk fra enhetsskolen, mens det i andre organisasjoner kan være passende å handle ut fra en rasjonell logikk og en mål-middel-orientering. Ut fra logikken om hva som er passende, vil det altså utkrystallisere seg systematiske, kulturelle holdninger og handlinger hos medlemmer i en offentlig organisasjon. Aktører vil for eksempel lære seg hva det vil si å være en god demokratisk politiker, en ansvarlig saksbehandler eller et godt medlem av en offentlig komité. De vil kunne klare å handle i situasjoner med stor kompleksitet fordi de har en grunnleggende kulturell basis som rettesnor, noe man får gjennom sosialiseringen til uformelle verdier og holdninger.

Selv om en godt utviklet organisasjonskultur i offentlige organisasjoner ofte kan være preget av konsistens i regler og identiteter, kan man heller ikke se bort fra at kompleksiteten i offentlig politikk og det offentlige apparatet fører til at det også er inkonsistente beslutninger og mangfold. Dette siste kan føre til at finnes konkurrerende definisjoner av hvilke holdninger og handlinger som er kulturelt passende. Innad i den politiske ledelsen i Oslo kommune kan for eksempel uformelle normer knyttet til vekst og vern, kostnadseffektivitet og rettsikkerhet, eller styring og autonomi, stå mot hverandre. Spenninger og ulikheter med organisasjonskulturer i andre organisasjoner kan også spille inn (Christensen mfl. 2009, ss. 55-56).

### **2.3.2 Betydningen av historiske røtter for kulturelle utviklingsveier**

Et sentralt resonnement i en del av faglitteraturen om organisasjonskultur er det som omhandler sti-avhengighet. Det går ut på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden. En offentlig organisasjon etableres i en bestemt tidsperiode og får "fødselsmerker" som kan være karakterisert av bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier, noe som vil prege den sterkt senere. Mye av det norske skoleverket er utformet i en tid da likhetstankegangen stod sterkt noe som har preget det norske skolesystemet fram til i dag (Telhaug, 2008).

Sti-avhengighet kan ha sine klare fordeler og ulemper. På den ene siden vil sti-avhengighet gi stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene i en offentlig organisasjon. Dette gjør det lettere for organisasjonsmedlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til, det vil si enklere å avgjøre hva som er passende atferd. Koplinger mellom kjente identiteter og situasjoner blir lettere, og man kan si at institusjonelle

handlingsregler i så måte kan fungere effektivt. Men denne historiske skjevheten medfører også at de institusjonelle trekkene gir organisasjonen og dens aktører manglende fleksibilitet. Dette kan være særlig problematisk hvis omgivelsene endrer seg raskt og det blir stort sprik mellom eksterne problemer og den indre kulturen (Christensen mfl. 2009, ss. 62-63).

Et alternativt syn til sti-avhengighet er en syklisk utvikling. I reformlitteraturen blir det for eksempel ofte hevdet at etter en periode med bestemte reformtrekk kommer det en periode med ganske motsatte trekk, som så igjen avløses av en periode med trekk fra den første perioden. Et eksempel kan være at de regionale trekkene som preget inntakssystemet i den videregående skolen i Oslo på slutten av 1980-tallet blir erstattet av trekk fra NPM- reformene gjennom innføringen av fritt skolevalg. Disse trekkene, karakterisert av effektivitet og valgfrihet avløses ti år etter av at man igjen innfører kombinasjonsmodellen, hvor man går tilbake til prinsippene om nærhet og likhet. Dette betegnes vekselvis som sykliske svingninger og som pendelbevegelser. Et alternativ til en slik syklisk forståelse er at de ulike kulturelle trekkene ikke erstatter hverandre, men supplerer hverandre i en lagdelt prosess hvor NPM- elementer kommer i tillegg til tradisjonelle enhetsskoletankegang, og at disse etter hvert smelter sammen med post-NPM-verdier til en mer hybrid og kompleks skolekultur (Christensen mfl., 2009, ss. 63-64).

## 2.4 Myteperspektivet

### 2.4.1 Hovedelementer

Den tredje og siste teoretiske tilnærmingen som skal anvendes i denne studien er et institusjonelt omgivelsesperspektiv, eller *myteperspektivet* slik det omtales av Christensen mfl.(2009). Dette perspektivet har som utgangspunkt at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. I åpne samfunn, som det norske, vil grupper i omgivelsene forsøke å skaffe seg innsyn i organisasjonens virksomhet og dermed påvirke den. Et resultat er at grensene mellom organisasjonen og omgivelsene kan bli uklare. Et annet resultat er at organisasjonens institusjonelle karakter over tid påvirkes av interaksjon med omgivelsene sine. Begrepet *institusjonaliserte omgivelser* kan bidra til å forklare hvordan forholdet mellom organisasjoner og deres omgivelser kan påvirke reformforsøk og forandringsprosesser som innføringen av fritt skolevalg. Begrepet peker på at omgivelsene ikke bare, og i blant ikke en



gang primært, er interessert i de tjenester og produkter en organisasjon skaper. I dette tilfellet vil ikke omgivelsene egentlig være interessert i selve undervisningen, det som skjer i klasserommet. Osloskolen vil derimot bli vurdert ut fra om den anvender strukturer, prosesser og ideologier som viktige grupper i omgivelsene oppfatter som rasjonelle, effektive, rimelige, rettferdige, naturlige og moderne (Brunsson & Olsen, 1990, s. 19). Slike vurderinger vil være spesielt viktige for organisasjoner sånn som for eksempel skoleverket, der det er vanskelig å vurdere kvaliteten på produktene og der sammenhengen mellom strukturer, prosesser og ideologier på den ene siden og produkter, som for eksempel undervisning på den andre siden er uklar (Meyer og Scott 1883; Thomas mfl., 1987; Brunsson & Olsen, 1990, s. 19).

Organisasjoner må altså forholde seg til ulike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør virksomheten mer effektiv. Mens kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over lang tid internt i organisasjonen, er myteperspektivet mer opptatt av verdier i omgivelsene og som er mer skiftende. De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles *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 mfl., 2009, ss. 75-76).

Ut fra dette perspektivet vil politiske og administrative ledere enten legge vekt på at ulike land eller offentlige organisasjoner innenfor disse, har de samme problemene og trenger de samme instrumentelle løsningene. Ledelsen kan for eksempel vise til hvordan land som gjør det bra på PISA-undersøkelsen er organisert. De kan også legge vekt på at bestemte organisasjonsmodeller er moderne og effektive, og at de dermed får en form for ideologisk eller idémessig dominans (Røvik 1998; Christensen mfl, 2006).

## 2.5 Teoretiske forventninger

Det instrumentelle og de to institusjonelle perspektivene danner grunnlag for nokså ulike sett av forventninger til både hva som kjennetegner de ulike inntaksmodellene og for den politiske prosessen som ligger til grunn for endringsvedtakene.

*Det instrumentelle perspektivet* legger altså vekt på hvordan formell struktur kan oppfattes som et verktøy for politisk ledelse og som noe som velges ut fra klare målsetninger. Forventningene ut fra en slik tilnærming tilsier at de strukturelle forskjellene mellom de ulike inntaksmodellene vil gjenspeile bevisste prioriteringer i forhold til hva politisk ledelse, og

andre innflytelsesrike aktører ønsker å oppnå. Fra en hierarkisk variant av dette perspektivet, vil man også kunne forvente at de partiene som til en hver tid har flertall i bystyret få gjennomslag for ønsket inntaksmodell. Men situasjonens kompleksitet gir også forventninger til at målsetningene med å innføre ordningene vil være uklare, inkonsistente og ustabile, og at beslutningsmyndighetene i Oslo kommune vil ha ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. Denne ufullstendige rasjonaliteten kan man forvente å kjenne igjen i utformingen av den formelle strukturen i de ulike inntakssystemene. Forventningene til ufullstendig rasjonalitet kan også knyttes opp mot forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. For å skape flertall i bystyret må man vanligvis skape allianser og koalisjoner med andre politiske partier, og fra en forhandlingsvariant kan man forvente at de ulike inntaksmodellene er et resultat av kompromissløsninger, preget av de ulike aktørenes målsetninger og prinsipper.

Forventningene fra *kulturperspektivet* er at de hensynene som ligger til grunn for en beslutning vil kunne knyttes opp mot prioriteringer inkorporert i den indre kulturen. Aktørene vil fra et slikt perspektiv handle ut fra historiske normer, verdier og hva som anses som passende. I utdanningssammenheng vil man forvente at skolen og byråkratiet rundt skolen vil være preget av *enhetskskoletankegangen* som har hatt stor betydning for utviklingen av det norske skolesystemet siden begynnelsen av forrige århundre (Telhaug, 2008). Ut fra et sti-perspektiv vil man derfor kunne forvente gnisninger og protester fra ansatte i skoleverket når man innfører et markedsrettet inntakssystem som fritt skolevalg. Sti-perspektivet kan også knyttes opp mot de ulike partiene, og forventningen er at de ulike partiene vil stemme på et inntakssystem med trekk som stemmer overens med partiets verdier og ideologi. Ut fra en syklisk variant av det kulturelle perspektivet vil man forvente at det ene inntakssystemet har avløst det andre som en reaksjon på de kulturelle trekkene som er blitt vektlagt ved de ulike inntaksmodellene. Alternativt kan man forvente at dagens inntakssystem er et resultat av en lagdelt prosess der de ulike kulturelle trekkene ved inntakssystemene supplerer hverandre i en mer hybrid og kompleks kultur med trekk fra begge modellene.

Valg av inntaksmodell har for oslopolitikere blitt et prestisjefyllt politisk tema, og fra et *myteperspektiv* kan man forvente at politikere søker legitimitet hos omgivelsene for de beslutningene som fattes. Inntaksmodellene som skal analyseres kan fra dette perspektivet forstås som rasjonaliserte myter, altså legitimerede oppskrifter på hvordan man bør utforme inntaksreglene for den videregående opplæringa i Oslo. Forventningene fra dette perspektivet er at trekkene ved fritt skolevalg kan knyttes opp mot NPM-reformene. Fra dette perspektivet

forventes det også at politikerne har brukt mye symbolikk i argumentasjonen. Denne symbolikken kan man forvente å finne spor av i trekkene ved modellene.

## 2.6 Forskningsdesign og metode

### 2.6.1 Valg av forskningsdesign og metode

Målsetningen og framgangsmåten for oppgaven gjør at denne oppgaven kan karakteriseres som en enkeltstående, teoretisk fortolkende casestudie. Jeg analyserer ulike inntakssystemer, men alltid innenfor samme subjekt, nemlig Oslo kommune. En casestudie skal her forstås som ”en dybdestudie av et enkelt eller fåtall *tilfeller* der man samtidig har en målsetning om å belyse aspekter ved et bredere sett av caser” (Gerring, 2007, s. 29).

Valget av casestudie som framgangsmåte henger sammen med at jeg ønsker finne ut av og forstå hva som ligger til grunn for det inntakssystemet vi har for den videregående skolen i Oslo i dag, og den valgte problemstillingen er rettet mot for det første å beskrive fenomenene og for det andre å teoretisk fortolke dem. Mine forventninger tilsier at de ulike inntaksmodellene er utformet forskjellig og at målsetningene og prinsippene som ligger til grunn for modellene er ulike. Hvordan disse forskjellene forstås ut fra de tre teoriene jeg har valgt, vil være neste steg i analysen. Videre forventer jeg at disse modellene er resultatet av en beslutningsprosess, hvis kontekst er svært kompleks. Sammenheng mellom konteksten og måten beslutningene har blitt fattet på, skal forklares ut fra de tre ulike teoretiske innfallsvinklene jeg har valgt. Med dette som utgangspunkt er jeg avhengig av et nyansert bilde av hele situasjonen, der det gis rom for å studere kompleksiteten i relasjonene og også trekke på de komplekse omgivelsene. Casestudie vil være et godt design for å oppnå denne typen overblikk fordi det gis rom for en viss fordypning både historisk, kulturelt og kontekstuell. Min studie oppfyller også det sett av kriterier som Robert K. Yin (2003) setter opp som relevante for bruk av denne type forskningsdesign. For det første mener Yin at hvis problemstillingen er formulert som et ”hvordan-” eller et ”hvorfor-spørsmål”, er sjansen stor for at casestudien er en hensiktsmessig forskningsstrategi. Casestudien egner seg også til dybdestudie av et fenomen som spenner seg over et visst tidsrom, og slike studier har som utgangspunkt et nåtidig fenomen hvor variablene er så mange at de ikke lar seg kontrollere én for én (Yin, 2003, s. 5).

Denne casen må også kunne sies å være *typisk* ettersom innføring av fritt skolevalg kan ses i sammenheng med liknende prosesser som konkurranseutsetting og fristilling.

Innføring av voucher-modeller i skolen er heller ikke noe enestående, og liknende ordninger er blitt innført både i Norge (Akershus), Skandinavia og mange andre land. Diskusjonen om å innføre liknende modeller i grunnskoler og videregående skoler er aktuell både i Bergen, Tromsø, Trondheim og har også vært diskutert i andre kommuner. Casen må også kunne sies å være *unik*. For det første er Oslo Norges eneste storby med de utfordringer og muligheter det byr på. For det andre er den stadige vekslingen mellom ulike inntakssystem fra 80-tallet og fram til i dag spesiell. Ved å studere en enkeltstående case over en lengre tidsperiode, vil jeg kunne observere endringer i kontekst, det vil si i de uavhengige variablene. Valg av tidspunkt og tidsintervaller i oppgaven da vil representere antakelser til når de forventede endringene vil inntreffe (Yin, 2003, s. 40).

Anvendelse av teori er en svært viktig del av det metodiske opplegget mitt, og teorien vil langt på vei legge føringer for utvelgelse og vektlegging av ulike forklaringsvariabler. Jeg benytter meg av en velkjent teknikk som kalles for *mønstermatching*. Logikken er at man sammenlikner et empirisk basert mønster med et forventet mønster (Yin, 2003, s. 116). Det forventete mønstret er bygget på de ulike teoriene jeg har valgt å forklare fenomenene med, og man kan på denne måten si at casen blir *teoretisk fortolket* ut fra de ulike teoretiske tilnærmingene. Den enkeltstående casen kan da anses som *kritisk* all den tid den blir brukt for å finne ut om noen av forklaringsfaktorene er mer relevante enn andre (Yin, 2003, s. 40). Jeg har valgt de tre teoriene fordi jeg tror disse tilnærmingene vil gi ulike forklaringer til både hva som kjennetegner de ulike inntakssystemene og prosessene disse inntakssystemene inngår i. Teoriene jeg har valgt er velkjente og mye anvendt. Ved å analysere inntaksmodellene og den politiske prosessen ut fra disse teoriene, bygger jeg dermed videre på eksisterende forskning.

## 2.6.2 Vurdering og valg av kilder

Metoden som ligger til grunn for denne oppgaven er først og fremst *dokumentanalyse*. Dokumentanalyse er en forskningsteknikk brukt for å kunne trekke etterprøvbare og valide slutninger fra tekst (eller annet meningsfylt materiale) til den sammenhengen de skal brukes i (Krippendorff, 2004, s. 18). For å kunne gi en deskriptiv beskrivelse av de ulike inntaksmodellene, har jeg i hovedsak brukt offentlige publikasjoner og dokumenter som lover, forskrifter, budsjetter, inntaksstatistikk, retningslinjer og politiske vedtak. Dagens inntakssystem blir også beskrevet på Utdanningsetatens hjemmesider. Disse kildene må anses som troverdige og etterprøvbare og vil gi ett sannferdig bilde av regelverket og av hvordan inntaket har vært organisert i ulike tidsrom.

Når det gjelder beskrivelsene av de politiske prosessene, får målformuleringer og argumentasjon slik den er gjengitt i innstillinger, vedtak og høringsuttalelser, en sentral plass. Denne tekstanalysen fordrer en mer kritisk tilnærming. En essensiell faktor ved dokumentanalyse er at kilden som brukes er *skapt* av noen (Krippendorff, 2004, s. 20). Et dokument kan derfor aldri betraktes som noe objektivt eller nøytralt. Derfor er det viktig at alle dokumentene jeg har anvendt i denne analysen blir vurdert ut fra den sammenhengen eller konteksten de er skrevet i. Ettersom valg av inntaksmodell er blitt et politisk spørsmål, er de sannsynlig at politikere og andre aktører som står bak dokumentene som analyseres, vil søke å gi en positiv framstilling av egen politikk. Her kan også *tidspunktet* for når offentlige dokumenter og møtene er avholdt være avgjørende for forståelsen av innhold, hendelser og argumentasjon. For eksempel vil det i forbindelse med valgkamper, i forbindelse med nasjonale reformer og før og etter Stortings- eller lokalvalg måtte stilles større krav til vurdering og bevissthet rundt kontekst.

Til grunn for analysen ligger også referater fra bystyremøter der valg av inntakssystem har blitt diskutert. Disse referatene gjengir ordrett det som har blitt sagt i bystyret. Selv om man ikke får med seg kroppsspråk, stemmebruk og mimikk, får man et godt inntrykk av hvordan ordvekslingen har foregått mellom politikerne. Referatene har gitt viktig utfyllende informasjon, særlig knyttet til hvilke begrunnelser som ligger til grunn for de ulike inntaksmodellene, men også til bedre forståelse for forhandlinger, koalisjoner og kompromisser mellom partene. Politikerne har også brukt mediene som arena for debatt. Her blir kronikker og debattinnlegg viktige informasjonskilder som også kan gi viktig utfyllende informasjon til den politiske forståelsen av situasjonen. Slike innlegg sier også noe om hva politikerne ønsker å profilere og framheve i den offentlige debatten.

Avisartikler og reportasjer er viktige kilder i studien, og nyhetssaker vil være med på å gi et utfyllende bilde av problematikken i Osloskolen, både i forbindelse med valgdekning og som kommentar til den politiske diskusjonen forøvrig. Journalister har en viktig rolle i forhold til å dokumentere virkeligheten. Men nyhetsmedier har også en viktig dagsordenfunksjon samtidig som de skal fungere som en vaktbikkje overfor politikere og myndigheter. I lys av denne rollen, kan journalister i stor grad være med på å påvirke den politiske agendaen. Man må derfor alltid trå varsomt ved bruk av massemedier som kilder, og journalistenes og medieaktørenes mulige agenda og politiske tilbøyelighet må tas i betraktning (Bryman, 2008, s. 525).

I den aktuelle perioden har Oslo kommune bestilt tre evalueringer av ulike inntaksmodeller for den videregående studiespesialiserte skolen. Den første het ”*Adresse eller*

*karakter?*” og ble gjennomført av FAFO på bestilling fra skolesjefen høsten 1994, og er en spørreundersøkelse blant elever på grunnkurs i allmenne eller økonomisk/administrative fag ved Oslos videregående skoler (Hagen K. , 1995). Den andre, ”*Ny inntaksordning i videregående skoler i Oslo*”, er en utredning gjennomført av ansatte i Utdanningsetaten i 2004, der tre ulike inntaksmodeller blir vurdert opp mot hverandre (Byrådsak 261/04). Den tredje evalueringen har fått navnet ”*Alle får, men hvem får hva?*” og er en evaluering gjennomført av NIFU-STEP i 2007, basert på søkertall og en spørreundersøkelse blant elever i Osloskolen (Lødding & Helland, 2007). Disse tre evalueringer blir brukt som kilder på to ulike måter. For de første vil de være viktige sekundærkilder for å utdype og forstå den formelle strukturen i de ulike inntaksmodellene. For det andre brukes disse utredningene aktivt av de ulike aktørene for å underbygge egen politikk, og i denne sammenhengen vil jeg bruke rapportene som primærkilder i forhold til hvilke vurderinger som der blir gjort av de ulike inntaksmodellene.

Det er ulike utfordringer knyttet til å bruke de tre evalueringene som kilder. For det første må man ta hensyn til metodologiske problemer med effektmålingene. Et hovedproblem ved måling av resultater og effekter er problemet med å *identifisere* og *avgrense* effektene av én enkel reform, eller som i dette tilfellet, av én innføring av inntakssystem i rekken av flere endringer. Sosiale systemer vil normalt ikke være stabile, men under kontinuerlig forandring av indre og ytre forhold utover dem som skyldes de organisasjonsendringene eller reformene som studeres. Det er derfor vanskelig å få grep om det *kontrafaktiske*, det vil si hva som ville ha skjedd dersom man ikke hadde endret inntakssystemet. Særlig vanskelig blir det å isolere inntaksordningen i perioder hvor det pågår omfattende endringer og mange andre reformer. For andre må det tas hensyn til *uavhengighet*. For å få pålitelige resultatmålinger er det behov for at de som evaluerer, er uavhengige av de som evalueres (Christensen mfl., 2009, s. 182). Utredningen som er utarbeidet av Utdanningsetatens egne folk må behandles med særlig varsomhet, spesielt ettersom konklusjonene er så entydig *for* den ene av de to ordningene. Ekstra varsom må jeg være i dette tilfellet ettersom rapportens konklusjoner stemmer overens med utdanningsdirektørens og skolebyrådens utspill i mediene. Begge de to andre evalueringene er utarbeidet av uavhengige forskningsstiftelser, selv om man kan notere seg at FAFO tradisjonelt har hatt nære bånd til fagbevegelsen. Begge disse rapportene må leses i lys av at de er utført på bestilling av Oslo kommune, og *kriteriene og målsetningene* for evalueringene er utarbeidet av oppdragsgiver. Det er også viktig å ta hensyn til *tidsaspektet*

for når disse evalueringene ble gjennomført. NIFU-STEP-rapporten er for eksempel gjennomført bare to år etter inntaksordningen den skal evaluere, trådte i kraft.

Jeg mener at jeg samlet sett har valgt kilder som vil fungere godt som grunnlag for å analysere den politiske debatten og prosessene som har ført til ulike inntakssystemer for den videregående opplæringen i Oslo kommune. En stor del av denne studien går imidlertid ut på å tolke hva de ulike aktørene har ment og tenkt i ulike situasjoner. Ved å intervju de ulike aktørene ville jeg kanskje fått en mer sannferdig framstilling av intensjoner, handlinger og argumentasjon. Men ettersom uttalelsene og argumentasjonen i vedtak og innstillinger i stor grad stemmer overens med referatene fra bystyret og uttalelser i mediene, vurderer jeg kildene som troverdige. Det er stor sannsynlighet for at den informasjonen jeg ville tilegnet meg gjennom informantintervjuer, bare ville fungert som en bekreftelse på det jeg allerede har funnet ut gjennom dokumentene. Gitt den tiden og de ressursene jeg har hatt til å gjennomføre denne studien, har jeg derfor valgt å utelukke intervju som supplerende metode.

Det kan være metodisk problematisk at jeg er ansatt som lærer ved en videregående skole i Oslo, der jeg også sitter i styret i Utdanningsforbundet. For det første sitter jeg på en del a-priori kunnskap som ikke kan vurderes som funn i denne casen. Gitt min bakgrunn kan det også være vanskelig å skille hva som egentlig er funn, og hva som er basert på egne erfaringer som ansatt i Osloskolen. For det andre kan jeg ses som en berørt part og min posisjon og erfaring kan ha innvirkning på de ulike vurderingene og slutningene jeg trekker i analysen. Det er ikke til å stikke under en stol at jeg er kritisk til de store forskjellene i elevmassen på de enkelte videregående skolene, og dette er også utgangspunktet for at jeg ønsker å skrive denne oppgaven. For å belyse problemstillingen min, har jeg også valgt teori fra en statsvitenskapelig tradisjon som har stilt seg kritisk til reformer som nedtoner forskjellene mellom privat og offentlig sektor, slik innføringen av fritt skolevalg er med på å gjøre. I analysen må jeg derfor være ekstra påpasselig når det skal trekkes sammenhenger, slik at konklusjonene mine ikke blir tendensiøse. På den annen side kan den forkunnskapen jeg har ses på som en styrke. Kunnskap og erfaring fra Osloskolen gjør det enklere for meg å kjenne igjen mange av prosessene som skal analyseres i denne studien. I tillegg vet jeg kanskje litt mer om hvor skoen trykker. Min pedagogiske bakgrunn vil også være med på å gi studien en bredere faglig tilnærming.

### 2.6.3 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om påliteligheten av kildene og hvordan de utvalgte kildene er blitt brukt. Her er det vesentlig at leserne blir informert om hvordan studien er gjennomført og hvilke kilder de ulike funnene er basert på. Studien skal være etterprøvable, det vil si at andre i teorien skal kunne gjennomføre den samme studien med den samme casen, de samme metodene og ideelt sett også komme fram til de samme funnene og konklusjonene (Yin, 2003, s. 37). Her har dokumentanalyse sin styrke som metode fordi det er relativt enkelt for andre å gå tilbake til de opprinnelige dokumentene og vurdere min tolkning ut fra disse tekstene. Desto viktigere blir det at jeg gjør rede for alle fasene i studien, slik at leseren til en hver tid forstår hvordan jeg har gått frem. Reliabiliteten sikres ved hjelp av nøyaktig kildebruk, forståelige henvisninger, beskrivelser av ulike typer kilder og beskrivelse av i hvilken kontekst kildene har oppstått. Reliabiliteten sikres også ved å redegjøre for den empirien eller teorien som ligger til grunn de påstandene og slutningene jeg trekker i analysen.

Validitet handler om å kvalitetssikre sine egne valg og handlinger, og er knyttet til sikkerheten i de slutningene man trekker og om man faktisk svarer på det man har satt seg som mål å svare på. I denne oppgaven er det relevant å snakke om *indre validitet*, *begrepsvaliditet* og *ytre validitet*. Begrepsvaliditet handler om hvordan man operasjonaliserer og måler de konseptene eller fenomenene man studerer (Yin, 2003, s. 34). Skal man sikre denne typen validitet, må det man måler faktisk gjenspeile det fenomenet man er ute etter å si noe om. Casestudier gir forskeren mulighet til å oppnå høy begrepsvaliditet, eller å identifisere og måle de indikatorene som best representerer det teoretiske konseptet som forskeren har som hensikt å måle (George & Bennett, 2005, s. 19). Mange av variablene i denne studien som f. eks. *enhetsskoletankegang*, *markedsretting*, *begrenset rasjonalitet* og *minoritetsbakgrunn* vil være notorisk vanskelig å måle. Dette er abstrakte begreper som skal brukes til å beskrive sammenhenger mellom fenomenene jeg analyserer. Spesielt vanskelig kan det være når man skal beskrive elevmassen. I kildene mine benyttes begreper som *minoritetsbakgrunn*, *svake elever* og *ressurssterke elever*. For å sikre begrepsvaliditeten må jeg derfor utlede ”kontekstualiserte sammenlikninger fra tilsvarende fenomener fra andre kontekster eller sammenhenger” (George & Bennett, 2005, s. 19). Noen av begrepene som brukes i analysen blir definert og forklart i oppgavens teoridel. Begreper som omhandler kontekstuelle sammenhenger blir i stor grad beskrevet i kapittel 3. Det er selvfølgelig vanskelig om ikke umulig å skulle definere og gjøre rede for absolutt alle begreper som blir anvendt i studien, her mener jeg likevel at metoden og designet er med på å sikre



begrepsvaliditeten fordi jeg får muligheten til å gi nyanserte beskrivelser av definisjoner og sammenhenger.

Intern validitet omhandler den kausale relasjonen mellom uavhengige og avhengige variabler (Yin, 2003, s. 36). I denne oppgaven beskriver jeg ulike modeller og beslutninger, men jeg forsøker også å si noe om hva som har forårsaket eller ført til at individene har handlet slik de har gjort. I denne sammenhengen har jeg vurdert et sett med variabler som jeg mener vil ha innvirkning i den komplekse situasjon beslutningstakerne befinner seg i. Spørsmålet knyttet til intern validitet blir med hvor stor grad av sikkerhet kan jeg si at det er en årsakssammenheng mellom de uavhengige og de avhengige variablene jeg har valgt ut. Det ligger i dokumentanalysens natur at det ikke finnes direkte avlesbare beviser for de slutninger man gjør ut fra kilder som er skapt av andre (Krippendorff, 2004, s. 39). Analysen er dessuten basert på hendelser og situasjoner jeg ikke har deltatt i selv, og validering i begrepets strengeste forstand vil i denne sammenhengen derfor være vanskelig, om ikke umulig. Ettersom studien i aller høyeste grad er basert på tolkning, øker dette nødvendigheten av teknikker som forsterker sannsynligheten for samsvar mellom virkeligheten og mine egne tolkninger. Mønstermatchingen som blir anvendt i denne oppgaven, vil i følge Yin kunne være en slik teknikk. Logikken bak mønstermatching som nevnt ut på at man sammenlikner et empirisk fundert "mønster" med et eller flere forventede "mønstre". Dersom mønstrene sammenfaller, kan resultatet være med på å styrke den interne validiteten (Yin, 2003, s. 116). I mitt tilfelle har jeg en rekke forventninger fra de tre ulike teoretiske perspektivene som jeg skal sammenlikne med informasjonen fra dokumentanalysen. Fra et instrumentelt perspektiv vil jeg for eksempel forvente, ut fra forestillingen om begrenset rasjonalitet, at forholdet mellom målsetningene hos aktørene og utformingen av de ulike inntaksmodellene ikke er konsistent. Dersom dette samsvarer med mine empiriske funn fra dokumentanalysen, vil dette styrke den interne validiteten. Fra et kulturelt perspektiv vil jeg da for eksempel ha forventninger om at den begrensede rasjonaliteten i inntaksmodellene er et resultat av kompromisser inngått mellom aktører med ulike kulturelt nedfelte prioriteringer. Jeg vil da kunne dra nytte av å sette mønstrene opp mot alternative teoretiske tilnærminger (Yin, 2003, s. 117). Videre vil også tidsaspektet i casestudien være med på sikre den interne validiteten ettersom beslutningsprosessene gjentar seg. Ved å sammenlikne de ulike beslutningsprosessene i perioden med hverandre vil jeg få styrke den indre validiteten, ettersom dette er med på å gi meg flere sammenliknbare observasjoner som jeg kan trekke slutninger ut fra. Til en viss grad vil jeg også kunne sammenlikne min case med resultater fra andre casestudier. Intern validitet vil også sikres gjennom variert og sikker kildebruk.

Ekstern validitet handler om i hvilken grad man kan generalisere funnene man gjør til en større sammenheng enn den casen man har studert (Yin, 2003, s. 37). På generell basis er det

vanskelig å generalisere ut fra casestudier. Denne oppgaven er en teoretisk fortolkende studie, der fokuset ligger på hvordan de utvalgte teoriene kan brukes til å forstå de empiriske funnene. Hvis jeg overhodet skulle kunne overføre funnene i denne oppgaven over på et annet tilfelle, måtte det være ved innføringen av en tilsvarende ordning på et liknende forvaltningsområde i Norge. Den eksterne validiteten er nok ikke denne oppgavens største styrke, noe jeg heller ikke anser som et avgjørende suksesskriterium gitt oppgavens problemstilling.

# 3. Kontekst

## 3.1 Innledning

Konteksten spiller en viktig rolle for å forstå hvordan organisasjoner i offentlig sektor fungerer i praksis og for hvordan de endres (Christensen mfl., 2009, s. 195). Perspektivene som er lagt til grunn for denne oppgaven, legger forskjellig vekt på ulike sider ved kontekstens betydning. Et instrumentelt perspektiv understreker betydningen av de politiske styringssignalene og den profesjonelle kunnskapen som ligger til grunn. Fra et instrumentelt perspektiv vil det være interessant å belyse den formelle strukturen Osloskolen befinner seg i. Hvem har beslutningsmyndighet og hvordan er rollene fordelt i det kommunalpolitiske systemet? De organisatoriske inntakssystemene som er gjenstand for oppgavens analyse, har som målsetning å endre på sammensetningen av elevmassen i den videregående skolen. Fra et instrumentelt perspektiv blir det i kontekstuell sammenheng aktuelt å definere hva som kjennetegner elevmassen, som her kan ses som en del av de tekniske omgivelsene. Kulturperspektivet retter fokus mot den interne konteksten slik den er nedfelt i tradisjoner og organisasjonskulturer. Her blir den historiske og ideologiske forankringen i skolen, og de som har beslutningsmakt over skolen som institusjon aktuell. Myteperspektivet understreker betydningen av de eksterne, institusjonaliserte omgivelsene som organisasjonen fungerer i forhold til. Her vil jeg trekke inn både nasjonale og internasjonale premissaktører.

## 3.2 Ulike modeller for seleksjon og søkning

Jeg skal her gjøre rede hva som kjennetegner de ulike modellene for seleksjon og søkning til ulike skoler. Først vil jeg beskrive inntaksordningen slik den praktiseres i dag som fritt skolevalg. Deretter vil jeg gjøre rede for to ulike kombinasjonsmodeller som delvis har vært basert på elevenes geografiske nærhet til skolene. De to kombinasjonsmodellene har vært ulikt organisert, men det har vært store likhetstrekk ved argumentasjonen og prinsippene bak de to inntakssystemene.

### 3.2.1 Dagens inntakssystem – fritt skolevalg

I 2008 gjeninnførte det borgerlige byrådet for tredje gang et inntakssystem som de kaller for *fritt skolevalg*. Ordningen innebærer at elevene bosatt i Oslo kommune kan velge hvilken videregående skole de ønsker å gå på, og at karakterene fra grunnskolen skal være det eneste grunnlag for rangering av søkerne. Hensikten med ordningen er å sikre elevenes valgmuligheter, og forhindre at den utdanningen man mottar på videregående nivå skal være bestemt av foreldrenes bosted (Byrådssak 121/08). Tilhengerne av fritt skolevalg hevder dessuten at skolen får incentiver til faglig fornyelse og forbedring, samt at det blir mulig for de enkelte skolene å utarbeide spesielle tilbud og linjer (Hansen, 2005, s. 5). Tilhengerne mener også at en slik ordning vil øke motivasjonen for å gjøre en god innsats på ungdomsskolen for å komme inne på sitt førstevalg (Komitesak 61/08). Målsetningen med fritt skolevalg oppsummeres av byrådet i fire formuleringer:

- 1) Alle elever skal få mulighet til å realisere sine evner uansett bosted og sosial bakgrunn
- 2) Skolene vil anstrenge seg ytterligere for å fornye seg og tiltrekke seg søkere
- 3) Ordningen vil bidra til å utjevne forskjeller og motvirke segregering
- 4) Mulighet for ungdom å bryte opp med etablerte strukturer og møte elever fra andre steder i byen (Byrådssak 121/08).

Elevene i Oslo kan velge mellom 23 videregående skoler, hvorav 20 tilbyr studiespesialisering. Når elevene søker, må de sette opp tre ulike utdanningsprogram i prioritert rekkefølge. Dersom elevene ikke klarer å konkurrere seg inn på noen av de ønskede skolene, vil de få tilbud om en plass de ikke har søkt (Oslo kommune, 2012). I 2011 hadde kommunen 14911 elever i videregående opplæring (Utdanningsetaten, 2012). I perioden fra 2011 til 2022 er det forventet at det vil være behov for om lag 3 400 nye elevplasser i videregående skole, og flere utbyggingsprosjekter er vedtatt for perioden (Oslo kommune, 2011). I praksis skal det altså være plass til alle elevene som ønsker å gå på videregående skole, noe de også har krav på i følge opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 1998). Men konkurransen mellom skolene er hard, og forskjellene i inntakspoeng antall søkere er stor mellom de ulike skolene, spesielt på studiespesialisering. På fem av skolene kunne du i 2011 komme inn på førsteinntaket med under karakteren 3 i snitt fra ungdomsskolen. På de mest populære skolene ligger snittet opp mot karakteren 5. I praksis er det en oversøkning til de populære skolene mens man får en undersøkning til de mindre populære skolene. Skolene

med lavt snitt har også høyest andel elever med minoritetsbakgrunn. På noen skoler er det opp mot 100 prosent elever med minoritetsbakgrunn på studiespesialisering (Faust & Lauritzen, 2002). Disse skolene finner vi på østkanten i Oslo, hvor også andel i befolkningen med innvandrerbakgrunn er høyest.

1. januar 2005 ble det innført et nytt finansieringssystem for de videregående skolene basert på prinsippet om “pengene følger eleven” (Kommitesak 92/2004). I praksis betyr dette at det følger en hvis pengesum med hver elev. I 2012 vil en videregående skole i Oslo motta 64 426 kroner for hver elev de tar inn på studiespesialiserende program (Utdanningsetaten, 2012). For elever på yrkesfag er denne summen høyere. Budsjettet justeres deretter etter elevtelling per 1. oktober og 1. mai inneværende år (Kommitesak 92/2004). Dette er ment å fungere som et incentiv på skolene for å få elevene til å fullføre og bestå. Dersom en elev dropper ut i løpet av skoleåret, får dette dermed innvirkning på skolens budsjetter (Byrådsak 247/2004).

Oversikten over inntakstallene (Tabell 3.1) ligger lett tilgjengelig på Oslo kommunes hjemmesider, det samme gjør standpunkt- og eksamenskarakterer for alle skolene i Norge (Utdanningsdirektoratet, 2012). I tillegg kan elever og foreldre lese mer om den enkelte skole på dere hjemmesider. Skolene arrangerer også åpen dag, hvor interesserte kan få informasjon om utdanningstilbudene. Det finnes ikke noe regelverk for hvordan den enkelte skole skal kommunisere med potensielle søkere. Det er opp til den enkelte rektor hvor mye av skolebudsjettet som eventuelt skal gå til markedsføring. Her er det svært forskjellig praksis mellom skolene. Noen skoler bruker mye tid og ressurser på PR og reklame (A-magasinet, 2012). Én skole har ansatt en “omdømmearbeidsgiver” (Bjørnholt vgs, 2011) mens andre skoler ikke synes å prioritere omdømmearbeidet i like stor grad.

I tillegg til de 23 kommunalt drevne videregående skolene, er det i alt 15 private videregående skoler i Oslo som alle har rett til statstilskudd. Sju av disse tilbyr studiespesialisering. Disse skolene er godkjent etter privatskoleloven og tilbyr opplæring etter offentlige læreplaner eller etter læreplaner som Utdanningsdirektoratet har vurdert som jevn god med disse (Oslo kommune, 2011). På de private skolene må elevene betale en egenandel. Som eksempel koster det mellom 9 500 og 13 500 per år for en skoleplass ved Akademiet (Akademiet, 2012). Inntakspoengene fra de private skolene blir ikke lagt ut på Oslo kommunes hjemmesider.

	Skole/Kurs	Stud.spes. (uten formgivingsfag)	Stud.spes. m/formgiving	Stud.spes. privatistklasse	Musikk, dans og drama	Idrettsfag	Naturbruk	Design og håndverk	Helse- og sosialfag	Restaurant- og matfag	Elektrofag	Teknikk og industriell produksjon	Bygg- og anleggsteknikk	Service og samferdsel	Medier og kommunikasjon
3003	Berg	31,30													
3009	Elvebakken	47,10	48,10	39,40				40,00			38,00				42,50
3011	Fyrstikkalléen	43,50													40,60
3012	Fagerborg	27,30			*										
3018	Foss	44,40			*										
3024	Hartvig Nissen	35,30			*										
3027	Hellerud	27,60											28,50		33,80
3030	Holtet							31,40	22,30						
3033	Lambertseter	44,10				40,60									
3036	Bjerke	39,30				38,20									37,50
3039	Manglerud	26,90	33,50		*										
3042	Nordstrand	36,90													
3043	Nydalen	43,80							36,00						27,60
3045	Oslo handelsgym.	45,00													26,00
3048	Oslo katedralskole	47,50													
3052	Etterstad									27,30	32,00	27,30			26,07
3057	Persbråten	28,80				32,70									
3063	Sofienberg								25,30						
3066	Sogn						28,80	26,90	22,20		30,00	25,60	21,00		
3069	Stovner	34,40							26,00			29,40	25,30		
3070	Bjørnholt	30,00			*						32,00		25,00		35,00
3072	Ullern	45,60													41,90
3075	Ulsrud	27,10				34,00			25,00						

\* Til Vg1 musikk, dans og drama tas 50 % av elevene inn etter kombinasjon av ferdighet og karakterer. Derfor ingen nedre poenggrense.

Merknader:

Nedre poenggrense for inntak er lik poengsummen til den sist inntatte søkeren og viser ikke karaktergjennomsnittet blant elevene

Nedre poenggrense for inntak er avhengig av forholdet mellom antall søkere og antall plasser og kan derfor forandre seg fra år til år

TABELL 1: NEDRE POENGGRENSE FOR INNTAK TIL VIDEREGÅENDE TRINN 1 (VG1) FOR UNGDOM MED OPPLÆRINGSRETT, SKOLEÅRET 2011/2012, 1. INNTAKSRUNDE (KILDE: OSLO KOMMUNE).

### 3.2.2 Kombinasjonsmodell basert på karakterpoeng og regiontilhørighet

I to perioder har Oslo hatt inntakssystemer for den studiespesialiserte videregående opplæringa som delvis har vært basert på elevenes geografiske nærhet til skolene. De to modellene har vært organisert på ulike måter, men argumentasjonen og prinsippene bak de to inntakssystemene er den samme. Hovedargumentasjonen for å tilføre inntakssystemet et geografisk innslag har blitt fremmet av SV, AP, Rødt og KrF, og har gått ut på å forhindre at det ble utviklet “A”- og “B”-skoler, med hensyn til elevenes evner og prestasjoner. Det ble argumentert med at “B”-skolene gjennom det frie skolevalget ville komme inn i en uheldig spiral fordi de i stadig mindre grad ville makte å tiltrekke seg elever med gode skoleprestasjoner. Det ble dessuten hevdet at det frie skolevalget i liten grad ville ivareta “friheten” til mindre skoleflinke elever som ville risikere å måtte gå på skoler langt unna bostedet sitt (Hansen, 2005, s. 5).

Bystyret innførte en geografisk variant av inntakssystemet for den videregående studiespesialiserte opplæringa i Oslo skoleåret 1992/93. Vedtaket medførte at de videregående skolene i Oslo ble delt inn i seks regioner med tilhørende avgiverskoler/grunnskoler. Sentrumsregionen var inndelt med fem skoler mens de andre regionene hadde to eller tre videregående skoler i sin region (Byrådsak 15/92). Alle primærskolere som hadde høy nok poengsum til å komme inn på grunnkurs allmenne fag, fikk 200 ekstrapoeng dersom de søkte skole i sin egen region, og fikk på denne måten et fortrinn i forhold til søkere utenfra regionen. (Sveaas Huglen, 2009, s. 12). Den proporsjonalt skjeve fordelingen av avgiverskoler i forhold til mottakerskoler kan forklares med at det var stor forskjell i beregnet søkning fra de ulike skolene. I Region Vest hadde man en beregnet søkning til allmenne fag på 85 prosent, mens man i Region Nord-Øst bare regnet med at 35 prosent av elevene som gikk ut av ungdomsskolen ville søke seg til allmennfaglige videregående skole (Byrådsak 15/92). Målet med å innføre ordningen er formulert slik:

”Byrådet vil med denne endringen motvirke tendensen til en inndeling av skolene i A- og B-skoler hvor elevene er sortert etter karakterer fra grunnskolen. De nye inntaksreglene sikrer også at elevene slipper lange reiseveier hvis de ønsker å gå på en skole i nærmiljøet” (Byrådsak 15/92).

REGION	AVGIVERSKOLER (ungdomsskoler)	MOTTAKERSKOLER (videregående skoler)
<b>Region 1: Sentrum</b>	Marienlyst, Majorstua, Ila, Uranienborg, Ruseløkka, Hersleb, Vålerengen, Kampen, Bjølsen	Fagerborg, Foss, Oslo Katedralskole, Hartvig Nissen, Oslo Handelsgymnasium
<b>Region 2: Nord</b>	Kjelsås, Grefsen, Tåsen, Årvoll	Berg, Grefsen
<b>Region 3: Nord-Øst</b>	Linderud, Veitvet, Rødvet, Nordtvet, Ammerud, Bjøråsen, Rommen, Tokerud, Haugenstua, Stasjonsfjellet, Haugen, Gran, Sinsen	Bredtvet, Stovner
<b>Region 4: Vest</b>	Midtstuen, Ris, Øraker, Bjørnsletta, Hovseter	Persbråten, Ullern
<b>Region 5: Sør-Øst</b>	Hovin, Ellingsrud, Lindeberg, Haugerud, Godlia/Trasop, Oppsal, Høyenhall, Bøler, Abildsø, Rustad	Hellerud, Manglerud, Ulsrud
<b>Region 6: Sør</b>	Brannfjell, Lambertseter, Nordseter, Lofsrud, Hauketo, Holmlia	Lambertseter, Nordstrand

TABELL 2:OVERSIKT OVER REGIONINDELINGEN SOM GJALDT FRA OM MED INNTAKET I 1992 TIL OG MED INNTAKET FOR 1997. ELEVER SOM SØKTE TIL EGEN REGION FIKK 200 EKSTRA SØKERPOENG (BASERT PÅ BYRÅDSAK 15/92)

Etter en periode med fritt skolevalg, ble det i 2004 igjen innført et inntakssystem med geografisk innslag. Denne gangen besluttet bystyret å innføre en modell som var basert femti prosent på karakter og femti prosent på geografi. Byen ble nå delt inn i fire regioner var basert på at søkere fra egen bostedsregion ble gitt fortrinn til halvparten av plassene ved de videregående skolene i regionen. Denne ordningen kan kalles *kombinasjonsmodell* ettersom både karakterer og bosted skulle telle. Ordningen var et resultat av at bystyret hadde bedt byrådet om å innføre et *friere* skolevalg i Oslo. Flertallet i bystyret mente at de nye inntaksreglene var det alternativet som best ville ivareta følgende målsetninger:

- 1) at flere elever fikk sikret sitt reelle ønske om skolevalg
- 2) at flere elever fikk muligheter til å gå på skole i nærmiljøet dersom de ønsker det
- 3) at sammensetningen av elevmassen ble mer heterogen<sup>1</sup> (Byrådsak 261/04).

<sup>1</sup> Heterogenitet skulle i denne sammenhengen blitt vurdert ut fra elevenes morsmål og bredden av elevenes karakterpoeng ved den enkelte skole (Byråden for barn og utdanning, 2004).



Reglene for inntak til utdanningsprogrammer fremgikk av opplæringsloven med forskrifter, som slo fast at søkere har rett til inntak på ett av tre alternative utdanningsprogram på videregående trinn 1 (Vg1) som de har søkt på (Kunnskapsdepartementet, 1998). Fordeling av søkere til de ulike skolene i Oslo skjedde med en kombinasjon av inntak på grunnlag av karakterpoeng og regiontilhørighet. Sistnevnte ble bestemt ut fra søkerens avgiverskole, og fortrinn til skoler i egen region gjaldt kun for søkere med ungdomsrett i Oslo. Inntaksordning kombinerte altså hensyn til bosted, eller mer presist hvilken ungdomsskole søkeren gikk ut av, og hensyn til skoleprestasjoner.

Fordelingen av søkere til skoler skulle skje i to omganger og beskrives slik:

- Først fordeles 50 prosent av plassene ved hver skole til søkere fra egen region som har ført opp skolen på søknaden
- Deretter fordeles øvrige plasser til søkere fra hele byen etter prinsippene for fritt skolevalg, det vil si byomfattende karakterbasert inntak
- Dersom det er flere søkere fra egen region enn antall plasser til fordeling etter fortrinn i egen region, rangeres søkerne med fortrinn på grunnlag av karakterpoeng. Søkere med høyest poengsum skulle tas inn først
- Søkere som ikke kommer inn på regionkvoten, konkurrerer om de resterende 50 prosentene av plassene etter prinsippene for fritt skolevalg
- Dersom det var ledige plasser på regionkvoten etter at alle søkere med fortrinn i regionen har fått plass, fordeles de til søkere fra byen for øvrig, etter prinsippene for fritt skolevalg, det vil si byomfattende karakterbasert inntak (Byrådsak 261/04).

Fortrinnet til skoler i egen region gjaldt i begge inntaksrundene. Søkere som ikke hadde høy nok poengsum til å komme inn på ønsket skole, ble videresøkt til en skole som tilbød kurset. Videresøking ble først forsøkt til skoler i søkerens egen region. Dersom det ikke var ledige plasser i egen region, ble søkere som ikke kommer inn på ønsket skole videresøkt til en skole i en annen region (Lødding & Helland, 2007 og Byrådsak 261/04).

REGION	AVGIVERSKOLER (ungdomsskoler)	MOTTAKERSKOLER (videregående skoler)
<b>Region 1: Sentrum</b>	Bjølser, Hersleb, Ila, Jordal, Majorstua, Marienlyst, Rusløkka, Sagene (fra 2006), Uranienborg	Elvebakken (fra 2006), Fagerborg, Foss, Hartvig Nissen, Oslo handelsgymnasium, Oslo katedralskole
<b>Region 2: Vest</b>	Bjørnsletta, Hovseter, Midtstuen, Nordberg, Ris, Øraker	Berg, Persbråten, Ullern
<b>Region 3: Nord-øst</b>	Apaløkka, Bjøråsen, Engebråten, Gran, Groruddalen, Haugen, Haugenstua, Linderud, Rommen, Sinsen, Stasjonsfjellet, Tokerud, Veitvet, Årvoll	Bredtvet, Grefsen, Stovner
<b>Region 4: Sør-øst</b>	Abildsø, Bjørnholt, Brannfjell, Bøler, Ellingsrud, Haugerud, Hauketo, Holmlia, Hovin, Høyenhall, Karlsrud, Kastellet (fra 2006), Lambertseter, Lindeberg, Lofsrud, Nordseter, Oppsal, Skullerud, Skøyenåsen	Hellerud, Lambertseter, Manglerud, Nordstrand, Bjørnholt (fra 2006, tidl. Søndre Nordstrand/Peer Gynt), Ulsrud

TABELL 3: OVERSIKT OVER REGIONER, AVGIVERSKOLER OG MOTTAKSKOLER FOR KOMBINASJONSMODELLEN SOM GJALDT FRA OG MED INNTAKET I 2005 TIL OG MED INNTAKET I 2008. SØKERE FRA EGEN BOSTEDSREGION BLE GITT FORTRINN TIL HALVPARTEN AV PLASSENE VED DE VIDEREGÅENDE SKOLENE I REGIONEN (LØDDING & HELLAND, 2007).

## 3.3 Kommunal kontekst - Hva er spesielt med Oslo?

### 3.3.1 Innledning

I denne studien er det relevant å presentere tre hovedfaktorer som skiller Oslo kommune fra andre norske kommuner. For det første er Oslo er den eneste kommunen i Norge som også er et fylke. Dette medfører at Oslo kommune på samme tid er kommunal og fylkeskommunale administrasjon. På utdanningsfeltet innebærer dette blant annet at Oslo kommune både er ansvarlig for grunntutdanningen og den videregående utdanningen, som i resten av landet er fylkesadministrert. For det andre har Oslo kommune en parlamentarisk styringsmodell med et byråd som er avhengig av bystyrets tillit. Dette til forskjell fra de fleste andre norske

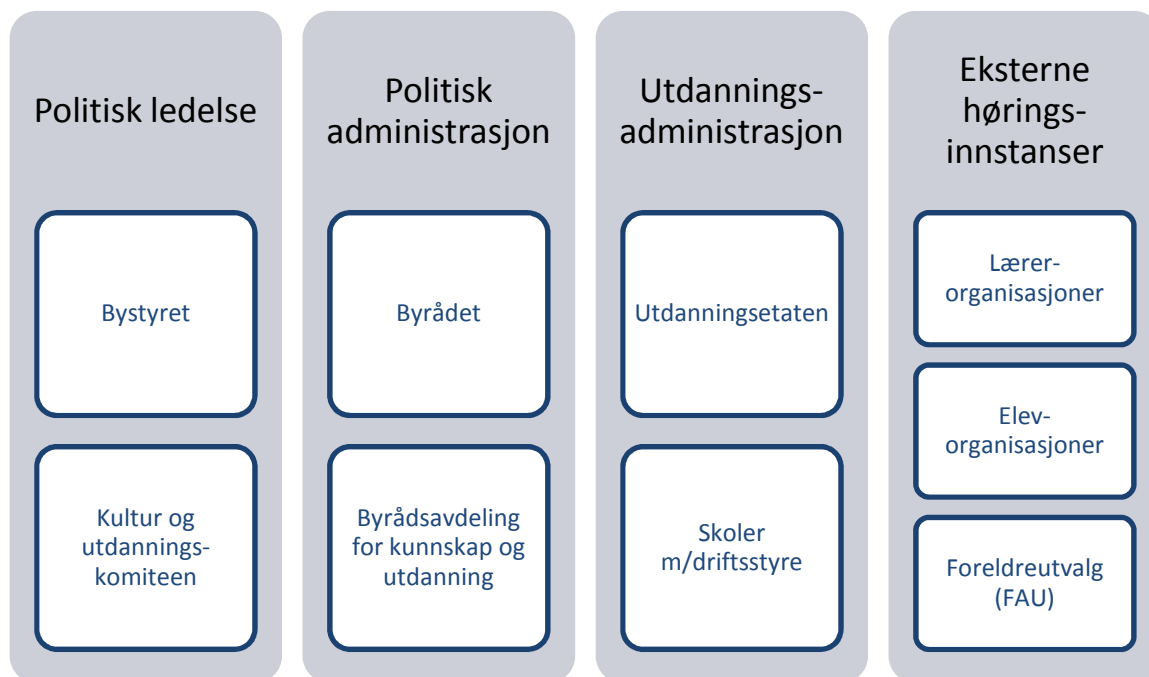
kommuner, som ledes på tradisjonell måte med et formannskap. For det tredje er andelen elever med innvandrerbakgrunn betydelig høyere i Oslo enn i landet for øvrig. Det er disse kontekstuelle faktorene som skal belyses i dette kapitlet.

### **3.3.2 Styring av Osloskolen**

Bystyret er kommunens øverste styringsorgan siden 1986. Det er Oslos parlament og består av 59 representanter valgt gjennom kommunevalg hvert fjerde år. Sakene som behandles i bystyret blir i hovedsak fremmet av byrådet, og behandlet i én av de fem komiteene som avgir innstilling til bystyret. I behandlingen av inntaksreglement for den videregående skolen, vil den aktuelle komiteen være Kultur- og utdanningskomiteen. Komiteens oppgave er å foreta den forberedende politiske behandlingen av sakene og avgi innstilling til bystyret. Mye av den politiske tautrekkingen ved valg av inntaksmodell for den videregående skolen vil foregå i Kultur- og utdanningskomiteen. Bystyret fatter sjelden vedtak som ikke samsvarer med flertallsinnstillingen fra vedkommende komité, når komiteens sammensetting avspeiler det politiske flertallet i bystyret (Oslo Kommune, 2008, s. 4).

Byrådet er byens regjering og leder kommunens administrasjon. Utdanningsbyråden er leder for Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning med Utdanningsetaten som underliggende etat. Kultur- og utdanningskomiteen orienteres jevnlig i form av notater fra byråden om utviklingen på hans fagområder. Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning har ansvar for kommunens skoletilbud til barn, ungdom og voksne, fagopplæring i arbeidslivet og Oslo musikk- og kulturskole. Ansvarer omfatter også barnehager og skolefritidsordninger. Avdelingen er også bestiller av skolebygg og barnehager (Oslo kommune, 2012).

Direktøren i Utdanningsetaten er administrativ og faglig leder for kommunal og fylkeskommunal opplæring i samsvar med lover, forskrifter og rundskriv fra statlige og kommunale myndigheter. Virksomheten er hjemlet i Utdanningsloven og Lov om Fagskoleutdanning. Utdanningsetaten i Oslo har ansvar for drift, utvikling, oppfølging og veiledning av utdanningsvirksomheten innenfor de lover, rammer og retningslinjer som nasjonale og kommunale myndigheter fastsetter. Etaten er delt i sju skolegrupper. Hver skolegruppe ledes av en områdedirektør. Alle de videregående skolene ligger under samme gruppe. Det er ett driftsstyre per skole (Utdanningsetaten , 2012).



FIGUR 2: AKTØRENE SOM INNGÅR I STYRINGSPROSESSENE NÅR INNTAKSREGLEMENTET I DEN VIDEREÅGENDE SKOLEN SKAL ENDRES

### 3.3.4 Demografi og utdanning

I Oslo er de lavere sosiale klassene tradisjonelt bosatt på østkanten, mens medlemmer av de høyere klassene gjerne bor på vestkanten, hvor boligene er større og boligprisene høyere. Dette innebærer blant annet at utdannings- og inntektsnivået er klart høyere på vestkanten enn på østkanten. Skoleklassene på vestkanten vil domineres av barn fra øvre sosiale lag, mens de på østkanten vil preges av barn med lavere sosial bakgrunn. Grunnen til at spørsmålet om tildeling av skoleplasser er viktigere i Oslo enn de fleste andre steder i Norge, er nettopp graden av segregering mellom sosiale klasser (Hansen, 2005, ss. 4-5).

Barn og unge voksne med innvandrerforeldre (0-24 år) utgjør en stadig større andel av den norske befolkningen. Ved inngangen til 2009 utgjorde denne gruppen 11 prosent av folkemengden 0-24 år. Tilsvarende andel var kun 1 prosent for 30 år siden. Det bor innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre under 25 år i alle landets kommuner, men andelen er klart flest i Oslo, både relativt og absolutt. Hver tredje innbygger under 25 år i Oslo er enten innvandrer eller norskfødt med innvandrerforeldre. I bydelene Stovner, Alna, Grorud og Søndre Nordstrand er over halvparten av befolkningen under 25 år enten innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre (Statistisk sentralbyrå, 2010, s. 12). Blant innvandrere i videregående opplæring er elever med bakgrunn fra Irak, Somalia,

Russland og Afghanistan de største gruppene. Blant de norskfødte med innvandrerforeldre var det flest som hadde foreldre fra Pakistan, Vietnam og Tyrkia (Støren, 2006, s. 4).

Resultatene fra nasjonale prøver på femte og åttende trinn fra 2008 viser at innvandrerbarn oppnådde svakere resultater enn elever uten innvandrerforeldre og norskfødte med innvandrerforeldre. Det er også en markert forskjell i gjennomsnittskarakterene på videregående etter om elevene har innvandrerforeldre eller ikke. Forskjellen mellom elever uten innvandrerforeldre og innvandrelever varierer fra nær 0,7 karakterpoeng i matematikk til om lag 0,3 karakterpoeng i norsk hovedmål (Statistisk sentralbyrå, 2010, s. 59). Det må påpekes at det er stor forskjell mellom innvandrergruppene når det kommer til karakterer. Enkelte grupper oppnår omtrent like gode karakterer som majoritetslever, mens andre grupper gjør det betydelig svakere. Elever med vietnamesisk, srilankisk eller bosnisk bakgrunn oppnår best karakterer. Empiriske studier tyder på at prestasjonsforskjeller mellom nasjonalitetsgrupper bare i begrenset utstrekning kan forklares med ulikheter i sosiale bakgrunnsforhold, slik som foreldrenes utdanningsnivå, arbeidsmarkedsdeltakelse og botid. (Støren, 2006, s. 3).

Frafall i videregående opplæring har blitt strekt fokusert, og er viet mye oppmerksomhet i regjeringen, departementene, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og media. Det er en uttalt politikk å legge til rette slik at flest mulig klarer å oppnå formell kompetanse gjennom videregående opplæring (Utdanningslinja). Data om gjennomstrømning for hele landet viser at flere faller fra underveis blant innvandrelever enn blant andre elever, og at jentene i større grad enn guttene fullfører (Daugstad 2008a). Selv om utviklingen har bedret seg gjennom de siste ti årene, slutter elever med innvandrerforeldre fortsatt i større grad underveis i den videregående opplæringen enn de øvrige elevene. Flere faktorer bidrar til å forklare frafallet blant innvandrelever. Blant annet går mange av innvandrelevne på utdanningsprogram med høyt frafall (yrkesfaglige studieretninger). Videre er sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring større jo bedre karakterer elevene oppnår tidlige i opplæringsløpet (Statistisk sentralbyrå, 2010, s. 64).

## **3.4 Norsk utdanningspolitikk**

### **3.4.1 Innledning**

I Norge er utdanningspolitikken satt på dagsordenen i et omfang man ikke har vært vitne til tidligere. Dette er ikke et særnorsk fenomen, men en internasjonal tendens. Utdanning spiller en stadig viktigere rolle i nasjoners politikktutforming. Skolen oppfattes som en nøkkelinstitusjon både når det gjelder individuell og samfunnsmessig utvikling, uavhengig hvilket politisk ståsted man har (Hovdenak, 2009, s. 54) Den politiske oppmerksomheten rundt utdanning, og den reformiveren vi er vitne til, er et uttrykk for skolens betydning i samfunnet. Vi erfarer at ved hvert regjeringsskifte kommer utdanning raskt på dagsordenen (Hovdenak, 2009, s. 54).

Johan P. Olsen mener det er feil å snakke om én sammenhengende og sektorovergripende styringspolitikk i Norge (Olsen, 1996). Det kan derfor være fruktbart å se på utdanningspolitikk som et eget politikkområde. En slik antakelse innebærer at utdanningsområdet i forhold til andre politikkområder vil ha en relativ autonomi (Langfeldt, 2006, s. 257). Dette kapitlet er ment å gi en kort oversikt over utviklingen av utdanningsområdet. Ulike aktører både nasjonalt og internasjonalt har hatt innvirkning på hvordan skolepolitikkenes innhold har endret seg fra etterkrigstiden og fram til i dag.

### **3.4.2 Enhetsskolen og den sosialdemokratiske skolen**

Beveger vi oss 70 år bakover i den norske skolepolitikkenes historie, kommer vi til den epoken som gjerne omtales som den sosialdemokratiske storhetstid (Telhaug, 2008, s. 48). Den norske statsformasjonen hadde i denne epoken som grunnleggende forutsetning at arbeiderklassen og Arbeiderpartiet ble den dominerende politiske kraften i det norske samfunnet fra slutten av 1930-årene og fram på 1970-tallet (Telhaug, 2008, s. 16). De politiske hovedmålene kan uttrykkes med begrepene vekst, demokrati og sosial integrasjon. Statens hovedoppgave var å integrere alle individer i et felles samfunn. Dette integrasjonsprosjektet hadde så igjen som sin forutsetning at politikken bestrebet seg på å skape likhet mellom samfunnsmedlemmene, i første rekke likhet forstått som like muligheter. Likheten, utjevningen eller rettferdigheten som man også gjerne talte om, betydde at man forsøkte å eliminere den betydningen som forskjeller i utgangspunkt eller klassesilhørighet

utgjorde. Dermed betydde likheten også at kompromisset tok sikte på å fremme den sosiale mobiliteten (Telhaug, 2008, s. 18).

Mens de fleste europeiske land gjennomførte en organisatorisk skoledifferensiering etter 4. eller 6. klasse i barneskolen, la Stortinget med vedtak fra 1959 og 1969 opp til en 9-årig enhetsskole. *Enhetsskoleideen* baserer seg på at skolesystemet skal gi lik utdanning til alle elever, uavhengig av akademiske ferdigheter og bosted. Skoleideologien kom til uttrykk ikke minst i utredningsarbeider knyttet til denne 9-årige *enhetsskolen*, men også og kanskje i sær gjennom normalplanene av 1939 og forsøksplanen av 1960. I 1959 ble fikk man for første gang en felles lov om grunnskolen for skolene på landet og i byene. En hadde dermed fått en skole som ikke bare skulle kompensere for sosiale forskjeller, den skulle også kompensere for geografiske forskjeller (Langfeldt, 2008, s. 87).

I et europeisk perspektiv kan man registrere et skille mellom samfunn der *kvalifisering* kom til å prege skolens læreplan, og samfunn der *sosialisering* fikk en mer fremtredende plass. Kvalifisering kunne vektlegges i samfunn der verdiformidling ble ivaretatt utenfor skolen. Frankrikes konfesjonsfrie skole er neppe tenkbar uten en sterk katolsk kirke. Vekten på kvalifisering var også mulig i samfunn som historisk hadde sterk sosial lagdeling. Historisk er sterk vektlegging av kvalifisering forbundet med at årskullet deles tidlig og får ulike opplæringsforløp. I England har man hatt en tidlig deling av årskullene, i Tyskland har man i noen Bundesländer ennå ”die Dreigliederung”, en tredeling av årskullet fra tolvårsalderen. De skandinaviske landene, og kanskje særlig Norge, Sverige og Finland, er i et internasjonalt perspektiv blant de land hvor en egalitær orientering også er ført inn på utdanningens område, og som har lagt mest vekt på sosialisering. Dette har fått form av at man holder årskullene lenge sammen – i Norge siden 1981 faktisk i den grad at man ikke har tillatt noen organisatorisk differensiering, ettersom man i en grunnskole bare kan dele opp kullet innenfor de enkelte klassene. I de skandinaviske landene får man en sterk fellesskapsskole. Det at skolen blir en arena for å skape sosialt samhold, har i disse samfunnene vært vektlagt jevngodt med evnene til å gi de unge kvalifikasjoner (Langfeldt, 2008, s. 29).

### **3.4.3 Politisk kursendring i 1980 – 90-årene**

Alfred Telhaug mfl. (1999) har gjort retoriske analyser av norske partiers partiprogrammer fra 1945 til 2000. Ideen om likhet/likeverd/like muligheter utgjorde det ideologiske hovedgrunnlaget for norsk skole gjennom de første tiårene etter krigen. Ideen hadde

oppslutning fra alle hold. Gjennom 1980- og 90- årene holder partiene på venstrefløyen – og langt på vei også sentrumpartiene – fast ved likhetstankegangen som et bærende element i skolens ideologiske grunnlag. Når det likevel er mest korrekt å hevde at likhetstanken svekkes noe, men ikke radikalt, skyldes det følgende forhold: a) I 1980- og 1990-årene er det ikke lenger mulig å hevde at likhetsprinsippet får helhjetet tverrpolitisk oppslutning. Høyre og FrP toner sitt engasjement klart ned. b) På tvers av partigrensene, om enn med størst tyngde på høyresiden, svekkes utjevnings- og rettferdighetstenkningen noe, relativt sett, fordi programmene fra det siste tiåret forsøker å forene likhet som ensartethet med kravet om økt frihet og valgmuligheter. c) På tvers av partigrensene, om enn med størst tyngde på høyresiden, svekkes utjevnings- og likhetsideen noe, relativt sett, fordi den fordi den fra og med slutten av 1980-årene nedprioriteres noe i forhold til skolens kunnskapsformidlende oppgave. Nå legges det også større vekt på skolens effektivitet (Telhaug, 1999, s. 379)

Den politiske kursendringen gir seg også til uttrykk i de mange og omfattende reformene av hele det norske utdanningssystemet på 90-tallet. I 1994 fikk vi en omfattende reform i videregående skole som ga alle lovfestet rett til videregående opplæring. Grunnskolen ble reformert i 1997, og skoleplikten ble da utvidet fra ni til ti år. I 2006 var en ny læreplan klar til å implementeres, og med Kunnskapsløftet (K06) har vi for første gang fått en felles læreplan for grunnskolen og den videregående skolen. I perioden 1988-1998 produseres hele 14 stortingsmeldinger og NOU-er som har sitt hovedfokus på utdanning og utdanningspolitikk. Disse grunndokumentene forteller i klartekst om utdanningens betydning i utviklingen av et samfunn der økonomisk vekst og teknologisk utvikling har høy prioritet. Skolen oppfattes også som et viktig redskap i prosessen med å styrke statens internasjonale konkurransevne (Hovdenak, 2000; Hovdenak, 2009, s. 55).

Reformene som her kort er omtalt, innebærer en omfattende restrukturering av det norske utdanningssystemet med tilpasning til hovedtrender internasjonalt. Den bærende tanken er at vi kan oppnå større effektivitet og høyere kvalitet ved bedre samordning av utdanningssystemene og systematisk evaluering og måling av resultater (Karlsen, 2006, s. 31).

På slutten av 1980-tallet blir målstyring et viktig styringskonsept i forhold til utdanningssektoren. Stortingsmeldingen om organisering og styring av utdanningssektoren (St.meld. nr.37 (1990-91)) ble et nøkkeldokument fordi det introduserte målstyring som et overordnet styringsprinsipp (Karlsen, 2006, s. 29). Målstyringen førte til en oppvurdering av ledelsesfunksjonen ved den enkelte skole og til en flom av ledelsesprosjekter, forskning og



tilhørende litteratur om ledelse. Innenfor målstyringstenkningen fikk ledelsen en nøkkelfunksjon i å kommunisere målene nedover i organisasjonen og sørge for størst mulig konsensus og oppslutning. Det ble også ledelsens ansvar at målene ble nådd. Ledelsens suksess ble knyttet til resultatoppnåelse med den kvalitet som ble forutsatt (Karlsen , 2006, s. 30 og St.meld. nr. 37 (1990-91)). Gjert Langfeldt beskriver utviklingen i denne perioden som at ”den lange enigheten” er over, skolene finansieres nå via kommunestyret, rådmannen eller byrådet utøver den daglige styring, og samtidig er skolene fortsatt et sentralt mål for statlig styring (Langfeldt, 2006, s. 258)

### **3.4.4 Nasjonale og globale premissaktører for dreiningen i utdanningspolitikken**

Den omfattende restruktureringen av utdanningssystemet er tilpasset internasjonale hovedtrender. Den bærende tanken er at man kan oppnå større effektivitet og høyere kvalitet ved bedre samordning av utdanningssystemene og systematisk evaluering og måling av resultater. Når det gjelder initieringen av reformene, har de i all hovedsak vært politisk initiert fra sentralt nivå. Riktignok har utvalg og komiteer vært i arbeid med medlemmer fra berørte institusjoner og fagprofesjoner, men innenfor klart definerte mandater og rammer (Karlsen , 2006, s. 27).

Begrepet *premissaktører* blir brukt om aktører som ikke direkte deltar i formelle politiske prosesser innenfor etablerte fora som inngår i vårt styringssystem. Aktører på andre arenaer som primært er etablert for andre virksomhetsområder enn utdanning, kan likevel legge viktige premisser for styring på utdanningsområdet (Karlsen , 2006, s. 186). Torstein Wille (1999) har i sin studie av norsk utdanningspolitikk i de siste 50 år påvist at Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har vist et stort utdanningspolitisk engasjement og vært en særlig viktig aktør. På 1990-tallet la NHO stor vekt på å utvikle styringssystemer som gjorde en mer næringslivsrettet skole mulig. I praksis ble NHO en pådriver for innføring av målstyring med vekt på klare mål og statlig kontroll for å sikre at målene ble nådd. Innenfor dette konseptet ønsket NHO å fristille skolene og styrke skoleledelsens oppgaver og ansvar. Hovedinntrykket er at NHO aktivt støtter opp om den reform og restrukturingspolitikk som har vært ført, og at organisasjonen også har vært en viktig initiativtaker og premissleverandør for reformene. I sum kan det sies at NHO på den nasjonale arena har vært det mest konsekvente talerør for de to viktigste sidene ved den nye globale kunnskapsindustrien (Underdal, 2000). Den ene er at utdanningsinstitusjonene må frambringe den kunnskap og

kompetanse som markedet etterspør til en hver tid. Den andre er at det må etableres effektive styringssystemer slik at hurtig gjennomstrømming kan skje til akseptabel pris og kvalitet. I dette perspektivet kan NHO oppfattes som en katalyserende, nasjonal aktør inn mot det nasjonale politiske styringssystemet på utdanningsområdet (Karlsen , 2006, s. 192).

Det er flere regionale institusjoner som er viktige premissaktører i utdanningspolitisk sammenheng, eksempelvis Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd, EU og Europarådet, der Norge har forpliktende medlemskap. Verdensbanken, WTO og OECD er institusjoner som primært har sitt mål og virke knyttet til økonomisk samarbeid og utvikling, noe som også legger premisser og føringer for nasjonal utdanningspolitikk (Karlsen , 2006, ss. 193-195). Det er sannsynlig at når det gjelder politisk påvirkning fra andre land, har de omfattende, mer eller mindre formelle kontaktene med tilknytning til nordisk regjeringssamarbeid gitt de viktigste impulsene utenfra til norsk utdanningspolitikk. Men når det gjelder problemstillinger og problemutredning på dette området, og formidling av forskningsresultater som kan påvirke den politiske tenkningen, har sannsynligvis OECD vært den viktigste internasjonale organisasjonen sett fra norsk synvinkel (Eide, 1995, s. 5) .

Forkortelsen OECD står for *Organisation for Economic Cooperation and Development*. Organisasjonen har sine røtter tilbake til OEEC (Organisation for European Cooperation), som ble opprettet i 1948 med hovedformål å samordne den økonomiske politikken i land som fikk Marshall-hjelp etter krigen. I sin nåværende form ble OECD formelt etablert i 1961 og består i dag av 30 medlemsland med de mest utviklede økonomier i verden. Fra å være en europeisk organisasjon ble den ved reetableringen i 1961 til en global organisasjon for høyt industrialiserte og økonomisk velutviklede land. Land som Australia, Canada, New Zealand og USA kom med, senere også Japan (Karlsen , 2006, s. 199).

OECD har den hatt langvarig engasjement innenfor utdanning og forskning. Dette engasjementet vokste fram ut fra forestillinger om utdanningens betydning for økonomisk vekst og utvikling. Til en viss grad ble OECD et faglig senter for forskning om sammenhenger mellom utdanning og økonomi, der fremtredende fagfolk deltok, og der det også ble etablert kontakt med amerikanske forskningsmiljøer (Karlsen , 2006, s. 199). OECD har et "Program for International Student Assessment" (PISA) og et for "Institutional Management in Higher Education" (IMHE). Hensikten er at politisk ledelse og allmennhet skal få informasjon om situasjon og nivå for landets utdanningsystem. PISA har utviklet tester i ferdigheter som lesning og skriving og i fag som matematikk, naturfag og engelsk.

Et annet viktig virksomhetsområde innenfor OECD er ekspertvurderinger. OECD utnevner i prinsippet uavhengige eksperter på høyt nivå for å vurdere institusjoner, enkelttiltak, regioner og hele land. Det er foretatt flere nasjonale vurderinger av det norske utdanningssystemet. Særlig fikk en OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk på slutten av 1980-tallet stor oppmerksomhet (OECD/KUF, 1989). OECD har over tid opparbeidet betydelig prestisje, og at de dermed har bidratt til å gi retning og til å sette standard også for utdanning som politikkområde. Systematisk og nær kontakt med det politiske og ikke minst det administrative systemet i hvert av medlemslandene øker OECDs rolle som premissaktør. Samtidig framstår OECD som uavhengig og på langt vei upolitisk, noe som trolig gir dens utredninger, deklarasjoner og anbefalinger større gjennomslag (Karlsen, 2006, ss. 202-203).

### 3.4.5 Utdanningspolitikken i Oslo

Ved å offentliggjøre PISA-undersøkelsene dannes det på en måte et speil som landene eller kommunene sammenlikner seg i. Så lenge ingen vet hvordan utdanning best kan knyttes til utvikling i konkurransekraft, og så lenge land som har et svært nyttebasert kunnskapssyn synes å lykkes i konkurransen, vil en måtte kopiere de landene som ser ut til å lykkes best (Langfeldt, 2006). Dette "speilet" har også skoleledelsen i Oslo kommune tatt en titt i. For eksempel reiste både politisk- og administrativ ledelse til Canada for å lære av kanadierne, som skåret best av alle land sammen med Finland i PISA-undersøkelsen i 2007 (VG, 2008).

Med unntak av en fireårsperiode på 1990-tallet, har Høyre sittet i byråd siden den parlamentariske styringsmodellen ble innført i Oslo i 1986. Det borgerlige bystyret har hatt mulighet til å føre en konsekvent politikk, noe som har preget Oslo kommune de siste tiårene. Moderniseringsprosjektene til de borgerlige byrådene i denne perioden har vært preget av privatisering og konkurranseutsetting innen flere sektorer (From, 2003).

Høyre-byrådet har fokus på kartlegging av læringsresultater som den overordnede styringsmekanismen. En journalist i Dagens Næringsliv gikk så langt som å hevde at Oslo-skolen styres som et *kunnskapskonsern* der elevenes resultater tilsvarende bunnlinjen, og at målet er bedring år for år (Dagens næringsliv, 2007). Fokus på individ og kvalitet finner vi også igjen når Utdanningsetaten presenterer seg selv som "særlig opptatt av kvalitet i skolen og av hvordan elevene selv kan bli hovedpersoner i sin egen læring og utvikling" (Utdanningsetaten, 2010).

Oslo har blitt et utstillingsvindu for *Høyre-skolen*, og byrådet har gjentatte ganger utfordret kunnskapsminister Kristin Halvorsen når det gjelder karakterer og testing (Simonsen, 2011). I tillegg til de nasjonale prøvene, gjennomfører Osloskolen egne prøver for å kartlegge elevenes nivå. Disse resultatene blir deretter offentliggjort. Man har også innført lederkontrakter med resultatmål for rektorene og rektorer og ledere får individuelle lønnstillegg. I tillegg har Oslo-skolen i snart ti år fått utdannet hundrevis av sine rektorer og skoleledere ved Handelshøyskolen BI (Marsdal, 2011, s. 28).

### 3.5 Oppsummering

I Oslo kommune er det særlig to viktige kontekstuelle faktorer som er avgjørende for beslutningstakerne ved valg av inntaksmodell. For det første er de underlagt en parlamentarisk styringskjede. For det andre er kommunen multifunksjonell noe som impliserer at det ikke kan formuleres ett allmenngyldig og overgripende prinsipp som kan heves opp til en overordnet verdi som skal gjelde for alle funksjonene i kommunen. Disse to grunnleggende kontekstuelle faktorene gjør at det er klare grenser for hvor langt man kan gå i retning av å kopiere organisasjons- og ledelsesformer fra det private næringslivet inn i offentlige organisasjoner (Christensen mfl., 2009, s. 214)

Beslutningsaktørene i Oslo kommune står overfor ulike økonomiske, teknologiske, demografiske, politiske og sosiale forhold. De har ulike oppgaver og står overfor ulike nære og generelle omgivelser, målgrupper, velgere, klienter, brukere og borgere. Når jeg i det neste kapitlet skal beskrive den politiske prosessen rundt valg av inntakssystem, vil vi se at ulike deler av konteksten vektlegges av de ulike aktørene i ulike tidsepoker.

## **4. Ulike inntaksmodeller fra 1982-2009 – prosess og utfall**

### **4.1 Ulike inntaksordninger (1982 – 1992)**

I perioden 1982 til 1986 hadde man fem geografiske funderte inntak til allmennfaglige linjer der det ble forsøkt tatt hensyn til elevenes ønsker i tillegg til geografiske forhold. I praksis betydde det at elever som bodde i nærheten av en videregående skole, skulle gå foran elever som bodde lengre unna. I disse geografiske inntakene var det hvert år flere plasser enn søkere. Det var ikke behov for ventelister fordi alle fikk plass, om enn ikke på sitt første ønske (Byrådsak 648/92). Noen foreldre og lærere oppfattet ordningen som urettferdig og lite konsekvent, og reglene ble kritisert for å være uklare (Endresen, 1985). Som et svar på denne kritikken ble 50 prosent av inntaket i 1987 inntaket tildelt etter poengsum og 50 prosent etter bostedsnærhet. Denne ordningen ble i etterkant karakterisert av skolesjefen som svært u håndterlig, men gjennomførbar fordi det også dette året var flere plasser enn søkere (Oslo byråd, Byrådsak 648/92).

Fra 1988 til 1992 var inntaket til videregående opplæring styrt av den enkelte elevs karakterpoeng fra ungdomsskolen. Byen ble sett på som én region, noe som betydde at elever kunne søke, uavhengig bosted, til de skoler de ønsket, basert på skolens inntaksgrense. Denne ordningen ble omtalt som *byomfattende inntak*, og har mange paralleller til det som i dag kalles *fritt skolevalg*. Dersom det var for mange søkere med samme poengsum i forhold til plasser på den enkelte skole, ble det loddtrekning. Kom man ikke inn på en av de søkte skolene, stod man uten skoleplass og måtte søke på nytt ved neste opptak (Sveaas Huglen, 2009, s. 12). Allerede på slutten av 1980-tallet fikk man en debatt i pressen om ikke denne konkurransebaserte modellen vil føre til A- og B-skoler i Oslo (Eckbo & Lundin Keller, 1989).

### **4.2 Kombinasjonsmodell med seks regioner (1992-1997)**

I kommune- og fylkestingsvalget høsten 1991, ble SV den suverene vinneren med 14,4 prosent oppslutning i Oslo, mens FrP var den store taperen og ble dramatisk redusert

(Aftenposten Aften, 1991). På nyåret var det slutt på 16 års borgerlig styre i hovedstaden, og Rune Gerhardsen overtok som sjef for mindretallsbyrådet som var en koalisjon mellom Ap og SV (Aftenposten Aften, 1991). Like etter tiltredelsen av det nye byrådet, vedtok Kultur – og utdanningskomiteen at inntak til grunnkurs allmenne fag skulle bli regionbasert fra og med skoleåret 1992/93. Vedtaket medførte at de videregående skolene i Oslo ble delt inn i seks regioner med tilhørende avgiverskoler/grunnskoler. Sentrumsregionen var inndelt med fem skoler mens de andre regionene hadde to eller tre (Byrådsak 15/92). Alle primærsøkere som hadde høy nok poengsum til å komme inn på grunnkurs allmenne fag, fikk 200 fortrinnspoeng dersom de søkte skole i sin egen region, og fikk på denne måten ett fortrinn i forhold til søkere utenfra regionen. (Sveaas Huglen, 2009, s. 12).

Dette vedtaket tok utgangspunkt i en innstilling fra skolesjefen (Byrådsak 15/92). Skolesjefen påpekte sammenhengen mellom karakterinntaket og skolenes elevresultater, og mente at inntaksordningen ville kunne motvirke en deling av allmennfagsskolene i A- og B-skoler (Byrådsak 15/92). Man hadde et ønske om at de forskjellige skolene skulle ha en elevmasse som avspeilet ungdomskullenes fordeling på diverse samfunnsgrupper og prestasjoner. Man ønsket mer heterogene skoler for å unngå statushierarkier mellom skoler hvor elever med ressursrik bakgrunn og gode karakterer kunne konsentrere seg på bestemte skoler. På den måten skulle ingen skoler bli stemplet etter elevenes prestasjoner (Sveaas Huglen, 2009, s. 13).

Høyre var mot kombinasjonsmodellen og ønsket å gjeninnføre fritt skolevalg og argumenterte med at grensene for de seks regionene var blitt trukket opp tilfeldig og at systemet var grunnleggende urettferdig. Representantene mente at ordningen la opp til at ”adresse i folkeregistret og avgangsgrunnskole er viktigere for ungdoms fremtid enn eget valg ut fra anlegg, interesser og skoleinnsats”. Høyre var også av den oppfatning at byrådets forslag innebar en forskjellsbehandling av elever fordi elever i regioner med liten søkning i forhold til antall skoleplasser, kunne bli tatt opp ved den ønskede skole med langt dårligere karakterer hva som trengtes i bydeler med større søkning. Høyremedlemmene viste til at Oslo-skolene de seneste årene hadde utviklet sin egen identitet, som gjorde at elevene søkte opptak på tvers av byen, uavhengig av geografiske sektorer (Bystyresak 533/92).

#### **4.2.1 Reform-94 gir nye forutsetninger**

Med Reform-94 kom en lovfestet rett til tre års videregående utdanning for alle ungdommer mellom 16-19 år. Den Arbeiderparti-initierte reformen ble innført midt under Oslo Arbeiderpartiets fireårsperiode i Oslo byråd. De nye reglene førte til usikkerhet i forhold til hvilke muligheter man hadde til å organisere inntaksordningen i Oslo, og i 1994 hadde AP/SV- byrådet ordningen oppe til vurdering med fokus på hvorvidt regionbasert inntak lot seg forene med det nye, nasjonale regelverket (Byrådsak 683/95).

I forbindelse med denne saken foreslo skolesjefen i sin høringsuttalelse til Kultur- og utdanningskomiteen å endre inntaksforskriftene. Forslaget ble begrunnet med at kombinasjonsmodellen var urettferdig i den forstand at ikke alle elever fikk samme sjanse til å komme inn ved skoler med spesielle tilbud. Skolesjefen viste fortrinnsvis til skoler som befant seg i sentrum og som hadde utviklet spesielle tilbud innenfor språkfag, drama/estetiske fag eller tilbud knyttet til utveksling i utlandet. I tillegg vektla skolesjefen at Reform -94 kom til å redusere antall grunnkurs i Oslo fra 47 til 13, og at det i tråd med reformen var ønskelig å sidestille disse kursene. Skolesjefen påpekte også at man bare *til en hvis grad* hadde fått en karaktermessig utjevning mellom skolene (Byrådsak 683/95).

Byrådet valgte ikke å endre reglene, og la i sin vurdering vekt på den korte tiden ordningen med regionbasert inntak hadde virket. Man så det som ønskelig å få en skikkelig evaluering av ordningen før man eventuelt foreslo endringer i inntaksreglene. Byrådet foreslo derfor at den regionale ordningen ble forlenget ut skoleåret 1994/95 og at det skulle foretas en grundig evaluering etter vårens inntak (Byrådsak 169/94) .

#### **4.2.2 FAFO-rapporten brukes som argument for begge fløyer**

På bestilling fra skolesjefen gjennomførte FAFO høsten 1994 en spørreundersøkelse blant elever på grunnkurs i allmenne eller økonomisk/administrative fag ved Oslos videregående skoler. Utgangspunktet for undersøkelsen var et ønske hos skolesjefen om å få kartlagt i hvilken grad elevene var fornøyde med inntaksordningen, om de kom inn på de skolene de helst ville, og om sammensetningen av de forskjellige elevmasser ville bli annerledes ved en annen inntaksordning (Hagen K. , 1995, s. 5). Rapporten konkluderte flertydig når det gjaldt den regionale inntaksordningens intensjon om å dempe virkningen av søkerens karakterer på elevmassens sammensetning. Rapporten konkluderte med at karakterene virket på tre måter: For det første som rasjoneringsmekanisme ved søkning til skole utenfor egen region (og ved oversøking til skole innen egen region), slik ordningen *direkte* var ment å virke. For det

andre virket karakterene også *indirekte* gjennom sammenhengen mellom bosted og sosial bakgrunn. Selv et rent regionbasert inntak ville produsere markante forskjeller i prestasjonsnivå mellom byens ulike skoler, noe dagens ordning ikke tok hensyn til. Og for det tredje, virket karakterene gjennom en *sosial mekanisme*, ved at elever med svake karakterer unnlot å søke på de skolene hvor de egentlig aller helst ønsket å komme inn. Videre konkluderer Hagen med at dersom man ønsket en ytterligere utjevning av de enkelte skolenes sosiale sammensetning, ville en endret regionsinndeling, eventuelt kombinert med en økning i antallet elevplasser på de mest populære skolene, bidra langt mer til en slik utjevning enn den inneværende ordningen med regionpoeng. ”Nettopp fordi Oslo var så sosialt segregert, vil en regioninndeling som bevisst er utformet slik at den ”skjærer på tvers” av byens sosiale skiller, være langt det mest effektive virkemidlet” (Hagen K. , 1995, s. 7).

Kultur- og utdanningskomiteen behandlet FAFO-rapporten i møte 14. september 1995 (Byrådsak 110/95). Arbeiderpartiet og SV var i flertall i komiteen og fant to forhold vesentlig med rapporten. Det første var at inntaksordningen hadde virket etter byrådets og bystyreflertallets hensikt, og det andre var at elevene var fornøyde med det regionbaserte inntaket. AP og SV fant det ”spesielt gledelig” at det framkom av rapporten at skole- og undervisningsmiljøene hadde blitt mere like i elevsammensetning. Reform 94 så likevel ikke ut til å innebære noe hinder for å videreføre et regionbasert inntak.

Høyre mente derimot at elevenes valg av skole i stor grad fremdeles var basert på rykter, og at en offentliggjøring av resultatene ville motvirke slik rykteskaping (Byrådsak 110/95) Høyre mente at FAFO- rapporten konkluderte med at ingen av de ønskede effektene ved den regionsbaserte modellen var oppnådd. I denne sammenhengen siterer Høyre rapporten direkte i sin innstilling til Bystyret:

"Det hindrer flinke elever fra lav sosial bakgrunn å komme inn på sin mest ønskede skole, mens elever fra høyere sosiale lag ikke møter en slik hindring. Sagt noe brutalt: Flinke elever fra arbeiderklassen tvinges til å gå sammen med sine mindre skoleflinke klassefeller, mens prestasjonsmessig svake elever fra høyere sosiale lag grupperes sammen med skoleflinke klassekamerater" (Byrådsak 110/95).

### **4.2.3 Arbeiderpartiet er med på å vedta prinsippet om fritt skolevalg**

I bystyrets møte 14.2.1996 ble det vedtatt at hele byen skulle gjøres til ett inntaksområde fra og med skoleåret 1997/98 (Oslo bystyre, 1996). Arbeiderpartiet er i dette bystyremøtet med på å vedta innføringen av fritt skolevalg, men fram til de går av i 1997 innfører likevel ikke

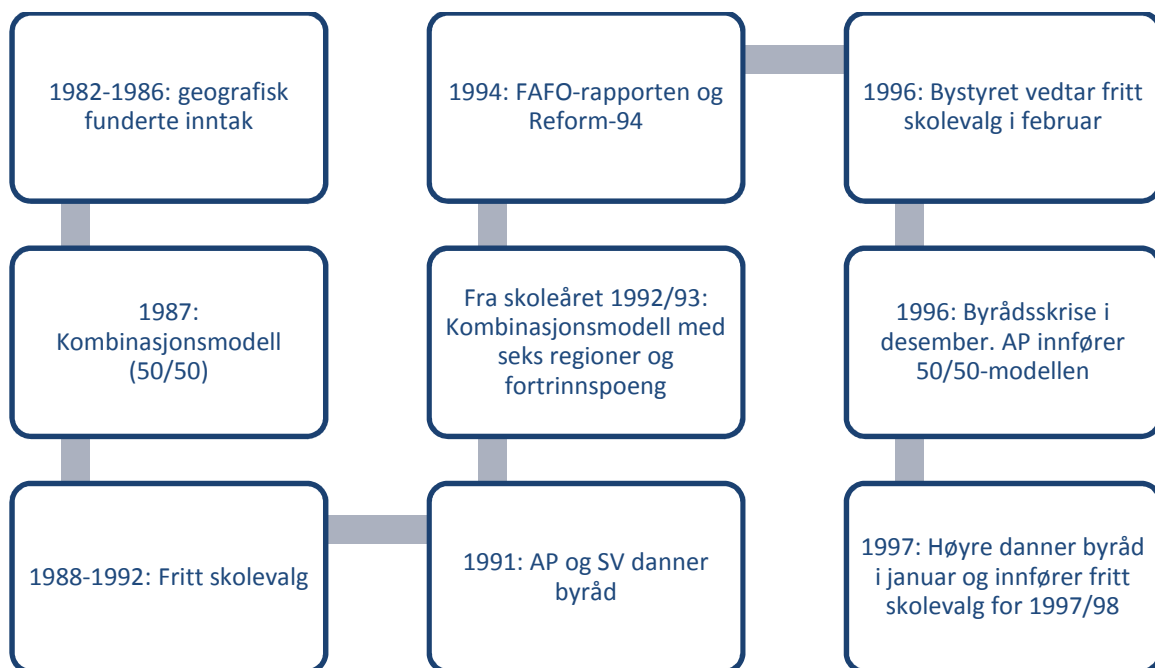


byrådet ordningen (Oslo byråd, Byrådsak 10/96). Arbeiderpartiet argumenterer både for og i mot fritt skolevalg i denne perioden som i en innstilling fra 1996. Her påpekte AP-byrådet i en relativt lang argumentasjonsrekke at de hadde lagt avgjørende vekt på målet om lik rett til utdanning ”som er tilnærmet oppfylt gjennom Reform – 94”. Det hadde vært et mål at videregående opplæring skulle bygges ut slik at alle kunne komme inn på det grunnkurset de ønsker (Byrådsak 10/96). I likhet med skolesjefen påpekte byrådet i vedtaket at minoritetsspråklige elever som gruppe, oppnådde gjennomsnittlig dårligere resultater enn de norske elevene. Byrådet vurderte det slik at et byomfattende karakterbasert inntak ville kunne forsterke tendensene til en opphopning av minoritetsspråklige elever på de videregående skolene som var dårligst søkt, fordi denne elevgruppen gjennomsnittlig oppnådde dårligere karakterer enn norske elever. Byrådet mente at dersom dette skulle skje, ville det gi uheldige pedagogiske og sosiale konsekvenser for læringsmiljøet ved disse skolene. At minoritetsspråklige hadde et dårligere karaktergrunnlag enn sine jevnaldrende når de søkte videregående utdanning ble sett på som *uakseptabelt*, og etter byrådets mening måtte dette problemet løses på et langt tidligere tidspunkt enn på videregående skoles nivå. Her ville man måtte sette inn virkemidler og tiltak allerede på grunnskolenivå, slik at elevene ville få et mer likeverdig kunnskapsmessig utgangspunkt ved inngangen til videregående opplæring. Byrådet ville, bl.a. med hensyn til denne problemstillingen, fremme en egen melding om oppvekstvilkår for innvandrerbarn og unge i Oslo (Oslo byråd, Byrådsak 10/96).

Under bystyrets behandling av denne saken fremmet KrF en tredje inntaksmodell. KrFs foreslo en inntaksordning som er basert både på bosted og karakter og at fordelingen mellom disse kriteriene skulle være 50/50. Dette er første gang KrF fremmer forslag til denne kombinasjonsmodellen som senere skulle bli innført i 2004. KrFs forslag ble oversendt byrådet, men for sent til å bli med høringsrunden. Det kommer tydelig fram av vedtaket at byrådet fant KrFs forslag svært interessant, men de påpeker at de på grunn av den korte tiden som hadde vært til disposisjon, ikke hadde kunnet foreta en grundig gjennomgang av hvordan en slik ordning beste kunne gjennomføres i praksis. I følge byrådet hadde KrFs forslag klare fordeler fordi en slik ordning ville sikre svake sentrumselever plass ved sentrumsskoler. Årsaken til dette var at det i sentrumsregionen bare bodde et antall elever tilsvarende halvparten av antall elevplasser i regionen. Dermed ville man unngå at søkere fra sentrum med svake karakterer ble utkonkurrert når det gjaldt skoleplass i sentrum, og bli skjøvet til skoler i ytre regioner. Byrådet mener man må komme tilbake til vedrørende inntak for skoleåret 1997/98 (Byrådsak 10/96).

## 4.2.4 Byrådskrise desember 1996

I forbindelse med budsjettforhandlingene i desember 1996, gikk Venstre, KrF, Høyre og Frp sammen når bystyret skulle vedta Oslo kommunes budsjett for 1997. For første gang sto alle de borgerlige partiene sammen om en helhetlig felles politikk, og Ap-byrådet sto dermed uten innflytelse over budsjettet (Dagbladet, 1996). Denne situasjonen kunne ikke AP og byrådsleder Rune Gerhardsen leve med, og torsdag 19. desember varslet Rune Gerhardsen at AP-byrådet går av. Dagen etter, vedtok AP-byrådet å endre reglene for inntak til videregående skoler for skoleåret 1997/98 til tross for at de visste at det påtroppende byrådet var uenig i dette (Byrådsak 456/96). Det avtroppende byrådet valgte å innføre en kombinert inntaksmodell i tråd med det tilleggsforslaget KrF fremmet i bystyret en måned tidligere.



FIGUR 3: OPPSUMMERING AV PERIODEN 1982-1997

## 4.3 Andre innføring av fritt skolevalg (1997 – 2004)

Det nye Høyrebyrådet gjorde om på Gerhardsens beslutning like etter tiltredelsen på nyåret, og byen ble gjort til ett inntaksområde fra og med skoleåret 1997/98 (Bystyresak 57/97). I innstillingen viser byrådet til skolesjefens bekymring for at en ordning med

konkurransen ville kunne forsterke tendensen til en opphopning av minoritetsspråklige elever på de videregående skolene som er dårligst søkt. Byrådet sa seg enig med skolesjefen i at dersom dette skjer, kan det gi uheldige pedagogiske og sosiale konsekvenser for læringsmiljøet ved disse skolene. Men etter byrådets mening var dette et problem som ikke kunne løses ved hjelp av inntakssystemet, men noe som måtte løses på et langt tidligere tidspunkt enn på videregående skoles nivå. Her måtte det settes inn virkemidler og tiltak allerede på barnehage- og grunnskolenivå, slik at elevene ville få et mer likeverdig kunnskapsmessig utgangspunkt ved inngangen til videregående opplæring (Bystyresak 57/97).

### **4.3.1 Valgfrihet og stykkprisfinansiering**

Ved fylkes- og kommunestyrevalget i 1999 gjorde de borgerlige partiene et godt valg, og Oslo- byrådet hadde de følgende årene en klar borgerlig profil med ulike byrådskonstellasjoner bestående enten av bare Høyre eller Høyre, Krf og Venstre (se Figur 4.3). I desember 2001 la byrådet frem en rammeplan for fremtidig dimensjonering og tilbudsstruktur i den videregående skolen i Oslo under tittelen "Mangfold og valgfrihet i den videregående skole" (Byrådsak 374/01). Byrådet ønsket å videreføre den byomfattende ordningen, nå omtalt som fritt skolevalg, og mente at inntaksordningen var en viktig forutsetning for utvikling av temaskoler. Utvikling av temaskoler måtte skje over tid og gjaldt både innen allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. I følge det borgelige byrådet ville ordningen med fritt skolevalg sammen med utvikling av temaskoler bety økt valgfrihet og økt sosial og geografisk mobilitet. Man argumenterte for at elever ut fra sine evner og interesser ville kunne søke de temaskoler og fagmiljøer de ønsket, uavhengig av bosted. Samtidig var det ønskelig med en geografisk spredt skolestruktur slik at elever som ønsket å gå på skole i sitt nærmiljø skulle ha frihet til å velge et slikt tilbud (Byrådsak 374/01).

I rammeplanen lå det også en strategi for hvordan man skulle håndtere en forventet elevtallsøkning fram mot 2007/2008. I denne forbindelse foreslo byrådet en rekke utbyggingsprosjekter som skulle bli vurdert/gjennomført fram mot 2007 (Byrådsak 374/01). Byrådet la i denne sammenhengen også opp til å kjøpe 252 skoleplasser fra private skoler. Dette mente byråden ville skape mer fleksibilitet og ville kunne åpne for et samarbeid med næringslivet (Oslo bystyre, 2002, s. 32).

Parallelt med denne saken, jobbet byrådet med å innføre stykkprisfinansiering på elevene i videregående skole. Budsjettene til grunnskolene ble fra og med 2003 fordelt etter en kriteriebasert ressursfordelingsmodell "Pengene følger eleven" (Byrådsak 299/2002). Målsetningen var en mer fleksibel og individtilpasset organisering av opplæringen for å skape bedre læringsutbytte. Dersom elevene faller fra i løpet av skoleåret, mister skolen de pengene som følger eleven. Man mente derfor at stykkprisfinansieringen ville få skolene til å legge mer vekt på at elevene skulle fullføre og bestå utdanningen. Ordningen var også ment å gi skolene økt selvstyre i tillegg til at dette var ment å styrke ressursforvaltningen ved den enkelte skole. Ordningen ble vedtatt i bystyret og tatt i bruk 1. januar 2005 (Byrådsak 247/2004)

## **4.4 Kombinasjonsmodell (2005 – 2008)**

### **4.4.1 Fritt skolevalg ut – stykkprisfinansiering inn**

Alt lå nå til rette for at byrådet skulle få innført en fullstendig versjon av det som tidligere i oppgaven blir omtalt som en voucher-ordning. Med både fritt skolevalg, spesialiserte utdanningstilbud og stykkprisfinansiering på plass, ville ordningen være komplett. Så enkelt viste det seg ikke å bli. Ved fylkes- og kommunestyrevalget 2003 var resultatet at de borgerlige partiene fikk et knapt flertall med til sammen 30 representanter mot RV, SV og Aps 29. De påfølgende endringene i byrådet var et direkte resultat av valget, der Frp gikk fram på bekostning av både H, V og KrF. Byrådsleder Erling Lae, hadde i følge NTB egentlig ikke noe valg. Dersom Høyre ønsket å fortsette i byråd, måtte det bli sammen med FrP. FrP krevde nemlig deltakelse i byrådet for å gi sin fortsatte støtte samtidig som Venstre og KrF begge gjorde det klart at de ikke vil sitte i byråd med Frp (NTB, 2003).

Det nye Høyre/Frp-byrådet tiltrådte høsten 2003, og like etter sendte Aud Kvalbein (KrF) et brev til bystyret der hun fremmer et privat forslag vedrørende opptaksreglene for den videregående skolen i Oslo (Bystyresak 466/2003). Sammen med RV, SV og AP hadde KrF nå flertall i bystyret, og i brevet ber Kvalbein byrådet om å fremme ny inntaksordning for videregående skole med allmennfaglige studieretning basert på 50 prosent geografisk opptak og 50 prosent karakterbasert opptak. Forslaget ble begrunnet med to hovedargumenter. For det første argumenterte hun for at elevene måtte få tilgang til skoler i sitt nærmiljø. For det andre mente hun at den gjeldende opptaksordningen hadde ført til en segregering av svake og

sterke elever i ulike skoler, noe som hadde ført til store utfordringer for de skolens som hadde fått de svakeste elevene. (Bystyresak 466/2003). Senere kommer Kvalbein til å forklare dette hendelsesforløpet slik for bystyret: *”Vi la saken vekk da vi var i byråd med Høyre, for å være lojale mot en avtale, men nå tar vi saken frem på nytt, fordi vi mener det er rett, og det vil gi oss en bedre ordning”* (Oslo bystyre, 2004).

Aud Kvalbeins private forslag resulterte i at det ble satt ned ei arbeidsgruppe med én representant fra hvert parti. Arbeidsgruppa skulle bli ledet av den samme Aud Kvalbein, som også var KrFs representant i komiteen (Oslo bystyre, 2004). Denne arbeidsgruppa bestilte en utredning av ulike modeller fra byråden som resulterte i en relativt omfattende utredning gjennomført av ansatte i Utdanningsetaten. Oppdraget besto i *”å utrede ulike modeller for inntak til allmennfaglige linjer som bruker både bosted og karakterer som inntakskriterier”*. Formålet med de nye inntakskriteriene skulle være at *”flere elever skulle få sikret sitt reelle ønske om skolevalg, at flere elever får muligheter til å gå på skole i nærmiljøet dersom de ønsker det, og at sammensetningen av elevmassen skulle bli mer heterogen”* (Oslo bystyre, Bystyresak 508/2004).

Utdanningsetatens ansatte gjennomførte deretter en relativt omfattende utredning. Til høringsrunden hadde Utdanningsetaten utredet tre ulike modeller for inntaksordning; et rent regionsbasert inntak, kombinasjonsmodell og fritt skolevalg, og i rapporten konkluderte de med at ingen av modellene innfridde alle formålene slik de ble beskrevet i oppdraget. Utdanningsetaten kritiserer også selve oppdraget ved å hevde at de tre formålene slik arbeidsgruppa i kultur- og utdanningskomiteen hadde beskrevet dem, til dels var *”innbyrdes motstridende”* (Byråden for barn og utdanning, 2004, s. 4).

Konklusjonene fra Utdanningsetaten er stort sett er med på å bygge opp under byrådets innstilling om å beholde fritt skolevalg som inntaksordning (Byråden for barn og utdanning, 2004). I denne perioden uttaler utdanningsdirektør Astrid Søgne til pressen at hun støttet fritt skolevalg. Dette begrunnet hun med at en inntaksordning som baserer seg på bosted og karakterer, ville bety at elever i sentrum vest fortsatt ville få fritt skolevalg, fordi der er det overskudd på skoleplasser. Elever fra byens ytre regioner ville derimot bli begrenset av prinsippet om bosted, og ville dermed få dårligere muligheter til å komme inn på de godt søkte sentrumsskolene (VG, 2004).

I løpet av 2004 gjennomførte arbeidsgruppa høringsmøter med seks videregående skoler, tre elevorganisasjoner, tre lærerorganisasjoner og foreldreutvalget på grunnskolen (Oslo bystyre, 2004). Ved høringsfristens utløp hadde 16 videregående skoler, 14

ungdomsskoler, Elevorganisasjonen og Utdanningsforbundet avgitt høringsuttalelse. Flertallet av høringsuttalelsene gikk inn for regionbasert inntak. To av høringsinstansene gikk inn for rent regionbasert inntak, tre høringsinstanser gikk inn for regionbasert inntak uten å spesifisere hvorvidt de ønsker rent regionbasert inntak eller kombinasjonsmodell, 16 høringsinstanser går inn for en kombinasjonsmodell, og 11 høringsinstanser går inn for videreføring av fritt skolevalg (se Tabell 4.1). Argumentasjonen for kombinasjonsmodellen gikk i hovedsak ut på at en slik inntaksordning vil bety kortere skolevei for elevene og økt heterogenitet ved den enkelte skole (Byrådsak 261/04) .

#### **4.4.2 "Ghettoskolen" skaper debatt**

På bystyremøtet 8. desember 2004 påpekte Aud Kvalbein at arbeidsprosessen i forbindelse med endringene av inntakssystemet hadde blitt "noe spesiell" og at årsaken hadde vært tre store offentlige debattrunder i mediene i løpet av den tiden saken hadde ligget til behandling. Kvalbein mente at partiene til dels høylytt hadde gitt uttrykk for sine syn og markert seg gjennom mediene, og at dette var årsaken til at man ikke hadde gjennomført noe drøftingsmøte i arbeidsgruppen. Saken var allerede utdebattert mellom partiene, mente hun, og arbeidsgruppen hadde derfor ikke funnet det hensiktsmessig med et slikt møte (Oslo bystyre, 2004).

Aud Kvalbein siktet nok spesielt til ordsiftet mellom representanter fra Oslo KrF og Oslo Høyre gjennom flere debattinnlegg i Aftenposten Aften (Kvalbein, 2004). Kvalbein var selv delaktig i denne meningsutvekslingen, som i stor grad gikk ut på å argumentere for eller mot fritt skolevalg samtidig som man kritiserte det andre partiets argumentasjon. Også lektorer, forskere, interesseorganisasjoner og privatpersoner deltok i debatten. De riksdekkende avisene dekket også saken, og høsten 2004 var det flere artikler og reportasjer i Dagbladet og VG der Hellerud videregående skole fikk mye fokus (VG, 2004). Dette fokuset hadde utgangspunkt i dokumentarfilmen "Ghettoskolen" som ble vist på TV2 høsten 2003 (Stephansen, 2003). Dokumentaren tok utgangspunkt i at Hellerud Videregående skole skoleåret 2002/2003 hadde tatt inn omtrent 80 prosent minoritetsspråklige elever på sine grunnkurs, og hadde svært lave karakterkrav. Skolens ansatte stilte seg svært kritisk til fritt skolevalg, og mente dette gjorde Hellerud til en lite integrert skole (Aftenposten Aften, 2003). Både dokumentaren og den påfølgende debatten hadde sitt utgangspunkt i et debattinnlegg i Aftenposten Aften, skrevet av to av de ansatte på Hellerud (Faust & Lauritzen, 2002).

Mot byrådets innstilling vedtok bystyret å innføre kombinasjonsmodellen i desember 2004 (Oslo bystyre, 2004). I innstillingen ber Kultur- og utdanningskomiteen byrådet om å innføre et ”friere skolevalg i Oslo” ved at byen ble delt inn i fire regioner i tråd med Utdanningsetatens utredning. Det var dette forslaget som ble vedtatt i bystyret og baserte seg på at søkere fra egen bostedsregion fikk fortrinn til halvparten av plassene ved de videregående skolene i regionen. I vedtaket ba bystyret byrådet om fortløpende evaluere det nye inntakssystemet slik at det kunne gjøres eventuelle justeringer i forhold til regionsgrenser og skoletilhørighet ut fra kapasitetshensyn. Bystyrets ba også byrådet gjennomføre en grundig evaluering etter to år, utarbeidet av et uavhengig forskningsmiljø. Det ble forutsatt at kultur- og utdanningskomiteen skulle være med i utarbeidelsen av forskningsoppdraget. Bystyret ba byrådet legge til rette for at elever over hele byen skulle kunne søke spesielle valgfag som russisk, japansk og lignende. Bystyret ba byrådet om å bruke skolekatalogen til å presentere skolene og deres *fagtilbud*, og ikke tidligere poenggrenser ved inntak (Byrådsak 261/04).

## **4.5 Tredje innføring av fritt skolevalg i 2008**

### **4.5.1 NIFU- STEP- Rapporten (2007)**

Kanskje som en reaksjon og et spark til byråden og utdanningsetaten om at den forrige evalueringen hadde vært utført internt, ga Kultur- og utdanningskomiteens eksplisitt ønske at om at et uavhengig forskningsmiljø skulle gjennomføre en grundig evaluering av kombinasjonsmodellen. Evalueringen ble utlyst, og formålet var å finne ut hvorvidt kombinasjonsmodellen hadde nådd de målsetningene som var satt for modellen (Oslo kommune Utdanningsetaten, 2006).

NIFU STEP vant anbuds konkurransen, og i sin studie ”Alle får, men hvem får hva?” (Lødding & Helland, 2007), sammenligner de resultatene av gammel og ny inntaksordning. I rapporten poengterte forskerne at søkning og dimensjonering kan ha vel så stor betydning for resultatet av inntaket som selve inntaksordningen. Spesielt var dimensjoneringen langt romsligere i 2005 enn i 2004. Det var i følge forskerne iøynefallende hvor stabil søkningen hadde vært gjennom de tre årene, det vil si før og etter innføringen av den regionale ordningen. De endringene som kunne spores, handlet om en avtagende søkning til sentrumsskolene fra ungdom i vest, samt en økning fra ungdom i sentrum. For regionene Nord-øst og Sør-øst mente forskerne at det var bemerkelsesverdig at søkningen var den

samme, og den var også nesten fullstendig dominert av ungdom fra disse regionene. Søkerne til skolene i sentrum kom imidlertid fra alle regioner, og forskerne mente at det var all grunn til å fremheve at det var her konkurransen om plassene sto (Lødding & Helland, 2007, s. 5).

#### **4.5.2 Venstre, Høyre og FrP får flertall i bystyret høsten 2007**

Osloskolen var Høyres utdanningspolitiske utstillingsvindu under valgkampen i forbindelse med fylkes- og kommunestyrevalget 2007 (Aftenposten Aften, 2007). Både Høyre, FrP og Venstre hadde fritt skolevalg på partiprogrammet i Oslo. Etter valget fikk de tre partiene flertall i bystyret, og alt lå nå til rette for å gjeninnføre fritt skolevalg og dermed for første gang å innføre en komplett voucher-ordning.

Utdanningssetaten sendte notat med forslag til endring av inntaksordningen på høring til skoler og organisasjoner, men ingen grunnskoler og kun to videregående skoler avga sin høringsuttalelse (se tabell 4.1). De to uttalelsene pekte i hver sin retning. Hellerud videregående skole ønsket å beholde kombinasjonsmodellen, og argumenterte med at denne ordningen ville gi en mer heterogen elevmasse. Oslo Handelsgymnasium støttet forslaget om å innføre et rent karakterbasert inntak, og argumenterte med at den regionsbaserte ordningen hadde ført til at mange søkere til skolen utenfor sentrumsregionen var blitt utkonkurrert av søkere fra sentrum med dels mye lavere poengsummer (Byrådssak 121/08).

I sin vurdering av 12. juni 2008 framhevet byrådet at de hadde som sentralt mål at alle elever skulle få mulighet til å realisere sine evner uansett bosted og sosial bakgrunn. Etter byrådets oppfatning kunne dette målet best oppnås gjennom byomfattende karakterbasert inntak. Dette fordi alle Oslos videregående skoler da i like stor grad vil være tilgjengelige for søkere bosatt i alle deler av byen. Med en slik ordning ville alle søkere i prinsippet ha like muligheter til å komme inn på skolen de prioriterer høyest. Byrådet mente også at fritt skolevalg kom til å bidra til at skolene ville anstrenge seg ytterligere for å fornye seg og tiltrekke seg søkere. Fritt skolevalg ville slikt sett kunne bidra til et større mangfold blant skolene og til at kvaliteten på utdanningstilbudet ble bedre (Byrådssak 121/08).

Videre argumenterte byrådet med at elever fra byens ytre regioner tapte kampen om plassene på sentrumsskolene fordi de ikke fikk konkurrere på like vilkår. Byrådet mente at prinsippet om bosted ga disse elevene svekkede muligheter til å komme inn på de godt søkte sentrumsskolene. Etter byrådets syn bidro derfor regionsmodellen til ”en urimelig forskjellsbehandling”. I følge byrådet var det ikke rimelig at en elev fra sentrum i 2007 kom



inn på Elvebakken skole med 27,14 poeng, mens en elev fra en annen del av byen måtte ha 47,14 poeng for å komme inn på samme skolen (Byrådssak 121/08).

Byrådet understreket at de var opptatt av at skolen skulle bidra til å utjevne forskjeller og motvirke segregering. Det ble vist til en studie fra 2005 av sammenhengen mellom inntakssystem og segregering utført av Marianne Nordli Hansen (Hansen, 2005), der byrådet argumenterte for at fritt skolevalg kunne føre til en ”avtagende geografisk segregering”. Årsaken til dette var at flertallet av skolene som ble ansett som de mest ”attraktive” befinner seg i sentrum eller vestlige deler av byen. Gjennom fritt skolevalg ville elever fra byens østlige deler kunne få større mulighet til å komme inn på en av disse attraktive skolene. Byrådet argumenterte også med at en del elever vil anse valg av videregående skole som en mulighet til å møte nye elever fra andre deler av byen og til å bryte opp med etablerte strukturer (Byrådssak 121/08).

	<b>POSITIV TIL FRITT SKOLEVALG</b>	<b>POSITIV TIL KOMBINASJONSMODELL</b>	<b>POSITIV TIL ALTERNATIV LØSNING</b>
<b>Høringsinstanser 1994</b>	Skolesjefen 6 ungdomsskoler 5 videregående skoler	Skolenes landsforbund Lærerforbundet 4 ungdomsskoler 5 videregående skoler	
<b>Høringsinstanser 1996</b>	2 ungdomsskoler 2 videregående skoler	Skolesjefen Skolenes landsforbund Lærerforbundet 7 videregående skoler 2 ungdomsskoler	
<b>Høringsinstanser 2004</b>	Byrådet Utdanningsetaten 11 skoler (grunn- og videregående)	Utdanningsforbundet Elevorganisasjonen Skolenes landsforbund Apaløkka FAU Engebråten FAU 18 skoler (grunn- og videregående)	Lektorlaget foreslår poengbasert løsning  Hellerud vgs. eget forslag til kombinasjonsmodell med 40% grense for minoritetsspråklige  2 skoler ønsker rent regionalt opptak
<b>Høringsinstanser 2008</b>	Byrådet Utdanningsetaten Oslo Handelsgymnas	Skolenes Landsforbund Utdanningsforbundet Elevorganisasjonen Hellerud vgs	Sentralt Ungdomsråd (SUR) mente at ingen av ordningene fungerte optimalt

TABELL 4: OVERSIKT OVER HØRINGSRUNDER OG HØRINGSINNSTANSER I 1994, 1996, 2004 OG 2008 (KILDE: BYRÅDSAK 169/94, BYRÅDSAK 456/96, BYRÅDSAK 261/04 OG BYRÅDSSAK 121/08)

### 4.5.3 Argumentasjonen i Kultur- og utdanningskomiteen

For å behandle saken, satte Kultur- og utdanningskomiteen ned en arbeidsgruppe bestående av én representant fra hvert av de politiske partiene. Arbeidsgruppen avholdt til sammen tre møter med rektor og elevrådsleder ved Oslo Katedralskole, rektor ved Hellerud videregående skole, Utdanningsforbundet i Oslo, Byrådsavdeling for kultur og utdanning, Utdanningsetaten og Elevorganisasjonen i Oslo. Arbeidsgruppen fikk også en presentasjon fra NIFU STEP av rapport 21/2007 "Alle får, men hvem får hva?" Arbeidsgruppen ba også om eventuelle innspill fra elevrådene ved de videregående skolene i Oslo og Sentralt Ungdomsråd i Oslo (Kultur- og utdanningskomiteen i Oslo kommune, Komitesak 61/08).

Saken ble endelig behandlet i Kultur- og utdanningskomiteen 15. oktober 2008. Høyre, FrP og Venstre var tilfreds med at alle 10. klassinger i hele Oslo igjen kunne konkurrere på like vilkår om å komme inn på den skolen de helst ønsket, og at det dermed var elevens egen innsats som ville styre vedkommendes muligheter. Dette mente de ville øke motivasjonen for å gjøre en god innsats på ungdomsskolen for å komme inne på sitt førstevalg. Høyre, FrP og Venstre var tilfreds med at det ikke lenger var foreldrenes bostedsadresse som ville være med på å avgjøre den enkeltes muligheter for inntak til den videregående skole, og de mente at de med bakgrunn i funnene fra NIFU STEP-rapporten kunne konkludere med at kombinasjonsmodellen ikke hadde hatt særlig betydning når det kom til målsetningene man hadde satt seg for inntaksordningen. Et rent karakterbasert opptak ville etter Høyre, FrP og Venstres mening være best egnet for å styrke sosial mobilitet i byen. De viste til at det i noen bydeler var en sterk konsentrasjon av elever med ikke-vestlig bakgrunn. Ved flere av ungdomsskolene i Groruddalen var det nå tilnærmet 100 prosent minoritetsspråklige elever. De mente de ville bli feil dersom man skulle bidra til å videreføre denne strukturen også i videregående skole gjennom å opprettholde et regionbasert opptak. Tvert i mot burde elevene stimuleres til å gjøre selvstendige skolevalg, gjerne velge skole i en annen region.

De borgerlige komitémedlemmene sa seg enig i prinsippet om at det ikke var ønskelig med en konsentrasjon av såkalte flinke og svake elever på de ulike skolene. De pekte imidlertid på at det regionsbaserte inntakssystemet ikke bidro i så måte, og dermed falt denne begrunnelsen for den regionsbaserte ordningen bort.

De borgerlige partiene framhevet også viktigheten av at den enkelte videregående skole, i samarbeid med Utdanningsetaten, måtte gjennomføre de tiltak som var nødvendig for at skolen skulle fremstå som attraktiv for elevene. I denne forbindelse hadde det vært pekt på

den muligheten som ligger i å profilere seg som en temaskole. Et fritt skolevalg vil også i dette perspektivet bidra positivt til utvikling og tydeliggjøring av den enkelte skolens profil (Komitesak 61/08).

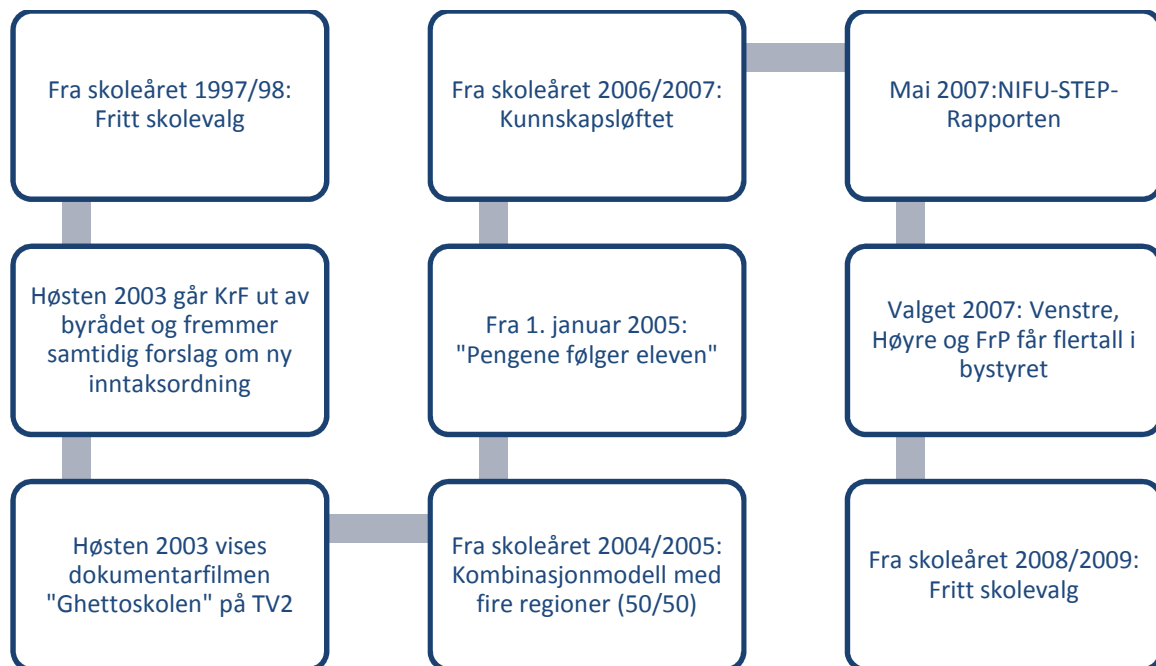
Medlemmene fra AP, SV og Rødt mente det vil være uheldig å gå tilbake til den gamle inntaksordningen for videregående skole etter bare tre år med den regionale ordningen. De viste til innspillene i høringsrunden og fant det "oppsiktsvekkende" at byrådet gjennom et "knappest mulig politisk flertall" ville gjeninnføre en ren karakterbasert inntaksordning på tvers av de innsigelse berørte parter hadde kommet med (Komitesak 61/08).

De sosialistiske partiene viste til at det ville være viktig å gi elever og foreldre "reelle valg". Muligheten til å velge burde imidlertid være tilgjengelig for flest mulig og ikke bare for de karaktersterke. De mente at et rent karakterbasert opptakssystem over tid vil kunne medføre at enkelte skoler tapte konkurransen om elevene og at dette kunne føre til at de fikk et "taper" - stempel. Argumentasjonen som ble brukt var at skoler som taper kampen om elevene, ofte får økt frafall, dårligere økonomi og et redusert faglig tilbud som resultat.

KrF, AP, SV og Rødt poengterte at en inntaksordning alene ikke ville kunne løse de mer komplekse utfordringene i Osloskolen, som forskjeller i kvalitet på skolens tilbud, prestasjoner, utvikling og kvalifisering av elever etc. Videre påpekte de at målene som kombinasjonsmodellen hadde blitt evaluert etter, viste seg å ha vært for ambisiøse i forhold til hva en inntaksordning alene kunne bidra til. KrF, AP, SV og Rødt trakk også fram NIFU STEP- rapporten som entydig hadde konkludert med at kun økt dimensjonering ved de populære skolene kunne gi flere elever mulighet til å få innfridd sine førsteønsker. Samtidig ville disse medlemmer trekke frem at andelen elever som hadde fått oppfylt sitt førsteønske hadde steget fra 65 prosent i 2004 (med fritt skolevalg) til 71,9 prosent i 2006 (med kombinasjonsmodellen). Dette mente de viste at dersom elevenes primære valg var viktig, så ga modellen med såkalt "fritt skolevalg" neppe større *frihet* for elever i Oslo generelt enn den gjeldende inntaksordningen.

Tilhengerne av kombinasjonsmodellen erkjente imidlertid at inntakssystemet hadde vist seg svakere enn ønskelig hva gjelder målene om sosial og etnisk mobilitet og mangfold i Oslos skoler. Dette utslaget mente de var så vidt alvorlig at det alene burde motivere justeringer i gjeldende ordning. Gitt de utfordringene Oslos videregående skoler sto overfor når det gjaldt sammensetning og mangfold i elevgrunnlag så hadde disse tilhengerne av kombinasjonsmodellen mer tro på at man burde søke å videreføre fordelene med dagens ordning samtidig som åpenbare svakheter burde justeres. (Komitesak 61/08). Innstillingen fra

kultur- og utdanningskomiteen ble avgitt under dissens, og den nye forskriften ble vedtatt i bystyret 15. oktober 2008.



FIGUR 4: OPPSUMMERING AV PERIODEN 1997-2008

## 4.6 Oppsummering

Gjennom å studere de politiske prosessene fra 1982 kan vi identifisere noen generelle kjennetegn ved beslutningsprosessene. For det første ser vi at debatten omkring fritt skolevalg har skapt to blokker i bystyret. FrP, Høyre og Venstre har vært for fritt skolevalg mens Rødt, SV, AP og KrF i perioden har stemt for en variant av kombinasjonsmodellen. KrF har holdt seg nøytral til spørsmålet når de har sittet i byråd sammen med de borgerlige partiene.

Når én av koalisjonsblokkene ser at de har flertall for sin løsning, blir saken tatt opp i Kultur- og utdanningskomiteen. Vanligvis setter da komiteen ned en arbeidsgruppe som ber byrådet om å utrede muligheten for et nytt inntakssystem. Byrådet sender så en bestilling til utdanningsetaten som i neste omgang sender ulike forslag til inntakssystem ut på høring. Høringsinstansene har vanligvis vært lærernes fagforeninger, Elevorganisasjonen samt

ledelsen ved ungdomsskoler og videregående skoler i Oslo. På bakgrunn av høringsrunden og Utdanningsetatens innstilling, sender byrådet sin innstilling til Kultur- og utdanningskomiteen som stemmer over forslagene. Endelig blir nytt inntakssystem vedtatt i bystyret. I forbindelse med høringsrunden har det også vært vanlig at arbeidsgruppa har gjennomført ekskursjoner og møter med berørte parter. To ganger har man også bedt eksterne forskere om å utrede ulike inntakssystemer. Dette har resultert i FAFO-rapporten i 1995 og NIFU-STEP-rapporten i 2007.

Årstall	Bystyrets sammensetning		Parti (er) i byråd Fra januar d.å.	Inntaksmodell Fra høsten d.å.	Regjeringer og reformer i perioden
1983-1986	H-32 F-8 V-2	A-32 SV-6 RV-2 KrF-3	Høyre	1982-1986 Geografisk baserte inntak	Willoch (1981 – 1986)
					Brundtland 2 (1986-1989)
1987	H-30 FrP-15 V-1	A-28 SV-6 RV-1 KrF-3	Høyre, Frp og KrF	1987 Kombinasjonsmodell (50/50)	Syse (1989-1990)  Brundtland 3 (1990-1996)  Reform - 94
1988	Uavh.-1	Uavh.-2		1988-1991 Fritt skolevalg 1	
1989					
1990					
1991					
1992	H-21 FrP-3	AP-19 SV-4 RV-1 KrF-2	A og SV	Kombinasjonsmodell (poeng), seks regioner 1992-1996	
1993	SP-1 FD-1	Uavh.-2	A		
1994					
1995	H-16 FrP-12 V-2	AP-21 SV-4 RV-1 KrF-2	Høyre		1997-2004 Fritt skolevalg 2
1996	PP-1	AP-14 SV-8 RV-2 KrF-3	Høyre, KrF og Venstre (fra nov. 2000)	1997-2004 Fritt skolevalg 2	Stoltenberg 1 (2000-2001) Bondevik 2 (2001-2005)  2003: PISA- undersøkelsene lanseres
1997					
1998					
1999					
2000	H-19 FrP-6 V-2	AP-15 SV-12 RV-2 Krf-2	Høyre og Frp	2004-2007 Kombinasjonsmodell (50/50), fire regioner	Stoltenberg 2 (2005 - ) Kunnskapsløftet (K-06)
2001	Uavh.-5				
2002					
2003					
2004	H-15 FrP-10 V-3	AP-18 SV-6 R-3 KrF-2	Høyre og Frp	2004-2007 Kombinasjonsmodell (50/50), fire regioner	Stoltenberg 2 (2005 - ) Kunnskapsløftet (K-06)
2005					
2006					
2007					
2008	H-16 FrP-9 V-5	AP-20 SV-4 R-2 KrF-2 MDG-1	Høyre, Venstre og KrF (fra okt. 2011)	2008- Fritt skolevalg 3	Stoltenberg 2 (2005 - ) Kunnskapsløftet (K-06)
2009					
2011					
2012					

TABELL 5: OVERSIKT OVER ULIKE INNTAKSMODELLER FOR DEN VIDEREGÅENDE STUDIESPESIALISERTE UTDANNINGEN I OSLO FRA 1983-2012 I POLITISK KONTEKST (KILDER: REGJERINGEN.NO OG OSLO KOMMUNE)

# 5. Analyse

## 5.1 Analyse av innføringen av kombinasjonsmodellen i 2004

### 5.1.1 Innføringen av kombinasjonsmodellen i 2004 forstått fra et instrumentelt perspektiv

Den overordnede målsetningen med å innføre kombinasjonsmodellen var å skape en mer heterogen elevsammensetning på de enkelte skolene. Det karakterbaserte inntakssystemet hadde skapt store forskjeller knyttet til etnisitet, skoleflinkhet og sosial bakgrunn, og ulike inntakssystemer som var forventet å gi større grad av måloppnåing, ble vurdert. Tilhengerne av kombinasjonsmodellen mener altså at den videregående skolen skal ha en utvidet funksjon utover det å drive med *kvalifisering*. Den overordnede målsetningen var å skape mer likhet mellom Oslos elever, og skolen ses dermed som et instrument som kan brukes til å fremme integreringen i Oslo.

Da KrF gikk ut av Byrådet i 2003, ble den politiske sammensetning slik at det ikke lenger var flertall for fritt skolevalg i bystyret. KrF, AP, SV og Rødt bestemte seg for å løse problemet med forskjellene i elevmassen ved skolene ved å endre inntaksordningen. Ved å dele byen i et visst antall regioner, håpet man å dempe konkurransepreget og forhindre utviklingen av upopulære skoler med lave søkertall og snittkarakterer. Løsningen som ble valgt, falt på kombinasjonsmodellen, og slik den ble innført for skoleåret 2004/2005, må denne ordningen kunne betegnes som temmelig kompleks. Under dette inntaksregimet gjaldt både regionsfortrinn og karakterbasert konkurranse for søkere med ungdomsrett. Man fikk i praksis to inntaksgrenser på hver skole; én for elever fra regionen og én for elever hele kommunen. Fra et instrumentelt perspektiv var inntakssystemet delvis basert på et geografisk prinsipp, men bare til en viss grad, all den tid halvparten av elevplassene fungerte som fritt skolevalg. I tillegg var det forskjell i hvor romslig en region var dimensjonert i forhold til antall ungdommer som hadde fortrinnsrett til regionen. Søkere med fortrinn til sentrumsregionen var relativt få i forhold til antall plasser på regionkvoten. Søkere i de ytre regionene var mange, men de hadde også ganske beskjeden konkurranse fra søkere som ikke har regionfortrinn (Lødding & Helland, 2007).

NIFU-STEP-evalueringen (2007) konkluderte med at søkning og dimensjonering kunne ha vel så stor betydning for resultatet av inntaket som selve inntaksordningen. Når det gjaldt spredningen av ungdom med ikke-vestlig bakgrunn, konkluderte forskerne med at heterogeniteten i Oslos videregående skoler var lavere i 2006 enn den var i 2004, under fritt skolevalg-regimet. Når det gjaldt etnisitet mente forskerne at innføringen av den regionale inntaksordningen ikke så ut til å ha hatt den ønskede virkningen (Lødding & Helland, 2007, s. 5). Grunnen til at kombinasjonsmodellen ikke hadde tilsiktet virkning, henger i stor grad sammen det segregerte bosettingsmønsteret i Oslo. Når skoleplasser tildeles etter bosted, vil skolene innenfor de enkelte bydelene bestå av elever som er relativt like med hensyn til klassebakgrunn. Problemet blir enda større når skolene har ulik kvalitet, og det er slik at de ”gode” skolene befinner seg i de velstående områdene. Et bosettingsbasert skolesystem vil i så tilfelle begunstige privilegerte grupper. De som er vel stilt økonomisk sett, vil kunne ha stor frihet i valg av skoler, fordi de vil ha muligheter til å bosette seg hvor de vil (Hansen, 2005, s. 6).

Årsaken til at man valgte å innføre en modell som viste seg å ikke få tilsiktet effekt, kan forklares med begrepet *begrenset rasjonalitet*. Problemene og situasjonen man står overfor ved valg av inntaksmodell i Oslo kommune er mildt sagt komplekse. Skiftende regjeringer, offentliggjøring av resultater, omfattende læreplanreformer, sterke interesseorganisasjoner, kritisk presse, kravstore foreldre, sviktende velgere, flere innvandrere, idealistiske rektorer og uforutsigbare elever er med på å utgjøre det som fra et teknisk omgivelsesperspektiv må kunne kalles Osloskolens heterogene omgivelser. Selv om de enkelte aktørene i det nære handlingsmiljøet har hatt en konsekvent holdning til inntakssystemet, har beslutningen om valg av inntaksmodell blitt fattes i et skiftende miljø der aktørene har hatt sterke motsetninger. I tillegg har man i perioden hatt svært få organisatoriske alternativer; det har stått mellom fritt skolevalg og ulike varianter av kombinasjonsmodellen. Kunnskapen om mål-middel-sammenhenger er nødvendigvis uklar, når man opererer med et element av valg i inntaksmodellene. Søkeratferden blant ungdom er langt fra forutsigbar, og det er mange ukontrollerbare faktorer som ligger til grunn for elevenes individuelle valg. Eksempelvis framgår det av NIFU-STEP-rapporten at ”venner” er den viktigste grunnen til at man velger den skolen man velger (Lødding & Helland, 2007, s. 44). Overfor inntakssystemer med komponenter av valg, vil det være umulig å få full innsikt og oversikt over situasjonen. Dette kan forklare hvorfor man velger et alternativ som gir god nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåing. Fra et slikt perspektiv kan kombinasjonsmodellen forstås som et inntakssystem



bygget på satisfiering. Eller for å si det med Johan P. Olsen: ”kombinasjonen av liten innsikt og høy kontroll har gitt en løsning som endrer lite og er lite gjennomtenkt, noe som har gitt umiddelbart behov for nye reformprosesser” (Olsen, 1988).

Men handlinger bygget på satisfiering kan likevel bære preg av konsekvenslogikk, og man kan også forstå tilhengere av kombinasjonsmodellen ut fra de ulike handlingsalternativene som foreligger. I valget mellom fritt skolevalg og kombinasjonsmodellen, anser man den siste til å være den beste fordi man anser konsekvensene av denne som mer verdifulle enn konsekvensene av fritt skolevalg. Dette kan illustreres ved at man i NIFU-STEP-rapporten konkluderte med at kombinasjonsmodellen favoriserte 166 søkere fra avgiverskoler i sentrum. I ett simulert inntak med fritt skolevalg for 2006, fant forskerne av FAFO-rapporten at 167 søkere fra andre deler av byen ville fått oppfylt førsteønsken sine som plasser på disse sentrumsskolene (Lødding & Helland, 2007, s. 6). Fra et instrumentelt perspektiv kan man si at tilhengerne av kombinasjonsmodellen mener at det er verdt å beholde kombinasjonsmodellen for at de 166 sentrumselevne skal få mulighet til en plass på en av de populære skolene i sentrum. Selv om vi snakker om relativt få elever, anser tilhengerne denne konsekvensen som så verdifull at man ønsker å endre systemet.

Fra en forhandlingsvariant av det kulturelle perspektivet, kan kombinasjonsmodellen forstås som et kompromiss. De ulike politiske partiene i koalisjonen kan sies å ha svært forskjellig ideologisk ståsted når det kommer til utdanning. I koalisjonens ytterkanter finner vi to så ulike partier som Rødt (tidligere RV) og KrF. Ved å analysere moderpartienes partiprogrammer, trer de forskjellige synene på utdanning frem (Telhaug, 1999). Rødt er bærere av den marxistisk-kommunistiske tradisjonen, som ser forholdet mellom skole og individ i et klasse- og konfliktperspektiv. SVs skolepolitikk har mer vært preget av en både- og tankegang som vektlegger både enkeltmenneskets frihet og at skolen skal forberede elevene på å delta i samfunnslivet. Arbeiderpartiet er både opptatt av likhet og effektivitet, og partiet er orientert mot endringene i arbeidslivet og utdanning ses som en forutsetning for økonomisk vekst. KrF har hatt en skarp profil knyttet til tre hjertesaker: Kristne verdier, familien som samfunnets ”urcelle” og forsvar av private skoler (Telhaug, 1999, ss. 369-371). Det at KrF tradisjonelt har framtrådt som forsvarere av private skoler, har vært mer ut fra ideologiske grunner enn av effektivitetssyn, noe som kan forklare KrFs ”schizofrene” tilnærming til fritt skolevalg.

Kombinasjonsmodellen kan altså fra et forhandlingsperspektiv forstås som en kvasiløsning der man har måttet ta hensyn til de ulike partienes synspunkter. Når målene for

modellen er uklare, kan det være fordi de er *ment* å være uklare. Mål kan være bevisst konstruert slik at de bygger bro over interessenmotsetninger og virker konfliktdepende. Uklare mål gir også den politiske ledelsen betydelig fleksibilitet i hvordan målene skal framstilles. Ikke minst med hensyn til om og hvordan de skal iverksettes. Ved å fokusere på geografisk tilhørighet og elevenes nærhet til skolen, fokuserer partene i koalisjonen på noe som er enklere å forholde seg til enn det komplekse integreringsspørsmålet. I debatten og argumentasjonen har det vært lite fokus på elever med minoritetsbakgrunn. Dette kan forklares med at integreringsfeltet er et mye vanskeligere og sårbart politisk tema, som for det første kan være en vanskelig sak å kommunisere til velgerne. For det andre er det ikke sikkert man hadde fått med alle parter i koalisjonen ved bare å fokusere på integrering.

### **5.1.2 Kulturelle trekk ved innføringen av kombinasjonsmodellen**

Mye av den atferden som blir observert i politiske institusjoner viser at folk handler ut fra rutiner eller det som March og Olsen kaller for logikken om *passende atferd* (March & Olsen, 1989). Når de sosialistiske partiene og KrF innfører kombinasjonsmodellen, vil de ut fra denne logikken ikke handle ut fra en grundig avveining av fordeler og ulemper ved de ulike modellene. De handler heller ikke ut fra egeninteresse. De gjør det som de oppfatter som akseptabelt og bedriver det som kalles en *matching*. Da KrF gikk ut av byrådet i 2003 befant tilhengerne av kombinasjonsmodellen seg i en situasjon de hadde vært i før. Ut fra logikken om det kulturelt passende, vil innføringen av kombinasjonsmodellen kunne ses som at politikerne koplet situasjonen (altså det faktum at man har mulighet til å endre inntakssystemet), mot egen identitet. En konsekvens av det rene karakterbaserte opptaket er at det blir vanskeligere for ungdom bosatt i sentrum å komme inn på de populære sentrumsskolene. Det er noe symbolsk over dette, at et ungt menneske, gjerne med minoritetsbakgrunn, kanskje bosatt på Tøyen eller Grünerløkka, skal måtte ta t-banen østover i byen hver dag fordi ressurssterke ungdommene fra vestkanten har fått plassen på den populære naboskolen. Forkjempere for enhetsskolen, som tradisjonelt har tatt avstand fra nivådeling, vil ha vanskeligheter med å identifisere seg med en løsning som framelsker markedstankegangen og der noen nødvendigvis må være tapere. Lærerorganisasjonene, og også flere av skoleledernes holdninger, kan forklares ved at holdningene og verdiene deres er basert på et kulturelt normativt og institusjonelt grunnlag i en institusjon der ideen om enhetsskolen har vært dominerende. Tankegangen bak fritt skolevalg bryter også helt klart

med de grunnleggende verdiene til de sosialistiske partiene i bystyret. De sosialistiske partiene identifiserte seg fra et slikt perspektiv som *fritt-skolevalg-motstandere*, og samtidig som motstandere av liberalistiske verdier, konkurranseutsetting og alt som kan knyttes mot en liberalistisk-konservativ politikk. Fra et identitetsperspektiv, blir KrFs rolle spesiell, ettersom dette partiet i nasjonal sammenheng tradisjonelt har vært *for* friskoleloven og private skoler. KrFs argumentasjon rundt debatten om fritt skolevalg preges også av fokus på nærskoler og likhet, noe som er med på å bygge opp under denne forståelsen.

Ved å studere vurderingene og innstillingene fra de sosialistiske byrådene på begynnelsen av 1990-tallet, ser man at disse er mer omfattende og tar innover seg flere av perspektivene fra høringsrundene enn det som er vanlig under de borgerlige byrådene. Fra et kulturelt perspektiv kan dette være uttrykk for en kompromisskultur hos de sosialistiske partiene. Beslutningsstilen hos de sosialistiske partiene kan sies å være mer preget av et ønske om å komme fram til omforente løsninger og konsensus gjennom samarbeid og politiske samhandlingsprosesser enn hos de borgerlige partiene. En annen viktig betraktning knyttet til dette, er at de sosialistiske partiene i stor grad har hatt sammenfallende mål og verdier med høringsinstansene. Fagforeningene, skolene, elevorganisasjonene og til en viss grad også Utdanningsetaten (før Søggen), har alle kjempet mot fritt skolevalg. Det sosialistiske byråds vektlegging av disse partene i høringsrundene på 90-tallet kan fra et instrumentelt perspektiv sees som et taktisk og strategisk grep for å argumentere for egne løsninger.

Aksjonsgruppa på Hellerud ble på mange måter en viktig aktør i forbindelse med innføringen av den regionale modellen i 2004. Deres motstand mot fritt skolevalg kan ses som et resultat av vanetenkning eller som et forsvar for skolens særinteresser. Det er høy sammenheng mellom karaktersvake elever og andelen som ikke fullfører videregående skole. Med tanke på at fritt skolevalg med innføring av stykkprisfinansiering i realiteten var blitt det som tidligere er blitt omtalt som et voucher-system, ville skolen tape rent økonomisk på den ressursvake elevmassen. I tillegg var det en overhengende fare for at skolen ville måtte bli lagt ned dersom den negative utviklingen fortsatte. Dette er et perspektiv som er velkjent fra organisasjonslitteraturen (Mintzberg, 1979). En alternativ fortolkning av situasjonen er imidlertid at de ansatte på Hellerud vgs er interesserte i at Osloskolen sett under ett skal fungere på best mulig måte og at de faktisk har bedre innsikt i hvordan skoletilbudet fungerer enn det kommunepolitikerne har (Brunsson & Olsen, 1990). Når de stiller seg negative til fritt skolevalg kan det derfor bero på at de ut fra praktisk erfaring, som i sin tur har gitt opphav til institusjonaliserte strukturer og prosesser, vet at et markedsstyrt inntakssystem bygger på

feilaktige premisser som kan være destruktive for skolens virksomhet sett under ett. Hellerudlærernes argumentasjon fra avisinnlegget deres og også slik saken blir fremstilt i filmen ”Ghettoskolen”, bygger opp under en slik forståelse (Faust & Lauritzen, 2002 og Stephansen, 2003).

### **5.1.3 Trekk ved innføringen av kombinasjonsmodellen fra et myteperspektiv**

Aksjonsgruppa på Hellerud gjorde det på mange måter enklere for de politiske partiene å gjennomføre endringen av inntaksreglene i 2004. Gjennom å synliggjøre forskjellene spesielt gjennom dokumentarfilmen *Ghettoskolen*, hadde de ansatte på Hellerud sammen med filmskaperne i TV2 skapt en bevissthet rundt problematikken rundt de store forskjellene blant de videregående skolene. Fra et myteperspektiv kan man si at dokumentarfilmen og den påfølgende debatten hadde vært med på å gi kombinasjonsmodellen legitimitet, ettersom fritt skolevalg fikk skylden for de store sosiale og kulturelle forskjellene blant Oslos videregående skoler. De politiske aktørene var også med på å forsterke denne legitimiteten ved å bringe diskusjonen videre til media. Både mediedebatten og den politiske diskusjonen slik den framkommer i saksdokumentene, bærer preg av symbolbruk. Tilhengerne av kombinasjonsmodellen har lagt vekt på verdiladete begreper som *kommersialisering av utdanningen*, *segregering* og *forskjellsbehandling*. Særlig har begrepet *A- og B- skoler* blitt et symbol for de forskjellene som motstanderne mener er et direkte resultat av fritt skolevalg.

Ved å svartmale fritt skolevalg, fremstiller KrF og de sosialistiske partiene sine egen modell i et bedre lys. De overdriver de positive trekkene ved kombinasjonsmodellen. Deres egen kultur og politikk blir nærmest idyllisert, og dette kan være en form for ”overtroisk læring”, der alt det gode står man selv for, mens alt det dårlige står andre for (Christensen m.fl., 2009, s. 206). Det positive med Osloskolen knyttes til enhetsskolen og de verdiene partiene identifiserer seg med, mens negative aspekter som frafall og segregering knyttes til markedstankegangen bak fritt skolevalg. De borgerlige partiene og Byrådet mener på sin side at de fleste gode ting vil skje ved innføringen av fritt skolevalg, og det hele blir en kamp om det beste og det verst tenkelige.

## 5.2 Analyse av innføring av fritt skolevalg i 2008

### 5.2.1 Innføring av fritt skolevalg fra et instrumentelt perspektiv

Dersom vi legger til grunn at de borgerlige partiene har handlet ut fra en formålsrasjonell tankegang, vil fritt skolevalg fra et instrumentelt perspektiv kunne forstås som resultatet av en ønsket endring. Fremskrittspartiet, Venstre og Høyre ønsker en voucher-løsning for den videregående opplæringa i Oslo fordi disse partiene mener at dette er et inntakssystem som vil innfri de målene de har satt seg. Målsetningen er å sikre individets valgfrihet og mulighet til selvrealisering. Samtidig forventes det at kvaliteten på utdanningen vil bli høyere både fordi skolene konkurrerer om de flinkeste elevene og fordi elevene konkurrerer mot hverandre (Byrådssak 121/08).

Fritt skolevalg er basert på et klientprinsipp, der alle potensielle søkere til videregående skole sees under ett og behandles på samme måte. De borgerlige partiene anser det som problematisk at ikke alle elevene i kommunen skal ha like muligheter til å søke på alle de tilgjengelige skoletilbudene. Det blir som å nekte noen tilgang på et spesielt supermarked som selger en spesiell vare man ikke kan få kjøpt andre steder. Det er utdanningstilbudet som er varen, hvis kvalitet vurderes ut fra popularitet (søkertall) og resultater (karakterer). Den valgfriheten eller ”forbrukermakten” slike markedsløsninger gir, kan være et maktmiddel for den enkelte innbygger i møtet med de aktørene som produserer grunnleggende velferdstjenester (Blomqvist & Rothstein, 2000). Økt mangfold, konkurranse og valgfrihet i Osloskolen kan fra et slikt perspektiv gi positive effekter når det gjelder innbyggernes innflytelse på Osloskolens utvikling.

Forkjemperne for fritt skolevalg har, som navnet tilsier, som målsetning at elevenes valg av skole skal være *fritt*. Bruk av frihetsbegrepet blir imidlertid problematisk i denne sammenhengen, all den tid inntaket ikke er styrt av elevenes *valg* alene, men også av deres *karakterer*. ”Muligheten til å realisere sine evner uansett bosted” blir begrenset når man legger til karaktervariabelen. Mulighetene og friheten til elevene henger nemlig proporsjonalt sammen med karakternivået. Jo lavere karakterer, desto mindre valgmuligheter og frihet. Som svar på en slik kritikk, vil tilhengerne av fritt skolevalg argumentere med at alle *har* de samme mulighetene, det er bare å jobbe hardt nok på ungdomsskolen (Byrådssak 121/08). Denne ”alle er sin egen lykkes smed”- tankegangen er også ment som et incitament for å få ungdomsskoleelevene til å jobbe hardere (Byrådssak 121/08). På denne måten vil

konkurransen elevene i mellom føre til økt resultatfokus. Forventningen er at dette igjen vil heve kvaliteten på utdanningen.

Som tidligere påvist er det sammenheng mellom elevenes grunnskolekarakterer og deres sosiale bakgrunn, og man får derfor en opphoping av elever med visse typer sosial bakgrunn på enkelte skoler. I Oslo har vi sett at dette kommer til uttrykk ved at noen skoler får svært høy andel av elever med minoritetsbakgrunn. Sett som en *formålsrasjonell handling*, er forskjellene mellom skolene en kalkulert (bi)effekt ved fritt skolevalg. Denne forklaringen underbygges ved at byrådet i sin innstilling argumenterer for at integrering ikke er noe som skal løses ved valg av inntakssystem for den videregående skolen (Byrådssak 121/08).

Noe som taler mot denne forklaringen, er at de borgerlige medlemmene i Kultur- og utdanningskomiteen uttaler at de i prinsippet ikke ønsker en konsentrasjon av såkalte flinke og svake elever på de ulike skolene (Komitesak 61/08). Men ettersom det regionsbaserte inntakssystemet uansett ikke bidrar til å minske forskjellene, hadde de ikke, i følge dem selv, noe annet alternativ enn fritt skolevalg. I lys av denne uttalelsen og i lys av at en av hovedmålsettingene med fritt skolevalg er å utjevne forskjeller og motvirke segregering, kan fritt skolevalg forstås som et resultat av *begrenset rasjonalitet*. Komitémedlemmene har bare et begrenset sett av alternativer; kombinasjonsmodellen og fritt skolevalg. De borgerlige partiene ser modellens begrensning, men velger fritt skolevalg fordi dette er det beste av to alternativer. Ettersom problemene de står overfor er komplekse, og på grunn av deres kapasitetsbegrensninger i rollen som kommunepolitikere, har de usikker kunnskap om mål-middel-sammenhengene rundt de ulike modellene. Det vil kreve tid og ressurser å skaffe seg bedre kunnskapsgrunnlag, og det vil være umulig for politikerne å få full innsikt og oversikt over situasjonen.

En annen effekt av fritt skolevalg, som også kan ses i lys av begrenset rasjonalitet, er at systemet skaper negative ringvirkninger for de skolene som opplever å miste elever. Voucher-systemet som er innført, fører til at ressursene vil synke i takt med synkende elevtall. Det er større sannsynlighet for at elever med lavt karaktersnitt faller fra, enn elever med gode karakterer. De upopulære skolene rammes derfor økonomisk. Muligheten for å gi et kvalitativt like godt tilbud som de populære skolene vil derfor bli svekket. Skolene havner i en ond spiral som i verste fall kan ende med nedleggelse. Fra et instrumentelt perspektiv vil dette rett og slett være en grei måte å bli kvitt de dårligste skolene på.

Det er verdt å merke seg at aktiviteten i høringsrunden var svært lav i 2008 sammenliknet med høringsrundene i tidligere omtalte beslutningsrunder, særlig når det

kommer til antall skoler som valgte å uttale seg. Bare to videregående skoler som benyttet seg av uttaleretten; Hellerud videregående skole tok avstand fra fritt skolevalg mens Oslo Handelsgymnas (OHG) var for (Byrådssak 121/08). Fra et instrumentelt perspektiv kan den manglende deltakelsen i høringsrunden i 2008 forstås på flere måter. For det første kan det hende at motstanderne av fritt skolevalg rett og slett hadde *kapitulert*. Hvorfor bruke tid og ressurser på noe som uansett kommer til å bli gjennomført? I valgkampen hadde de borgerlige partiene gjort det klart at de kom til å endre inntakssystemet dersom de kom i posisjon, og det var ingen grunn til å tvile på disse politiske lovnadene. En annen mulighet er at skolene ikke *turte* å uttale seg, selv om de skulle være mot gjeninnføringen av fritt skolevalg. Utdanningsetaten, med utdanningsdirektør Astrid Søgne i spissen, var eksplisitt *for* fritt skolevalg (VG, 2004). Når man uansett visste at en eventuell protest ikke vil få gjennomslag, var det fra et instrumentelt perspektiv lite å vinne på å bli stemplet som en skole eller skoleledelse som var mot systemet. En tredje forklaring, som egentlig ikke er spesielt sannsynlig, er at skolene ikke mente noe som helst om saken, at det faktisk var det samme for dem hvilken inntaksmodell som skulle gjelde. En fjerde forklaring, er at noen av skolene var positive til fritt skolevalg, men at de ikke *ville* uttale seg. Denne fjerde forklaringen fortjener å utdypes, og kan forstås ved å analysere høringsuttalelsen fra Oslo Handelsgymnasium (OHG). Denne populære skolen, som er plassert på vestkanten av Oslo sentrum, argumenterte i sin høringsuttalelse *for* fritt skolevalg med at kombinasjonsmodellen hadde ført til at ”mange søkere til skolen utenfor sentrumsregionen var blitt utkonkurrert av søkere fra sentrum med dels mye lavere poengsummer” (Byrådssak 121/08). Fra et instrumentelt perspektiv kan denne uttalelsen forstås bokstavelig, som kritikk av det man oppfatter som et urettferdig inntakssystem. Uttalelsen fra OHG kan imidlertid også forstås fra et kost-nytte-perspektiv, nemlig at man egentlig ikke *vil ha* søkere fra sentrumsregionen med lave karakterer til sin populære sentrumsskole. Det kan være mange årsaker til at de videregående skolene ikke ønsker svake elever på skolen. I den Høyre-styrte Osloskolen representerer denne elevmassen fra et kost-nytte-perspektiv lave karakterer, disiplinære og pedagogiske utfordringer samt flere røde tall på frafallsstatistikken, hvilket er ensbetydende med mindre klingende mynt i skolekassen etter innføringen av voucher-systemet. Det er derfor nærliggende å tenke seg at ikke bare ledelsen ved OHG støttet fritt skolevalg, men at også flere av de populære skolene i sentrum var fornøyde med at ordningen ble endret, uten at dette ble uttalt eksplisitt i høringsrunden. Dersom vi tar utgangspunkt i dette, at ledelsen ved de populære skolene stiller

seg positiv til fritt skolevalg, hvordan skal denne holdningen forklares fra et instrumentelt perspektiv?

Den positive holdningen til fritt skolevalg blant ansatte ved de populære Osloskolene kan forklares ved hjelp av Egebergs virkemiddelmodell (Egeberg, 1989). Det borgerlige byrådet har tatt mange strategiske grep i Osloskolen de seneste årene som kan knyttes til NPM-tankegang. De har endret den *formelle organisasjonsstrukturen* ved å innføre driftsstyrer, stykkprisfinansiering, temaskoler, resultatstyring, bonusordninger for rektorer, for ikke å glemme selve konkurransen som ligger til grunn for fritt skolevalg som inntakssystem. *Den fysiske strukturen* i Osloskolen er endret ved at skoler som ”går dårlig” legges ned, og at populære skoler bygges ut. *Demografien* i skoleledelsen har blitt endret ved at man har ansatt rektorer og mellomledere fra det private næringsliv, samt at Osloskolen i snart ti år har fått utdannet hundrevis av sine rektorer og skoleledere ved Handelshøyskolen BI (Marsdal, 2011, s. 28). Fra et instrumentelt perspektiv, kan disse endringene ikke bare ses som tilfeldige, strukturelle endringer, men også som bevisste forsøk på å endre eller designe organisasjonskulturen på skolene. Sett i lys av at en av de fire hovedmålsetningene med å gjeninnføre fritt skolevalg i 2008 var at ”skolene vil anstrenge seg ytterligere for å fornye seg og tiltrekke seg søkere” kan man fra et hierarkisk perspektiv forvente at en beslutning på politisk nivå ville endre holdninger og atferd ved den enkelte skole. Man ønsker at skolene, i stedet for å samarbeide med hverandre, skal konkurrere *mot* hverandre for å trekke til seg elever. Men skolene skal ikke konkurrere om alle elevene. De skal konkurrere om de flinkeste. Jo høyere karaktersnitt på elevmassen, desto høyere status får skolen. Denne tankegangen impliserer at skolene likeledes vil søke å unngå at svake elever søker til sin skole. Denne måten å forholde seg til elever på, bryter med tankegangen om enhetsskolen.

### **5.2.2. Kulturelle trekk ved innføringen av fritt skolevalg**

Ut fra logikken om det kulturelt passende vil de borgerlige partiene kople beslutningssituasjonen opp mot egen identitet som henholdsvis representant for Fremskrittspartiet, Høyre eller Venstre. Sett som en rutinepreget handling vil de borgerlige partiene kjenne igjen situasjonen. Det som pleier å skje når disse tre partiene får flertall i bystyret, er at inntakssystemet endres. I tråd med det som vanligvis pleier å skje, og i tråd med partienes ideologi, innfører de et inntakssystem som de både kjenner fra før, og som passer til deres liberalistiske identitet. Ut fra logikken om hva som er passende, kan denne rutinepregete måten å innføre fritt skolevalg på ses på som en systematisk, kulturell handling. De borgerlige



kommunepolitikerne har lært seg hvordan man oppfører seg om en ”god liberalist” når man er medlem av en Kultur- og utdanningskomiteen. Selv om situasjonen er preget av stor kompleksitet, klarer de å handle fordi de har en grunnleggende kulturell basis som rettesnor.

Fritt skolevalg må også kunne sies å *matche* den konkurransekulturen som har vært et bærende element for inntak i den videregående skolen, ikke bare i Oslo, men i hele Norge. I Norge kjenner vi tankegangen fra universitetene; de som har best karakter får velge først. I den videregående skolen har vi også lange tradisjoner for at karakterer er avgjørende for inntak. Det er også lovfestet i Utdanningsloven at elever skal konkurrere for å komme inn på videregående skole (Kunnskapsdepartementet, 2006). Som en del av fritt skolevalg har politisk og administrativ skoleledelse også spesialisert programtilbudet ved de ulike skolene, for å oppnå et mangfoldig tilbud som elevene kan velge mellom. Denne tankegangen kan spores tilbake til slutten av 1980-tallet. Et element av valgfrihet og konkurranse på grunnlag av karakter synes å ha tilslutning fra alle aktørene i debatten om inntaksprinsipper, noe som bygger opp under denne forståelsen.

Fra et sti-perspektiv kan valgfrihet og konkurranse ses som institusjonell handlingsregler, som skaper stabilitet for både ansatte og elever i Osloskolen. Men med stivhengigheten følger også manglende fleksibilitet. Dette kan komme til uttrykk når det skjer avgjørende endringer i omgivelsene, som da alle fikk rett til 12 års skolegang i forbindelse med Reform- 94. Det som tidligere ble kalt gymnas eller allmennfag, har etter Reform-94 utviklet seg fra å være en utdanningsvei for et skoleflinkt mindretall til mer å være en slags fortsettelse av obligatorisk grunnskole (Hagen K. , 1995, s. 9). Når flere og ikke fullt så flinke ungdommer skal ta studiespesialisering, vil ikke bare elevmassen bli større, den relative forskjellen mellom de enkelte elevene vil også bli større. Når andelen elever med minoritetsbakgrunn også blir større, og disse er bosatt på bestemte steder i byen, har vi fått en mye mer kompleks situasjon enn den vi hadde på 80-tallet. Mitt poeng er at de store forskjellene mellom skolene som blir så tydelige i dag, ikke var like framtrepende første gang man innførte fritt skolevalg i 1988. Da var elevene for det første ikke så mange og for det andre var de som søkte studiespesialisering, eller allmennfag som det het den gangen, mer homogen som gruppe. Etter hvert som elevmassen både ble større og mer heterogen, har situasjonen i Oslo blitt mye mer kompleks. Fritt skolevalg får minst én helt klar negativ konsekvens, nemlig en segregering av elever med minoritetsbakgrunn. Fra et kulturelt perspektiv kan innføringen av fritt skolevalg forklares ved at denne historiske skjevheten har ført til manglende fleksibilitet for beslutningsaktørene i Osloskolen. Spriket mellom eksterne

problemer og den indre kulturen er blitt stort, og aktørene mangler den fleksibiliteten som skal til for løse problemet.

Fra et kulturelt perspektiv kan man si at de sykliske svingningene mellom fritt skolevalg og kombinasjonsmodellen har blitt en slags rutine. Vi er kommet inn i en ”tralt”. Dersom de sosialistiske partiene og KrF en gang i framtiden skulle få flertall i bystyret, forventer vi at de vil benytte anledningen til å endre på inntaksmodellen. Denne forklaringen bekreftes ved at partiene fremdeles har denne saken på partiprogrammene (Oslo Arbeiderparti, 2011). Men de kulturelle trekkene endrer seg ikke helt og totalt hver gang pendelen svinger mot den ene eller den andre modellen. Man kan heller si at de ulike kulturene *supplerer hverandre* i en lagdelt prosess hvor NPM-elementer kommer i tillegg til den tradisjonelle kulturen i skolen. Dette vil gi en hybrid og kompleks skolekultur som i stor grad vil være preget av de strukturelle endringene innført av det borgerlige byrådet.

### **5.2.3 Trekk ved gjeninnføringen av fritt skolevalg som kan knyttes til myteperspektivet**

Fra et myteperspektiv befinner Osloskolen seg i institusjonelle omgivelser, hvor politisk ledelse konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan inntakssystemet burde være utformet. Det Høyre-dominerte byrådet søker fra et slikt perspektiv legitimitet fra de institusjonaliserte omgivelsene. Ved å innføre et voucher-system i Osloskolen, demonstrerer byrådet at de lever opp til vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Som nevnt tidligere er Osloskolen blitt utstillingsvindu for Høyres skolepolitikk og debatten om fritt skolevalg har gjennom perioden fått stort fokus i mediene (Simonsen, 2011). På mange måter ble derfor høringsrunden i 2008 en skinn-demokratisk øvelse, fordi det lå så mye prestisje for Høyre å få gjeninnført modellen at man vanskelig kan se for seg hva som skulle til for å forhindre at byrådet gjeninnførte modellen.

Fra et myteperspektiv kan fritt skolevalg ses som et politisk mål med utpreget symbolsk funksjon. På den ene siden kan den politiske bruken av fritt skolevalg som symbol ses som et resultat av naturlige utviklingsprosesser, som noe som har blitt presset på de borgerlige politikerne utenfra uten at de har hatt mulighet til å gjøre noe med det. Mediene, NHO og OECD blir en del av Osloskolens institusjonelle omgivelser, og de borgerlige partiene oppnår anerkjennelse fra disse og moderpartiet ved å innføre voucher-systemet. En slik kopiering av myten fritt skolevalg kan imidlertid også være et resultat av bevisst forbildehenting av reformer fra de samme aktørene. Dette perspektivet, som kombinerer

elementer fra et instrumentelt og et myteperspektiv, kan forklare at de borgerlige partiene bevisst bruker myten om fritt skolevalg som symbol, enten fordi de anser modellen for å ha en egenverdi, eller fordi fritt skolevalg støtter opp om andre instrumentelt pregete endringer som stykkprisfinansiering og konkurranseutsetting i andre sektorer i kommunen. Som *rasjonalisert myte* argumenterer tilhengerne for fritt skolevalg som et svært effektivt redskap for effektiv måloppnåelse. Høyre, FrP og Venstre viser ofte til internasjonale skolerresultater og forskningsrapporter og bruker dermed en vitenskapsliknende argumentasjon for å skape en overbevisning om at fritt skolevalg er den beste modellen for å oppnå best resultater i Osloskolen (Byrådssak 121/08). Argumentasjonen som brukes, kan i stor grad knyttes til NIFU-STEP-rapporten. Denne rapporten konkluderer med at kombinasjonsmodellen ikke har ønsket effekt når det kommer til målsetningen om mer heterogenitet. Rapporten konkluderer imidlertid hverken med at fritt skolevalg vil føre til bedre resultater eller høyere kvalitet på utdanningstilbudet, heller ei at ordningen vil være kostnadsbesparende. Det finnes heller ingen forskning som kan bekrefte markedets positive eventuelt negative innvirkning på et utdanningssystem (Fitz, Taylor, & Gorard, 2003, s. 15). Tvert i mot viser danske undersøkelser at fritt skolevalg skaper større sosiale forskjeller mellom skoler, økt segregering og ingen klar kostnadsreduksjon eller læringsgevinst (Christensen J. G., 2003). Fra et myteperspektiv er argumentasjonen for fritt skolevalg basert på *troen* på at modellen er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt.

Ved å belyse argumentasjonen og målformuleringene som begrunner fritt skolevalg, finner vi flere elementer som kan forklares ut fra et myteperspektiv. I sin vurdering er det som nevnt fire målsetninger byrådet mener å kunne oppnå ved å gjeninnføre fritt skolevalg i 2008. I offentlige dokumenter og i mediedebatten knyttet til gjeninnføringen av fritt skolevalg i 2008, er det den første, nemlig målsetningen om at *alle elever skal få mulighet til å realisere sine evner uansett bosted og sosial bakgrunn* som vektet sterkest av det borgerlige byrådet (Byrådssak 121/08). Denne argumentasjonen kan forstås på minst to måter. Fra et instrumentelt perspektiv må denne målsetningen forstås bokstavelig. Byrådet ønsket en inntaksordning som ville være lik for alle. Fra et myteperspektiv kan formuleringen forstås symbolsk, nærmest som et spark mot tilhengerne av kombinasjonsmodellen som var blitt anklaget for å "tvinge flinke elever fra arbeiderklassen til å gå sammen med sine mindre skoleflinke klassefeller, mens prestasjonsmessig svake elever fra høyere sosiale lag grupperes sammen med skoleflinke klassekamerater" (Byrådsak 110/95). Ved å fokusere på "alle elever" insinueres det kanskje egentlig at kombinasjonsmodellen er urettferdig ettersom

elever på østkanten får mindre mulighet til å gå på en skole utenfor egen region. Med ”alle elever” sikter man egentlig til ressursvake elever med minoritetsbakgrunn bosatt på østkanten som har vært flittige og fått gode karakterer til tross for sin sosiale bakgrunn (Larsen, 2005). Fra et myteperspektiv kan denne målformuleringen derfor forstås som et symbol mer enn en instrumentell målsetning.

En annen måte å forstå denne argumentasjonen på er knyttet til de populære skolene i sentrum. Det er her urettferdigheten har blitt sterkest oppfattet, ettersom mange av de som er bosatt i sentrum har lavere karakterer enn de andre elevene som har konkurrert seg inn på de populære skolene. Fra et slikt perspektiv vil det borgerlige byrådet med denne målformuleringen også appellere til resurssterke elever og deres foreldre med middels høye karakterer og ønske om å gå på en av de populære skolene i sentrum. Disse foreldrene vil være potensielle velgere til de borgerlige partiene, og argumentasjonen kan derfor forstås som stemmemaksimering.

Et annet aspekt som kan knyttes opp mot et myteperspektiv er at skolebyråd Torger Ødegaard og andre tilhengere av fritt skolevalg rettferdiggjør utviklingen av ”A- og B-skoler” ved å bruke et begrep som opprinnelig stammer fra enhetsskoletankegangen, nemlig *tilpasset opplæring* (Aftenposten, 2009 og Ødegaard, 2011). I forbindelse med denne oppgaven har jeg vært i kontakt med mange ansatte i Osloskolen både i utdanningsetaten, i byrådsavdelingen og ved forskjellige skoler. Uten at jeg skal gå for langt inn på hvordan kulturen har endret seg i Osloskolen, har jeg møtt flere som argumenterer for at det er klare fordeler knyttet til å skille ”sterke” elever fra ”svake”. I likhet med skolebyråden, argumenteres det med at dette fører til bedre tilpasset opplæring ettersom ”svake elever” blir bedre ivaretatt dersom de samles på ett sted. Sammenfallet mellom byrådets forklaringer og den argumentasjonen jeg finner igjen nedover i systemet er med på å bygge opp under at det borgerlige byrådet har lyktes med å institusjonalisere en myte som dekker over den bevisste segregeringen av elevene med en retorikk om at det er *bra* for minoritetsungdom med lave karakterer å være samlet på ett sted.

# 6. Avslutning

## 6.1 Oppsummering av hovedfunn

### 6.1.1 To ulike inntaksmodeller

Fritt skolevalg er ment å ha tre store fordeler. For det første representerer denne inntaksløsningen den liberale forestillingen om at *valget* i seg selv er et gode for brukerne av et offentlig tilbud. Den andre store argumentet for fritt skolevalg er at ordningen bygger på et prinsipp om *likhet*. I prinsippet gjør fritt skolevalg det mulig for ungdom fra resurssvake familier og ungdom med minoritetsbakgrunn å komme inn på skoler sammen med ungdommer fra høyere sosiale lag. Det tredje argumentet, som kanskje er det viktigste for tilhengere av fritt skolevalg, er forventningen om at økt *konkurranse* vil gi økt kvalitet. Over tid vil derfor den generelle standarden på skolen bli bedre.

Ut fra en passenhetslogikk vil alle disse tre aspektene ved fritt skolevalg passe godt overens med de kulturelle trekkene i Osloskolen og dens nære omgivelser. Elevenes valgfrihet har alltid blitt prioritert i videregående skole. Dette henger sammen med motivasjon og frafall. I Osloskolen kan dessuten målsetningen om spesialiserte tilbud ved den enkelte skole spores tilbake til 1980-tallet. Likhet er ett av de bærende prinsippene for enhetsskolen som har preget den norske skolekulturen siden forrige århundre. Konkurransespektet passer også overens med en kultur der det har vært vanlig at de som har hatt best karakterer får velge først.

Men fritt skolevalg kan ikke bare forstås som en modell for hvordan man skal styre inntaket av ungdom til ulike skoler i Oslo. Fritt skolevalg er også blitt et politisk symbol. Brukernes frihet og troen på markedet som den mest effektive styringsmekanismen preger argumentasjonen fra fritt skolevalg-tilhengerne. Denne tankegangen kan forklares som et resultat av et press fra nasjonale og internasjonale aktører. Her har media også hatt en rolle som formidler og fokus på PISA-undersøkelsene og andre prestasjonsbaserte resultater. De symbolske aspektene ved fritt skolevalg kan imidlertid også være et resultat av bevisst forbildehenting fra de samme aktørene. Dette perspektivet, som kombinerer elementer fra et instrumentelt og et myteperspektiv, kan forklare at de borgerlige partiene bevisst bruker myten om fritt skolevalg som symbol, enten fordi de anser modellen for å ha en egenverdi,

eller fordi fritt skolevalg støtter opp om andre instrumentelt pregete endringer som stykkprisfinansiering og konkurranseutsetting i andre sektorer i kommunen.

Som inntaksmodell har fritt skolevalg en utilsiktet effekt, nemlig at konkurransen mellom elevene fører til en opphoping av elever med minoritetsbakgrunn på enkelte av de videregående skolene i Oslo. Dette er en direkte konsekvens av modellen i seg selv, ettersom tanken om at noen skoler blir populære nødvendigvis vil medføre at andre skoler blir upopulære. Men denne segregeringen av ungdom på enkelte skoler står også i sterk avhengighet til den konteksten som modellen befinner seg i. Dersom vi ser elevmassen som en del av konteksten, er denne preget av at elever med minoritetsbakgrunn gjennomsnittlig har lavere karakterer enn de andre elevene. Det segregerte bosettingsmønsteret spiller også inn her. I noen bydeler er andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn prosentvis høyere enn i andre bydeler. Det er også i disse bydelene de minst populære skolene ligger. Poenget er at man ikke ville fått den samme effekten dersom konteksten var annerledes.

De ulike variantene av kombinasjonsmodeller som er blitt søkt innført i perioden, kan ses som en reaksjon på denne utviklingen av det som er blitt kalt "A- og B-skoler". Strukturelt kjennetegnes disse modellene ved at de kombinerer konkurranseaspektet med en geografisk inndeling. Kombinasjonsmodellene som har vært innført har hatt begrensede effekter, noe som egentlig ikke er så rart gitt modellenes utforming. For det første vil de konstruerte regionene som inngår i modellene, akselerere segregeringen, ettersom elevene som er bosatt i bydeler med høy innvandrerandel havner innenfor samme region. For det andre har begge kombinasjonsmodellene som har vært prøvd ut, i det hele og det store vært basert på konkurranse. Kombinasjonsmodellen har vist seg å bare ha en begrenset, om ikke en symbolsk effekt for et fåtall elever i sentrum som gjennom en slik modell vil få tilgang på de mest populære skolene i kommunen. At tilhengerne likevel hegger om denne modellen, kan fra et instrumentelt perspektiv forklares på flere måter. For det første kan kombinasjonsmodellen forstås som et resultat av en prosess preget av begrenset rasjonalitet. Kompleksiteten i situasjonen har gjort det vanskelig om ikke umulig å få oversikt over hvilken organisatorisk løsning som vil være mest hensiktsmessig. Kombinasjonsmodellen kan også forstås som en kompromissløsning preget av en allianse mellom politiske partier som normalt ikke anses som naturlige samarbeidspartnere. De sosialistiske partienes hensyn til KrF i vippeposisjon blir her en sentral forklaringsfaktor.

Fra et kulturelt perspektiv vil de store forskjellene som skapes av det markedsstyrte inntakssystemet, stride mot de grunnleggende verdiene som vi kjenner igjen fra ideen om

enhetsskolen og i den sosialistiske tankegangen. De kulturelle aspektene ved kombinasjonsmodellen har vært opphav til en mytepreget argumentasjon, der man nærmest har svartmalt fritt skolevalg. En demonisering av en modell som egentlig er ganske lik deres egen løsning, virker lite rasjonelt og nærmest malplassert. Denne inkonsekvente argumentasjonen kan forklares. Motstanderne av fritt skolevalg er enige med modellens målsetninger, frihet, likhet og konkurranse. Det er *effektene* av fritt skolevalg, dvs. forskjellene som oppstår mellom skolene, motstanderne reagerer på. På grunn av sakens kompleksitet har man ikke kommet opp med et fullverdig alternativ til fritt skolevalg.

### 6.1.2 Kulturen er endret - opprøret har stilnet

Fra 1982 til 2008 har inntakssystemet for den videregående opplæringa i Oslo blitt endret sju ganger. Disse hyppige endringene kan forklares med at den parlamentariske styringsmodellen er bygget på en grunnleggende rasjonalitet om at de partiene som til en hver tid har flertall for en sak i bystyret, har makt til å gjennomføre relativt omfattende endringer uten å ta hensyn til motstanderne i særlig grad. Bystyret kan illustreres som en ideologisk vektskål. All den tid FrP, Venstre og Høyre har flertall i bystyret vil vekten synke ned på fritt skolevalg. Hver gang Rødt, SV, AP og KrF veier tyngst, havner vekten på kombinasjonsmodellen. Dette har vært den gjeldende tendensen i perioden, med unntak av at KrF har holdt seg nøytral de gangene de har sittet i byråd med Høyre og Venstre.

Denne nærmest sykliske pendlingen mellom inntaksmodeller, kan fra et kulturelt perspektiv forstås som at den ene modellen er en reaksjon på den andre. I tillegg vil det foregå en lagdelt prosess der fragmenter av trekkene fra begge inntaksmodellene vil smelte sammen i en hybrid og mer sammensatt kultur. Som eksempel kommer det fram i denne studien at skolebyråden bruker begrepet ”tilpasset opplæring” for å forsvare at vi nå har fått skoler der nær hundre prosent av elevene har minoritetsbakgrunn. Dette er et begrep som er oppstått med enhetsskolekulturen, der idealet nettopp er at man *ikke* skulle nivåinndelevne. Av skolebyråden blir ”tilpasset opplæring” ironisk nok brukt for å rettferdiggjøre en inntaksmodell som er tuftet på ganske andre verdier. Dette kan i beste fall ses på som et forsøk på å forsvare en modell som man vet har utilsiktede effekter. I verste fall kan dette tolkes som et bevisst forsøk på å spre en myte om at segregering av elever fører til en bedre skole.

En av de fire hovedmålsetningene med fritt skolevalg er at byrådet har et ønske om at ”skolene vil anstrenge seg ytterligere for å fornye seg og tiltrekke seg søkere”. Ved å innføre

fritt skolevalg, kan man forvente at dette bare skal skje av seg selv, at skolene skal anstrenge seg og begynne å konkurrere. Men man kan jo se for seg at en slik tankegang møter en viss motstand i en organisasjon som i stor grad er basert på lærere. Det er ikke gitt at skolen skal begynne å konkurrere på grunn av endringer i inntakssystemet. Derfor har det vært strategisk smart av byrådet å bevisst forsøke å endre eller designe organisasjonskulturen i skolene. Ved f. eks. å innføre stykkfinansiering og bonusordninger og ved å sende rektorer og skoleledere til Handelshøyskolen BI, håper man å få fart på sakene og at skolene skal ta konkurransesituasjonen på alvor.

Den situasjonen som blir skissert her er relativt dramatisk. Vi har fått et inntakssystem i Osloskolen som fører til segregering når det kommer til elever med minoritetsbakgrunn der skolene søker å unngå elever med minoritetsbakgrunn. Hvorfor er det ingen som protesterer? Svaret ligger kanskje i læreropprøret fra Hellerud og i filmen om Ghettoskolen. Det paradoksale med aksjonsgruppa på Hellerud i 2003 var at deres utspill og den påfølgende debatten mest sannsynlig fikk innvirkning på søkertallene i negativ forstand. For hvem vil vel søke seg til en skole som i media blir omtalt som ”Ghetoskolen”? I 2003 var det flere elever ved Hellerud som reagerte og gikk ut i media og mente at filmen var stigmatiserende (Aftenposten Aften, 2003). Hele aksjonen kan altså være med på å forklare de dalende søkertallene for Hellerud de påfølgende årene. På denne måten kan man si at ansatte i Osloskolen er havnet i en Catch-22-situasjon, dvs. en paradoksal situasjon der man bare forverrer det opprinnelige problemet ved å forsøke å løse det. Det har ingen hensikt å slå alarm. Ved å varsle om problemene ved skolen, vil man i neste omgang bare forverre situasjonen ved at potensielle søker skremmes vekk på grunn av negativ omtale.

## 6.2 Teoretiske implikasjoner

Kompleksiteten i Osloskolen og dens omgivelser krever at det trekkes veksler på elementer fra alle de tre perspektivene. De tre perspektivene representerer ulike briller som vi kan forstå de ulike inntaksmodellene og virkeligheten i beslutningsprosessene gjennom. Aktørene som styrer Osloskolen handler normalt ut fra komplekse handlingslogikker ut fra en rekke hensyn. Derfor er det nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle, kulturelle og mytepregete prosesser og effekter. Min tilnærming har vært å analysere hvordan perspektivene påvirker hverandre og virker sammen. Det finnes også ulike varianter av denne analysemetoden, der en for eksempel tar utgangspunkt i ett perspektiv



og trekker inn elementer av andre som modifikasjoner av dette. En annen analysemåte for forholdet mellom handlingslogikkene er å legge vekt på at i møtet mellom dem skjer en transformasjon, hvor man får kvalitativt nye strukturelle og kulturelle former (Christensen mfl., 2009, s. 200).

En slik transformativ tilnærming kan være nyttig for å belyse flere av funnene i denne casen. For det første kan man ved å kombinere elementer fra et instrumentelt og et myteperspektiv, forklare at de borgerlige partiene bevisst bruker myten om fritt skolevalg som symbol, enten fordi de anser modellen for å ha en egenverdi, eller fordi fritt skolevalg støtter opp om andre instrumentelt pregete endringer som stykkprisfinansiering og konkurranseutsetting i andre sektorer i kommunen. For det andre ser vi at det borgerlige byrådet bevisst forsøker å designe organisasjonskulturen i Osloskolen. Ved hjelp av ulike midler forsøker politikerne å fremme konkurransekulturen blant de ansatte. Et annet funn som kan belyses ved å kombinere perspektivene, er når motstanderne av fritt skolevalg spiller på myten om enhetsskolen i sin argumentasjon. Kulturelle tradisjoner blir på denne måten opphav til myter, og de institusjonelle trekkene ved kombinasjonsmodellen fremstår som overdrevne myter.

For å forstå hvordan fritt skolevalg er blitt innført, vedlikeholdt og endret, viser denne studien at det ikke er tilstrekkelig med en-faktor forklaringer eller ett enkelt perspektiv. Konteksten, det normative grunnlaget og manipulerbare forklaringsfaktorer er en viktig del av virkeligheten for aktørene i Osloskolen, og denne virkeligheten må forsås ut fra en eller annen form for kombinasjon av de ulike perspektivene.

## **6.3 Videre forskning**

Hva som styrer elevenes skolevalg, vil ofte være knyttet til rykter og ren synsing (Karlsen , 2006, s. 165). Det kan være vanskelig å sette fingeren på hva som gjør en skole populær eller ikke, og for osloskolene gjelder det å knekke kodene for hvordan de flinke elevene og deres foresatte tenker omkring valg av skole. Den enorme satsningen på revy i Osloskolen kan fra et myteperspektiv ses på som en måte å vise fram skolen på. De enkelte skolene forsøker bevisst å skape et image eller et slags utstillingsvindu av egen virksomhet som ikke nødvendigvis stemmer overens med virkeligheten. Hvordan skolen fremstilles i media, blir da ekstremt viktig for omdømmet. Skolene vil fra et myteperspektiv forsøke å få mest mulig positiv omtale og forsøke å unngå negativ publisitet. Et interessant neste steg kan for eksempel være

en nærmere kartlegging av hvordan de ulike skolene jobber med omdømmevirksomhet, for eksempel gjennom kvalitative intervjuer. Dette vil kunne utdype om det faktisk er et samsvar mellom innføringen av fritt skolevalg og hvilke verdier og rutiner som blir vektlagt ved enkelte skoler. I omdømmesammenheng blir media en viktig arena for omgivelsenes oppfatning av skolen. Her kunne det vært interessant å gjøre en medieanalyse av hvordan medias rolle igjen har innvirkning på Osloskolens omdømmearbeid.

I denne studien har jeg kommet over flere lederartikler i ulike norske aviser, der redaksjonene tar standpunkt kanskje spesielt når det gjelder publisering og offentliggjøring av resultater i skolen, men også når det gjelder valg av inntaksmodell. Det kunne vært interessant å gjøre en analyse av media som aktør i denne politiske saken.

Videre ville det også være interessant å gjøre mer empirisk forskning på hvordan den politiske og administrative skoleledelsen i kommunen selv vurderer de hensynene som må tas ved valg av inntakssystem.

# Litteraturliste

- Aalandslid, V. (2009). *Innvandrerens demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Aftenposten Aften. (2012, 04. 04). Enklere å sjekke skoleresultatene. *Nyhetsartikkel av Hanne Mellingsæter*, s. 9.
- Aftenposten Aften. (2003, 10. 23.). Føler seg uthengt på TV2. *Nyhetsartikkel av Trine Dahl*, s. 12.
- Aftenposten Aften. (2007, 09. 06.). Høyreskolen - bra eller dårlig? Ødegaard mener Oslo-prøvene er helt nødvendige. *Nyhetsartikkel av Christine Engh*, ss. 8, Del 1.
- Aftenposten Aften. (2007, 09. 06.). Høyreskolen- bra eller dårlig? - Ødegaard mener Oslo-prøvene er helt nødvendige. *Nyhetsartikkel av Christine Engh*, s. 8.
- Aftenposten Aften. (2003, 11. 14. ). Innvandrerandelen varierer sterkt på Oslos videregående skoler. Fagerborg 4% Holtet 53% . *av Hanne Lier og Gunhild Ring Olsen* .
- Aftenposten Aften. (2007, 01. 18.). Kampen om elevene i gang. Åpen dag på Grefsen videregående. *reportasje av Maria Bø og Anne Silje Elle*, ss. 8, Del 1.
- Aftenposten Aften. (2010, 11. 17.). På norsktoppen. "Grorud-modellen" til andre Oslo-skoler? *Artikkel av Heidi Marie Mellingsæter og Hanne Skarnes*, ss. 10, Del 2.
- Aftenposten Aften. (1991, 09. 10.). Sirkus Oslo er igang. *Nyhetsartikkel av Ole Mathismoen* .
- Aftenposten Aften. (1991, 12. 27.). Til Rune fra Michael. *Nyhetsartikkel av Hans Petter Fagerli* .
- Aftenposten. (2009, 08. 23.). Vil busse elever for å sikre blanding. Etnisk konsentrasjon i osloskolene. Foreldre flytter elevene til "hvite" skoler. *Artikkel. Nyhetsartikkel av Hilde Lundgaard og Emma Tollersrud*, ss. 2
- Akademiet. (2012). *Ofte stilte spørsmål*. Hentet 03 20, 2012 fra Akademiets hjemmeside: [www.akademiet.no](http://www.akademiet.no)
- A-magasinet. (2012, 03. 09.). Super-rektoren - Kanskje er ikke de andre offentlige skoler så smarte at de bruker profesjonelle krefter? *Intervju av Pål Riis, rektor ved Ullern videregående skole av Kaja Skarva Denstad*, ss. 6-7.
- Bjørnholt vgs. (2011). *Personalet 2011/2012*. Hentet 04. 21., 2012 fra Bjørnholt videregående skoles hjemmeside: <http://www.bjornholt.gs.oslo.no/skolen/>
- Bleiklie (red.), I. (1985). *Politikkens forvaltning. Festskrift til Knut Dahl Jacobsen*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Blomqvist, P., & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya esikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1990). Kan organisationsformer väljas? I N. Brunsson, & J. P. Olsen, *Makten att reformera* (ss. 11-25). Helsingborg: Carlssons Bokförlag.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

- Buchanan, J. M. (1986). *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. New York: New York University Press.
- Byråden for barn og utdanning. (2004, 10. 19.). Notat U-129/2004 - Høringsutkast "Ny inntaksordning i videregående skoler i Oslo". *til Kultur- og utdanningskomiteen* .
- Christensen, J. G. (2003). *Velfærdsstatens Institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2003). *Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2002). *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Ramslien, A. R. (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dagbladet. (2003, 09. 08.). Fytti Katta for noen forskjeller. *Nyhetsartikkel av Sonja Holtermann* , s. 12.
- Dagbladet. (1996, 12. 10.). Rune faller før jul. *Nyhetsartikkel av Thor Gjermund Eriksen* .
- Dagens næringsliv. (2007, 12. 21.). Rektor med resultatkrav. *Reportasje av Anders Bjartnes* .
- Eckbo, B. J., & Lundin Keller, S. (1989, 06 23). A- og B-skoler i Oslo? *Debattinnlegg i Aftenposten Aften* , s. 5.
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller innenfor statsvitenskapens paradigme. I M. Egeberg (red.), *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Eide, K. (1995). *OECD og norsk utdanningspolitikk*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- Endresen, K. (1985, 05. 29.). Inntaksregler i Oslo. *Debattinnlegg i Aftenposten Aften* , 23, Artikkeltype: Debatt.
- Eriksen, E. O. (1993). *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. . Tromsø: Tano AS.
- Faust, H., & Lauritzen, A. (2002, 10. 08.). Integrering slår feil. *Debattinnlegg av lærere ved Hellerud videregående skole i Aftenposten Aften* , s. 32.
- Fitz, J., Taylor, C., & Gorard, S. (2003). *Schools, markets and choice policies*. London: RoutledgeFalmer.
- From, J. (2003). *Hvor moderne? Konkurransetsetting i offentlig sektor*. Oslo: Abstrakt forlag.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge: MA; MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: NY: Cambridge University Press.
- Hagen, K. (1995). Adresse eller karakter? En evaluering av inntaksordningen benyttet ved opptak til grunnkurs i allemenne og økonomisk/adminstrative fag i Oslos videregående skoler høsten 1994. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.

- Hagen, T. P. (1999). *Storbyenes finanser 1983-1997 : evaluering av det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune, delprosjekt 3*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Hansen, M. N. (2005). Ulikhet i osloskolen: rekruttering og segregering. *Tidsskrift for ungdomsforskning, 2005/1*, ss. 3-26.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration, vol 69 (Spring)*, ss. 3-19.
- Hovdenak, S. S. (2007). Pedagogiske identiteter - blant læreplaner og ungdom: i ideologisk og eksistensielt perspektiv. I S. S. Hovdenak, R. Riksaasen, V. Wiese, & (red.), *Klasse, kode og identitet. Bernstein i norsk forskning*. (ss. 47-67). Trondhjem: Tapir Akademisk Forlag.
- Hovdenak, S. S. (2009). Skole, samfunn og individ. I R. Mikkelsen, & H. (. Fladmoe, *Lektor - adjunkt - lærer* (ss. 53-70). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hult-Markgren, M. (2006). *Minoritetsspråklige jenter og høyere utdanning. En kvalitativ studie av kontekstuelle faktorerets betydning for syn på skole*. Masteroppgave i sosiologi: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlsen, G. (2006). *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, G. (2006). *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Utdanningsforlaget.
- Klassekampen. (2004, 01. 23.). Læraropprør sprer seg. *nyhetsartikkel av Magnhild Folkvord*.
- Klausen, K. K. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM – En fortolkningsramme for reformer. I T. Busch et al. (red), *Modernisering av offentlig sektor* (ss. 53-69). Oslo: Universitetsforlaget.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. Los Angeles: CA: Sage (2nd ed.).
- Kultur og utdanningskomiteen i Oslo kommune. (Kommitesak 92/2004, 12. 15.). "Elevtilpasset ressursfordeling" - Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for den videregående skolen.
- Kultur- og utdanningskomiteen i Oslo kommune. (Komitesak 61/08, 20. 08.08). Gjeninnføring av fritt skolevalg - Forskrift om inntaksregler for videregående opplæring i Oslo - Byrådsak 121 av 12.06.2008.
- Kultur- og utdanningskomiteen i Oslo kommune. (Saksnr. 6/02, 04. 03.). Mangfold og valgfrihet i den videregående skole .
- Kunnskapsdepartementet. (2006, 06. 30.). Forskrift til opplæringslova . *FOR 2006-06-23 nr 724* .
- Kunnskapsdepartementet. (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). . *LOV-1998-07-17-61* .
- Kvalbein, A. (2004, 02. 12.). Et inntakssystem som ivaretar de svakeste. Debattinnlegg. . *Aftenposten Aften* , s. 40.
- Lang, R. (2004, 01. 09.). Bløffen om fritt skolevalg. *Debattinnlegg av Rune Lang, lærer ved Hellerud videregående skole* , ss. 31, Del 1.
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*. Kristiansand: Cappelen Akademisk Forlag.

- Langfeldt, G. (2006). Likeverd som ledelsesutfordring. I K. Sivesind, G. Langfeldt, & G. Skedsmo, *Utdanningsledelse* (ss. 247-269). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Larsen, T. E. (2005, 09. 21.). Urimelige utslag av ny inntaksordning. *Debattinnlegg av bystyrerepresentant fra FrP i Aftenposten Aften*, ss. 31, del 1.
- Lund, B. H. (1999). *Styringssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lødding, B., & Helland, H. (2007). Alle får, men hvem får hva? *RAPPORT 21/2007: Evaluering av Oslo kommunes inntaksordning til videregående opplæring i studieretning for allmennfag/utdanningsprogram for studiespesialisering*. Oslo: NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marsdal, M. E. (2011). *Kunnskapsbløffen*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structure of Organizations*. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice-Hall.
- NHO. (2011). *Kompetanse og utdanning. Et kompetansepolitisk dokument*. Oslo: NHO.
- Niskanen, J. W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- NTB. (2003, 10. 29.). Frp får mer makt i Oslo. *Nyhetsartikkel av Per Christensen*.
- NTB. (1996, 12. 20.). Oslo - en rikspolitisk fiasko. *Artikkel av Christian-Marius Stryken*.
- OECD/KUF. (1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Ekspertvurdering fra OECD*. Oslo: Aschehoug.
- Olaussen, Å. (2005). *Stykkprisfinansiering og videregående opplæring*. Oslo: Utdanningsforbundet, avdeling for utredning.
- Olsen, J. P. (1996). Norway - slow learner or another triumph for the tortoise. I J. P. Olsen, & G. Peters, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative reforms in Eight Democracies*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oslo Arbeiderparti. (2011). *En samlet by. Oslo Arbeiderpartis kommuneprogram 2011-2015*.
- Oslo byråd. (Byrådsak 247/2004, 28. 10.). "Elevtilpasset ressursfordeling" - Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for den videregående skolen.
- Oslo byråd. (Byrådsak 110/95, 09. 14.). Evaluering av inntak til videregående opplæring i Oslo skoleåret 1994/95.
- Oslo byråd. (Byrådsak 683/95, 05. 19.). Evaluering av inntak til videregående opplæring i Oslo skoleåret 1994/95.
- Oslo byråd. (Byrådsak 121/08, 06. 12.). Gjeninnføring av fritt skolevalg - forskrift om inntaksregler for videregående opplæring i Oslo.
- Oslo byråd. (Byrådsak 169/94, 02. 08.). Inntaksforskrifter for videregående opplæring i Oslo for skoleåret 1994/95.

Oslo byråd. (Byrådsak 261/04, 11. 04.). Inntaksreglene til videregående skoler i Oslo - .

Oslo byråd. (Byrådsak 374/01, 12. 20.). Mangfold og valgfrihet i den videregående skole.

Oslo byråd. (Byrådsak 299/2002, 10. 29.). Pengene følger eleven" - Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen.

Oslo byråd. (Byrådsak 15/92, 01 24.). Regler om inntak til grunnkurs i allmenne fag - skoleåret 1992-1993.

Oslo byråd. (Byrådsak 456/96, 12. 20.). Regler om inntak til grunnkurs og videregående kurs i de videregående skoler i Oslo, skoleåret 1997/98.

Oslo byråd. (Byrådsak 648/92, 10. 05.). Regler om inntak til grunnkurs og videregående kurs i den videregående skolen i Oslo skoleåret 1993/94.

Oslo byråd. (Byrådsak 10/96, 01. 16.). Regler om inntak til grunnkurs og videregående kurs i videregående skoler i Oslo skoleåret 1996/97.

Oslo bystyre. (1996, 02. 14.). Forhandlinger i Oslo bystyres møte. *Sak nr. 100. Regler om inntak til grunnkurs og videregående kurs i videregående skoler i Oslo skoleåret 1996/97* , ss. 46-52.

Oslo bystyre. (2002, 05. 15.). Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 15. mai 2002 kl. 15.00. *Sak nr. 151. Mangfold og valgfrihet i den videregående skole* .

Oslo bystyre. (2002, 05. 15.). Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 15. mai 2002 kl. 15.00. *Sak nr. 150. Motivasjon og mestring i videregående skole* .

Oslo bystyre. (2004, 12. 8.). Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 8. desember 2004 kl 10.00.

Oslo bystyre. (Bystyresak 466/2003, 12. 11.). Privat forslag fra Aud Kvalbein (KrF) vedrørende opptaksreglene for videregående skole i Oslo.

Oslo bystyre. (Bystyresak 508/2004, 08. 12.). Privat forslag fra Aud Kvalbein (KrF) vedrørende opptaksreglene for videregående skole i Oslo.

Oslo bystyre. (Bystyresak 57/97, 02. 13.). Regler om inntak til grunnkurs og videregående kurs i de videregående skoler i Oslo, skoleåret 1997/98-Tilleggsinnstilling til byrådsak 456/96 .

Oslo kommune. (2012, 02. 15.). *Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning*. Hentet 03. 1., 2012 fra Oslo kommunes hjemmeside: <http://www.byrådsavdeling-for-kunnskap-og-utdanning.oslo.kommune.no/>

Oslo kommune. (2012, 1. 1.). *Hva kan du søke?* Hentet 03. 20., 2012 fra vilbli.no: [oslo.vilbli.no](http://oslo.vilbli.no)

Oslo kommune. (2011, 1. 1.). *Private skoler med rett til statstilskudd*. Hentet 03. 20., 2012 fra vilbli.no: [oslo.vilbli.no](http://oslo.vilbli.no)

Oslo kommune. (2011, 09. 23.). Skolebehovsplan 2012-2022. *Vedlegg til Sak 1 2012, Del 2* .

Oslo Kommune. (2008). Slik styres Oslo. Oslo: Bystyrets sekretariat.

Oslo kommune Utdanningsetaten. (2006, 09. 26.). *Kunngjøring: Evaluering av inntaksordning*. Hentet 02. 23., 2012 fra Doffin - Database for offentlige innkjøp: [http://www.doffin.no/search/show/search\\_view.aspx?ID=SEP066983](http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=SEP066983)

- Pedersen, T. (2000). *Styring, simulering og sortering: en organisasjonsteoretisk studie av inn-og utpakking av reformpakker i den norske grunnskolesektoren. Hovedfagsoppgave*. Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press (2nd ed.).
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Rombach, B., & Sahlin-Andersson (red.), K. (1995). *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm: Nerenius & Santerus Förlag.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, R. W. (1987). *Organizations: rational, natural, and open systems*. New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
- Self, P. (2000). *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St. Martin's Press.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grassroots*. Berkley: University of California Press.
- Simonsen, M. (2011, 09. 10.). Siste politiske skrik. *Kommentar i Dagbladet* .
- Skagen, K. (2008, 05. 05.). Skolen - venstresidens fiasko? *Omarbeidet foredrag i kortform publisert i Klassekampen* .
- Smedsrud, K. M. (2011). *Intensjonelle valg eller kulturelt bunden utvikling? En komparativ studie av variasjonen i organiseringen av utlendingsforvaltningen mellom de skandinaviske landene. Masteroppgave*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Sosialistisk Venstreparti. (2011, 08. 15.). *En bedre skoledag*. Hentet 03. 15., 2012 fra Sosialistisk Venstrepartis hjemmeside: <http://sv.no/Forside/Politikken/Vare-hovedsaker/En-bedre-skoledag>
- St. meld. nr. 37 (1990-91). *Om organisering og styring i utdanningssektoren*.
- St.meld.nr.44 (2008-2008). (2009, 06. 12.). *Utdanningslinja* .
- Statistisk sentralbyrå. (2010). *Barn og unge med innvandrereforeldre - demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked av Minja Tea Dzamarija (red.)*. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Stephansen, E. (Regissør). (2003). *Dokument2: Ghettskolen* [Film].
- Støren, L. A. (2006, 10. 12.). Nasjonalitetsforskjeller i karakterer videregående opplæring. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 6(2): , ss. 59–86.
- Sveaas Huglen, C. (2009). Prestasjonsprinsipp og integrasjonsprinsipp - Casestudie av "fritt skolevalg" i Oslo. *Masteroppgave i Sosiologi* . Oslo: Universitetet i Oslo, Samfunnsvitenskapelig fakultet.
- Telhaug, A. O. (2008). *Norsk skole i kulturkonservativt perspektiv. Formidling og polemikk*. Oslo: Abstrakt forlag AS.



- Telhaug, A. O. (1999). *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000. En studie av av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Underdal, A. (2000). *Norsk høyere utdanning i et nytt årtusen*. Oslo: Norgesnettrådet.
- Utdanningsdirektoratet. (2006). *Læringsplakaten (K06)*. Hentet 04. 10, 2012 fra Utdanningsdirektoratets hjemmeside.
- Utdanningsdirektoratet. (2012, 21. 04.). *Skoleporten*. Hentet fra Utdanningsdirektoratets hjemmeside: <http://skoleporten.udir.no/>
- Utdanningsetaten . (2012, 08. 03.). *Om oss*. Hentet 04 21., 2012 fra Utdanningsetaten i Oslos hjemmeside: [http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/om\\_oss/](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/om_oss/)
- Utdanningsetaten. (2010, 10. 19.). *Direktørens side*. Hentet 23. 04., 2012 fra Utdanningsetaten i Oslos hjemmeside: <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/>
- Utdanningsetaten. (2012). Vedlegg til rammebrev 2012. *Budsjettdokument for Utdanningsetaten i Oslo kommune* .
- VG. (2004, 12. 06.). Full krig om fritt skolevalg - Byrådsleder Lae raser mot bystyret. *Nyhetsartikkel av Line Torvik* .
- VG. (2004, 11. 16.). Mener fritt skolevalg skaper tapeskoler. *av Frank Ertesvåg* .
- VG. (2008, 06. 05.). Oslo-elever er flinkest i landet uavhengig av sosial bakgrunn. *nyhetsartikkel av Frank Ertesvåg* , s. 16.
- Wille, T. (1999). *Kringsatt av fiender. Utdanningspolitikk i klemme mellom pedagogiske idealer og næringslivets interesser?* Tromsø: Universitetet i Tromsø, SVF.
- Williamson, O. E. (1981, Nov.). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, Vol. 87, No. 3 , ss. 548-577.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. . Thousand Oaks: Sage Publications (3rd ed.).
- Ødegaard, T. (2011, 08. 19.). Mangfoldsskolen. *Kommentar i Dagens Næringsliv* , s. 4.