

Organisatorisk utvikling i den statlige utdanningsadministrasjonen 1947- 2014

*Med hovedvekt på beslutningsprosessen i
forkant av Utdanningsdirektoratets
opprettelse i 2004*

Marte Hoel Ophaug



Masteroppgave i Statsvitenskap, Institutt for
Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2015

© Marte Hoel Ophaug

2015

Organisatorisk utvikling i den statlige utdanningsadministrasjonen 1947-2014 – med hovedvekt på beslutningsprosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse i 2004

Marte Hoel Ophaug

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

Trykk: Representeren, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Gjennom en organisasjonsteoretisk tilnærming tar denne studien utgangspunkt i endring og organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Første del tar for seg den organisatoriske utviklingen som har skjedd i utdanningsadministrasjonen i perioden 1947-2014. Her blir både størrelsen og hvilke endringer som har forekommet lagt frem. Studien viser at utdanningsadministrasjonen vokste til omkring 1980-tallet, før en «slanking» skjedde. De siste tiårene har horisontal de-spesialisering skjedd i større grad, noe som er med å forklare denne utviklingen. Samtidig kommer det frem at den *indre* fristillingen i større grad har fått sitt inntog i utdanningssektoren, mens den *ytre* fristillingen ikke har klart å sette sitt preg i nevneverdig grad. Dette siden det stort sett er innenfor forvaltningsorganene man har gått i retning av en vertikal spesialisering.

Andre del danner hovedvekten av studien og går nærmere inn på en sentral endring som har skjedd i utdanningsadministrasjonen. Her blir beslutningsprosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse analysert ved hjelp av et instrumentelt perspektiv og en institusjonell tilnærming. Det å opprette et slikt organ har vært kontroversielt i utdanningssektoren. Tanken er dermed at ved å undersøke beslutningsprosessen i forkant så kan det være med å laste lys over hvorfor man i 2004 valgte å opprette et direktorat. Studien viser at både det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming kan være med å forklare hva som kjennetegnet prosessen. Det skjedde en stegvis prosess frem til opprettelsen, hvor man først opprettet Læringssenteret i 2000, for så fire år senere å omdanne dette organet til et direktorat. Prosessen i forkant av Læringssenterets opprettelse var uklar og relativt dårlig gjennomført. Sti-avhengighet preget mye av det man foretok seg. Det ble opprettet et organ som i realiteten var et direktorat, men som var «innpakket» i en annen organisering. Selve beslutningen om å danne et slikt organ hadde trekk fra forhandlinger, hvor både Stortinget og til en viss grad fagmiljøet fikk ta del. Dette medførte at man i 2000 sto igjen med et organ med en uhensiktsmessig organisering. Departementet, og til en viss grad statsråd Kristin Clemet, tok dermed mer kontroll over prosessen og arbeidet målrettet mot å omdanne Læringssenteret til et direktorat. Et bedre arbeid ble på mange måter gjort i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse. Begge opprettelsene kan tolkes som et ønske om å gjøre utdanningsadministrasjonen til et bedre politisk redskap, samtidig som fristillingskomponenten som fulgte med reformbølgen NPM til en viss grad også hadde betydning.

Forord

Plutselig var fem års studie over og masteroppgaven levert inn. Arbeidet med oppgaven har skapt mange gleder og tårer, men har mest av alt vært utrolig lærerikt.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Tom Christensen. Du har alltid hjulpet til når jeg har trengt det og kommet med gode og konstruktive tilbakemeldinger.

Oppgaven har blitt skrevet i tilknytning til et bokprosjekt om Kunnskapsdepartementets historie. I denne forbindelse vil jeg rette en stor takk til Kim Gunnar Helsvig, representantene i bokkomiteen og de andre studentene som er en del av prosjektet. De innspill dere har kommet med har vært verdifulle.

Videre vil jeg rette en takk til Trond Fevolden og Jon Moe i Kunnskapsdepartementet som ga meg tilgang til departementets arkiv. I tillegg til alle informantene som tok seg tid til å stille opp til intervju.

Jeg vil også takke alle mine nærmeste som har klart å holde ut med en til tider stresset og smågal Marte. Takk til mamma som har vært min korrekturleser og daglige motivator. Takk til pappa og Christine som jeg alltid har kunne ringe for å snakke om andre ting enn masteroppgaven. Og takk til min kjære samboer som er min inspirasjon og som jeg alltid gleder meg til å komme hjem til etter en lang dag på lesesalen.

Sist, men ikke minst må jeg takke *Bingogjengen*. Det er dere som har gjort livet på Blindern til en «fryd».

Marte Hoel Ophaug

Oslo, 16. mai 2015

Opp gjennom tiden har dagens Kunnskapsdepartement endret navn og tilknytningsform. Jeg kommer dermed i denne oppgaven til å referere til Kunnskapsdepartementet som «departementet».

Alle strukturendringer og datoer er hentet fra Forvaltningsdatabasen til Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). De opptellingene som er gjennomført er gjort av meg.

Studien er meldt inn til NSD – Personvernombudet for forskning.

Jeg skrev høsten 2014 emneoppgave i STV-4407B ved Universitetet i Oslo hvor jeg så på spørsmålet om direktorat i utdanningssektoren. Jeg har ikke i masteroppgaven direkte benyttet denne emneoppgaven, men noen av de overordnede tankene er blitt videreutviklet fra denne oppgaven.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstillinger og avgrensninger.....	2
1.2	Tilknytningsformer i Norge.....	4
1.2.1	Direktoratsmodellen.....	6
1.3	Hvorfor undersøke studiens problemstillinger?	7
1.4	Studiens struktur.....	8
2	Teori.....	10
2.1.1	Det instrumentelle perspektivet.....	11
2.1.1.1	Forventninger sett i lys av det instrumentelle perspektivet	14
2.1.2	En institusjonell tilnærming	16
2.1.2.1	Kulturperspektivet.....	16
2.1.2.2	Forventninger sett i lys av kulturperspektivet.....	18
2.1.2.3	Myteperspektivet.....	18
2.1.2.4	Forventninger sett i lys av myteperspektivet	20
3	Metode.....	21
3.1	Inter-organisatorisk utvikling i utdanningsadministrasjonen 1947-2014.....	21
3.1.1	Definisjon: vertikale og horisontale spesialiseringsprinsipper.....	22
3.1.1.1	Vertikale dimensjonen	23
3.1.1.2	Horisontale dimensjonen	24
3.1.2	Periodeinndeling.....	24
3.1.3	Begrensninger.....	25
3.2	Opprettelse av Utdanningsdirektoratet	26
3.2.1	Dokumentanalyse	27
3.2.2	Intervju	28
3.2.3	Validitet og reliabilitet	29

4	Inter-organisatorisk utvikling i utdanningsadministrasjonen 1947-2014.....	32
4.1	Generell utvikling	32
4.2	Vertikale og horisontale dimensjoner.....	33
4.2.1	Inter-organisatoriske horisontale endringer (forvaltningsorgan)	33
4.2.2	Inter-organisatoriske vertikale endringer	36
4.3	Oppsummering	37
5	Opprettelse av Utdanningsdirektoratet.....	38
5.1	Utviklingen i utdanningssektoren i årene før 1993	38
5.2	1993-2000: Opprettelse av Læringscenteret	39
5.2.1	Departementet i etterkant av omorganiseringen.....	39
5.2.2	Spørsmålet om et samlet nasjonalt vurderingssystem.....	40
5.2.2.1	Moe-utvalget	40
5.2.2.2	Oppsummering.....	43
5.2.3	Arbeidet i etterkant av utvalgsrapporten	44
5.2.3.1	S.meld. nr. 28 (1998-99) <i>Mot rikare mål</i>	44
5.2.3.2	Arbeid internt i departementet	45
5.2.3.3	Oppsummering.....	46
5.2.4	Læringscenteret opprettes.....	46
5.2.4.1	Oppsummering.....	48
5.3	2000-2004: Opprettelse av Utdanningsdirektoratet.....	48
5.3.1	Departementet i etterkant av omorganiseringen.....	49
5.3.2	Læringscenteret i etterkant av opprettelsen	50
5.3.3	Fornyelse og kvalitet: direktoratsmodellen tilbake på agendaen	51
5.3.3.1	Gjertsen-utvalget – Helhet og sammenheng: Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen	51
5.3.3.2	Statskonsult – En kartlegging av KUFs styring av utdanningssektoren	54
5.3.3.3	Kvalitetsutvalget – Førsteklasses fra første klasse.....	56

5.3.3.4	Forholdet departement-direktorat på agendaen andre steder	58
5.3.3.5	Oppsummering.....	59
5.3.4	Arbeidet i etterkant av utvalgsrapportene	59
5.3.4.1	St.prp. nr. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003	59
5.3.4.2	Stortinget.....	61
5.3.4.3	Gjennomføringsprosjektet.....	62
5.3.4.4	Utdanningsdirektoratet opprettes	63
5.3.4.5	Oppsummering.....	64
6	Analyse.....	66
6.1	Instrumentelt perspektiv – Hierarkisk variant	66
6.1.1	Ledelsen som har kontroll over prosessen (homogen prosess)?	66
6.1.2	Enhetlig problem- og løsningsoppfatning hos ledelsen, rasjonell kalkulasjon og godt kunnskapsgrunnlag?	67
6.2	Instrumentelt perspektiv – Forhandlingsvarianten	70
6.2.1	Flere aktører med ulike interesser er en del av prosessen (heterogen prosess). Ikke en enhetlig problem- og løsningsoppfatning?	70
6.2.2	Beslutningen tatt med bakgrunn i forhandling og kompromiss?	72
6.3	Institusjonell tilnærming – kulturperspektivet.....	74
6.3.1	Institusjonaliserte normer kontrollerer prosessen?.....	74
6.3.2	Problem- og løsningsoppfatningen er basert på kulturell identitet og beslutningen bærer preg av tidligere handlinger og sti-avhengighet. Den nye løsningen avviker ikke mye fra den eksisterende?	74
6.4	Institusjonell tilnærming – Myteperspektivet.....	76
6.4.1	Omgivelsene har kontroll over prosessen?.....	76
6.4.2	Uklar problem- og løsningsoppfatning, inspirert av populære og moderne organisasjonsformer?	77
7	Avslutning	80

7.1	Hvorfor valgte man å opprette et direktorat?.....	80
7.2	Studiens to deler sett i sammenheng.....	82
7.3	Utdanningsdirektoratet i etterkant	83
	Litteraturliste	85
Figur 1:	Tilknytningsformer som inngår i den statlige organiseringen.....	5
Tabell 1:	Kategorier av endring.....	22
Tabell 2:	Inter-organisatorisk vertikal endring (sentralforvaltningen).....	23
Tabell 3:	Inter-organisatorisk vertikal endring (forvaltningsorgan).....	24
Tabell 4:	Antall enheter i de ulike hovedtilknytningsformene.....	32
Tabell 5:	Antall enheter i underkategoriene til sentraladministrative forvaltningsorgan underlagt departementet	33
Figur 2:	Inter-organisatoriske horisontale endringer (forvaltningsorgan)	34

1 Innledning

15. juni 2004 skjedde det som for et tiår tilbake ville vært utenkelig. Uten store medieoppslag¹ gikk departementet og statsråd Kristin Clemet inn for å omdanne Læringscenteret til et direktorat og samtidig integrere ledelsen i Statped inn i det nye organet. Dermed hadde man for første gang fått et direktorat for grunnskole og videregående opplæring.

Veien frem til opprettelsen var en kronglete prosess. Organiseringen av utdanningssektoren hadde vært under kontinuerlig endring de siste to tiårene og spesielt starten av 1990-tallet representerte et stort vendepunkt. Jan Erling Klausen (1994) betegner blant annet de endringene som forekom de første årene av 1990-tallet «som den mest omfattende enkeltstående strukturelle endringsprosess i utdanningsadministrasjonen noensinne» (Klausen, 1994, s. 1). Her ble flere av de tidligere så tradisjonsrike og historisk viktige sakkyndige rådene nedlagt. Isteden opprettet man et Eksamenssekretariat ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus 1. august 1992, samt Nasjonalt læremiddelsenter 1. januar 1993. Disse organenes levetid ble ikke langvarig og 1. september 2000 ble Nasjonalt senter for læring og utvikling (Læringscenteret) etablert. Heller ikke dette organet overlevde for en lengere periode og etter bare fire års eksistens ble en omdannelse til et direktorat gjennomført.

Det å opprette et direktorat for grunnskole og videregående opplæring har alltid vært kontroversielt. Flere ganger har direktorats spørsmålet vært oppe til diskusjon, men forslagene for et slikt organ har alltid falt gjennom². Hovedargumentet mot har basert seg på tanken om at skole og utdanning er et område med for sterke styringsbehov for en direktoratsmodell (Grønlie & Flo, 2009, s. 256). Også i starten av 1990-tallet kom Statskonsult med forslag om å opprette et direktorat. Begrunnelsene for dette gikk blant annet ut på at departementets instruksjonsmyndighet ville bli forenklet ved at man fikk ett direktorat å forholde seg til og ikke åtte sakkyndige råd. Samtidig ville departementets styringsprofil bli styrket, da man ville kunne delegerer forvaltningsoppgaver ut til et direktorat (Statskonsult 1989:4, s. 43). St.meld. nr. 51 (1988-89) baserte seg på Statskonsults rapport og la frem forslag om å opprette et direktorat.

¹ Per Thorvald Larsen beskriver opprettelsen slik: «Det var ikke overskrifter i avisene da Utdanningsdirektoratet startet sitt arbeid den 15. juni samtidig som Læringscenteret gikk over i historien. Dette er likevel en skolehistorisk milepæl som markerer et viktig steg på veien mot en sterkere styring av skolens innhold» (Larsen, 2004).

² Her er det viktig å understreke at det har eksistert direktorat i andre deler av utdanningssektoren. I følge Forvaltningsdatabasen hos NSD så ble blant annet Direktoratet for døve-, blinde- og åndssvakeskolen opprettet 01.01.1897 og Direktoratet for skolehjemmene opprettet 01.11.1941. Disse to ble slått sammen til Direktoratet for spesialskolene 31.05.1951.

Dette forslaget ble avvist, da stortingsmeldingen ikke ble behandlet av Stortinget (Kristiansen, 1996, s. 45-48). Det kom til å gå nye 15 år før forslaget til Statskonsult faktisk ble en realitet. Hva var det som endret seg i løpet av disse årene?

1.1 Problemstillinger og avgrensninger

Studien vil være todelt. Utgangspunktet er utdanningssektorens organisatoriske utvikling. I Norge er organiseringen av denne sektoren kompleks, da man både har organer på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Jeg kommer dermed i denne studien til i hovedsak å ta for meg sentraladministrasjonen. Dette nivået kjennetegnes ved at det har hele landet som arbeidsområde (Christensen & Egeberg, 1994, s. 103). Innenfor den sentrale utdanningsadministrasjonen finnes det igjen flere ansvarsområder som skal ivaretas hvor blant annet grunnskole, videregående, høyere utdanning og voksenopplæring inngår. I denne delen av studien vil fokuset være på den organisatoriske strukturen i hele utdanningsadministrasjonen og hvor en beskrivelse av denne utviklingen vil bli gjort.

Sentraladministrasjonens strukturelle utvikling kan beskrives gjennom en kombinasjon av vertikale og horisontale dimensjoner (Lægreid, Rolland, Roness, & Ågotnes, 2003). Her vil det innenfor de to dimensjonene være ulike grader av spesialisering som vil være med å bestemme viktige verdier som blant annet politisk kontroll, profesjonell autonomi og arbeidsoppgaver. Innenfor de to ulike dimensjonene finnes det en intra- og en inter-organisatorisk side (Christensen, 2008, s. 17). Den intra-organisatorisk siden forklarer endringer som skjer innad i en enhet, eksempelvis departementet, mens den inter-organisatorisk siden forklarer endringer som skjer mellom enheter. Jeg kommer i denne oppgaven til å ta utgangspunkt i de inter-organisatoriske endringene som har skjedd mellom de ulike tilknytningsformene.

Formålet er å prøve å beskrive utviklingen etter annen verdenskrig. Her vil antall enheter i ulike tilknytningsformer bli kartlagt slik at man får en oversikt over hvilke tilknytningsformer som har vært benyttet til ulike tider og hvordan størrelsen på utdanningsadministrasjonen har forandret seg. Samtidig vil også en kartlegging av hvilke type endringer som har forekommet bli gjennomført, hvor de vertikale og horisontale spesialiseringsprinsippene vil stå sentralt. Den første problemstillingen er dermed:

1. Hvordan har departementets organisering av underliggende sentraladministrative enheter utviklet seg mellom 1947-2014?

Ønsket er å få et inntrykk av hva det er som kjennetegner utvikling og endring innenfor denne sektoren og dermed få en bedre forståelse av utdanningsadministrasjonens organisering og virkemåte. Samtidig vil gjennomgangen gi et bilde av hvordan utdanningssektoren tidligere ble organisert. Dette vil danne bakgrunnen for det som er hovedfokuset og som vil være utgangspunktet for annen del av studien. Dette vil være et case i caset og jeg blir her å gå i dybden på en av endringene som har forekommet for grunnskole og videregående opplæring, nemlig opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004. Dette er en endring som både innebærer inter-organisatorisk vertikal spesialisering, da oppgaver ble delegert ut av departementet og en inter-organisatorisk horisontal de-spesialisering, da Læringscenteret og Statped – styresekretariat ble slått sammen til et direktorat. Som det kom frem i innledningen så hadde det å opprette et direktorat for grunnskole og videregående opplæring historisk vært kontroversielt. Dermed ønsker jeg i denne studien å prøve å finne svar på hvorfor man likevel valgte å opprette et slikt organ i 2004. Her vil studien prøve å besvare dette gjennom å ta utgangspunkt i prosessen i forkant og se hvordan den foregikk og var organisert. Prosessen kan i utgangspunktet sees tilbake til de to første årene av 1990-tallet, da Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring ble nedlagt. Likevel velger jeg å avgrense prosessen til å gjelde for perioden 1993-2004. Dette siden prosessen i forkant av nedleggelsen av rådene er blitt godt dokumentert i hovedoppgavene til Jan Erling Klausen (1994) og Eli Kristiansen (1996). Den andre problemstillingen er dermed:

2. Hva kjennetegnet prosessen som ledet frem til opprettelsen av Utdanningsdirektoratet?

For å kunne besvare hovedproblemstillingen vil jeg se på enkelte aspekter i prosessen som til sammen kan være med å forklare det store bildet. Jeg vil her benytte meg av to ulike tilnærminger til prosessen: det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming. Disse har ulikt syn på hvordan prosessen har foregått, hvordan aktører har handlet og hvilke oppfatninger som eksisterte. Dermed vil underproblemstillingene være:

- ❖ *Hvilke aktører har kontroll over prosessen?*
- ❖ *Hvilke problem- og løsningsoppfatninger har dominert?*
- ❖ *Bærer beslutningen preg av å være tatt med bakgrunn i instrumentelle valg, forhandlinger, kulturelle trekk eller populære organisasjonsoppskrifter?*

I slike prosesser er det mange ulike aktører som deltar. På grunn av studiens begrensede omfang er det ikke mulig å inkludere alle. Dermed har avgrensinger måtte gjøres. Studien kommer til å ta utgangspunkt i den politiske ledelsen, departementet og Stortinget. For å ikke få et for ensidig bilde har jeg valgt å også ta med de berørte parter. Frem til 2000 omhandler dette Nasjonalt Læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet (representert ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus), mens det frem til 2004 omhandler Læringscenteret og Statped. Dette vil alle være sentrale aktører som har ulikt syn på prosessen. Samtidig ønsker jeg at også lærernes synspunkter skal komme frem, og jeg har dermed valgt å ta med Utdanningsforbundet (Norsk lærerlag/Lærerforbundet frem til 2001) og Norsk lektorlags tidsskrift.

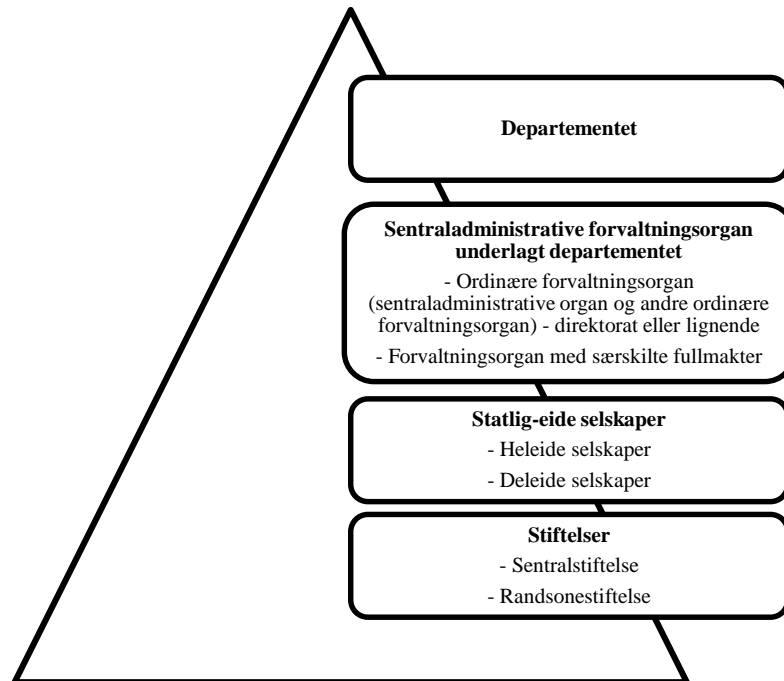
Studien vil dermed være todelt. Første del vil være beskrivende, hvor en kartlegging av den inter-organisatoriske utviklingen i utdanningsadministrasjonen blir lagt frem. Andre del vil være både beskrivende og analyserende, hvor prosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse danner utgangspunktet. Videre i dette kapittelet vil jeg legge frem noen av de ulike tilknytningsformene som eksisterer i Norge, før jeg går nærmere inn på direktoratsmodellen. Etter dette vil jeg legge frem hvorfor studiens problemstillinger er relevante å undersøke. Tilslutt vil studiens videre struktur bli gjennomgått.

1.2 Tilknytningsformer i Norge

«Begrepet tilknytningsform er av formell, rettslig art og betegner relasjonen mellom en virksomhet eller institusjon og de sentrale statsmyndighetene (regjering/departement og Stortinget)» (Statskonsult 1997: 8, s. 1). Tilknytningsformen indikerer hvilket forhold de ulike organene har til den sentrale politiske ledelsen; deres handlingsfrihet og myndighetens mulighet til å styre ovenfor det.

Forvaltningsdatabasen (se Rolland & Roness, 2009b, s. 16-17) benytter fire hovedkategorier for tilknytningsformer som inngår i den statlige organiseringen hvor hver av disse består av flere underkategorier. De øverste kategoriene i oversikten nedenfor er de som er nærmest politisk ledelse, mens jo lengere ned man kommer jo mer autonomi har kategoriene³.

³ Tar bare med de kategoriene som er relevante for studien. For de andre kategoriene se Rolland og Roness (2009b).



Figur 1: Tilknytningsformer som inngår i den statlige organiseringen

Innenfor ordinære forvaltningsorgan finner man direktoratsmodellen. Dette har vært den tilknytningsformen som historisk har dannet kjernen, sammen med departementene, i sentraladministrasjonen. Helt fra 1840-årene og frem til 1970-tallet dominerte den *indre* fristillingen hvor flere direktorater ble opprettet. Dette endret seg rundt 1980-tallet, da man i større grad gikk over til *ytre* fristilling, hvor opprettelser av tilknytningsformer utenfor forvaltningsorganene ble sett på som mest hensiktsmessig (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid, & Roness, 2010, s. 28). Her var spesielt Hermansen-utvalgets rapport fra 1989 sentral i den offentlige debatten i Norge omkring hvilke tilknytningsform statlige organisasjoner burde benytte (Læg Reid, Roness, & Rolland, 2013, s. 663). Her kom det frem at det var mulig og nødvendig å få til en bedre organisering av staten. Bakgrunnen for dette var at samfunnet hadde endret seg, blant annet demografisk, teknologisk og økonomisk. Denne utviklingen mente utvalget ville stille krav til statsmyndighetene både når det gjaldt politisk styrbarhet, rettsikkerhet, effektivitet, fornyelse- og omstillingsevne, faglig kvalitet, bevaring av fellesverdier og demokratiske hensyn (NOU 1989: 5, s. 12-13). Hvilke organisering som var mest hensiktsmessig måtte sees i lys av hvilke virksomhet man hadde og hva slags styringsbehov som var nødvendig. Likevel ble det lagt frem en generell hovedregel for utforming hvor ønsket var «Bedre styring i stort og mindre styring i smått...» (NOU 1989: 5, s. 13). Utvalget ga dermed som anbefaling at man i størst grad skulle organisere omkring forvaltningsorganer eller statlige selskaper, og at man samtidig skulle prøve å unngå for mye

bruk av stiftelser og private foretak. I tillegg ble det lagt opp til mer bruk av særskilte fullmakter for forvaltningsorganene (NOU 1989: 5, s. 18-19).

1.2.1 Direktoratsmodellen

Forholdet mellom departementene og direktoratene er i norsk forvaltningshistorie ett av «...få stridsspørsmål som har hatt preg av «dramatikk»» (Grøndahl, 1997, s. 38). Helt siden de første direktoratene fikk sitt inntog i sentraladministrasjonen på 1800-tallet har det vært ulike oppfatninger om hvor man skal plassere ulike saksområder og hvordan organisatorisk relasjon det skal være mellom de to organene. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) la i sin rapport fra 2008 *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* frem deres kategorier for hvilke rolle direktoratene kan ha:

- ❖ «Iverksettende rolle, som kan deles i
 - Myndighetsutøvelse, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd
 - Løpende iverksetting av vedtatt politikk (...)
 - Tjenesteytende rolle overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner
- ❖ Faglig rolle, som kan deles i
 - Faglig rådgiver for departementet
 - Kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten
- ❖ Etatsledelse, dvs styre, organisere og utvikle underliggende/ytre etat» (Difi 2008: 14, s. 7)

Jeg kommer ikke videre til å gi en utfyllende beskrivelse av utviklingen av direktoratene i Norge, men isteden gå inn på sider ved forholdet departement-direktorat som er relevant for studien.

Hvilke oppgaver de to organene har vil variere fra sektor til sektor. Det har likevel vært en hovedoppfatning at direktoratene skal ta seg av tekniske og mer rutinepregede oppgaver eller saksområder hvor fagkunnskap står sentralt, mens departementene skal ta seg av politisk viktige spørsmål (Grøndahl, 1997, s. 1). Dette blant annet fordi det forventes at de to organene vil vektlegge forskjellige hensyn. Studier viser at når det kommer til beslutningsprosesser så blir politiske signaler vektlagt ulikt. I direktoratene vil signaler fra politisk ledelse bety langt mindre enn i departementene (Christensen & Egeberg, 1994, s. 123). Dermed vil politisk og

administrativ styring og kontroll være vanskeligere her. Oppgaver som blir lagt i departementet blir derfor ofte regnet som for viktig politisk til å legge ut til et direktorat og hvor behovet for politisk styring og kontroll er stort (Grøndahl, 1997, s. 1). Samtidig har det de senere årene vært et ønske om å avlaste departementene. Både departementene og direktoratene regnes som forvaltningsorgan, men departementene er også politiske organ (Grøndahl, 1997, s. 1). De skal både utøve myndighet og fatte vedtak, men samtidig hjelpe den politiske ledelsen i ulike beslutninger. De er dermed på mange måter «...*politisk-administrative organer* i egentlig forstand» (Christensen & Egeberg, 1994, s. 103). Tendensen de senere årene har likevel vært at rollen som *sekretariat for politisk ledelse* har blitt tillagt mest vekt (Grøndahl, 1997). Her har det spesielt i tiden etter andre verdenskrig vokst frem en oppfatning om at det er nødvendig å avlaste departementene slik at de har mulighet til å være nettopp dette. Ved å legge ut tekniske og rutinepregede oppgaver til et direktorat så vil departementet ha bedre mulighet til å ta seg av mer prinsipielle oppgaver (Christensen, Egeberg, et al., 2010).

Når det er bestemt hvilke rolle og saksområder som skal legges ut til et direktorat, så er neste spørsmål hvor og hvordan det skal organiseres og hvilket forhold det skal ha til det overordnede departementet og statsråden. Her kan man i enkel forstand snakke om tre mulige former for plassering av et direktorat. I både den *danske modellen* og den *norske modellen* er direktoratet helt eller delvis innordnet i departementet og opptrer i stor grad på vegne av det. I den *svenske modellen* er derimot direktoratet plassert utenfor departementet, det er frittstående, og handler i hovedsak på egne vegne (Grøndahl, 1997, s. 3). Dette er også den modellen som har blitt mest benyttet i den norske sentraladministrasjonen (Christensen, Egeberg, et al., 2010, s. 31). Det frittstående direktoratet vil dermed ha større frihet, selv om det ikke er selvstendig. Dette siden det fortsatt tilhører forvaltningen og er underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

1.3 Hvorfor undersøke studiens problemstillinger?

Hele studien baserer seg på en organisasjonsteoretisk tilnærming. Her blir det tatt utgangspunkt i at man, for å kunne forstå offentlig politikks innhold og myndigheters beslutninger, må analysere styringsverkets organisering og virkemåte. I andre land har slike studier rettet seg mot private organisasjoner og bedrifter, men i Norge har man derimot hatt tradisjon for å benytte organisasjonsteori også for offentlig sektor (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik,

2010, s. 11-12). Denne studien plasserer seg dermed i et rikt mangfold av andre lignende studier omkring organisering og beslutningsprosesser i offentlig sektor.

Hvordan forvaltningen er organisert har betydning for det politiske systemet, da saksforberedning og iverksetting skjer her (Christensen, Egeberg, et.al., 2010, s. 25). Utdanning er et bredt og viktig politikkområde, som påvirker flere samfunnsområder. Dermed er det relevant å undersøke hvilke organisering og endring som har forekommet i utdanningsadministrasjonen siden dette vil ha betydning for den politikken som blir gjennomført på dette feltet. Den organisatoriske utviklingen for hele den norske sentraladministrasjonen har gjennom ulike studier blitt kartlagt (se Læg Reid et. al., 2003, Læg Reid et. al., 2013 & Rolland og Roness, 2012). Første del av denne studien har tatt inspirasjon fra disse og prøvd å gå konkret inn i utdanningsadministrasjonens utvikling.

Ved å gå dypere inn i en spesifikk endring som opprettelsen av Utdanningsdirektoratet, slik som andre del av denne studien vil gjøre, så får man et mer grundig innblikk i de handlinger og valg som ble foretatt. Dette er en av de mest sentrale endringene som har forekommet i utdanningssektoren og på mange måter en fortsettelse av rådnedleggelsene tidlig på 1990-tallet. Disse endringene har derimot, som nevnt, blitt undersøkt gjennom Jan Erling Klausen (1994) og Eli Kristiansen (1996) sine hovedoppgaver. Dermed vil denne studien kunne være en videreutvikling av en relevant endringsprosess som har skjedd i utdanningssektoren.

1.4 Studiens struktur

I neste kapittel vil teorien til i hovedsak studiens andre del bli presentert. Her vil det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming bli lagt frem. Sammen med presentasjonen av det instrumentelle perspektivet vil også spesialiseringsprinsippene som studiens første del benytter bli gått nærmere inn på. Etter presentasjonen av hver av de ulike perspektivene vil studiens forventninger i forbindelse med Utdanningsdirektoratets opprettelse bli presentert.

Kapittel 3 er delt i to. Først vil metoden som er benyttet til første del av studien presenteres. Her vil definisjoner av spesialiseringsprinsippene, avgrensninger og begrensninger i forhold til metoden bli redegjort for. Etter dette vil metoden til andre del av studien bli lagt frem, hvor dokumentanalyse og intervju vil bli presentert, samt en vurdering av validiteten og reliabiliteten til denne delen av studien.

I kapittel 4 blir en beskrivelse av den inter-organisatoriske utviklingen i utdanningsadministrasjonen lagt frem. Først vil en presentasjon av den generelle utviklingen beskrives. Denne utviklingen vil så bli sett i lys av de horisontale og vertikale endringsdimensjonene.

Kapittel 5 vil ta for seg empirien til andre del av studien. Først vil utviklingen i utdanningssektoren i årene før 1993 bli lagt frem i korte trekk. Så vil prosessen frem til opprettelsen av Utdanningsdirektoratet bli beskrevet. Her vil kapittelet presentere denne prosessen i to faser: 1993-2000 frem til Læringscenteret opprettelse og 2000-2004 da Utdanningsdirektoratet ble opprettet.

I kapittel 6 analyseres så prosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse. Dette vil skje i lys av studiens utvalgte perspektiver.

I kapittel 7 vil en oppsummering av hele studien bli lagt frem, hvor det spesielt vil bli lagt vekt på de hovedfunn som er kommet frem her. Tilslutt vil jeg løfte blikket opp fra studiens problemstillinger og se hvordan Utdanningsdirektoratet fungerer i dag.

2 Teori

Hovedfokuset i teorikapittelet vil være omkring de to tilnærmingene som jeg kommer til å benytte i andre del av studien: det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming. Likevel vil jeg under gjennomgangen av det instrumentelle perspektivet gå inn på de spesialiseringsprinsippene som kommer til å danne utgangspunktet for første del av studien. Når det kommer til de forventinger som jeg har utarbeidet så hører de til andre del. Her vil jeg legge frem hva de to tilnærmingene antar har skjedd i prosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse og dette vil dermed danne rammeverket for hva jeg vil se etter i analysen.

For å undersøke hvorfor man valgte å omorganisere utdanningssektoren i 2004, så skal jeg som nevnt tidligere se på beslutningsprosessen i forkant. Beslutningstaking i offentlige organisasjoner vil være rettet mot ulike saker (Christensen, Lægreid, et al., 2010, s. 23-24). I dette tilfellet omhandler vedtaket som det tas utgangspunkt i avgjørelsen om å opprette Utdanningsdirektoratet i 2004. Dette vedtaket er rettet mot det indre livet i et offentlig organ, hvor det er vedtatt at den formelle strukturen i utdanningssektoren skal omorganiseres.

Analyser av offentlige vedtak kan studeres både gjennom prosess- og effektstudier (Nikolaisen, 1989, s. 207). I denne oppgaven vil det være mest hensiktsmessig å gjennomføre en prosesstudie. Dette siden målet for oppgaven er å forstå hvorfor man i 2004 tilslutt valgte å opprette et direktorat også i utdanningssektoren og det vil dermed være relevant å se på hva som kjennetegnet beslutningsprosessen i forkant. Det vil blant annet være interessant å studere handlingene til de som deltok i prosessen. Dette siden de handler på vegne av de formelle organisasjonene (Christensen, Lægreid, et al., 2010, s. 11). Ved å få innblikk i hva som påvirker handlingsmønsteret til de ulike individene, så vil det være mulighet for å bedre kunne forklare prosessen.

Utgangspunktet for min oppgave er det instrumentelle perspektivet, hvor den formelle strukturen påvirker individenes handlingsmønster gjennom å definere deltakelsesrettigheter og plikter. Likevel kan det tenkes at dette ikke er det eneste som er med å forklare den faktiske atferden. Dette siden offentlige organisasjoner står ovenfor komplekse politiske og samfunnsmessige nettverk (Christensen, Lægreid, et al., 2010, s. 22). Omgivelsene rundt er mangfoldig og stiller krav som organisasjonene må ta hensyn til. Samtidig er organisasjoner også komplekse innad, hvor individer og strukturer gjør organisasjonen til en sammensatt enhet.

Det kan med bakgrunn i dette tenkes at individene i beslutningsprosessen i forkant av opprettelsen av Utdanningsdirektoratet var påvirket av flere faktorer og for å få et mer helhetlig bilde av prosessen så vil det være hensiktsmessig å benytte seg av ulike innfallsvinkler når det empiriske materialet skal undersøkes. Graham T. Allison (1969) tar utgangspunkt i dette og introduserer begrepet «analytisk linse»:

«What each analyst sees and judges to be important is a function not only of the evidence about what happened but also of the “conceptual lenses” through which he looks at the evidence.” (Allison, 1969, s. 689)

Han kritiserer så det faktum at forskere ofte bare benytter seg av en «linse», den han kaller *Rational Policy Model*, i analyser av utenrikspolitikk. Her blir stater sett på som enhetlige aktører som baserer sine handlinger på rasjonalitet. Dette mener han derimot ikke er nok for å kunne forklare alle de valg som blir gjort i utenrikspolitiske saker og man må derfor også ta i bruk flere innfallsvinkler.

Oppgaven vil på bakgrunn av dette også benytte seg av en institusjonelle tilnærming for å prøve å få mest mulig innsikt i hvordan prosessen i forkant av opprettelsen av Utdanningsdirektoratet har foregått. De ulike tilnærmingene som blir benyttet ser ulikt på hva en organisasjon er og hvordan organisasjoner handler. Her er det spesielt spørsmålet om og i hvilken grad formell organisasjonsstruktur påvirker den faktiske organisasjonsatferden som skiller de forskjellige retningene. De ulike perspektivene er likevel ikke tenkt å brukes som konkurrerende forklaringsfaktorer hvor et blir sett på som «riktig» og en ikke. Isteden ønsker jeg å få et større bilde av prosessen og hvor de ulike perspektivene dermed er tenkt å utfylle hverandre.

Videre vil det bli redegjort for de ulike perspektivene som det tas utgangspunkt i. De ulike tilnærmingene består av ulike resonnementer og oppfatninger og det vil i gjennomgangen nedenfor i hovedsak bli lagt vekt på de deler som sees relevant for oppgaven.

2.1.1 Det instrumentelle perspektivet

Gjennom det instrumentelle perspektivet forstås organisasjoner som redskaper for å oppnå forskjellige samfunnsnyttige mål (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 33). Sett i lys av utdanningssektoren så har departementet og andre underliggende organer i oppgave å

gjennomføre viktige samfunnsoppgaver og på bakgrunn av dette blir de dermed benyttet som redskaper for å nå viktige utdannings- og forskningsmål.

Instrumentalitet kan uttrykkes ved at organisasjonen og medlemmene i den handler formålsrasjonelt og at man på bakgrunn av dette oppnår de ønskelige målene (Christensen, Lægreid, et al., 2010, s. 33). Dette bygger på en konsekvenslogikk, hvor vurdering av mål, alternativer, konsekvenser av alternativer og måloppnåelse står sentralt (Lægreid & Roness 2008, s. 138). Gjennom idealformen for et slikt handlingsmønster vil man ta utgangspunkt i at organisasjonen har klar måloppfattelse, full oversikt over alle alternativer og konsekvenser, samt at valget av alternativ blir gjort med tanke på størst eller maksimal grad av måloppnåelse. Ofte ser man likevel at fullstendig rasjonalitet ikke er mulig. Herbert A. Simon (1997, s. 94-97) legger i sin studie frem de begrensinger som menneskelig rasjonalitet står ovenfor med tanke på blant annet kognitiv kapasitet. Det vil ikke være mulig å ha fullstendig oversikt over all relevant kunnskap og alternativer og man må isteden ta utgangspunkt i at mennesket innehar «begrenset rasjonalitet».

Herbert A. Simon sin studie om begrenset rasjonalitet hos mennesket er med å danne basis for en annen sentrale oppfatning innenfor det instrumentelle perspektivet. Her tar man utgangspunkt i at den formelle normative strukturen påvirker organisasjonsatferden gjennom å legge føringer på plikter og rettigheter til deltakerne. Her legges det til grunn at den normative strukturen er de forventninger som organisasjonsmedlemmers rolle består i, mens det formelle tilsier at disse forventningene vil eksistere uavhengig av hvem som innehar stillingen og at de dermed er upersonlige (Egeberg, 1984, s. 21, 26). Strukturen består dermed av posisjoner og regler som forteller hva og hvordan de enkelte medlemmene i organisasjonen skal og bør utføre oppgavene (Christensen, Lægreid, et al., 2010, s. 34). Den begrensede rasjonaliteten som individene har vil fortsette å eksistere i den formelle organisasjonen, men begrensningene vil bli systematisert (Egeberg, 1984, s. 28). Dermed etableres en ramme rundt individet og valgsituasjonen forenkles.

Flere teoretiske bidrag ser på organisasjoner som instrumenter og som illustrerer den formelle strukturens rolle i en organisasjon. Max Weber sin byråkratiteori er en sentral teori om hvordan formelle strukturelle trekk i en organisasjon påvirker organisasjonsatferden (ifølge Egeberg, 1984, s. 30). Her blir det lagt vekt på hvordan hierarki, arbeidsdeling og rutiner preger en byråkratisk organisasjonsform (Christensen, Lægreid, et al., 2010, s. 37). Også Luther Gulick (1937) sitt arbeid omkring koordinering og spesialisering illustrer hvordan formell struktur kan utformes og legge føringer på hvordan medlemmene i organisasjonen vil utføre

oppgavene. Hvem som gjør hva i sentraladministrasjonen er fastlagt gjennom den formelle organisasjonsstrukturen. Her vil det finnes ulike måter å organisere på, og dette vil påvirke de handlinger som blir foretatt. Som nevnt tidligere så vil vertikale og horisontale dimensjoner kunne være med å forklare sentraladministrasjonens strukturelle utvikling. Innenfor hver av dimensjonene vil det finnes ulike grader og former for spesialisering. Hvordan spesialiseringsform man velger å benytte avhenger av «...hvilke oppgaver og forhold som skal sees i sammenheng og samordnes, og hvilke som skal holdes fra hverandre» (Fimreite & Læg Reid, 2004, s. 7). Horisontal spesialisering forteller hvordan organisasjonsstrukturen deler opp oppgaver på samme hierarkiske nivå (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 38). Her vil det på samme hierarkiske nivå være mulig å se ulike oppgaver i sammenheng eller splitte de opp i to forskjellige enheter. Vertikal spesialisering forteller derimot hvordan oppgaver blir lagt til ulike nivå (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 38). Her kan man eksempelvis legge oppgaver opp i departementet, eller legge oppgaver ut i et direktorat. Senere i studien vil jeg gå nærmere inn på hvordan disse spesialiseringsprinsippene kan være med å forklare utdanningsadministrasjonens utvikling.

På bakgrunn av dette har man innenfor dette perspektivet en oppfatning om at man gjennom å endre den formelle strukturen vil kunne ha mulighet til å forandre organisasjonsatferden. Rammene og reglene rundt organisasjonens medlemmer endres, noe som vil omgjøre deres tanke- og handlingsmønster. Dette vil igjen kunne føre til en forandring i offentlige beslutningers innhold. Det blir som Morten Egeberg (1984, s. 29) skriver: «Organisasjonskonsulentenes rolle blir som arkitektens; strukturen kan designes og redesignes».

Hvem som gis mulighet til å styre og designe en beslutningsprosess avhenger av hvem som får kontroll over aktiviseringen av aktørene (organisering av prosessene, aktørmønstre og innflytelsesfordeling) og defineringen av organisasjonstenkningen (oppfatninger av problemstillinger, beslutningspremisser og løsningsforslag) i prosessen (Kristiansen, 1996, s. 13). Her vil blant annet den formelle normative strukturen kunne være med å regulere dette (Egeberg, 1984, s. 21). Strukturen setter rammer rundt prosessen. Deltakelsesmønster, samt hvilke situasjonsoppfatninger, problemoppfatninger og løsningsforslag som vinner frem blir dermed definert gjennom organisasjonsstrukturen. Den sier noe om hvem som bør og skal få delta, i tillegg til hvordan de enkelte aktørene bør og skal utføre deres rolle (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 26).

Det instrumentelle perspektivet er ikke en enhetlig teori og det finnes flere varianter⁴ innenfor denne tilnærmingen. Gjennomgangen ovenfor har i stor grad basert seg på den *hierarkiske varianten* hvor man tar utgangspunkt i at organisasjoner er enhetlig og at det er sentrale aktører som benytter seg av organisasjonen som et instrument. Her vil de sentrale aktørene ha klare oppfatninger om mål-middel-sammenhenger og samtidig ha mulighet til å oppnå sine ønskede mål (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 34). Endringer i organisasjonsstrukturen vil dermed avspeile disse aktørenes mål, forventinger og avveininger (Roness, 1994, s. 3).

Forhandlingsvarianten ser derimot ikke på organisasjonen som enhetlig hvor man har en felles måloppfatning. Isteden ser man her organisasjoner som sammensatt av ulike mål, interesser og kunnskaper (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 34). Siden det finnes ulike oppfatninger innenfor organisasjonen så vil forhandlinger mellom flere aktører måtte gjennomføres. Her vil hver aktør handle formålsrasjonelt, men da med bakgrunn i egen organisasjonsenhets interesse (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 44). Utfallet av forhandlingene vil så bære preg av de ulike aktørenes ressurser (Roness, 1994, s. 8). Denne varianten legger dermed opp til at forhandlingstrekk vil finne sted i en beslutningsprosess og at den hierarkiske styringen kan bli svekket. Dette tilsier likevel ikke at slike deltakelsesrettigheter ikke kan bli brukt som styringsmiddel for de sentrale aktørene. Ved å inkludere flere med inn i prosessen vil legitimiteten og kunnskapsgrunnlaget kunne bli styrket, men samtidig vil de disse aktørene ha mulighet til å kontrollere deltakelsen hierarkisk (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 50).

2.1.1.1 Forventninger sett i lys av det instrumentelle perspektivet

Andre del av studien kommer til å ta utgangspunkt i en antakelse basert på det instrumentelle perspektivet, og da den hierarkiske varianten. Dette siden flere studier har pekt på at det er en klar tendens til at det er politiske og administrative ledere som i hovedsak styrer omorganiseringsprosesser (Christensen, 2008, s. 11). Når det kommer til omorganiseringer som fører til direktoratsopprettelser er det spesielt de administrative lederne som vektlegges (Egeberg, 1984, s. 98). Det vil dermed tenkes at det er ledelsen som har mulighet til å styre og

⁴ Paul G. Roness (1994) opererer med fem ulike kategorier om organisering og endring, deriblant *organisasjonsendring som analytisk problem* og *organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing*. Disse to kan begge sees på som en del av det instrumentelle perspektivet. Jeg kommer likevel til å benytte meg av Tom Christensen et al. (2010) sine varianter.

designe prosessen og at det er de som har fått kontrollen over aktiviseringen og defineringen av prosessen. De beslutninger som foretas vil være basert på rasjonell kalkulasjon og godt kunnskapsgrunnlag. Videre tar denne varianten utgangspunkt i at organisasjoner er enhetlige og hvor en felles måloppfatning eksisterer. Ut fra den hierarkiske varianten forventes det dermed at:

- ❖ Det er den administrative ledelsen representert ved ledelsen i departementet, og i noen grad den politiske ledelsen representert ved statsråden, som har kontroll over prosessen (homogen prosess)
- ❖ Ledelsen har en klar og enhetlig problem- og løsningsoppfatning
- ❖ Beslutningen er tatt med bakgrunn i rasjonelle valg og godt kunnskapsgrunnlag

Likevel er det sjeldent bare disse aktørene som alene kontrollerer en beslutningsprosess og gjennom forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan det forventes at også andre aktører har hatt en rolle uten at det er den administrative og politiske ledelsen som har fastsatt deres deltakelsesrettigheter. Spesielt vil det i dette tilfellet handle om Stortingets rolle i prosessen. Når det kommer til opprettelser av departementenes underliggende organer så er det i utgangspunktet Stortinget sine vedtak som har den overordnede statusen, selv om det likevel i praksis ofte er slik at Stortinget ikke blander seg inn i disse avgjørelsene (Christensen, Egeberg, et al., 2010, s. 29). Historisk sett har Stortinget vært skeptisk til opprettelse av frittstående direktorat, selv om de etter andre verdenskrig har vært passivt aksepterende til regjeringens syn på direktorat (Christensen, 1994, s. 148). Også andre interessegrupper har opp gjennom tiden tatt del i spørsmålet omkring direktoratsopprettelse. Her har blant annet de fagkyndige hatt en viktig plass, da det er de som historisk har ønsket frittstående direktorat velkommen siden de har ment at det ville føre til større faglig uavhengighet. Deres rolle i prosessen ble likevel svekket etter andre verdenskrig, mye på grunn av at den politiske og administrative ledelsen tok en mer aktiv rolle (Christensen, 1994, s. 149). Samtidig vil organer som blir berørt av omorganiseringen kunne tenkes å skape motstand mot de endringsforslagene som blir lagt frem hvis deres interesser blir svekket i det nye organet.

Forhandlingsvarianten tar altså høyde for at organisasjoner ikke er så enhetlig som den hierarkiske varianten legger frem. Dette medfører at forhandlinger ofte vil finne sted i beslutningsprosesser. Ut fra forhandlingsvarianten forventes det dermed at:

- ❖ Flere aktører med ulike interesser er en del av prosessen (heterogen prosess)
- ❖ Ikke en enhetlig problem- og løsningsoppfatning

- ❖ Beslutningen er skjedd gjennom forhandling og kompromiss

2.1.2 En institusjonell tilnærming

Ofte vil ikke det ikke være nok å bare benytte seg av det instrumentelle perspektivet når man skal analysere komplekse beslutningsprosesser. Det er ikke slik at det alltid er måloppnåing og interessehevdning som medlemmene i en organisasjon handler etter og det vil dermed i analysen være hensiktsmessig å benytte også andre innfallsvinkler.

Det institusjonelle perspektivet⁵ ser ikke på den formelle organisasjonsstrukturen som betydningsfullt for faktisk organisasjonsatferd (Egeberg, 1984, s. 36). Isteden tar man her utgangspunkt i de rådende normene som eksisterer, både internt og eksternt, og vektlegger hvordan «...kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner, legger bindinger på de beslutningene som fattes i offentlige organisasjoner...» (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 22).

Heller ikke den institusjonelle tilnærmingen er enhetlig og man kan skille mellom to varianter. Kulturperspektivet legger vekt på det som foregår på mikronivået i en organisasjon og tar utgangspunkt i de interne normene som er etablert i organisasjonen og hvordan de legger føringer på de valg som foretas. Myteperspektivet ser derimot på makronivået, hvor det er de oppfatninger som eksisterer i omgivelsene som står i sentrum. Dette medfører at de to perspektivene får ulik tilnærming til hvordan organisasjoner utvikler seg. Det kulturelle perspektivet ser organisasjoner som unike, hvor hver enkelt organisasjon har sin egen identitet, mens myteperspektivet heller ser utviklingen av organisasjoner i retning av at de blir mer like hverandre. Dette er spennende sett i lys av denne studien da utdanningssektoren har utviklet seg fra å være en unik sektor hvor man ikke tidligere har hatt et direktorat til å bli lik de fleste andre sektorer i Norge. Studien vil dermed benytte seg av begge disse tilnærmingene og se om de kan ha noe forklaringskraft i prosessen frem til opprettelsen av Utdanningsdirektoratet.

2.1.2.1 Kulturperspektivet

Dette perspektivet ser ikke bare organisasjonsatferden som formet av den formelle strukturen. Her legger man isteden hovedvekten på organisasjonskulturen og hvordan den er med å påvirke

⁵ Blir i faglitteraturen også omtalt som blant annet det *naturlige perspektivet* (Egeberg, 1984) og *organisasjonsendring som regelfølgning* (Roness, 1994).

faktisk atferd. De formelle strukturene kan aldri overvinne de ikke-rasjonelle dimensjonene i organisasjonsatferden (Scott & Davis, 2007, s. 73). Individene i en organisasjon følger ikke alltid de formelle rollene og reglene og man må dermed også ta med i betraktningen de uformelle normene og reglene en organisasjon innehar. Det vil dermed ikke være stillingen til beslutningstakerne som preger deres beslutninger.

Organisasjonskulturen utvikles gradvis over tid ved at organisasjonen konfronterer eksternt press fra omgivelsene og samtidig internt press gjennom ulike interesser og uformelle relasjoner hos de ansatte (Scott & Davis, 2007, s. 74). Her vil omgivelsene i hovedsak være det nære handlingsmiljøet (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 59). De normative systemene er med å definere mål, men samtidig legger det også føringer på riktige måter å nå målene på (Scott, 2014, s. 64).

Til grunn for dette perspektivet ligger logikken om passende atferd («logic of appropriateness»). Det sentrale spørsmålet som individene i organisasjonen vil stille i en gitt handlingssituasjon er: «given this situation, and my role within it, what is the appropriate behavior for me to carry out?» (Scott, 2014, s. 65). Handlingene og de valg som blir tatt vil være basert på intuitiv handling hvor ingen store og omfattende analyser forekommer (Røvik & Christensen, 1999, s. 160). Dette skiller seg fra det instrumentelle perspektivets konsekvenslogikk hvor formålsrasjonelle og nøye overveide valg av alternativer blir gjennomført. Hva som anses som passende atferd kan blant annet være formet gjennom verdier og normer som har utviklet seg gradvis over tid. Et sentralt resonnement innenfor faglitteraturen på dette feltet er tanken om *sti-avhengighet* (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 62). Her tar man utgangspunkt i at nåtidens handlinger preges av fortiden. De historiske røttene til en organisasjon vil ha betydning for det som organisasjonen i dag foretar seg og dette skaper dermed en stabilitet i de uformelle normene og verdiene. Det blir dermed enklere for individene i organisasjonen å vite hva som er passende atferd.

Også Philip Selznick sitt klassiske resonnement omkring organisasjoners institusjonaliseringsprosess kan sees i denne sammenhengen. Denne prosessen fører til at en organisasjon utvikler en distinkt karakter og hvor organisasjonen etterhvert får tilført en verdi utover de tekniske oppgavene (ifølge Scott & Davis, 2007, s. 73). Man går fra å være en organisasjon til å bli en institusjon. Dette gjør organisasjonen mer kompleks og dermed mindre tilpasningsdyktig og fleksibel. Likevel vil dette også føre til nye kvaliteter som kan bidra til bedre oppgaveløsninger og sterkere samhold innad i organisasjonen (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 52).

Philip Selznick mener ledere har en viktig rolle i institusjonaliseringsprosessen og at det sentrale er å undersøke de kritiske beslutningene som blir tatt (ifølge Scott & Davis, 2007, s. 74). I det instrumentelle perspektivet sees ledere i hovedsak på som rasjonelle aktører som ved beviste valg styrer prosessene. I dette perspektivet blir derimot ledere sett på som forsvarere av de distinkte verdiene som organisasjonen innehar og de avgjørelsene som blir tatt i kritiske situasjoner er med å, over tid, danne organisasjonens spesielle karakter (Scott & Davis, 2007, s. 74). En leders oppgave blir dermed i en beslutningsprosess å arbeide for at disse verdiene blir ivaretatt.

2.1.2.2 Forventninger sett i lys av kulturperspektivet

I lys av dette perspektivet vil rollen til de administrative og politiske lederne tones ned og man legger heller vekt på institusjonaliserte normer og verdier som har utviklet seg i utdanningssektoren. Dette tilsier likevel ikke at man ikke har en ledelse som deltar i prosessen, men at prosessen og problem- og løsningsforslagene påvirkes av hva man tidligere har gjort og hva som anses som passende. I utdanningssektoren har faglig ekspertise og interesse- og sakkyndig representasjon stått sentralt, noe som den tradisjonelle rådsstrukturen indikerer (Statskonsult 1989:4, s. 30). Det kan dermed tenkes at prosessen og de løsninger man kommer frem til preges av denne tradisjonen. Samtidig vil dette medføre at endringer som ikke er i samsvar med denne kulturen vil ha vanskeligheter med å slå gjennom. Store omveltninger vil dermed sjelden skje over et kort tidsrom. Ut fra kulturperspektivet forventes det dermed at:

- ❖ Institusjonaliserte normer og verdier kontrollerer prosessen
- ❖ Problem- og løsningsoppfatninger er basert på kulturell identitet
- ❖ Beslutningen bærer preg av tidligere handlinger og sti-avhengighet, og den nye løsningen avviker dermed ikke i stor grad fra den eksisterende

2.1.2.3 Myteperspektivet

Myteperspektivet tar utgangspunkt i at det rundt en organisasjon eksisterer institusjonaliserte omgivelser som konfronterer organisasjonen med sosialt skapte normer (Christensen, Lægneid, et al., 2010, s. 75). Dette påvirker hvordan organisasjonen er utformet og den faktiske atferden blir dermed sett på som formet av forhold i omgivelsene. Dette er den samme tankegangen som

går under Richard Scott (2014, s. 67) sin kulturell-kognitive søyle hvor organisasjoners interne prosesser blir sett på som skapt av eksterne kulturelle rammer.

I de eksterne omgivelsene eksisterer det myter og oppskrifter som er rasjonaliserte og institusjonaliserte. Kjell Arne Røvik (1998, s. 13) beskriver en institusjonalisert oppskrift som en myte som «...innenfor en periode av mange blir oppfattet og gjerne omtalt som den riktige, den effektive, den moderne – og sogar den naturlige måten å organisere på». Man har altså en tatt-for-gitt oppfatning om at denne oppskriften er den beste løsningen. Denne oppfatningen varer ofte for en kort periode før en ny moderne oppskrift vokser frem, dette selv om noen eksisterer i en svært lang periode. Det at myten er rasjonell tilsier at den overbevisningen man har om at dette er den riktige organiseringen er skapt ved hjelp av vitenskapslignende argumenter om at dette er det beste virkemiddelet for å nå et konkret mål (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 77).

Det oppstår altså moter på ulike organisasjonsoppskrifter i omgivelsene som påvirker det som organisasjonene foretar seg. Dette er ikke totalløsninger på hvordan en organisasjon bør utformes, men isteden byggesteiner for hvordan deler av organisasjonen bør være (Røvik, 1998, s. 14).

Brian Rowan og John W. Meyer (1991, s. 41) argumenterer for at post-industrielle organisasjoners formelle struktur reflekterer mytene i de institusjonelle omgivelsene og ikke de krav som oppgavene for arbeidet setter. Dette siden inkorporering av moderne myter fører til høyere legitimitet og overlevelsessevne, uavhengig av hvordan virkningen blir. Den aksepten man får fra omgivelsene blir sett på som vel så viktig som det å være effektiv og en organisasjon må dermed «...demonstrere at man lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer og kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet» (Christensen, Læg Reid, et al., 2010, s. 76).

Når oppskriftene blir inkorporert så tilsier ikke dette at det er et nært forhold mellom formell struktur og faktisk aktivitet i organisasjonen. Brian Rowan og John W. Meyer (1991, s. 60) snakker om at det skjer en de-kopling, hvor det utad virker som at man har tatt inn de moderne mytene, mens dette i realiteten ikke er praksis.

Mytene er som nevnt byggesteiner for hvordan deler av organisasjonens burde utformes. Her vil en organisasjon ofte kunne stå ovenfor konkurrerende oppskrifter for hvordan samme del bør utformes (Røvik, 1998, s. 15). Det finnes dermed ikke bestandig bare en rådende myte og organisasjonene vil ha et utvalg av alternativer som de kan velge mellom.

2.1.2.4 Forventinger sett i lys av myteperspektivet

Myteperspektivet vil også, i likhet med kulturperspektivet, tone ned betydningen til de administrative og politiske lederne. Isteden forventes det at omgivelsene i større grad spiller en rolle i hvordan man organiserer prosessen og hvordan organisasjonstenkning man skal ha. Dette siden man ønsker å skape seg legitimitet fra omgivelsene og dermed følger de normer som anses som riktige og moderne. Rundt midten av 1990-tallet fikk blant annet New Public Management (NPM) sitt inntog i norsk sentralforvaltning. Her var det spesielt to komponenter fra denne reformbølgen som ble sentrale: mål- og resultatstyring (MRS), samt strukturell fristilling (Christensen & Lægreid, 2001, s. 74). Man kan dermed tenke seg at disse elementene kommer til å prege prosessen og beslutningen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse. Spesielt kan man forvente dette når man har en uklar oppfatning om hva som er problemet eller hva slags løsninger man skal benytte. Da en rasjonell overveielse vil være vanskelig i dette tilfellet, søker man isteden etter moderne «oppskrifter». Ut fra myteperspektivet forventes det dermed at:

- ❖ Omgivelsene har kontroll over prosessen
- ❖ Uklar problem- og løsningsoppfatning
- ❖ Beslutningen er tatt med bakgrunn i at man ser til lignende organisasjonsfelt og «gjentar» populære og moderne organisasjonsformer som er blitt gjennomført her.

3 Metode

Oppgaven tar for seg departementet og dens underliggende organer og vil derfor være utformet som et casestudie, siden det bare er en analyseenhet som studeres (Grønmo, 2004, s. 90). Et slik studie er ofte svært intensiv, hvor man får mye informasjon om den enkelte enheten (Grønmo, 2004, s. 91). John Gerring (2007, s. 20, 48) beskriver hvordan man her har mulighet til å gå grundig inn i analyseenheten og skaffe seg en dypere forståelse av de kausale mekanismene som har eksistert i det enkelte tilfellet. Hva slags formål casestudier har kan variere (Grønmo, 2004, s. 90). I denne oppgaven ser jeg på det utvalgte caset som unikt og interessant i seg selv, og jeg ønsker dermed å få en mer helhetlig forståelse av nettopp dette caset. Det er derfor ikke et formål å kunne generalisere de funn jeg gjør til et større univers.

Datainnsamlingen i oppgaven vil variere, da oppgaven er todelt. Sigmund Grønmo (2004, s. 211) beskriver hvordan kvantitative og kvalitative data kan kombineres gjennom at kvalitative undersøkelser blir en oppfølging av kvantitative undersøkelser (Grønmo, 2004, s. 211). En slik oppbygning vil også denne oppgaven ta utgangspunkt i. Første del vil i hovedsak bestå av kvantitative data hvor formålet er å få en oversikt over hvordan den inter-organisatoriske utviklingen har vært siden 1945. Her vil det bli kartlagt antall enheter og hvilke endringer som har forekommet mellom departementet og de underliggende organene til hele den statlige utdanningsadministrasjonen. Andre del vil være et case i caset og i hovedsak basere seg på kvalitative data. Her blir jeg å gå grundigere inn på en av de endringene som har forekommet for å kunne få en dypere forståelse av nettopp denne endringen. Her vil det tas utgangspunkt i en endring innenfor utdanningsadministrasjonen for grunnskole og videregående opplæring, nemlig opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004.

3.1 Inter-organisatorisk utvikling i utdanningsadministrasjonen 1947-2014

Et enkelt karaktertrekk ved kvantitative data, og som er relevant for denne oppgaven, er at den uttrykkes i rene tall eller mengdetermer (Grønmo, 2004). I dette tilfellet er det gjennomført en telling av antall enheter og endringer i departementet siden 1947. Dataen som samles inn kan enten være primærdata, hvor man samler inn egne data, eller sekundærdata, hvor man benytter allerede innsamlet materiale (Tuftes, 2011, s. 71). Jeg har benyttet sekundærdata da materialet i

Forvaltningsdatabasen hos NSD danner bakgrunnen for tellingene. Dette er en omfattende og detaljert database, hvor den norske statsforvaltningen sin organisering og endring siden 1947 er dokumentert. Her finner man et register som viser hvilke og hvor mange interne enheter i departementet, samt statlige virksomheter direkte tilknyttet departementene som har eksistert. Samtidig er de organisatoriske endringene som er tilknyttet disse enhetene kartlagt. Kildene som danner bakgrunnen for databasen er blant annet regjerings- og virksomhetenes nettsider, statskalenderen og statsbudsjettet (NSD-Forvaltningsdatabasen, udatert a).

Gjennomføringen og konstrueringen av de utarbeidede tabellene og diagrammene er inspirert av Læg Reid et al. (2003), Læg Reid et al. (2013) og Rolland og Roness (2012). Det er likevel ikke gjennomført en identisk konstruksjon, da jeg har tilpasset opplegget til de data jeg har i forbindelse med sektoren og med tanke på hva jeg ser på som relevant for utdanningsområdet.

Beskrivelsen av den strukturelle utviklingen som har forekommet i utdanningssektoren vil i hovedsak omhandle sentraladministrasjonen utenfor departementet, samt regionale/lokale enheter som er direkte tilknyttet departementet. Dermed er lokaladministrasjonen, private enheter og avdelinger/kontor innenfor departementet ikke tatt med.

3.1.1 Definisjon: vertikale og horisontale spesialiseringsprinsipper

Forvaltningsdatabasen har kartlagt organisasjoners endringshistorie (se Rolland & Roness, 2009a, s. 15-20). Her skilles det mellom tre ulike hovedtyper av endringer som kan ha forekommet i organisasjonene: fødsel, overlevelse og død. Innenfor hver av disse hovedkategoriene eksisterer det ulike underkategorier⁶:

Fødsel	Overlevelse	Død
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Nyoppretting ❖ Ny via utskilling ❖ Ny via splittelse 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Vertikal flytting 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Nedlagt ❖ Nedlagt via innlemming ❖ Nedlagt via sammenslåing

Tabell 1: Kategorier av endring

⁶ Tar bare med de endringskategoriene som er relevant for studien. For de andre kategoriene se Rolland og Roness (2009a).

I denne delen av studien har jeg, som nevnt tidligere, sett på hvilke typer endringer som har forekommet i lys av ulike spesialiseringsprinsipper. Videre vil jeg gå nærmere inn på hvordan jeg har valgt å definere disse.

3.1.1.1 Vertikale dimensjonen

Læg Reid et al. (2003, s. 7-8) skiller i sin artikkel mellom *vertikal spesialisering/de-spesialisering* og *horisontal spesialisering/de-spesialisering*. Den vertikale dimensjonen beskriver ansvarsfordelingen mellom ulike hierarkiske nivå. Her vil spesialisering tilsi at ansvaret flyttes fra enheter nært politisk lederskap til enheter lengere fra politisk lederskap, mens de-spesialisering beskriver hvordan ansvar flyttes i motsatt retning. Jeg har valgt å se på to typer inter-vertikale endringer for å få to dimensjoner på politisk styring og formell autonomi. De inter-organisatoriske vertikale endringene for den statlige sentralforvaltningen er de som foregår mellom de tre hovedtypene av tilknytningsformer i den statlige sentralforvaltningen: forvaltningsorgan, statlig-eide selskaper og stiftelser, mens de inter-organisatoriske vertikale endringene for forvaltningsorganene foregår mellom tilknytningsformene innenfor forvaltningsorganene. De inter-organisatoriske vertikale endringene defineres gjennom endringskoden *vertikal flytting*.

En inter-organisatorisk vertikal spesialisering (sentralforvaltningen) vil være når en enhet omdannes fra departementet til deler av forvaltningsorganene, statlig-eide selskaper eller stiftelse, eller hvis en enhet omdannes fra forvaltningsorganene til statlig-eide selskaper eller stiftelse. En de-spesialisering vil være motsatt vei.

	<i>Spesialisering</i>		<i>De-spesialisering</i>	
	Departementet	Forvaltningsorgan	Departementet	Forvaltningsorgan
Departementet	↓ ↓ ↓		↑ ↑ ↑	
Forvaltningsorgan		↓ ↓		↑ ↑
Statlig-eide selskaper				
Stiftelser				

Tabell 2: Inter-organisatorisk vertikal endring (sentralforvaltningen)

En inter-organisatorisk vertikal endring (forvaltningsorgan) vil være når endringer forekommer mellom forvaltningsorganene. Dermed vil en spesialisering i dette tilfelle være når man går fra en tilknytningsform innenfor forvaltningsorganene som er nært politisk ledelse, til en tilknytningsform som er lengere fra. De-spesialisering vil være motsatt vei.

	<i>Spesialisering</i>	<i>De-spesialisering</i>
Ordinære forvaltningsorgan	↓	↑
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	↓	↑

Tabell 3: Inter-organisatorisk vertikal endring (forvaltningsorgan)

3.1.1.2 Horisontale dimensjonen

Den horisontale dimensjonen tar utgangspunkt i enheter på samme hierarkisk nivå og hvordan organisasjonsstrukturen her vil være med å bestemme arbeidsoppgavene. Her vil man gjennom ulike inndelinger oppnå ulike tilnærminger til oppgaver og saker.

I denne studien vil jeg ta for meg kun hovedkategorien forvaltningsorgan. Dette siden det har eksistert relativt lite statlige selskaper og stiftelser i utdanningssektoren. Her vil en horisontal spesialisering bety at enheter splittes opp til flere enheter, mens en de-spesialisering medfører en sammenslåing av enheter.

De endringskodene som inngår når en horisontal spesialisering forekommer er *nyoppretting*, *ny via splitting* og *ny via utskilling*, mens det for de-spesialisering er *nedlagt*, *nedlagt via sammenslåing* og *nedlagt via innlemming*.

3.1.2 Periodeinndeling

Sammensetningen av departementet har variert opp gjennom tiden. I noen perioder har saker omkring kultur og religion inngått, mens det i andre perioder i hovedsak bare har vært utdanningssaker. For å best mulig kunne se utviklingen til departementet så har jeg sett det mest hensiktsmessig å bare følge utdanningssektoren⁷. Dermed vil ikke enheter som har kirke og kultur som aktivitetsområde⁸, men som samtidig har tilhørt departementet, bli telt med.

Periodeinndelingen som oppgaven benytter er basert på Læg Reid et al. (2003, s. 20)⁹, samt en fylligere utdypning av periodene basert på Rolland og Roness (2012, s. 785-786):

- ❖ *1948-1970:* Den norske velferdsstaten vokser i størrelse. Samtidig er Arbeiderpartiet i regjering i størstedelen av perioden.

⁷ I NSD blir enheter klassifisert etter COFOG standarder. Disse forteller hvilke statlig aktivitets- og politikkområde som enhetene tilhører (Læg Reid et al., 2013, s. 664). Utdanning har COFOG 09.

⁸ Fritid, Kultur og Religion har COFOG 08.

⁹ Siste periode (2003-2014) er konstruert av meg ved hjelp av Rolland og Roness (2012).

- ❖ *1970-1983*: Politisk desentralisering og demokratisering forekommer i stor grad. I tillegg sitter Arbeiderpartiet med makten i nesten hele perioden, samt at det i en folkeavstemning blir vedtatt at man ikke skal være medlem av EU.
- ❖ *1983-1990*: I starten av perioden kommer den første konservative regjeringen på over 50 år og ideer fra New Public Management (NPM) blir introdusert for første gang.
- ❖ *1990-2003*: Brundtland danner i starten av perioden sin tredje regjering og det blir lagt større vekt på ideer fra NPM. Også Hermansen-kommisjonen preger det som blir foretatt i denne perioden.
- ❖ *2003-2014*: I starten av perioden har man en konservativ-sentrums koalisjon i regjering og en mer radikal NPM-program blir introdusert. Slutten av perioden representerer en sentrum-venstre koalisjon som er den første flertallsregjeringen siden 1985 og som fører en anti NPM-politikk.

3.1.3 Begrensninger

Det vil ikke være mulig å gi et helt eksakt bilde av hvordan utviklingen har vært. Dette siden de inndelingene og endringskodene som er benyttet i Forvaltningsdatabasen ikke får med seg alle aspektene. En utfordring når det kom til gjennomføringen av tellingene var hva som skulle regnes som en egen organisasjon. Forvaltningsdatabasen har valgt å benytte tre hovedtyper grunneheter (NSD-Forvaltningsdatabasen, udatert b). Den ene er *enkelstående nasjonale organ*, hvor enheten er direkte underlagt departementet og hvor det ikke eksisterer underliggende organer. Et organ som er karakterisert som dette vil bli telt som 1. Det andre er *etater*, hvor man har et sentralt hovedkontor som er direkte underlagt departementet og hvor hovedkontoret har flere underliggende kontor under seg. Her ville det vært mulig å se hovedkontoret og alle kontorene under som separerte enheter, eller se de som en organisasjon. Jeg har valgt å se de som en organisasjon og dermed telle de som 1. Den siste typen er *gruppeorganisasjoner*, hvor like organisasjoner som alle er direkte underlagt departementet blir gruppert sammen. Her kan man velge å se de som en enhet eller som separerte enheter. Jeg har valgt å se de som en enhet og dermed telle de som 1. Dette får betydning for antall enheter i tellingen min. Eksempelvis vil det at jeg teller gruppen *statlige høyskoler* som 1 medføre at jeg får et mindre antall enheter enn hva jeg ville gjort hvis jeg telte hver enkelt høyskole separat.

En annen utfordring er endringskodene som Forvaltningsdatabasen kategoriserer som *ny via omorganisering* og *nedlagt via omorganisering*. I noen tilfeller er det vanskelig å

definere hvilken endring som har forekommet. Spesielt gjelder dette når store endringer skjer samtidig og hvor det er vanskelig å si nøyaktig hva som skjer med de involverte enhetene (Rolland & Roness, 2009a, s. 23). Dette påvirker de to spesialiseringssprinsippene. Når det kommer til den vertikale dimensjonen så kan en slik endring ha forekommet selv om det ikke fremkommer i tellingen. Et eksempel på dette er endringene i forbindelse med nedleggelsene av rådene de første årene av 1990-tallet. Her ble blant annet Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring nedlagt. I Forvaltningsdatabasen blir disse endringene kategorisert som *nedlagt via omorganisering*. I realiteten kan man likevel snakke om at nedleggelsene var en form for vertikal de-spesialisering, da disse organenes oppgaver ble flyttet opp til departementet.

Samme utfordring gjelder den horisontale dimensjonen, hvor en slik endring kan ha forekommet selv om den ikke fremkommer i tellingen. Eksempelvis kan opprettelsen av Læringscenteret i realiteten sees på som en horisontal de-spesialisering, hvor Eksamenstilsynet og Nasjonalt Læremiddelsenter går sammen og blir til dette organet. I Forvaltningsdatabasen er disse endringene derimot kategorisert som *nedlagt via omorganisering og ny via omorganisering*.

3.2 Opprettelse av Utdanningsdirektoratet

Fremstillingen av prosessen i forkant av opprettelsen av Utdanningsdirektoratet vil være kronologisk. Dermed vil man få et innblikk over hendelsesforløpet fra Nasjonalt Læremiddelsenter og Eksamenstilsynet opprettes i 1993 og frem til opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004.

Dette er en prosess som er kompleks og mangeartede. Det å skulle få en dyp og grundig oversikt tilsier at det å benytte en metode ikke er nok. Jeg har dermed sett det som mest hensiktsmessig å ta i bruk metodetriangulering. Her blir flere metoder benyttet for å belyse den samme problemstillingen og det fenomenet som undersøkes kan få en mer mangfoldig belysning (Grønmo, 2004, s. 55-56). Jeg har derfor i studien gjennomført dokumentanalyse og intervjuer.

3.2.1 Dokumentanalyse

I denne oppgaven vil dokumentanalyse stå sentralt. Monageng Mogalakwe (2009, s. 44-45) beskriver denne metoden som en analyse av dokumenter som inneholder informasjon om det vi ønsker å studere og som forteller indirekte om den sosiale verden til de aktørene som skapte dem. Han mener videre at dokumentanalyse ikke har fått den anerkjennelsen blant forskere som den fortjener. Det er en bred oppfatning at for at data skal være original så må den være ny. Dermed blir innhenting av data gjennom intervjuer, surveyer eller observasjoner brukt som hovedkilde, mens analyse av dokumenter ofte bare blir brukt som et supplement til disse metodene. Mogalakwe argumenter for at ofte kan dokumentanalyse være et like godt alternativ som disse metodene og at det i noen tilfeller også kan være mer kostnadseffektivt å benytte seg av dette. Jeg har i hovedsak basert min empiri på analyser av dokumenter, da det finnes et stort omfang av dokumenter med mye relevant informasjon. De intervjuene som er gjennomført vil i stor grad være mer et supplement til dette.

Sigmund Grønmo (2004, s. 187) beskriver datainnsamlingen i en dokumentanalyse som en prosess som foregår parallelt med dataanalysen. Det samme gjelder utvelgelsen av dokumenter, da man gjennom undersøkningen av dokumenter vil få en større forståelse for hvilke andre dokumenter som kan være relevante. Dermed er en detaljert planlegging i forkant av innsamlingen vanskelig siden planene ofte endres underveis. Dette er noe som også har vært tilfelle i min datainnsamling. På forhånd hadde jeg bestemt meg for å starte med å se på offentlige dokumenter og utredninger som hadde forbindelse med opprettelsen. Jeg tok dermed utgangspunkt i *st.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003-04)* hvor det ble foreslått å opprette Utdanningsdirektoratet. Her fikk jeg kjennskap til hvilke kilder som dannet grunnlaget for proposisjonen, noe som førte meg på spor av andre dokumenter. Slik fortsatte jeg å arbeide meg bakover i tid til jeg hadde en oversikt over relevante offentlige dokumenter. Underveis i innsamlingsprosessen så jeg at det var nødvendig med også andre typer dokumenter og jeg kontaktet dermed departementet hvor jeg fikk hjelp til å finne interne dokumenter. Jeg endte dermed tilslutt med offentlige dokumenter som meldinger og proposisjoner til Stortinget, innstillinger og møtereferat fra Stortinget, høringsuttalelser fra ulike aktører, samt interne og eksterne utredninger. Dette i tillegg til interne dokumenter fra departementet i forbindelse med ulike prosjektgrupper nedsatt her, samt artikler i Norsk Lektorlags tidsskrift, Lektorbladet.

Når man arbeider med dokumentanalyse så må man være bevisst med hvordan dokumenter man står ovenfor og kildekritiske vurderinger står dermed sentralt. Sigmund Grønmo (2004, s. 122-123) legger frem flere ulike vurderinger man må gjøre underveis i

datainnsamlingen. Det første er kildens *tilgjengelighet*. Før jeg startet med datainnsamlingen hadde jeg funnet frem til de mest sentrale offentlige dokumentene. Samtidig hadde jeg fått beskjed om at departementet hadde arkivert store deler av dokumentene i forbindelse med prosessen. Eneste unntak var at flere av dokumentene som hadde tilknytning til opprettelsen av Læringscenteret ikke var mulig å oppdrive. Dette mener jeg likevel ikke er problematisk siden de offentlige dokumentene og intervjuene vil skape et godt bilde av prosessen i forkant. Den andre vurderingen som måtte foretas var hvilken *relevans* kilden hadde. Her ble problemstillingen brukt systematisk for å vurdere om kilden var relevant for det studien ønsket å undersøke. De dokumentene som jeg tilslutt sto igjen med, mener jeg alle var vesentlige for å belyse prosessen. Videre ble kildens *autentisitet* og *troverdighet* vurdert. De dokumentene jeg har benyttet mener jeg er ekte og hva de utgir seg for å være. De fleste av kildene som danner grunnlaget for empirien er offentlige og man kan være sikker på at som er oppgitt som forfatter er de reelle. Likevel er det ikke alltid slik at selv om et dokument er autentisk så er det troverdig. Det kan forekomme feilaktig informasjon, ofte med bakgrunn i at de er utformet for å fremme bestemte interesser. De fleste av dokumentene jeg har benyttet er meldinger og proposisjoner til Stortinget, utarbeidet av departementet og den politiske ledelsen. De vil ha en agenda og dokumentene vil være preget av dette. På grunn av det begrensede omfanget på studien var det ikke mulig å gjennomføre en mer omfattende innhenting av dokumenter fra andre aktører. For disse aktørene vil høringsuttalelser, avisartikler, intervju med informanter og utredninger hvor de har deltatt danne grunnlaget for deres posisjon og oppfatning av prosessen. Likevel mener jeg at dette er tilstrekkelig for å få et godt innblikk i prosessen.

3.2.2 Intervju

Som et supplement til dokumentanalysen har jeg benyttet ustrukturerte intervju som metode. Ønsket var at intervjuene skulle ta form mer som en samtale mellom meg og informanten, og spørsmålene var dermed ikke fastsatt konkret på forhånd. Jeg hadde før intervjuene likevel laget et forslag til intervjuguide med relevante temaer for hva jeg ønsket å finne ut mer om, men nye spørsmål ble utarbeidet underveis, alt etter hvordan intervjuet utviklet seg.

Valg av informanter skjedde gjennom «snøballmetoden». Denne utvelgelsesformen foregår gjennom at den første informanten foreslår nye informanter som kan være aktuelle å intervju. Disse foreslår igjen nye informanter. Slik fortsetter det til man anser utvalget som stort nok (Grønmo, 2004, s. 102). Samtidig fikk jeg tips til relevante informanter gjennom de

ulike dokumentene jeg analyserte. Fem av intervjuene varte mellom 30-60 minutter og ble gjennomført «ansikt-til-ansikt». Her ble båndopptaker benyttet og jeg har i etterkant transkribert dataen. For de to siste intervjuene ble det gjennomført henholdsvis telefonintervju og spørsmål over E-post. Alle informantene er anonymisert i studien da jeg ønsket at de lettere skulle kunne snakke fritt om hvordan de oppfattet prosessen.

Jeg intervjuet syv ulike informanter. En av informantene innehar den faglige kompetansen i departementet, da informanten har en yrkesutdanning som lærer og var en del av de relevante rådene tidlig på 1990-tallet. Informanten var ikke direkte involvert i de strategiske valgene som ble gjort i prosessen, men bidrar isteden med å kaste lys over hvordan de ansatte internt i departementet så på prosessen og hvordan organisasjonskultur som eksisterte her. Fire av informantene var fra departementet, samt en informant fra den politiske ledelsen, og disse deltok konkret. De gir et bilde av hvordan sentrale aktører her oppfattet prosessen. Når det kom til aktører fra de berørte parter og fagmiljøet så fant jeg det mest hensiktsmessig å i hovedsak benytte høringsuttalelser og utredninger hvor disse aktørene deltok. Dette fordi det med tanke på studiens omfang ikke var mulig å gjennomføre intervju med alle parter. Dermed besluttet jeg å bare gjennomføre intervju med de to aktørene som ble berørt når Utdanningsdirektorat ble opprettet, Læringscenteret og Statped. Jeg kontaktet aktører fra begge virksomhetene, men fikk bare konkret svar fra Statped om ønsket deltakelse. Dermed er det bare gjennomført intervju med en informant fra Statped.

Grunnen til at empirien ikke i større grad er basert på intervjuer er at prosessen foregikk flere tiår tilbake i tid. Slike retrospektive intervjuer medfører metodiske problemer, hvor skjevheter og feilkilder kan forekomme (Repstad, 1998, s. 79). Det kan være vanskelig å huske nøyaktig hva som skjedde, noe som flere av informantene påpekte. Samtidig vil det være mulig at de svar som gis er preget av den oppfatningen man i dag har av Utdanningsdirektoratet. Nåtiden vil dermed omforme fortiden. Dermed har jeg sett det som mest hensiktsmessig å bruke dokumenter som hovedgrunnlaget for empirien siden det finnes rikelig med dokumenter som i større grad vil gi et mer nøyaktig bilde.

3.2.3 Validitet og reliabilitet

For at forskningsresultatet skal være fruktbart er det viktig at de data som studien benytter innehar en viss kvalitet. Det er dermed relevant å vurdere studiens reliabilitet hvor påliteligheten til datamaterialet blir undersøkt. Høy reliabilitet forutsetter at man får samme resultat ved bruk

av samme måleinstrument gjentatte ganger (Ringdal, 2013, s. 96). Spørsmålet er om det vil være mulig for en annen å gjennomføre samme undersøkelsesopplegg og samtidig få samme resultat. Når det kommer til kvalitative studier vil det å gjennomføre en nøyaktig lik undersøkelse være vanskelig da undersøkelsesopplegget er relativt fleksibelt og datamaterialet komplekst (Grønmo, 2004, s. 220). De tolkninger som gjøres vil kunne avhenge av den konteksten som studien gjennomføres i og av hvem som gjennomfører studien. Det er dermed viktig å informere om og være bevisst på hvordan man utformer og gjennomfører datainnsamlingen, noe som jeg har gjort i kapitlene ovenfor.

I denne studien består datamaterialet i hovedsak av offentlige dokumenter, noe som medfører at det er mulig for en annen forsker å benytte seg av, samt gå tilbake til disse dokumentene. Dette vil være vanskeligere med tanke på de interne dokumentene som studien benytter, noe som svekker etterprøvbareheten til studien. Jeg har dermed, i så stor grad det er mulig, prøvd å gjenfortelle disse så nøyaktig som mulig i empirien. Datamaterialet baserer seg også på intervjuer av relevante informanter. Utfordringen i dette tilfellet er at informantene er anonymisert. Man vet dermed ikke hvilke informanter som er inkludert og de uttalelser som fremkommer kan ikke knyttes til en spesiell aktør. Dette vanskeliggjør igjen etterprøvbareheten. Likevel anså jeg dette som den beste løsningen da informantene lettere kunne snakke ærlig om sine oppfatninger av prosessen, noe som igjen ville føre til et bedre datamateriale. De tolkninger jeg så har gjort av datamaterialet har jeg redegjort for i analysen og begrunnet ut fra empirien og de teoriene som jeg har valgt å benytte.

Et annet kvalitetskriterium er validiteten til studien. Dette svarer til om det man ønsker å måle faktisk blir målt (Ringdal, 2013, s. 96). Her er spørsmålet om de resultatene man kommer frem til er gyldige. Høy validitet tilsier dermed at det datamaterialet man har er relevant for den problemstillingen man ønsker å undersøke (Grønmo, 2004, s. 221). Ved å gjennomføre en kvalitativ studie får man mye informasjon om det utvalgte caset og man får en dypere forståelse av det fenomenet som undersøkes. Datamaterialet i denne studien er valgt ut med bakgrunn i de forventinger som jeg utarbeidet på forhånd. Her ble det inkludert dokumenter og informanter som jeg anså som relevante og som var med å kaste lys over prosessen. De resultatene som jeg har kommet frem til mener jeg er gyldige for å kunne si noe om prosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse og den interne validiteten er dermed tilfredsstillende. Med det menes validiteten til utvalget som studeres (Gerring, 2007, s. 43). Når det kommer til den eksterne validiteten så vil den være svakere. Dette omhandler validiteten til en større populasjon (Gerring, 2007, s. 43). De resultatene som fremkommer vil være vanskelig

å generalisere til å gjelde andre populasjoner, tidspunkt og kontekster, noe som ikke nødvendigvis svekker studiens gyldighet. Det utvalgte caset er valgt ut med bakgrunn i det interessante med casen i seg selv, og har dermed ikke som mål å kunne si noe utover dette.

4 Inter-organisatorisk utvikling i utdanningsadministrasjonen 1947-2014

Videre vil en oversikt over antall enheter innenfor de tre ulike statlige tilknytningsformene utenfor departementet blir presentert, samt en oversikt over antall enheter i underkategorien til forvaltningsorgan. Her vil det antallet som eksisterte i starten av hver periode¹⁰ være i fokus. Tilslutt vil endringer som har forekommet vertikalt og horisontalt bli lagt frem.

4.1 Generell utvikling

	1947	1969	1982	1989	2002	2014
<i>Sentraladministrative forvaltningsorgan underlagt departementet</i>	27	47	66	65	30	25
<i>Statlige selskaper</i>	0	0	0	0	3	4
<i>Stiftelser</i>	1	2	2	3	3	3

Tabell 4: Antall enheter i de ulike hovedtilknytningsformene.

Ut fra tabell 4 ser man at det var en stor vekst i sentraladministrative forvaltningsorgan underlagt departementet frem til slutten av 1980-tallet før en relativt kraftig nedgang forekom. Denne nedgangen medførte at man i 2014 hadde 25 slike enheter, og man var tilbake på noenlunde det samme nivået som man hadde i 1947. Dette er en tendens som også har preget den øvrige norske sentraladministrasjonen, selv om denne utviklingen startet litt tidligere enn for utdanningsadministrasjonen. Lægreid et al. (2003, s. 21) fant i sin studie ut at det hadde skjedd en jevn vekst i sentraladministrative forvaltningsorgan underlagt departementet frem til omkring 1983, før en nedgang forekom også her.

I tiden etter Hermansen-utvalgets rapport i 1989 begynte man også i utdanningssektoren å opprette statlige selskaper. Fra å ikke ha noen organer innenfor denne tilknytningsformen, ble det i årene etter utvalgsrapporten dannet flere slike organ. Når det gjelder stiftelser er dette noe som alltid har vært benyttet i utdanningssektoren. Man får også her en vekst etter Hermansen-utvalgets rapport, noe som var i motstrid med deres anbefalinger.

¹⁰ Per 31.12. året før perioden starter.

	1947	1969	1982	1989	2002	2014
<i>Sentraladministrative organ (direktorat m.m)</i>	4	11	12	10	2	3
<i>Andre ordinære forvaltningsorgan</i>	23	35	53	53	20	5
<i>Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter</i>	0	1	1	2	8	17

Tabell 5: Antall enheter i underkategoriene til sentraladministrative forvaltningsorgan underlagt departementet

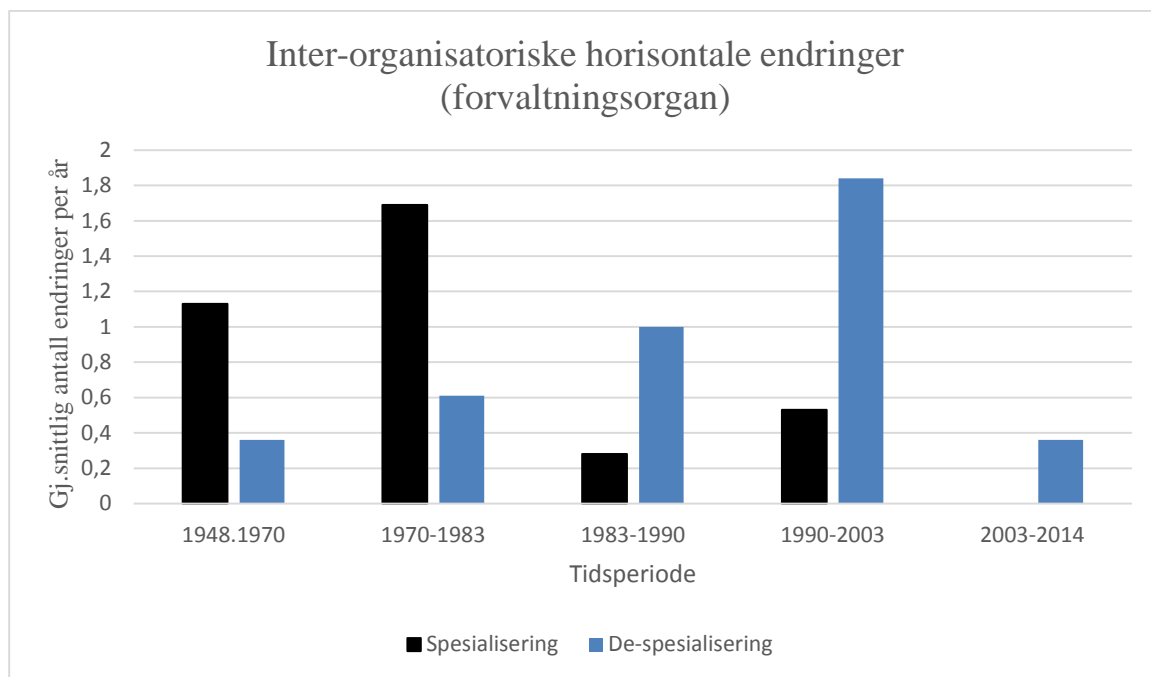
Ser man nærmere på bare sentraladministrative forvaltningsorgan underlagt departementet sin utvikling så kommer det frem at ordinære forvaltningsorgan (sentraladministrative organ og andre ordinære forvaltningsorgan) har dominert de første periodene, mens forvaltningsorgan med særskilte fullmakter ikke har blitt benyttet i så stor grad. Dette endrer seg derimot i de siste periodene hvor man får en relativt kraftig nedgang i ordinære forvaltningsorgan og en vekst i forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dette er i overensstemmelse med de råd som Hermansen-utvalget kom med da det her ble anbefalt å i større grad benytte seg av organ med særskilte fullmakter.

Ovenfor har den generelle utviklingen i ulike tilknytningsformer blitt skissert. Spørsmålet nå er hva det er som kan forklare denne utviklingen. Kan en del av forklaringen sees med bakgrunn i vertikale eller horisontale endringer? Eller er det en kombinasjon av begge som har påvirket utviklingen? Videre vil jeg gå nærmere inn på disse endringsdimensjonene og se de i sammenheng med utviklingen skissert ovenfor

4.2 Vertikale og horisontale dimensjoner

4.2.1 Inter-organisatoriske horisontale endringer (forvaltningsorgan)

I tabell 4 ble det vist hvordan antall forvaltningsorgan økte i etterkrigstiden og frem til 1990-tallet. I tiden etterpå så man derimot en nedgang i antall slike organ. Spørsmålet er dermed om denne utviklingen kan forklares gjennom den horisontale dimensjonen.



Figur 2: Inter-organisatoriske horisontale endringer (forvaltningsorgan)

Ut fra figur 2 ser man at det har skjedd spesialisering og de-spesialisering parallelt i stort sett alle periodene, med unntak av siste periode.

I de to første periodene har det vært en sterkere horisontal spesialisering enn de-spesialisering. Mye av grunnen for den sterke spesialiseringen har nok bakgrunn i at det, spesielt i første periode, ble opprettet flere nye råd i utdanningssektoren¹¹. Jan Erling Klausen (1994, s. 19) betegner blant annet perioden 1954 til 1970 som rådernes «storhetstid». Denne utviklingen fører til at man etter hvert står ovenfor det faktum at hvert skoleslag har sitt eget råd (Riksarkivaren, 2013, s. 7).

Å benytte seg av rådsorgan i utdanningssektoren har en lang og tradisjonsrik historie. De aller første ble opprettet helt tilbake til 1800-tallet og det er ingen andre departement, sett bortsett fra Kulturdepartementet, som har hatt like mange råd som utdanningssektoren (Klausen, 1994, s. 18). Det å benytte seg av slike sakkyndige råd kan derfor på mange måter sees på som «...et særtrekk ved undervisningsadministrasjonen...» (Riksarkivaren, 2013, s. 7). Faglighet preger mye av argumentasjonen for hvorfor man opprettet rådsorgan i utdanningssektoren. I følge Eli Kristiansen (1996, s. 29) så A.O. Telhaug blant annet på utbyggingen av råd som et ønske fra politisk ledelse om å styrke egen kompetanse. Samtidig

¹¹ Rådene som opprettes mellom 1950-1970: Lærlingrådet (1951), Forsøksrådet for skoleverket (1954), Fagopplæringsrådet for handel og kontor (1957), Spesielskolerådet (1963), Lærerutdanningsrådet (1965), Sjømannsskolerådet (1965), Grunnskolerådet (1966), Lederopplæringsrådet (1969).

gjorde rådene slik at man unngikk et fast embetsverk ved at medlemmene bare var del av rådet for et avgrenset tidsrom (Klausen, 1994, s. 20). Selv om fagligheten sto i fokus, hadde også rådene hatt en sentral rolle når det kom til kontroll og tilsyn av skolene. Denne funksjonen ble likevel nedtonet i årene etter 1950-tallet (Lauvdal, 1993, s. 203). Isteden ble den konsultative funksjonene til rådene styrket. Gjennom eget initiativ begynte rådene å gjennomføre utredninger og nedsette arbeidsgrupper til ulike oppgaver. Torunn Lauvdal (1993, s. 203) påpeker hvordan dette førte til at «..rådene i betydelig grad var med på å bestemme dagsorden for den pedagogiske debatt i Norge».

Den horisontale dimensjonen endrer seg etter andre periode og man får en vedvarende tendens i de resterende periodene hvor det i større grad forekommer de-spesialisering. Dette spesielt i perioden 1990-2003 hvor det gjennomsnittlig antall de-spesialiseringer per år er høyt.

Det skjer på 1990-tallet store reorganiseringer i utdanningssektoren og flere av de tradisjonsrike rådene ble nedlagte og sammenslått (se Klausen, 1994; Kristiansen, 1996)¹². For denne studiens del er det spesielt verd å nevne nedleggelsen av Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring som ble nedlagt i 1992. De tilhørte grunnopplæringen og man fikk nå en ny organisering av utdanningsadministrasjonen på dette området. Ikke bare for grunnopplæringen skjedde en slik endring. Innenfor høyere utdanning ble Norgesnettrådet opprettet i 1998 gjennom sammenslåing av flere råd og ordinære forvaltningsorgan¹³. Dette organet ble i 2003 til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT).

Selv om det i størst grad skjer de-spesialisering på 1990-tallet så forekommer det noen spesialiserings-prosesser parallelt. Her er det spesielt noen relevante nyopprettelser som har betydning for etableringen av Utdanningsdirektoratet i 2004. Gjennom nedleggelsen av de overnevnte organene Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring, opprettet man Nasjonalt Læremiddelsenter i 1993. Her ble noen av rådernes oppgaver tatt opp, men selve opprettelsen av organet var, ifølge NSD, en nyopprettelse og dermed en horisontal spesialisering. I 2000 ble dette organet, sammen med Eksamenssekretariatet, en del av det nye Læringssenteret¹⁴.

Som nevnt ble Utdanningsdirektoratet opprettet 15. juni 2004. Dette skjer gjennom en sammenslåing av Læringssenteret og Statped – Styresekretariatet og er i så måte en de-

¹² Ikke alle nedleggelsene av rådene fremkommer her, deriblant Grunnskolerådet og Rådet for videregående opplæring. Dette siden mange har endringskoden *nedlagt via omorganisering*.

¹³ Organene som blir sammenslått til Norgesnettrådet i 1998: Lærerutdanningsrådet, Fellestjenesten for råd og høyskoler og statens lærerkurs, Statens Lærerkurs, Oslo og rådet for høyskoleutdanning i helse- og sosialfag.

¹⁴ Denne opprettelsen har endringskoden *ny via omorganisering* og fremkommer dermed ikke i figur 2.

spesialiseringsspross. Dette representerer tendensene for siste periode, 2003-2014, hvor ingen horisontale spesialiseringer forekom. Bakgrunnen for denne endringen vil jeg komme innpå senere i studien.

Også den generelle utviklingen for norske sentraladministrasjon har hatt noenlunde samme tendens. Lægroid et al. (2003, s. 30) viser i sin studie hvordan horisontal spesialisering preget de endringene som forekom i de to første periodene. Etter dette går man også her mer i retning av flere horisontale de-spesialiseringer.

4.2.2 Inter-organisatoriske vertikale endringer

I tabell 4 så man hvordan antall statlige selskaper hadde økt i de to siste periodene, mens antall forvaltningsorgan hadde gått ned. Spørsmålet er dermed om den inter-organisatoriske vertikale dimensjonen kan forklare dette. For de statlige selskapene er ikke dette tilfellet. De som opprettes etter 1990 er ikke med bakgrunn i at tidligere avdelinger/kontor i departementet eller forvaltningsorgan omdannes. Dermed ser man ikke en tendens til *ytre* fristilling i utdanningssektoren med allerede eksisterende organer, hvor man flytter virksomheter fra tilknytningsformer nært politisk ledelse til tilknytningsformer med mer autonomi. Dette skiller seg fra den generelle tendensen i Norge, hvor en omdanning av forvaltningsorgan til statlige selskaper i større grad har skjedd (Lægroid et al., 2003, s. 28).

Ut fra tabell 5 kom det frem at antall ordinære forvaltningsorgan (sentraladministrative organ og andre ordinære forvaltningsorgan) hadde en nedgang etter 1989. Samtidig fikk man en økning av forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dermed er det i 2014 organer med større autonomi som dominerer forvaltningsorganene. Spørsmålet i denne sammenhengen er derfor om denne utviklingen kan forklares gjennom den vertikale dimensjonen.

Før 1990-tallet skjedde det verken spesialisering eller de-spesialisering innenfor den vertikale dimensjonen. I tiden fra 1990-tallet ser man derimot at flere endringer i tilknytning til spesialisering forekommer. Her skjer det i perioden 1990-2003 åtte slike endringer, mens det for perioden 2003-2014 skjer syv. En stor del av forklaringen til dette ligger nok mye i at universitetene og høgskolene i årene mellom 2001-2004 blir omgjort fra andre ordinære forvaltningsorgan til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dermed omdannes disse organene fra å være nærmere politisk ledelse til å få større uavhengighet.

4.3 Oppsummering

Kartleggingen viser at det har forekommet en «slanking» av utdanningsadministrasjonen de siste tiårene. Mye av grunnen til dette er at den inter-organisatoriske utviklingen i utdanningsadministrasjonen siden 1990-tallet har vært preget av horisontal de-spesialisering. Samtidig har man gått i retning av en sterkere vertikal spesialisering innenfor forvaltningsorganene. Den *indre* fristillingen har dermed i størst grad forekommet, mens den *ytre* fristillingen ikke har klart å prege utdanningssektoren i nevneverdig grad.

Proessen i forkant av opprettelsen til Utdanningsdirektoratet inneholder mange av disse elementene. Selve prosessen er relativt kronglete hvor oppgaver og ansatte i ulike omganger ble lagt ut fra departementet. Først til Læringssenteret i 2000, så fire år senere til Utdanningsdirektoratet. Dette indikerer en form for vertikal spesialisering. Samtidig innehar prosessen horisontal de-spesialisering, da ulike organer blir slått sammen eller integrert inn i ulike organ. Læringssenteret er et resultat av at oppgaver og ansatte ble overført fra de to nedlagte organene Nasjonalt Læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet. Det samme skjer når Utdanningsdirektoratet opprettes da Læringssenteret og Statped blir slått sammen. Videre i studien vil jeg derfor gå nærmere inn på disse endringene og beslutningsprosessen i forkant.

5 Opprettelse av Utdanningsdirektoratet

5.1 Utviklingen i utdanningssektoren i årene før 1993

En desentraliseringsbølge hadde fått sitt inntog i utdanningssektoren på 1970- og 1980-tallet, hvor beslutningsmyndighet ble desentralisert, øremerking av bevilgninger ble mindre, samt at den tradisjonelle lovreguleringen ble nedbygd (Aasen, 1999, s. 28). En av grunnene til denne utviklingen hadde bakgrunn i et ønske om at de sentrale myndighetene skulle avlastes for tidskrevende oppgaver og isteden fokusere på politisk arbeid (Telhaug, 1997, s. 84). Samtidig kan det ses i sammenheng med et mål om å gi lærerne og skolene mer profesjonell autonomi (Aasen, 1999, s. 28). Denne utviklingen skapte utfordringer. Utdanningspolitikk ble sett på som et nasjonalt ansvar og en desentralisering vanskeliggjorde statlig styring. I en OECD-undersøkelse fra 1988 kom det frem at det norske utdanningssystemet sto ovenfor flere utfordringer. Det ble lagt frem hvordan desentraliseringsbølgen blant annet hadde medført at de sentrale utdanningsmyndighetenes rolle hadde blitt uklar og at de hadde mistet oversikten (Aasen, 1999, s. 29). Den tradisjonelle regelorienterte styringen ble ikke sett på som et egnet styringsvirkemiddel for å innfri både lokalt autonomi og statlig kontroll og den nye mål- og resultatstyringen (MRS) vokste frem som et alternativ (Telhaug, 1997, s. 84). I st.meld. 37 (1990-91) *Om organisering og styring i utdanningssektoren* (gjengitt i Statskonsult, August 2001, s. 5) ble MRS lagt til grunn som styringsprinsipp for utdanningssektoren. Samtidig ble det påpekt at et slikt styringsprinsipp måtte tilpasses det særegne som denne sektoren sto ovenfor, da man her hadde komplekse mål og oppgaver som var vanskelig å måle.

I kjølvannet av denne utviklingen ble, som nevnt i første del av studien, flere av de tradisjonelle sakkyndige rådene nedlagt. Disse hadde vært viktig for å gi lærerne og fagmiljøet mulighet til å påvirke utdanningspolitikken. Nå som en klarere politisk styring av skolen ble sett på som nødvendig, ble derimot disse rådene sett på i et annet lys. De hadde utviklet seg til å bli mer politiske organer, og et anstrengt forhold til departementet hadde forekommet (Telhaug, 1997, s. 89). Dermed ble en reorganisering i utdanningssektoren gjennomført hvor rådene ble nedlagt og hvor noen av deres oppgaver ble overført opp til departementet, mens andre ble overført til det nyopprettete Nasjonalt Læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet.

5.2 1993-2000: Opprettelse av Læringscenteret

Når 1992 var over besto dermed den statlige utdanningsadministrasjonen for grunnskole- og videregåendeopplæringen av departementet, Nasjonalt læremiddelsenter, Eksamenstsekrariatet og Statens utdanningskontor i hvert fylke. Alle organene drev i ulik grad på med det statlige arbeidet med vurdering og utvikling, samt hadde forvaltningsoppgaver av forskjellig art:

- ❖ Nasjonalt Læremiddelsenter var et forvaltningsorgan med et eget styre og hadde oppgaver som «...godkjenning av lærebøker, utvikling av materiell til språkopp læring, programvareutvikling, temahefte, rettleiingsmateriell og audiovisuelle undervisningsmiddel» (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap. 7.1).
- ❖ Eksamenstsekrariatet var en del av Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus og hadde ansvar for blant annet eksamensavvikling (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap. 7.1).
- ❖ Statens utdanningskontor hadde kontor i hvert fylke og skulle blant annet drive tilsynsarbeid med opplæringssektoren i sine fylker (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap. 7.1)

Selv om de endringene som skjedde tidlig på 1990-tallet skapte et vendepunkt i hvordan man organiserte utdanningssektoren, så var likevel ikke omorganiseringsprosessen over. De endringer som ble gjennomført med bakgrunn i st.meld. nr. 37 (1990-1991) ble videreutviklet i årene som kom. Resultatet ble at Nasjonalt senter for læring og utvikling (Læringscenteret) ble dannet 1. september 2000.

5.2.1 Departementet i etterkant av omorganiseringen

Gudmund Hernes fra Arbeiderpartiet hadde vært statsråd for departementet i perioden da rådene ble nedlagt. Denne rollen fortsatte han i frem til slutten av 1995 da han ble avløst av partikollega Reidar Sandal.

I etterkant av omorganiseringene de første årene av 1990-tallet, ble oppgaver og ansatte fra de nedlagte rådene overført til departementet. En av informantene poengterer hvordan dette førte til et sammensatt personale. Fagfolk som hadde kjent skolehverdagen på kroppen ble en del av et «gammelt kontor» med ansatte med ulike bakgrunn og som hadde langt fartstid i departementet, men som ikke nødvendigvis hadde erfaring med skolen i praksis. Dette medførte at staben i departementet ble tilført en annen tankegang enn hva man tradisjonelt hadde hatt.

Informanten trekker frem hvordan en form for ny kultur ble til i departementet. Lærere hadde i stor grad en kultur for å kreve innflytelse og medbestemmelse og dette førte til at ansatte, fagforeninger og andre ble trukket inn i diskusjoner og omorganiseringer på denne tiden.

5.2.2 Spørsmålet om et samlet nasjonalt vurderingssystem

Med bakgrunn i fremveksten av MRS begynte tanken om et kvalitetsvurderingssystem å vokse frem. Reidar Sandal hadde akkurat overtatt som statsråd for partikollega Gudmund Hernes, da han la frem St.meld. nr. 47 (1995-96) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem* 14. juni 1996. Her ble spørsmålet om å opprette et samlet nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen lagt frem, men hvor ingen konkrete forslag til organiseringen av dette ble fremmet. Flertallet i Stortinget stilte seg bak ønsket om å se nærmere på opprettelsen av et slikt vurderingssystem i innst. S. nr. 96 (1996-97, kap. 2.2).

Bakgrunnen var at departementet så nødvendigheten av å heve kvaliteten i utdanningen og sikre et likeverdig skoletilbud. Dette mente de ville oppnås ved å ha et samlet vurderingssystem som ville fange opp sammenhengen mellom ressursbruk, organisering og de resultatene som forekom (St.meld. nr. 47, 1995-96). På dette tidspunktet var de statlige vurderings- og utviklingsoppgavene fordelt mellom Nasjonalt Læremiddelsenter, Eksamen sekretariatet, utdanningskontorene og departementet, noe som ikke ble sett på som den mest hensiktsmessige løsningen. En av informantene trekker spesielt frem tabben ved å skille ansvaret for eksamen, gjennom å legge det i Eksamen sekretariatet, fra resten av utviklingsoppgavene. Dette siden informanten mente at eksamen var et av de beste kvalitetsverktøyene og noe som burde bli sett i sammenheng med resten av utviklingsoppgavene.

5.2.2.1 Moe-utvalget

Behovet for å opprette et nasjonalt vurderingssystem var fortsatt en relativ ny tanke og en dypere utredning ble av Thorbjørn Jaglands regjering sett på som hensiktsmessig. For å utrede mer omkring spørsmålet om opprettelse av et nasjonalt vurderingssystem ble derfor Moe-utvalget nedsatt av Regjeringen juni 1997.

Arbeidet med å sette sammen utvalget var krevende og medførte en utsettelse av tidsfristen for prosjektet. Det var i utgangspunktet tenkt at rapporten skulle stå klar i oktober samme år, men rapporten forelå ikke før i desember. På dette tidspunktet hadde Kjell Magne

Bondevik overtatt som statsminister og innsatt Jon Lilletun fra Kristelig Folkeparti som statsråd for departementet.

Utvalgets sammensetning bar preg av et ønske om å ha representanter fra alle de ulike forvaltningsnivåene, samtidig som ulike utdanningsmiljø skulle være representert. Utvalget ble ledet av utdanningsdirektøren ved Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag, Ola Moe. I tillegg besto utvalget av kommunaldirektør i Bergen kommune, Arne Mikael Landro, professor ved Universitetet i Oslo, Svein Lie, førsteamanuensis ved høyskolen i Lillehammer, Lars Monsen og rektor ved Rasta skole, Marit Onstad Svendsen. Mandatet deres omhandlet:

«...å komme med forslag til et helhetlig, nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen med vekt på:

- ❖ mål og hovedperspektiver for nasjonal vurdering (..)
- ❖ struktur, ansvarsfordeling og forbindelseslinjene mellom nivåene
- ❖ innholdselementer og utvikling av disse for perioden 1998-2001» (Moe-utvalget, 1997, s. 10)

I utgangspunktet gikk bare deres mandat ut på å vurdere et slikt system for grunnskolen, men utvalget kom frem til at man måtte se det i en større helhet og dermed ble også videregående opplæring inkludert.

Moe-utvalget (1997, s. 15, 59) la i sin rapport blant annet vekt på hvordan departementet tradisjonelt hadde vært en utøvende- og beslutningsorientert organisasjon, men sto nå ovenfor en utfordring om å endre seg mer i retning av en mål- og resultatbasert arbeidsform. Dette medførte at staten ikke i samme grad kunne styre direkte og isteden måtte omstille seg til å styre mer overordnet. En større vektlegging av tilsyn og rapportering måtte dermed forekomme, noe som også st.meld. nr. 23 (1992-1993) hadde konkludert med.

De ansvars- og oppgaveområdene som staten skulle ta seg av med tanke på det nye nasjonale vurderingssystemet ble av utvalget beskrevet slik:

«Staten må legge den overordnede strategi for planlegging og gjennomføring av det samlede nasjonale evalueringssystemet. I tillegg må staten organisere seg slik at den kan gjennomføre de statlige oppgavene og legge opp til den nødvendige koordinering også med det som skal skje lokalt» (Moe-utvalget, 1997, s. 59)

Den daværende organiseringen av utdanningsadministrasjonen ble av utvalget sett på som mangelfull når det kom til «en enhetlig strategi, ikke minst knyttet til langsiktigheten i oppgavene» (Moe-utvalget, 1997, s. 60). Dårlig koordinering og uklare grense- og ansvarsforhold preget mye av kritikken til utvalget. Et direkte forslag til ny organisering ble likevel ikke foreslått, men isteden ble tre alternative organisasjonsformer presentert.

Det ene forslaget var å etablere ett *direktorat* (Moe-utvalget, 1997, s. 60-61). De oppgaver direktoratet måtte ivareta mente utvalget måtte bestå i «...å samarbeide med fagmiljø om læreplanutvikling, eksamensavvikling og ellers for å skaffe tilveie informasjon og data gjennom rapportering, evaluering og tilsyn» (Moe-utvalget, 1997, s. 60). Samtidig ble det tenkt at dette organet skulle ha det overordnede ansvaret for å koordinere iverksettingen av statlige oppfølgings- og utviklingstiltak. Fordelene med en slik organiseringsform ble lagt frem hvor faglighet, kontinuitet og bedre mulighet for samordning sto i fokus. Spesielt faglighet ble sett på som det fremste argumentet for en direktoratsmodell:

«...underbygge en legitimitet knyttet til faglig autonomi. Det er et viktig poeng når det er et erklært mål at departementet skal utvikle seg mer i retning av et politisk sekretariat. Da får en et tydeligere skille mellom den faglig forankrede vurderingen og den politiske behandlingen» (Moe-utvalget, 1997, s. 60).

Likevel ble ikke denne modellen av utvalget sett på som veldig aktuell i Norge og flere svakheter ble presentert (Moe-utvalget, 1997, s. 60-61). Utfordringer omkring ansvarsforhold i forhold til departementet, avstand til departementet, økonomiske kostnader til opprettelse og fare for byråkratisering ble brukt som argumenter mot en slik organisasjonsform.

Det andre alternativet var å ha en *selvstendig enhet underlagt departementet* (Moe-utvalget, 1997, s. 61). Det ville ha likehetstrekk med hvordan daværende Nasjonalt Læremiddelsenter var organisert, men samtidig ha de samme oppgavene som direktoratsalternativet.

Det siste forslaget gikk ut på å ha en *plan- og utviklingsenhet i departementsrådets stab* (Moe-utvalget, 1997, s. 61). Dette organet var tenkt tildelt å ha kompetanse på planlegging og koordinering, mens mer iverksettende oppgaver skulle tillegges andre enheter.

Videre gjennomgikk utvalget hver av de tre underliggende organene på det statlige nivået, Nasjonalt Læremiddelsenter, utdanningskontorene og Eksamenssekretariatet (Moe-utvalget, 1997, s. 62). Ingen av organene ble foreslått nedlagt, men det ble gitt oppfordring til

Regjeringen om å gjennomgå organiseringen på nytt slik at man kunne få en klarere ansvar- og oppgavegrenser for organene, samt avklare de enkelte organs forhold til departementet.

Forslaget ble sendt ut på høring, både til eksterne instanser og internt i departementet. Selv om utvalgets rapport i stor grad omhandlet hva det nasjonale vurderingssystemet skulle inneholde, så uttalte også flere seg om det organisatoriske spørsmålet. Norsk Lærerlag mente i denne sammenhengen også at man måtte gjennomgå på nytt organiseringen omkring utvikling, vurdering og oppfølging (Norsk Lærerlag, Februar 1998). Nasjonalt Læremiddelsenter uttalte seg i første omgang ikke, da de ikke hadde fått oppnevnt et nytt styre (Nasjonalt Læremiddelsenter, Februar 1998). I etterkant kom de med en uttalelse om at de støttet en gjennomgang av hvordan arbeidet omkring vurdering og utvikling foregikk, men at de ikke ønsker unødvendig byråkratisering. Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus, som hadde ansvaret for Eksamenstestamentet, mente at de ikke ville ha underlagt Eksamenstestamentet under eget kontor, da de så på det som unaturlig (Oppsummering av høringsuttalelsene, april 1998, s. 9).

5.2.2.2 Oppsummering

MRS hadde fått sitt inntog i utdanningssektoren, og spørsmålet om å ha et samlet nasjonalt vurderingssystem begynte å vokse frem. Samtidig ble den organisatoriske ordningen som hadde blitt etablert etter omorganiseringen i 1992 sett på som lite hensiktsmessig.

Moe-utvalgets organisatoriske hovedtanke kan sees sammen med det horisontale despesialiseringsprinsippet, da man ønsket at oppgaver omkring nasjonal vurdering måtte samles i et organ, enten i eller utenfor departementet. Det faglige sammensatte utvalget la blant annet frem direktoratsmodellen som et alternativ og begrunnet fordelene med et slikt organ mye ut fra faglige hensyn. De resterende organisatoriske drøftingene som utvalget gjennomførte ga de i oppgave til Regjeringen å avklare, og ballen ble dermed sendt videre.

I høringsrunden var alle høringsinstansene, som studien har valgt ut, enig i at en ny gjennomgang av utdanningsadministrasjonen måtte forekomme. Ingen store innvendinger til utvalgets rapport ble fremlagt.

5.2.3 Arbeidet i etterkant av utvalgsrapporten

5.2.3.1 S.meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål*

Departementet, med Jon Lilletun i spissen, fulgte opp forslagene fra Moe-utvalget om et nasjonalt vurderingssystem og la frem St.meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål* 19. mars 1999.

Her ble det, i likhet med de anbefalinger som Moe-utvalget ga, sett på hele grunnopplæringen i ett. Samtidig ble Moe-utvalgets kritikk av daværende organisering fulgt opp. Som nevnt tidligere ble arbeidet omkring vurdering og utvikling delt mellom departementet, Eksamenssekretariatet, utdanningskontorene og Nasjonalt læremiddelsenter. Stortingsmeldingen tok opp dette, og la frem de svakheter som en slik organisering medførte:

- ❖ «den heilskaplege utviklinga på feltet blir skadelidande
- ❖ overføringa av erfaringar og vurderingar mellom dei ulike aktørane blir svekt
- ❖ tilgjenget for brukarane blir svekt og meir komplisert
- ❖ det er overlappande kompetanse på ulike stadar» (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap.7.2)

Her tok man, slik også Moe-utvalget hadde gjort, opp utfordringene omkring koordinering og samordning og et ønske om å videreutvikle daværende struktur ble lagt frem. De oppgaver som Regjeringen fikk i oppgave å avklare når det kom til de daværende underliggende organers fremtid, ble tatt opp i stortingsmeldingen. I likhet med Moe-utvalget bar stortingsmeldingen preg av det horisontale de-spesialiseringsprinsippet hvor kompetanse og oppgaver, i stor grad utviklingsoppgaver, ble ønsket samlet på et sted. Her var tanken at man kunne skape brede fagmiljø som ville være med å styrke grunnopplæringen.

Man gikk inn for å samle oppgaver og kompetanse på ett sted gjennom å nedlegge Eksamenssekretariatet og Nasjonalt læremiddelsenter og overføre deres oppgaver til et nytt nasjonalt utviklingscenter. Samtidig ble det foreslått å overføre noen oppgaver fra departementet og over til dette nye organet. Dette innebærer en endring i tråd med det vertikale spesialiseringsprinsippet. Det nye nasjonale utviklingscenteret skulle ta seg av oppgaver rundt utviklings- og støttefunksjoner, informasjonsfunksjoner og noen delegerte forvaltningsoppgaver (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap.7.2 & 7.3.1). Dermed ble de organene som kom ut av reorganiseringsprosessen tidlig på 1990-tallet foreslått nedlagt. Unntaket var statens utdanningskontor, som en ønsket skulle fortsette å bestå og hvor deres arbeid omkring tilsyn

skulle styrkes (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap.7.4). Grunnen til de foreslåtte endringene mente departementet var:

«...at ein med dette kan oppnå generell kvalitetsutvikling i heile sektoren, betre koordinering av faglege og økonomiske ressursar, betre målretting av statens innsats og styrking av det fagleg-pedagogiske rettleiingstilbodet. Samlinga av oppgåver i det nasjonale utviklingssenteret vil tydeleggjere det ansvaret departementet har, og styrkje og effektivisere dei rollene departementet har som sekretariat for den politiske leiinga og som sektor- og etatsstyrar» (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap.7.3.1)

Når det kom til organiseringen av det nye organet så ble det ikke lagt frem et konkret forslag, men noen anbefalinger ble gidd. Siden man ønsket å gi organet en form for fristilling fra departementet ble det sett på som mest hensiktsmessig å gi organet et eget styre. Dette siden man så for seg at styret skulle være med å tilføre nyttig faglig kompetanse til sektoren. Likevel ønsket man ikke tap av politisk styring og departementets rolle ville dermed gå ut på å fastsette rammene og instruksjoner ovenfor virksomheten og styret (St.meld. nr. 28, 1998-99 kap.7.3.2).

Flertallet i Stortinget stilte seg i innst. S. nr. 214 (1998-99 kap. 2) bak Regjeringens forslag. Mindretallet, Høyre og Fremskrittspartiet, støttet derimot ikke opprettelsen av et nasjonalt utviklingssenter. De mente at tidligere erfaringer ikke var entydig positiv, samt at de ikke så nødvendigheten av å slå sammen to organer med så forskjellige oppgaver. Isteden la de frem forslag om å opprette et departementalt uavhengig skoletilsyn som også kunne ha andre typer oppgaver, og dermed ikke nødvendigvis bare vurderingsoppgaver.

5.2.3.2 Arbeid internt i departementet

Opprettelsen av Læringscenteret ville medføre endringer innad i departementet, da oppgaver ble tenkt overført fra departementet til det nye organet. Den 17. desember 1999 besluttet blant annet departementsråden å slå sammen Grunnskoleavdelingen og Avdeling for videregående opplæring (Forslag fra prosjektgruppe 9. februar 2000, s. 1).

En av informantene uttalte at det i departementet var kultur for åpne prosesser, hvor aktørene var involvert i diskusjoner og beslutninger i ulike spørsmål. Det ble blant annet nedsatt to prosjektgrupper internt i departementet like etter at Trond Fevolden hadde besluttet å slå sammen de to avdelingene. Den ene gruppen fikk i oppdrag 12. januar 2000 å utarbeide forslag

til organisering av ny skole- og opplæringsavdeling (Forslag fra prosjektgruppe 9. februar 2000, s. 1). Prosjektgruppen beskrev hvordan oppgavefordelingen mellom departementet og utviklingssenteret skulle være (Forslag fra prosjektgruppe 9. februar 2000, s. 4). Her ble det blant annet vektlagt tanken om at departementet skulle være sekretariat for politisk ledelse. Samtidig ble det påpekt at utviklingssenteret ikke skulle tillegges ytterligere forvaltningsoppgaver som enkeltsaksbehandling og forskriftsarbeid, samt at det var departementet som skulle sette rammer, retningslinjer og lage læreplanene, mens utviklingssenteret fikk ta del i dette arbeidet gjennom utarbeidelse av utkast til læreplanene.

Den andre prosjektgruppen ble også nedsatt 12. januar 2000 og fikk i mandat å utarbeide forslag til organisasjonsstruktur i departementet (Forslag fra prosjektgruppe 11. februar 2000, s. 3). Her tok prosjektgruppen blant annet opp i hvilken avdeling etatsstyringen av utviklingssenteret og utdanningskontorene burde ligge (Forslag fra prosjektgruppe 11. februar 2000, s. 20). Gruppen foreslo å inntil videre beholde etatsstyringen slik den var på daværende tidspunkt, men at man i fremtiden måtte vurdere å legge den under den nye skole- og opplæringsavdelingen.

5.2.3.3 Oppsummering

Over ett år etter Moe-utvalgets rapport ble en stortingsmelding utarbeidet. Med trekk fra utvalgets alternativ, *selvstendig enhet underlagt departementet*, ble forslag om å opprette et nasjonalt utviklingssenter lagt frem. Samtidig anbefalte man å nedlegge flere av de organene som hadde blitt opprettet i etterkant av omorganiseringene og legge deres oppgaver i utviklingssenteret. Stortinget ga Regjeringen fullmakter til å fortsette det videre arbeidet og man begynte i departementet å arbeide med intern organisering i forbindelse med de endringer som en slik opprettelse ville medføre. Her kom blant annet en av prosjektgruppene frem til at utviklingssenteret ikke måtte bli tilført enda flere forvaltningsoppgaver.

5.2.4 Læringscenteret opprettes

Med bakgrunn i fullmaktene som Stortinget hadde gitt, la departementet, med Jon Lilletun som statsråd, frem St.prp. nr. 38 (1999-00) *Opprettelse av Nasjonalt senter for læring og utvikling* 25. februar 2000. Her ble Eksamenssekretariatet og Nasjonalt Læremiddelsenter nedlagt, mens Nasjonalt senter for læring og utvikling (Læringscenteret) ble bestemt opprettet 01.09.2000.

Stortingsproposisjonen videreførte de tanker som stortingsmeldingen *Mot rikare mål* hadde beskrevet. Ansatte og oppgaver som hadde tilhørt de nedlagte organene, samt noen oppgaver fra departementet, ble overført. Det nye senteret skulle samtidig organiseres med et eget syre. Det nye som denne stortingsproposisjonen kom med var at det ikke ville skje endringer i styringsrelasjonene mellom departementet, utdanningskontorene og kommunesektoren, hvor blant annet utdanningskontorene fortsatt skulle være det regionale bindeleddet mellom staten og kommunene (St.prp. nr. 38, 1999-00 kap.3.2)

Argumentene for å opprette et slikt organ gikk i stor grad ut på at det ville forekomme bedre koordinering og samordning. Departementet beskrev gevinstene ved omorganiseringen blant annet slikt:

«Gjennom samling av utviklingsoppgaver som det i dag arbeides med i departementet, SUE og NLS, vil samordningen i det nye senteret bidra til et mer helhetlig utviklingsperspektiv (...). En slik samordning av oppgavene vil gi nye muligheter for ressursamordning og for å se flere utviklings- og forvaltningsoppgaver i sammenheng. (...)» (St.prp. nr. 38, 1999-00 kap.3.1)

Reaksjonene på opprettelsen var blant regjeringspartiene positive. Marit Tingelstad fra Senterpartiet la i et møte på Stortinget fredag 14. april hvordan den nye organiseringen medførte en endring tilbake til slik det hadde vært før Gudmund Hernes omorganisering tidlig på 1990-tallet:

«...fristende å bruke det gamle uttrykket «det er ingen skam å snu», for det er langt på veg det som skjer når Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet nå får et utviklingssenter utenfor departementet, men samtidig underlagt det samme departement. Mens tidligere statsråd Gudmund Hernes ville samle all makt i departementet ved å legge ned både Rådet for videregående opplæring og Grunnskolerådet, valgte altså Lilletun som utdanningsminister å flytte ut deler av departementet i et utviklingssenter, som skal ledes av et eget styre. Senterpartiet er tilfreds med at makt og kompetanse spres» (Stortingsmøte, 14. april 2000a).

Også Rolf Reikvam fra Sosialistisk Venstreparti beskrev fordelene ved det nye organet ved at utviklingsoppgaver nå ville stå i fokus. Samtidig understreket han betydningen av:

«...at Læringscenteret skal rendyrke utviklingsoppgavene, og at forvaltningsoppgavene skal reduseres til et minimum» (Stortingsmøte, 14. april 2000b).

5.2.4.1 Oppsummering

Utenom Moe-utvalgets alternativ kom ikke direktoratsmodellen opp i denne fasen. Isteden opprettet man et nasjonalt utviklingscenter, Læringscenteret. Her ble utviklingsoppgaver og noen forvaltningsoppgaver samlet fra de tidligere organene, samt lagt ut fra departementet. Samtidig fikk man et organ som hadde et eget styre, selv om departementet fortsatt hadde styring over både den nye organet og utdanningskontorene. Stortinget stilte seg bak omorganiseringen og så det som positivt at oppgaver ble lagt ut av departementet, samt at utviklingsoppgaver ville stå i fokus.

5.3 2000-2004: Opprettelse av Utdanningsdirektoratet

Når andre fase begynner består den statlige utdanningsadministrasjonen for grunnsopplæringen av departementet, Læringscenteret, utdanningskontorene¹⁵ og ledelsen av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped)¹⁶ (Gjertsen et al., 2001 kap. 5.1). Hvordan Læringscenteret var organisert på dette tidspunktet er beskrevet ovenfor. For Statped sin del hadde slutten av 1990-tallet medført omorganiseringer. I 2000 besto dette organet av blant annet et landsdekkende styre og et felles sekretariat ledet av en direktør (Sorkmo, 2010, s. 232-235).

Den generelle tilstanden i norsk skole ved inngangen til 2000-tallet representeres gjennom PISA-undersøkelsen som ble presentert i desember 2001. Her ble et skuffende resultat fremlagt, hvor Norge lå langt bak de beste landene i de fleste fag (Bergesen, 2006, s. 40-41). En av informantene fortalte hvordan dette ble en erkjennelse hos mange. Man hadde gått ut fra at Norge hadde den beste skolen i verden, også kommer OECD å forteller at det ikke var riktig. Mange spurte seg dermed selv om dette ikke var noe man burde ha funnet ut selv.

¹⁵ I følge NSD – Forvaltningsdatabase ble utdanningskontorene innlemmet i Fylkesmannsembetet fra 31.12.2002. Dette vil jeg ikke gå nærmere inn på i studien.

¹⁶ I følge NSD – Forvaltningsdatabasen ble ledelsen av Statped opprettet 01.01.1999. For en mer detaljert fremstilling av Statped sin organisering og utvikling se Jørgen Sorkmo (2010) sin artikkel *Statped. Siste epoke i mer enn 100 års statlig spesialpedagogikk. En faktafremstilling.*

For sentraladministrasjonen for øvrig i Norge representerte slutten av 1990- og starten av 2000-tallet en periode hvor departement-direktorats-forholdet på nytt kom opp på agendaen. Etter den moderate veksten av antall direktoratsopprettelser på 1970- og tidlig 1980-tallet, så man nå at flere departement, som ikke tidligere hadde ønsket et direktorat, opprettet et. Samtidig ble flere saksfelt som hadde tilhørt departementene flyttet ut til underliggende organer (Grønlie & Flo, 2009, s. 239-240). Det samme kom også til å skje i utdanningssektoren og når 2004 var over var også et direktorat opprettet her.

5.3.1 Departementet i etterkant av omorganiseringen

Flere av de oppgavene som i 1993 hadde blitt lagt opp til departementet, var nå igjen flyttet ut til et underliggende organ. Trond Giske fra Arbeiderpartiet hadde nettopp overtatt som statsråd, men ble i oktober 2001 byttet ut med Kristin Clemet fra Høyre. Dette statsrådsskifte legger flere av informantene vekt på. Det var i størst grad embetsverket som ønsket og hadde ønsket et direktorat, men tidligere hadde man ikke fått politisk gjennomslag for det. En av informantene trekker frem hvordan dette endret seg når Kristin Clemet kom inn som statsråd. Hun ble beskrevet som en rasjonell og handlekraftig person, og embetsverket øynet nå sjansen til å få gjennomslag for direktoratsmodellen. Bakgrunnen for embetsverkets ønske om å opprette et slikt organ ble blant annet av en annen informant forklart ved at man ønsket å legge ut oppgaver slik at departementet ikke skulle bli overbelastet av administrative oppgaver knyttet til drifting og utvikling av sektoren.

En av informantene betrakter 2001/2002 som et tidspunkt da et paradigmeskille inntraff i departementet. Utdanning ble nå betraktet i lys av et verdiperspektiv, hvor utdanning ble sett på som en viktig innsatsfaktor for å sikre velferdsstaten. Selv om det hadde vært tilstede lenge så er det nå det slår ut i faktisk handling. Bakgrunnen for dette, mener informanten, var økonomenes og statsviternes inntog. Deres betraktninger og perspektiver preget de handlinger som ble foretatt. En aktør som en av informantene trekker frem her og som representerer dette skillet er Petter Skarheim. Informanten mener at:

«Petter Skarheim er en personifisering av et paradigmeskifte innenfor hele utdanningssektoren som kommer rundt år 2000. Det har ligget og gjæret, men kommer som et smell».

Han hadde bakgrunn fra finans og kom inn i departementet en liten stund før 2000 med en annen tankegang enn hva lederskapet i departementet tidligere hadde hatt. Som studien videre vil vise, så får han også sentrale roller i den videre prosessen.

5.3.2 Læringscenteret i etterkant av opprettelsen

En av informantene la vekt på hvordan Læringscenteret slet i kjølvannet av opprettelsen. Mye av dette hadde ifølge informanten bakgrunn i en dårlig prosess i forkant av opprettelsen. Rollen og ansvaret til Læringscenteret, hvilke styringslinjer det skulle ha til departementet og hvilke oppgaver som skulle tilhøre her var ikke godt gjennomtenkt. I realiteten mente flere av informantene at Læringscenteret egentlig var et direktorat da det hadde oppgaver som også et direktorat ville ha hatt. Grunnen til at man ikke hadde opprettet et direktorat i egentlig forstand beskrev en av informantene slik:

«Veldig klart at det ikke var politisk modent å lage et direktorat, så det var om å gjøre å finne en benevnelse på det som ikke ble assosiert med statlig myndighetsutøvelse. Det skulle ha et styre og egentlig bare drive på med ufarlige og nøytrale aktiviteter. Dette fordi det var noe truende med et direktorat. Det var dermed ikke politisk vilje til å opprette et slikt organ».

Spesielt det at Læringscenteret hadde et eget styre vanskeliggjorde jobben i Læringscenteret mente informanten. På den ene siden hadde man et aktivt styre som sendte noen signaler til direktøren i Læringscenteret, Jostein Osnes. På den annen side hadde man departementet som hele tiden ga signaler og som direktøren måtte forholde seg i. Informanten mente at dette medførte at direktøren fikk en umulig oppgave.

I 2002 beskrev Per Thorvald Larsen i sin lederspalte i Norsk lektorlags tidsskrift, Lektorbladet, hvordan det var Læringscenteret som egentlig styrte norsk skole. Her skrev han at «...den praktiske ledelsen av skoledriften i Norge i stor grad skjer i Læringscenteret, som egentlig burde hett Utdanningsdirektoratet» (Larsen, 2002).

5.3.3 Fornyelse og kvalitet: direktoratsmodellen tilbake på agendaen

5.3.3.1 Gjertsen-utvalget – Helhet og sammenheng: Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen

Jens Stoltenbergs første regjering fastsatte 1. mars 2001 at et prosjekt kalt «Fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen» skulle gjennomføres, med sluttdato 1. juli. Denne fristen ble underveis forlenget til 1. september, men rapporten utkom likevel ikke før i oktober. Det ble for prosjektet nedsatt et bredt sammensatt utvalg med representanter fra departementet og andre departementet, VOX, Statped, Utdanningskontorene og ulike fagforbund. Også de to organene som er relevante for denne studien var representert. Dette gjennom direktøren for Læringscenteret Jostein Osnes og direktøren for Statped Steinar Sandstad. Prosjektet ble ledet av spesialrådgiver i departementet, Hans J. Gjertsen.

Undervis i prosjektet ble det utarbeidet kanaler hvor andre kunne følge med i prosessen og komme med innspill. Her ble blant annet en hjemmeside og elektronisk postkasse opprettet, samt at representantene fra utvalget deltok i ulike sammenhenger utenfor prosjektet. En av informantene betegnet prosessen som god og ryddig, selv om man alltid i slike prosesser vil møte på uenigheter, spesielt innenfor de ulike aktørenes personlige mål.

Mandatet til utvalget var relativt omfattende og gikk blant annet ut på å beskrive de endringene som hadde foregått i utdanningsadministrasjonen i Norge det siste tiåret, beskrive daværende organisering og utfordringer, samt sammenligne dette med andre nordiske lands organisering og erfaring. Når det kom til fremtidig organisering fikk utvalget blant annet i mandat å gi:

- ❖ «...en beskrivelse av dagens arbeidsdeling og organisering, med spesiell vekt på departementet, Læringscenteret, VOX og statens utdanningskontorer
- ❖ ...en vurdering av behovet for endring i organisering og oppgavefordeling (...).

Herunder skal følgende forhold ivaretas:

- Det skal legges til rette for en kostnadseffektiv statlig utdanningsadministrasjon med klart definert ansvar for de ulike virksomheter
- Forholdene skal legges til rette for at KUF på en effektiv måte skal kunne utføre de arbeidsoppgaver som følger av å være sekretariat for politisk ledelse
- Det skal vurderes om dagens antall og type etater gir den mest effektive og oversiktlige oppgaveløsning, alternativt fremme forslag til annen organisering

- Det skal vurderes om det er oppgaver som kan delegeres, overføres til kommunal sektor eller eventuelt fjernes» (Gjertsen et al., 2001, s. 105)

Utvalget la i sin rapport frem flere utfordringer som utdanningsadministrasjonen sto ovenfor, både internt og eksternt, og mulige forslag til hvordan disse best kunne løses. Hovedkonklusjonen, når det kom til utfordringer daværende organisering sto ovenfor, omhandlet hvordan:

«...styringssystemet, organiseringen og oppgavefordelingen i den statlige utdanningsadministrasjonen til dels er uklar, komplisert og uoversiktlig, at den er for sentralisert og vanskeliggjør helhet, sammenheng og konsistens...» (Gjertsen et al., 2001, s. 10)

Det ble trukket inn hvordan nye forhold skapte utfordringer for utdanningsadministrasjonen. Her ble blant annet de krav som det nye kunnskapssamfunnet medførte sett på som utfordrende (Gjertsen et al., 2001, s. 22). Også det nye mål- og resultatstyringsprinsippet som hadde fått sitt inntog i statsforvaltningen ble vektlagt. Utvalget mente dermed at det måtte:

«...legges bedre til rette for at KUF, som sekretariat for politisk ledelse og tilhørende ansvar for strategisk ledelse av utdanningssektoren og for utforming av utdanningspolitiske mål, kan videreutvikle sin sekretariatsrolle.» (Gjertsen et al., 2001, s. 10).

Dermed så de nødvendigheten av å sette ut oppgaver fra departementet og to mulige organisatoriske modeller ble presentert, men hvor utvalget samtidig hadde en anbefaling om hvilke alternativ de så som den beste løsningen.

Den første modellen gikk ut på å *videreutvikle Læringscenteret* (Gjertsen et al., 2001, s. 82-86). Organiseringen av Læringscenteret ville ikke endres og det ville fortsatt være organisert med et eget styre. Samtidig ble det foreslått å overføre faglige- og forvaltningsoppgaver fra departementet og omgjøre Læringscenteret til en nasjonal institusjon med mer tyngde, men hvor samtidig styringslinjene fra departementet til andre nivåer ikke skulle bli berørt. Oppgavene som ble tenkt lagt hit var blant annet oppgaver som førsteinstansbehandling for godkjenninger, fastsetting av forskrifter og retningslinjer, deriblant læreplaner, samt utarbeidelse og oppfølging av handlingsplaner. Tanken bak dette var at man ved å overføre oppgaver til Læringscenteret ville kunne avlaste departementet slik at det lettere kunne være et sekretariat for politisk ledelse.

VOX skulle samtidig opprettholdes, mens Statped sin ledelse skulle knyttes til Læringscenteret. Grunnen til at man ønsket å knytte disse to organene sammen var at man så muligheten av en mer helhetlig tankegang omkring utdanningsfeltet. Dette siden man med denne modellen også måtte se det spesialpedagogiske feltet som en del av utdanningsfeltet.

Den andre modellen, som også var den modellen flertallet i utvalget anbefalte, gikk ut på å opprette en *nasjonal, samlende forvaltningsinstitusjon under departementet* (Gjertsen et al., 2001, s. 86-91). Her ville Læringscenteret bli avviklet og oppgavene ble foreslått overført til det nye organet. Ledelsen for Statped ble også tenkt knyttet til det nye organet, mens VOX skulle fortsette å bestå. Oppgavene for denne modellen var i stor grad lik den første modellen, men denne gikk samtidig litt lengere. De styringsoppgavene som departementet hadde hatt ovenfor det regionale nivået (utdanningskontorene) ble tenkt lagt hit, noe som ville medførte at departementets kontroll over underliggende organer ville bli redusert. Dette mente man vil føre til forenkling, større hensyn til rasjonalitet og kostnadseffektivitet. Samtidig så man for seg en bedre politisk styring av sektoren, da rolle- og oppgavefordelingen ville kunne bli klarere gjennom at det ble en klarere deling mellom hvilke oppgaver som var politiske og dermed hørte til departementet, og hvilke som var faglig og administrative og dermed hørte til forvaltningsorganer under departementet. Her ser man en endring i hva som ble oppfattet som politiske oppgaver. Tidligere hadde man oppfattet flere av de oppgavene som her ble foreslått lagt ut av departementet som for viktig politisk, men nå ble disse derimot sett på som mest hensiktsmessig lagt ut til et annet organ. Gjennom denne modellen så altså utvalget for seg at man ville få et nytt nasjonalt forvaltningsorgan under departementet, som ville ha betydelige forvaltningsoppgaver og som samtidig ville ha styringsansvaret ovenfor nivåene under det nasjonale. Det nye organet ville få tildelt relativt stor myndighet, og utvalget så det derfor som mest hensiktsmessig å ikke organisere de nye organet med et eget styre, da man ønsket å ha tette styringsrelasjoner mellom departementet og forvaltningsorganet.

Dette nye organet som utvalget foreslo ville dermed ta form som et direktorat og dette var noe som ville ha vært utenkelig noen tiår før. Utvalget viste likevel til at direktoratsmodellen hadde vært mye brukt i norsk statsforvaltning og at de fleste sektorene hadde et slikt organ (Gjertsen et al., 2001, s. 95). Nå hadde også andre sektorer, som ikke tidligere hadde hatt et direktorat, opprettet et. Spesielt ble det av utvalget lagt vekt på at Justisdepartementet hadde valgt å etablere et direktorat. Dette var et departement som hadde mange likhetstrekk med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, da begge hadde krevende forvaltningsoppgaver og hvor begge departementene var store i størrelsen (Gjertsen et al., 2001,

s. 49). Bakgrunnen for at Justisdepartementet hadde gjennomført en slik endring gikk blant annet ut på at departementet ikke fikk vært et effektivt sekretariat for politisk ledelse da man også hadde måtte arbeide med ressurskrevende oppgaver og at det dermed ville være mest hensiktsmessig å legge noen oppgaver ut. Dette syns utvalget også hadde gyldighet for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (Gjertsen et al., 2001, s. 61). Flertallet i utvalget støttet altså forslaget om å opprette et direktorat. Den eneste som viste motstand mot dette var representanten for LO-stat, Eivind Gran (Gjertsen et al., 2001, s. 93). Han argumenterte med at den faglige, frie rollen som Læringscenteret hadde var mer ønskelig enn å ha et direktorat underlagt departementet.

Rapporten ble sendt ut på en høringsrunde. Både Læringscenteret og Utdanningsforbundet mente at departementet måtte bli bedre egnet til å være et politisk sekretariat og støttet derfor forslaget om å opprette et direktorat uten eget styre (Læringscenteret, 14. februar 2002; Utdanningsforbundet, 18. januar 2002). Begge så nytten av å integrere Statped i det nye organet, men skilte seg i synet på hvor VOX skulle inngå. Læringscenteret ønsket at også dette organet skulle integreres inn, mens Utdanningsforbundet ønsket å opprettholde VOX som egen faginstitusjon, men at direktoratet likevel skulle få styringsansvaret for det.

For Statped sin del var man innad i virksomheten uenig om direktoratsmodellen. Selv om man i utvalget hadde en representant fra Statped, så poengterer en informant at man må stille spørsmål ved hvem fra Statped som var med. Det var direktøren Steinar Sandstad som deltok i utvalget og som hadde gått inn for å opprette et direktorat. En av informantene forteller likevel at direktøren ikke hadde et bindende mandat fra Statped når han gikk inn i prosjektet og at Statped som virksomhet i stor grad ikke var for dette forslaget. Dette ser man også i høringsrunden hvor styret uttalte seg skeptisk til å opprette en forvaltningsinstitusjon under departementet, da de var redd for å få et stort og tungrodd forvaltningsorgan med for stort spenn i oppgaver. Dermed støttet de ikke noen av modellene som utvalget foreslo (Statlig spesialpedagogisk støttesystem sekretariatet, 12. februar 2000).

5.3.3.2 Statskonsult – En kartlegging av KUFs styring av utdanningssektoren

I forbindelse med den overnevnte rapporten ble Statskonsult i april 2001 gitt i oppdrag fra utredningsgruppen å utrede et dokumentasjonsgrunnlag om blant annet sektor- og etatsstyringen i utdanningssektoren og «...KUFs styringsprinsipper og bruk av styringsvirkemidler...» (Statskonsult, August 2001, s. 3). Fristen for utredningen ble først satt

til 1. juni, men siden også Helhet- og sammenheng-rapporten ble usatt, fikk Statskonsult en ny frist til 1. august.

Det ble i rapporten tatt utgangspunkt i innføringen av MRS i utdanningssektoren og beskrevet hvordan departementet enda hadde langt igjen med tanke på å tilpasse seg dette prinsippet. En mulig grunn til dette mente Statskonsult lå i det at utdanning både var en velferdsgode, en kulturbærer og en viktig brikke i å nå samfunnsøkonomiske og –politiske mål. Det hadde politisk symbolverdi som gjorde at politisk ledelse ønsket å kunne gripe inn i enkeltsaker. Dette vanskeliggjorde innføring av MRS i utdanningssektoren, da dette prinsippet var vanskelig å forene med politisk styring (Statskonsult, August 2001, s. 25). Samtidig antydet Statskonsult at departementets tradisjon og historie spilte inn. Både den lange tradisjon med detaljstyring og de tidligere rådernes utvikling ble lagt frem her. Rådene hadde blant annet utviklet seg til å bli politiske konkurrenter til departementet, selv om de i utgangspunktet skulle være underlagt departementet. Dermed så Statskonsult det som mulig at departementet var redd for å få nye slike organer gjennom å legge ut oppgaver til blant annet Læringscenteret, som var et organ med eget styre (Statskonsult, August 2001, s. 26-27).

Selv om man enda ikke hadde helt klart å tilpasse seg MRS så var det flere endringer de senere årene som hadde gått i retning av dette prinsippet. Både nedleggelsene av rådene på 1990-tallet og delegering av utviklingsoppgaver til Læringscenteret ble vektlagt. Likevel mente Statskonsult at det var flere områder som kunne forbedres. Spesielt gjaldt dette uklarheter i forbindelse med opprettelsen av blant annet Læringscenteret, hvor man hadde organisert dette organet utenfor styringslinjene mellom utdanningskontorene og departementet. Samtidig kunne departementet i enda større grad avlastes og gå i retning av et politisk sekretariat gjennom å legge ut oppgaver. Statskonsult anbefalte dermed å opprette et direktorat som både kunne drive etatsstyring, ha forvaltningsoppgaver og være et fagorgan (Statskonsult, August 2001, s. 30-32).

Forslaget til Statskonsult om å opprette et direktorat kom i 2001, rett etter at Læringscenteret hadde blitt opprettet, og de så det dermed som lite sannsynlig at det ville bli gjennomført med en gang. Isteden så de som «...mest hensiktsmessig å la LS gradvis få overført flere oppgaver fra KUF, samtidig som det sikres politisk grunnlag for dette.» (Statskonsult, August 2001, s. 32).

5.3.3.3 Kvalitetsutvalget – Førsteklasses fra første klasse

Ikke lenge etter at forrige utvalg hadde avlevert sin rapport, nedsatte Jens Stoltenbergs første regjering, 5. oktober 2001, ned et Kvalitetsutvalg som skulle «...vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen» (NOU 2002: 10, kap. "til utdannings- og forskningsdepartementet"). Sammensetningen og mandatet til utvalget ble endret noe da Kjell Magne Bondeviks andre regjering ble innsatt, og samtidig fikk utvalget, 6. mars 2002, i oppgave av daværende utdanningsminister, Kristin Clemet, å gjennomføre en delinnstilling som skulle være ferdig innen 15. juni 2002. Sekretariatslederen for utvalget var ekspedisjonssjef i departementet Petter Skarheim og mandatet til denne delinnstillingen gikk i hovedsak ut på å se på daværende kvalitetsvurderingssystem og foreslå et rammeverk for et slikt system. Den delen av mandatet som omhandlet organisering gikk ut på:

«Utvalget skal videre foreslå tiltak som er nødvendig for å realisere et slikt system» (NOU 2002: 10, kap. 1.9)

Med utgangspunkt i andre land i Vest-Europa viste utvalget hvordan Norge, i motsetning til de fleste av de andre landene, manglet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen (NOU 2002: 10, kap. 1.1, 2.2). Det daværende kvalitetsarbeidet ble av utvalget sett på som preget av at mange tiltak gjennomførtes, men at det i dette arbeidet ikke fantes helhet og systematikk. Samtidig hadde man mangelfull data, spesielt på utviklingstendenser innenfor viktige områder av opplæringen. Det var på dette tidspunktet mange aktører som drev på med vurderingsoppgaver, deriblant utdanningskontorene og til en viss grad Læringscenteret (NOU 2002: 10, kap. 4.1 & 4.1.1).

For å forbedre dette kom utvalget med forslag til hvilke tiltak som kunne gjennomføres. Her ble blant annet forslag om å opprette nasjonale prøver i fagene norsk, engelsk og matematikk gitt, noe som også i etterkant ble en realitet. Når det kom til organisatoriske delen så mente flertallet i utvalget at man måtte ha et mer tydelig skille enn hva man hadde i dag mellom arbeid omkring vurdering og veiledning og at det mest hensiktsmessige ville være å ha et *faglig og politisk uavhengig organ* som tok seg av oppgaver tilknyttet vurdering (NOU 2002: 10, kap. 4.1.1). Begrunnelsen for nettopp en slik arbeidsdeling og uavhengighet var blant annet at:

«Dette vil bidra til å klargjøre ansvarsforhold og virke ryddig i dialog med skoleeier» (NOU 2002: 10, kap. 4.2.2)

Det uavhengige organet ble foreslått lagt til en egen enhet utenfor Læringscenteret, hvor det skulle rapportere til både Læringscenteret og departementet. Selvstendigheten skulle sikres gjennom at organet fikk et eget styre, samtidig som at departementet ikke skulle ha instruksjonsmyndighet. Dette nye organet ble av flertallet i utvalget tenkt organisert med det nyopprettete Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) (NOU 2002: 10, kap. 4.1.1 & 4.2.2). Dette var et uavhengig organ som skulle opprettes i 2003 og som skulle ha i oppgave å gjennomføre kvalitetsvurdering ved høyere utdanning i Norge (NOU 2002: 10, kap. 2.3.2).

Et mindretall av utvalget støttet derimot ikke forslaget om å opprette et faglig uavhengig organ (NOU 2002: 10, kap. 4.5). Isteden så de det som mer hensiktsmessig å opprette et nasjonalt organ som kunne ta seg av kvalitetsvurdering. Dette organet kunne inngå i Læringscenteret som en egen enhet og hvor man samtidig kunne gi Læringscenteret og det nye organet faglig autonomi. Begrunnelsen deres for å ikke å skille vurdering og utvikling var at man ved å se disse i sammenheng lettere ville kunne få vurderingen til å føre til faktisk utvikling. Samtidig argumenterte de for å legge kvalitetsvurderingsorganet inn i Læringscenteret fordi et skille ville:

«... bare gjøre samarbeidsforholdene mer tungrodd, gjøre styringslinjene uklare og føre til økt byråkratisering. Den politiske styringen av utdanningssektoren vil kunne svekkes ved opprettelsen av et frittstående kvalitetsvurderingsorgan utenfor den forvaltningsmessige styringslinjen for grunnutdanningen» (NOU 2002: 10, kap. 4.5).

En av informantene påpekte at selv om ikke utvalget kom med forslag om å opprette et direktorat, så ble det likevel foreslått å gjøre noe med utdanningsadministrasjonen og da også med Læringscenteret. Skulle et kvalitetsvurderingssystem innføres så krevde det et apparat som kunne gjennomføre dette og disse oppgavene måtte dermed legges utenfor departementet. En annen informant mente at ønsket om systematisk kunnskap om læringsbytte til elevene var et nytt element i utdanningspolitikken og at Kvalitetsutvalget sitt forslag om å opprette et eget organ for å ta seg av dette er et eksempel på dette. De oppgaver som ble foreslått her mente denne informanten krevde faglige ressurser og dermed måtte legges utenfor departementet. Dette siden man i et direktorat ville kunne prioritere slike oppgaver, da man var skjermet fra den politiske hverdagen i departementet.

5.3.3.4 Forholdet departement-direktorat på agendaen andre steder

Det var ikke bare de overnevnte rapportene hvor forholdet departement-direktorat ble tatt opp. Også generelt i den offentlige debatten ble dette spørsmålet revitalisert. Kjell Magne Bondeviks andre regjering satt blant annet spørsmålet omkring direktorat igjen på agendaen. I en redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002 la Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman frem regjeringens plan for modernisering og effektivisering av offentlig sektor. Her var et av hovedområdene for dette arbeidet «arbeidsdelingen mellom departementer og direktorater» (Redegjørelse for Stortinget, 24. januar 2002, s. 19). Samtidig ble utdanning vektlagt når det kom til hvilket sektorområder som skulle prioriteres i dette arbeidet.

Som nevnt tidligere så hadde også direktoratsmodellen vært kontroversiell i justissektoren. Likevel valgte man å opprette Politidirektoratet i 2001. Flere av informantene mente at denne opprettelsen hadde litt betydning for opprettelsen av Utdanningsdirektoratet. Når man klarte å opprette et direktorat også her, samt at mange i etterkant så på det som fornuftig, så skapte dette en oppfatning at dette også var mulig i utdanningssektoren.

Det ble med bakgrunn i justissektorens omorganiseringer utarbeidet flere rapporter som det kan være verd å nevne kort, heriblant Statskonsults rapport «Framtidens departement» fra 2000. Denne rapporten ble gjennomført etter oppdrag fra Justisdepartementet, men omhandlet alle departementene. Blant de forslag som kom frem, og som er av interesse for denne oppgaven, var at departementene ikke skulle ha forvaltningsoppgaver og ansvar for driften av underliggende virksomheter. Det ble lagt vekt på at «Departementene må i ennå større grad begrense sine oppgaver til å være sekretariat for politisk ledelse og å gjennomføre sektorpolitikken» (Statskonsult 2000: 4, s. 3). Samtidig ble det poengtert at departementene ikke skulle være førsteinstans i saksbehandlingen (Statskonsult 2000: 4, s. 27). De tanker som denne rapporten representerte hadde mange likhetstrekk med de «gamle» tankene i forvaltningspolitikken. Man ønsket at departementene skulle være sekretariat for politisk ledelse og hvor en avlastning var nødvendig. Likevel ble sekretariatet for politisk ledelse sett på i en snevrere form hvor initiering og utforming av politikken skulle stå i sentrum og ikke nødvendigvis gjennomføringen av den. Samtidig hadde man før ment at teknisk-administrative saker skulle settes ut, men nå gikk man enda lenger å mente at også politisk viktige oppgaver skulle settes ut (Grønlie & Flo, 2009, s. 251-252).

5.3.3.5 Oppsummering

Samtidig som det foregikk omorganiseringer i andre sektorer begynte man ikke lenge etter opprettelsen av Læringscenteret på nytt å se på organiseringen av den statlige utdanningsadministrasjonen. Både eksterne og interne utredninger ble gjort og alle tok utgangspunkt i at utdanningssektoren ikke hadde klart å tilpasse seg MRS i god nok grad. Samtidig hadde konklusjonene til de enkelte utvalgene til felles at en omorganisering måtte skje, selv om ulike løsninger ble lagt frem.

Helhet og sammenheng-rapporten inneholdt en omfattende gjennomgang av utdanningsadministrasjonen, gjennomført av et bredt sammensatt utvalg med representanter fra blant annet de berørte partene. Anbefalingen var å opprette et direktorat gjennom å omdanne Læringscenteret og integrere Statped i det nye organet. Samtidig ble oppgaver som man tidligere ikke hadde ønsket lagt ut fra departementet anbefalt lagt ut. I stor grad var dette et forslag som hadde bred støtte, men en av de berørte partene, Statped, uttalte seg negativt til en slik modell.

Bakgrunnen for mye av den overnevnte rapportens konklusjoner baserte seg på Statskonsult sin gjennomgang av departementets styring over utdanningssektoren. Statskonsult hadde allerede ved inngangen til 1990-tallet anbefalt å opprette et direktorat, men det hadde ikke vært nok politisk vilje da. Nå la de på nytt frem forslaget og så det som den mest hensiktsmessige organiseringen.

Kvalitetsutvalget hadde et litt annet utgangspunkt enn de to andre da mandatet deres i større grad gikk ut på å se på et kvalitetsvurderingssystem. Her ble blant annet nasjonale prøver foreslått innført, noe som ville være med å skape enda mer arbeid til departementet og som dermed måtte tas med i debatten når det kom til hvilken organisering man skulle ha i utdanningssektoren.

5.3.4 Arbeidet i etterkant av utvalgsrapportene

5.3.4.1 St.prp. nr. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003

I kjølvannet av de overnevnte rapportene kom st.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003* 15.mai 2003. Som også rapportene hadde konkludert med så la denne stortingsproposisjonen vekt på mye av de samme

utfordringene som daværende organisatoriske struktur medførte. De løsningsforslag som ble lagt frem baserte seg på Helhet og sammenheng-rapporten og mindretallet i Førsteklasses fra første klasse-rapporten sine anbefalinger og man gikk inn for å omdanne Læringscenteret til et direktorat, samtidig som Statped skulle inngå som en del av det nye, omdannede organet (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 21, 24). Begrunnelsen for å integrere Statped i direktoratet var at:

«...det er en viktig organisatorisk endring for å styrke den inkluderende skole, som understreker at også spesialpedagogikk skal være en integrert del av den alminnelige opplæringen.» (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 24).

Når det kom til om VOX skulle bli en del av det nye organet tok ikke stortingsproposisjonen stilling til dette. Her mente man isteden at det i fremtiden ville være relevant å se dette i sammenheng med resten av opplæringen, men at det i dag ville være mer hensiktsmessig å ha et eget organ for disse oppgavene. Dette for at ikke fokuset på voksenopplæringsområdet skulle bli svekket (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 24).

Det nye organets sentrale oppgaver, utenom de oppgaver som ble overført fra Læringscenteret, skulle være å forvalte systemet for kvalitetsvurdering, ta hand om faglige tilsynsoppgaver, samt nasjonale forvaltningsoppgaver delegert fra departementet (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 23-24). Hvilke forvaltningsoppgaver som skulle overføres fra departementet ble ikke beskrevet. Det eneste som kom frem var at dette kunne være oppgaver som godkjenning av frittstående skoler. Begrunnelsen for at også tilsynsoppgaver skulle legges til direktoratet ble i stortingsproposisjonen forklart slik:

«Utdannings- og forskningsdepartementet vil legge disse oppgavene til direktoratet slik at disse ses i sammenheng med oppgavene knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.» (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 23).

I tillegg ble det ønsket at det mellom de ulike leddene i den statlige utdanningsadministrasjonen skulle bli en mer entydig styringslinje. Dermed ble det foreslått å legge fylkesmennenes utdanningsoppgaver til direktoratet (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 23-24).

Forholdet mellom direktoratet og departementet skulle basere seg på at statsrådene hadde instruksjonsmyndighet ovenfor direktoratet og man gikk dermed inn for at direktoratet ikke skulle ha et eget styre. Samtidig skulle direktoratet ha stort faglig handlingsrom (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 24). Direktoratet skulle bli:

«...et av de viktigste virkemidlene Utdannings- og forskningsdepartementet har for iverksetting av utdanningspolitikken. Det skal ikke være politikktutformer, men premissleverandør for Utdannings- og forskningsdepartementet i politikktutformingen.» (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 24).

Her ser man hvordan oppfatningen hadde endret seg med tanke på hvor iverksettingen av politikken skulle foregå. Tidligere ville iverksettingen bli sett i sammenheng med initiering og utforming og som et oppgave som departementet skulle ta seg av. Nå ble denne oppgaven isteden sett på som mer hensiktsmessig lagt ut til et utdanningsdirektorat.

Stortingsproposisjonen la vekt på at dette måtte medføre at det var klare ansvarsforhold mellom departementet og direktoratet (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 24). Statsråden ville ha det politiske og konstitusjonelle ansvaret, gjennom den direkte styringslinjen mellom de to organene, men den faglige kompetansen skulle være tillagt direktoratet.

De organisatoriske endringene, som har blitt beskrevet ovenfor, mente stortingsproposisjonen ville «...sikre et effektivt statlig gjennomføringsapparat med stor faglig tyngde.» (St.prp. nr. 65, 2002-03, s. 23). Den faglige delen ble av en av informantene vektlagt. Tanken med direktoratet fra ledelsens side ble av informanten beskrevet som at organet skulle ha mer faglig karakter og være en kunnskapskilde. Det skulle være et faglig uavhengig organ som kunne være en kilde til kunnskaper og ressurser, både for departementet og for skole-Norge.

En av informantene fremla hvilke alternativer man egentlig hadde. Det ene var å drive Læringscenteret videre, noe som informanten ikke så som veldig aktuelt da dette organet hadde en dårlig konstruksjon. Det andre alternativet var å ta ansatte og oppgaver inn i departementet, noe som også var uaktuelt. Dermed sto direktoratsmodellen igjen som den mest hensiktsmessige løsningen.

5.3.4.2 Stortinget

Flere av informantene beskrev hvordan Stortinget stort sett alltid hadde vært negativ til en sentraladministrativ konstruksjon med et direktorat under departementet og at ordet direktorat ikke ville brukes. I Stortingets behandling av den overnevnte stortingsproposisjonen var det uenighet om hvilke konsekvenser den nye organisasjonsmodellen ville medføre. Medlemmene fra regjeringspartiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre støttet forslaget om omgjøring av Læringscenteret til et direktorat, mens medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk

Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet var skeptiske (Innst. S. nr. 260, 2002-2003 kap. 4.20.2). I innstillingen ble det spesielt lagt vekt på frykten for at man ved å delegere forvaltningsoppgaver til et organ som i hovedsak hadde ansvar for utviklingsoppgaver ville svekke organets rolle som utviklingsaktør. Dette siden man regnet med at forvaltningsoppgavene ville bli prioritert foran utviklingsoppgavene. Samtidig trakk flere av informantene frem Stortingets ønske om å kunne ha innflytelse over skolepolitikken. Dermed ønsket man ikke lang avstand mellom Stortinget og der hvor oppgavene lå og man ville bare ha departementet og statsråden å forholde seg til.

For å få forslaget gjennom ble litt politisk forarbeid gjennomført. En av informantene beskrev hvordan blant annet Petter Skarheim ble sendt ned til Stortinget for å snakke med lederen av utdanningskomiteen. Her hadde lederen vært veldig klar på at det var helt uaktuelt å ha et direktorat for grunnsopplæringen. Likevel var det ikke store andre protester fra Stortinget, noe som en annen informant påpekte. Det som i størst grad ble diskutert var heller om man etablerte et direktorat eller ikke, da denne informanten fremlegger hvordan man formelt sett ikke gjorde det siden Læringscenteret allerede hadde form som et direktorat.

5.3.4.3 Gjennomføringsprosjektet

Med bakgrunn i de hovedlinjer som den overnevnte stortingsproposisjonen trakk opp, opprettet departementet et gjennomføringsprosjekt som skulle lede omstillingsprosessen i forbindelse med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet (Gjennomføringsprosjektet, 10.07.2003). I intervjuene av informantene kom det frem at Petter Skarheim ledet prosjektet. Samtidig ble det nedsatt bred sammensatt styringsgruppe og prosjektsekretariat. Her ble blant annet de berørte parter inkludert. I styringsgruppen var blant annet direktøren for Læringscenteret Jostein Osnes og direktøren for Statped Steinar Sandstad representert, mens medarbeidere fra disse organene var en del av prosjektsekretariatet. Det å inkludere tillitsvalgte ble flere ganger understreket i prosjektmandatet. Det å gi god informasjon, sikre at de ansatte var positive til omstillingen og at man oppnådde god forankring her ble sett på som viktig. En medbestemmelsesavtale mellom departementet og de berørte partene Læringscenteret og Statped ble dermed inngått.

Prosjektperioden ble fastsatt fra da den overnevnte stortingsproposisjonen kom ut og frem til høsten 2004, da man regnet med at opprettelsen var gjennomført. Samtidig ble prosjektet inndelt i tre faser. Første fase gikk ut på å klargjøre og konkretisere hvordan oppgavefordelingen skulle være i den statlige utdanningsadministrasjonen. Den andre fasen

skulle videre designe det nye direktoratet, mens tredje fase skulle bestå av den konkrete gjennomføringen av omorganiseringen.

Bakgrunnen for ønsket om å nedsette en slik prosjektgruppe var i følge en av informantene at man ønsket å gjøre et godt forarbeid, noe man ifølge informanten ikke hadde gjort ved opprettelsen av Læringscenteret. Nå skulle man gå bedre gjennom blant annet hvilke rolle og ansvar de ulike organene skulle ha. Selve prosessen ble av denne informanten beskrevet som godt designet, da tillitsvalgte fra blant annet Statped, Læringscenteret og departementet var representert. De tillitsvalgte ble beskrevet som aktive og konstruktive i sine diskusjoner. Dermed fikk alle mulighet til å delta gjennom en lang tid og man fikk en felles forståelse av hva direktoratet skulle være. Fra denne informantens ståsted så syntes de tillitsvalgte fra Læringscenteret at det var en god ide å opprette et direktorat. Informantens begrunnet dette ut fra at Læringscenteret led under det dårlige forarbeidet som hadde skjedd i forkant av deres opprettelse. Navnet på organet, Læringscenteret, var misvisende og rollen det skulle spille var uklar. For deres del ville det å omdannes til et direktorat bli en oppgradering, hvor de fikk mer myndighetspreg over seg, noe som flere av informantene poengterte. For Statped sin del var det mer misnøye. En informant forteller at det innad i virksomheten var misnøye til opprettelsen. Informanten legger videre til at direktøren likevel hadde sett fordelene med å ta del i prosessen slik at Statped ville kunne øve innflytelse. Dette siden direktoratet uansett ville bli opprettet. Statped ville ikke ha noe igjen med å stå utenfor og ikke kunne påvirke.

5.3.4.4 Utdanningsdirektoratet opprettes

Etter første fase av gjennomføringsprosjektet ble en stortingsproposisjon som omhandlet endringer til foreslått statsbudsjett for 2004 lagt frem for Stortinget. Staten ble her sett på som den som skulle ha det overordnede ansvaret og styring over grunnopplæringen. De viktigste virkemidlene som staten hadde for dette var regelverket, økonomiske virkemiddel, statlige virkemidler til utviklingsarbeid, nasjonal kvalitetsvurdering og tilsyn (st.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1, 2003-04, s. 2). Departementet mente nå, i likhet med forrige stortingsproposisjon, at alt dette måtte sees i sammenheng for å få til en best mulig styring og at dette best kunne gjøres ved å omdanne Læringscenteret til et direktorat hvor den sentrale administrasjonen til Statped ble tenkt integrert. Dermed ble det også her lagt frem løsningsforslag om å samle oppgavene til det tidligere Læringscenteret, utviklingsoppgaver, vurderingssoppgaver, overordnet ansvar for tilsynsoppgaver og andre nasjonale forvaltningsoppgaver til et direktorat. I motsetning til forrige proposisjon ble det her gått nærmere inn på hvilke oppgaver som direktoratet skulle få

delegert fra departementet. Her ble både utarbeidelse av læreplaner og førsteinstans for behandling av godkjenninger forslått lagt til direktoratet. Dette hadde vært oppgaver som man ikke tidligere hadde ønsket å legge ut av departementet da man hadde ment at de var for politisk viktige (Grønlie & Flo, 2009, s. 256-257). Nå ønsket man likevel i større grad å gjøre departementet bedre tilpasset til å være en etatstyrer, og Utdanningsdirektoratet fikk dermed ansvar for enkeltsaker og oppgaver som gikk inn i det politiske landskapet. Tanken var å:

...gi det omdannede Læringscenteret en mer tydelig og aktiv rolle som utøvende organ under departementet, med hovedvekt på oppgaver av faglig karakter som skal bidra til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.» (st.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1, 2003-04, s. 3)

En av informantene fortalte hvordan den ikke oppfattet at man opprettet et nytt organ. Isteden omdannet man noe som allerede var en form for direktorat, men som ikke hadde den autoriteten som et direktorat vanligvis har. Ved å omdanne Læringscenteret til et direktorat så fikk dette organet mer pondus og autoritet over seg. Det var dermed mer et spørsmål om å stadfeste at det var et direktorat enn å etablere et.

Noen reaksjoner på opprettelsen kom fra redaktøren i Norsk lektorlags tidsskrift, Lektorbladet, Per Thorvald Larsen (2004). Han beskrev en virkelighet hvor Læringscenteret ikke hadde klart å innfri de ønskene politikerne hadde om en klar styring av skolen og at man gjennom å opprette direktoratet nettopp fikk styrket den statlige styringen. Larsen la videre frem at de utdanningsreformene som Kristin Clemet ønsket å gjennomføre lettere ville bli realisert ved å opprette et organ som ikke hadde et eget styre, slik som Læringscenteret hadde, og som samtidig hadde klare fullmakter. Med å ha et slikt organ så ville hun lettere få gjennom de reformene som hun så på som nødvendig.

5.3.4.5 Oppsummering

På relativt kort etter at kvalitetsutvalget hadde levert sin rapport, ble en stortingsproposisjon utarbeidet. Det ble altså ikke lagt frem en stortingsmelding i forkant. De forslag som både Helhet og sammenheng- og Statskonsults rapport hadde lagt frem ble realisert her. Flere på Stortinget var skeptisk til dette og politisk håndverk ble gjort opp mot Stortinget. Samtidig ble mye ressurser brukt på å nedsette et gjennomføringsprosjekt i etterkant av stortingsproposisjonen som skulle gjennomføre omstillingsprosessen. Dette endte tilslutt til at

man fikk et direktorat for grunnopplæringen 15. juni 2004. De endringene som forekom da Læringssenteret ble opprettet i 2000, ble videreutviklet. Nå ønsket man å sikre at kvalitetsvurdering medvirket til kvalitetsutvikling gjennom å samle disse oppgavene i det samme organet. Dette var dermed ikke et nytt organ, men isteden en omdanning av Læringssenteret og en integrering av den sentrale administrasjonen for Statped.

Også med den nye strukturen var det departementet som skulle ha det overordnede ansvaret for utdanningssektoren når det kom fastsettelse av rammevilkår og hovedprioriteringer. Det nye var likevel at direktoratet fikk delegert ansvar for store deler av forvaltningsoppgavene av faglig og nasjonal karakter. Dette medførte igjen til at man fikk en ny styringslinje der hvor departementet tidligere hadde hatt direkte styring til det regionale nivået. Nå var denne styringen altså lagt til direktoratet.

6 Analyse

I denne delen av studien vil jeg analysere prosessforløpet i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse i lys av studiens valgte teorier. Empirien var delt inn i to faser, men vil i analysen bli behandlet sammen. Videre vil jeg dermed se om det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming kan være med å forklare hvorfor man valgte å opprette et direktorat i utdanningssektoren i 2004.

6.1 Instrumentelt perspektiv – Hierarkisk variant

6.1.1 Ledelsen som har kontroll over prosessen (homogen prosess)?

Utgangspunktet for studien var forventningen om at det var ledelsen i departementet, og i noen grad statsråden som ledet og hadde kontroll over prosessen. Ut fra empirien så stemmer dette i noen grad når det kommer til første fase. Det var ledelsen som la frem en stortingsmelding i 1996 hvor spørsmålet om et kvalitetsvurderingssystem ble tatt opp og tok samtidig initiativ til å nedsette Moe-utvalget. Dette tilsier likevel ikke at departementet hadde full kontroll over prosessen. Moe-utvalget var et eksternt ledet utvalg, og dette kan ha svekket styringen til ledelsen. Det ble ledet av utdanningsdirektøren ved Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag, Ola Moe, og hvordan utvalget arbeidet og hvem de rådførte seg med i sitt arbeid hadde ikke departementet mulighet til å påvirke.

I andre fase er det mer som tyder på en sterk styring fra ledelsens side og flere deltakelsesarena ble etablert av departementet. Rett i etterkant av Læringssenterets opprettelse ble flere utvalg nedsatt. Disse ble ledet av aktører som hadde tilknytning til departementet, noe som var i motsetning til første fase. Både Gjertsen-utvalget og Kvalitetsutvalget ble ledet av henholdsvis spesialrådgiver Hans J. Gjertsen og ekspedisjonssjef Petter Skarheim. Dermed hadde departementet mer kontroll over utvalgets gjennomføring.

Hvilke aktører som departementet valgte å inkludere i denne fasen er verd å se nærmere på. Statskonsult ble engasjert i forbindelse med Gjertsen-utvalget og det var dermed ikke Statskonsult på eget initiativ som søkte deltakelse. Det å gi denne aktøren innpass kan i lys av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet tolkes som et bevist valg fra ledelsens side. Statskonsult hadde i 1989 lagt frem et forslag om å opprette et direktorat, men

dette hadde ikke blitt en realitet da. Man kan anta at departementet blant annet hadde dette i tankene da de ba Statskonsult utrede daværende styring av utdanningssektoren og at de dermed ønsket og var forberedt på at direktoratsmodellen ville bli anbefalt. I tillegg ble også direktør Steinar Sandstad i Statped inkludert. Han var, i motsetning til resten av Statped, positiv til direktoratsmodellen. Man kan her stille spørsmål ved om dette også var et bevisst valg fra ledelsens side.

6.1.2 Enhetlig problem- og løsningsoppfatning hos ledelsen, rasjonell kalkulasjon og godt kunnskapsgrunnlag?

Studien tok også utgangspunkt i at ledelsen hadde en enhetlig problem- og løsningsoppfatning, samt at beslutningen var tatt med bakgrunn i rasjonell kalkulasjon og godt kunnskapsgrunnlag. I første fase virker det som at departementet hadde en relativt klar oppfatning om nødvendigheten av å opprette et samlet nasjonalt vurderingssystem. Den organiseringen som man på daværende tidspunkt hadde var ikke hensiktsmessig nok og man hadde ikke klart å tilpasse seg MRS på en tilfredsstillende måte. Man sto dermed over det som Torunn Lauvdal (1993, s. 70) betegner som *problemer tilpasset omgivelsene* og *interne problemer*. Til en viss grad hadde man også en løsning på dette, da man så at en eller annen form for administrative reformer måtte gjennomføres. Likevel er det mye som tyder på at man ikke helt hadde klart for seg hvilken organisering som skulle benyttes. Departementet la blant annet frem en stortingsmelding i 1996 uten noen konkrete organisatoriske forslag. Dette kan i lys av den hierarkiske varianten tolkes som at man var usikker på hva som var den mest hensiktsmessige organiseringen. Samtidig ga departementet Moe-utvalget et relativt åpent mandat, noe som kan underbygge påstanden om uklar løsningsoppfatning hos ledelsen.

Selv om man nødvendigvis ikke hadde en veldig klar løsningsoppfatning i første fase så kan likevel beslutningen om å opprette Læringscenteret være tatt med bakgrunn i godt kunnskapsgrunnlag og rasjonell kalkulasjon, hvor man tilslutt kom frem til at denne organiseringen var den mest hensiktsmessige. Organisasjonstenkningen i hele denne fasen var at departementet måtte få til en bedre samordning og styring av utdanningssektoren, noe som er i tråd med den instrumentelle tilnærmingen da man hadde fokus på den strukturelle og ikke den kulturelle delen. Bakgrunnen for at departementet ikke på daværende tidspunkt gikk inn for å opprette et direktorat og delegere mer myndighet til det nye organet kan ha hatt utgangspunkt i en mistro til styrbarheten til etaten. Man husket hvordan rådene hadde utviklet

seg til å bli politiske konkurrenter til departementet og man ønsket å unngå dette ved å være varsom med hvilke oppgaver man la ut. Samtidig så man behovet for å legge ut noen oppgaver fra departementet og forbedre koordineringen av utviklingsoppgavene. Dermed kan den valgte løsningen til en viss grad tolkes som basert på rasjonell kalkulasjon fra departementets side. Likevel sa flere av informantene at departementet alltid hadde ønsket et direktorat, men at man ikke hadde fått politisk støtte for det. Dette svekker resonnetet omkring rasjonaliteten til det valgte alternativet. Det kan dermed tenkes at også andre faktorer som ikke kommer frem gjennom dette perspektivet, men som studien vil komme tilbake til, kan være med å forklare hvorfor man tilslutt endte på den beslutningen som man gjorde.

Ut fra empirien virker også kunnskapsgrunnlaget relativt svakt. Moe-utvalget ble nedsatt, og man kan tolke dette ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet som at departementet ønsket å skaffe seg bedre kunnskapsgrunnlag i forkant av beslutningen. Likevel var ikke utvalgets hovedmandat å utrede den organisatoriske biten, da de i hovedsak skulle vurdere et nytt nasjonalt vurderingssystem. Man kan dermed forvente at det fra utvalgets side ikke ble gjennomført et alt for stort arbeid omkring organisering, noe som også forslagene bar preg av da det ikke var store og omfattende drøftinger som ble lagt frem. Høringsrunden i etterkant av Moe-utvalgets rapport kan ut fra dette perspektivet ses på som en måte å innhente mer informasjon til beslutningstakingen. Her hadde departementet en mulighet til å få en bedre informasjonstilgang, men ut fra de uttalelsene som er inkludert i empirien så virker det som at lite kom ut av høringsrunden. Eneste unntak er Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus som konkret uttalte at de så det som unaturlig å ha Eksamenssekretariatet underlagt dem, noe som også ble fulgt opp da Eksamenssekretariatet ble en del av det nye organet. Det er likevel lite annet som indikerer at man søkte kunnskap andre steder, og man kan i noen grad tolke dette som at lite arbeid ble gjort i forkant av opprettelsen. Dette understreket en av informantene, da han mente at prosessen i forkant av opprettelsen hadde vært dårlig og at dette hadde medført at Læringscenteret slet i etterkant.

Andre fase skiller seg på mange områder fra den første. Det er mye som tyder på at ledelsen hadde en klarere løsningsoppfatning om hvordan man skulle løse de utfordringer man sto ovenfor, og at den riktige organiseringen nå var omkring et direktorat. Dette kan blant annet tolkes ut fra mandatet til Gjertsen-utvalget som i stor grad styrte utredningen mot en direktoratsløsning. Dette kan indikere at departementet tydelig så hva som var den mest hensiktsmessige løsningen og at de arbeidet mot nettopp dette. I prosesser i forkant av direktoratsopprettelser har det vært vanlig at departementet har understreket at deres ønske for

de utredninger som blir gjort er å få til en bedre styring, samordning og effektiv administrasjon (Christensen, 1994, s. 144). Dette var også tilfellet her og forsterker inntrykket av at departementets hadde kontroll.

Organisasjonstenkningen i denne fasen hadde også en instrumentell tilnærming, hvor ønsket var å gjøre utdanningsadministrasjonen til et bedre politisk redskap. Læringscenterets organisering var lite hensiktsmessig og skapte styringsproblemer. Gjennom å opprette et direktorat så ledelsen at styringslinjene ville bli klarere. Samtidig endret utdanningspolitikken seg i denne fasen. Man ville høyne kvaliteten i undervisningen til lærerne og resultatene til elevene. For å klare å følge opp denne nye skolestrukturen så man seg nødt til å endre den organisatoriske biten. I lys av en instrumentell tilnærming så kan politisk ledelse bruke forvaltningspolitikken som et instrument gjennom å endre den og dermed få realisert sine mål (Christensen & Læg Reid, 2002, s. 125). Dette understreket blant annet Per Thorvald Larsen, hvor han fremla at Kristin Clemet sine tenkte reformer trengte et organ med klare fullmakter. Når også nasjonale prøver ble tenkt innført, så ville dette også skape ekstra arbeid i departementet. Dermed var det mest rasjonelle fra ledelsens side å opprette et direktorat.

Kunnskapsgrunnlaget i andre fase kan ut fra empirien tolkes som relativt godt. Selv om mye var gitt på forhånd til Gjertsen-utvalget så fikk man utvidet sitt kunnskapsgrunnlag omkring organiseringen av utdanningsadministrasjonen og direktoratsløsningen. Et godt og omfattende utredningsarbeid ble gjennomført og man gikk dypt inn i daværende organisering og hvordan det foreslåtte direktoratet burde bli utformet. I tillegg hentet man ekstern konsulenthjelp fra Statskonsult der hvor man ikke hadde nok kunnskap. I gjennomføringsprosjektet ble det satt av tid til å gå gjennom oppgavefordelingen i utdanningsadministrasjonen og hvordan man skulle designe det nye direktoratet. Samtidig med at utdanningssektoren satt ned utvalg til å utrede egen administrasjon, ble Politidirektoratet opprettet i justissektoren. Flere av informantene beskrev at denne opprettelsen i noen grad hadde betydning også for utdanningssektoren og at man trakk med seg erfaringer gjort her. Dette kan i lys av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet tyde på at man baserte sitt arbeid på noe av det som ble gjort i justissektoren og dette kan ha bidratt til å øke kunnskapsgrunnlaget.

Christensen og Læg Reid (2002, s. 138, 152) viser i sin studie hvordan en vellykket forvaltningsreform ofte forutsetter en sterk involvering fra Regjeringen og den enkelte statsråden. Samtidig legger de frem hvordan disse aktørene ofte ikke engasjerer seg i like stor grad når det kommer til forvaltningsreformer, da de ikke har nok tid eller ressurser. Rollen til

Kristin Clemet er dermed verd å se nærmere på da flere av informantene la vekt på hennes inntreden som statsråd. Hun kan til en viss grad ses på som en *politisk entreprenør* som får et utfall til å skje. Dette er en politisk eller administrativ leder som opererer som en entreprenør gjennom å se muligheten til å knytte sammen og skille problemer og løsninger for å oppnå et ønsket mål (Christensen, 2015, s. 5). Her blir «garbage-can» modellen blandet med instrumentelle elementer og entreprenøren blir sett på som en som klarer å starte en ny utvikling som bryter med fortiden (Aberbach & Christensen, 2014). Ut fra empirien så kan det virke som at Kristin Clemet var den politiske entreprenøren som trengtes for å opprette et direktorat, selv om arbeidet allerede var startet da hun tiltrådte som statsråd. Hun åpnet et «mulighetsvindu» for departementet, og de så nå muligheten til å få gjennomslag for direktoratsmodellen, da man nå hadde fått en statsråd som så nødvendigheten, samt hadde handlekraft til å gjennomføre en slik endring.

6.2 Instrumentelt perspektiv – Forhandlingsvarianten

6.2.1 Flere aktører med ulike interesser er en del av prosessen (heterogen prosess). Ikke en enhetlig problem- og løsningsoppfatning?

Selv om det ovenfor kom frem at prosessen i stor grad var hierarkisk styrt, spesielt i andre fase, så kan det være ulike momenter i prosessen som svekker denne styringen. Det er ikke nødvendigvis så enkelt for ledelsen å styre prosessen. Dette kan blant annet være at man står ovenfor koalisjoner og aktører med ulike interesser som søker deltakelse i prosessen og at det dermed ikke eksisterer en enhetlig problem- og løsningsoppfatning i utdanningssektoren.

Ut fra empirien så er det mye som tyder på at man i begge fasene hadde en enhetlig oppfatning i stort sett hele utdanningssektoren om hvilke problemer man sto ovenfor. Når det gjelder den første fasen så ga alle av studiens utvalgte aktører uttrykk for at man sto ovenfor en utfordring når det kom til organiseringen omkring utvikling, vurdering og oppfølging. Hvordan man så skulle løse dette problemet var det derimot ikke en enhetlig oppfatning om. Mye av det samme gjelder for andre fase.

Stortinget er den aktøren som i størst grad stiller seg skeptisk til en direktoratsmodell. Flere av informantene understreket hvordan det stort sett alltid hadde vært Stortinget som hadde

vært mot et slikt organ. Bakgrunnen for dette ligger mye i at for å kunne påvirke samfunnsutviklingen så vil skolepolitikken være strategisk viktig (Statskonsult 1989:4, s. 17). Stortinget ønsket å ha innflytelse over skolepolitikken, og dette kunne best oppnås ved å ha kort avstand mellom de folkevalgte og der hvor oppgavene lå. Informantenes påstander underbygges av flere funn. Man ser at Stortinget i første fase peker på viktigheten av at Læringscenteret ikke i så stor grad skulle ta seg av forvaltningsoppgaver. Samtidig så departementet og Kristin Clemet at for å kunne klare å opprette et direktorat i 2004 så måtte arbeid opp mot Stortinget gjøres. Dette påpeker også Statskonsult i sin utredning fra 2001, hvor de sier at det må arbeides for å skaffe seg politisk grunnlag for en slik opprettelse. Dette kan man anta var rettet mot nettopp Stortinget.

Fagmiljøet var i større grad positivt innstilt til direktoratsmodellen, noe som også studien forventet. Det faglig sammensatte Moe-utvalget la frem forslag om å opprette et direktorat, selv om de påpekte at de ikke trodde det ville være et aktuelt alternativ. I høringsrunden avviste heller ikke Norsk Lærergilde direktoratsløsningen, men de uttrykte heller ikke hvilket av alternativene de støttet. I høringsrunden til Gjertsen-utvalgets rapport uttalte Utdanningsforbundet seg positivt til en slik organisering. Likevel er det lite i empirien som indikerer at fagmiljøet engasjerte seg i vesentlig grad i prosessen, selv om de fikk deltakelsesrettigheter i ulike arenaer.

Når det gjelder de berørte partene Nasjonalt læremiddelsenter og Eksamenstilsynet i første fase så er det ut fra empirien lite som tyder på at de spilte en særlig rolle i prosessen. De ble verken gitt deltakelsesrettigheter utenom gjennom høringsuttalelser og det virker heller ikke som at de i særlig grad prøvde å skaffe seg innpass. Det er heller ikke ut fra høringsuttalelsene tilsynelatende store protester fra deres side. Ut fra forhandlingsvarianten kan man tolke dette som at de berørte partene i denne fasen ikke så nødvendigheten av å være en del av prosessen da de ikke hadde noen spesiell interesse som de ønsket å fremme.

I andre fase ble de berørte partene Læringscenteret og Statped i større grad gitt innpass. Ut fra empirien virker det som at det ikke var motstand mot selve opprettelsen fra Læringscenteret. Representanten i Gjertsen-utvalget støttet direktoratsmodellen, samtidig som de i høringsuttalelsene ga inntrykk av at det var nødvendig med en slik opprettelse. Når det gjaldt Statped var det derimot en annen oppfatning. Ser man bare på uttalelsen fra deres representant i Gjertsen-utvalget, så får man et bilde av at de også ønsket et direktorat velkommen. Dette gjenspeiler likevel ikke høringsuttalelsen da de ikke støttet utvalgets forslag. Informanten fra Statped underbygget også dette. Da studien ikke går inn i de interne prosessene

hos de enkelte berørte partene, så kan man ikke med sikkerhet si hva som var grunnen til denne motstanden. Likevel så er det ikke så rart at disse organene hadde ulikt syn på omorganiseringen. Flere av informantene påpekte hvordan Læringscenteret ville bli en større enhet med mer autoritet over seg, noe som nesten aldri vil være negativt. Dette underbygges også gjennom at de ønsket VOX integrert. Statped derimot ville blitt en integrert del av direktoratet og kanskje fryktet for deres rolle og muligheter i et slikt stort forvaltningsorgan.

6.2.2 Beslutningen tatt med bakgrunn i forhandling og kompromiss?

Da det finnes ulike interesser og løsningsoppfatninger blant aktørene i utdanningssektoren så kan man tenke seg at den beslutningen man kom frem til hadde preg av å være tatt med bakgrunn i forhandlinger og kompromiss.

Ut fra empirien så er det ikke mange forhandlingsarenaer som forekommer i første fase, hvor ulike interesser kunne bli fremmet. Likevel kan prosessens varighet tyde på at forhandlinger og kompromiss med ulike aktører forekom. Det tok omkring seks år fra spørsmålet om et nasjonalt vurderingssystem ble tatt opp til man opprettet Læringscenteret, noe som er relativt lang tid. Empirien viser ikke i denne fasen konkret hvilken rolle Stortinget spilte. Likevel kan man anta at da man ikke valgte å opprette et direktorat, så var Stortinget en del av prosessen. Dette ut fra det faktum at Stortinget stort sett alltid har vært skeptisk til og motarbeidet et direktorat i utdanningssektoren. Stortinget har bestandig behandlet skolesaker detaljert og de strukturreformer som har blitt gjennomført har stort sett vært med bakgrunn i tautrekking (Statskonsult 1989:4, s. 17). En form for forhandlinger kan man dermed regne med skjedde i forkant av omorganiseringen. Dette siden Læringscenteret som organ kan se ut som en mellomløsning som både departementet og Stortinget kunne være fornøyde med. Man fikk satt ut noen oppgaver fra departementet, samt samordnet daværende underliggende organer, noe som departementet så på som nødvendig. Samtidig fikk man et organ som ikke ble assosiert med statlig myndighetsutøvelse som Stortinget ønsket. Departementet og Stortinget beskrev fordelene ved Læringscenteret på ulike måter. I stortingsproposisjonen i forkant av opprettelsen mente departementet at gevinsten ved omorganiseringen var at nå ble utviklings- og forvaltningsoppgaver sett mer i sammenheng. Dette var i motsetning til Stortinget som mente at utviklingsoppgaver nå ville stå i fokus. Fagmiljøet kan også ha hatt innflytelse gjennom konstruksjonen med et eget styre for organet. I de tilfeller hvor en slik organisering har forekommet, så kan dette tolkes som at tjenestemannsorganisasjonene har forsøkt å sikre egne

interesser (Christensen, 1994, s. 144). Selv om det er lite i empirien som tydet på at de var mot opprettelse av et direktorat, så kan man i lys av forhandlingsvarianten likevel tenke seg at et organ slik som Læringscenteret i enda større grad bevarte deres interesser. Dette siden et slikt organ ville ha en enda mer faglig, fri stilling.

Når det kommer til prosessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse så antyder empirien at det ble dannet flere arenaer for forhandlinger. Dette kan i lys av forhandlingsvarianten indikere at beslutningen om å opprette et direktorat ble tatt gjennom forhandlinger og kompromiss. Andre fase har et mer mangfoldig deltakelsesmønster, hvor studiens utvalgte aktører i større grad ble trukket inn av departementet og gitt deltakelsesrettigheter. Dette tilsier likevel ikke at denne fasen var mer åpen enn den første, noe som tolkningen under den hierarkiske varianten viste. I Gjertsen-utvalget så var det gitt lite rom for forhandlinger. Mandatet var stramt styrt og ga dermed liten mulighet til å forhandle partene mellom. Likevel var det utarbeidet kanaler som ga mulighet for andre aktører å komme med innspill og deltakelse, noe som er i tråd med forhandlingsvarianten. Forslaget som alle i utvalget, utenom LO, støttet fulgte i stor grad de føringene som departementet hadde lagt opp. På den ene siden kan dette tolkes som at det var en enhetlig oppfatning innad i utvalget om at et direktorat måtte opprettes og at forhandlinger ikke var nødvendig i nevneverdig grad. På den annen side kan det tolkes som at departementet hadde god kontroll på prosjektet, noe som den hierarkiske varianten la frem.

Gjennomføringsprosjektet kan i lys av forhandlingsvarianten ses på som en arena hvor forhandlinger om den nye organiseringen fant sted. Tillitsvalgte fra de berørte partene ble inkludert, samt deres ledere. Nå var det ikke spørsmålet om man skulle opprette et direktorat som var tema, men hvordan man skulle gjennomføre omstillingsprosessen og hvordan direktoratet skulle se ut. Her hadde blant annet Statped og Læringscenteret mulighet til å fremme egne interesser og en av informantene fortalte om konstruktive og aktive diskusjoner. Hovedbeslutningen om å opprette et direktorat har ikke så mye preg av å være basert på forhandlinger og kompromiss slik som Læringscenteret hadde. Likevel indikerer gjennomføringsprosjektet at utformingen og rollefordelingen av det nye organet i noen grad er påvirket av forhandlinger mellom aktuelle aktører.

6.3 Institusjonell tilnærming – kulturperspektivet

6.3.1 Institusjonaliserte normer kontrollerer prosessen?

Kulturperspektivet la vekt på at det eksisterer institusjonaliserte normer i utdanningssektoren som kom til å påvirke prosessen og beslutningen. En av informantene forklarte at departementet i etterkant av omorganiseringen i 1992 utviklet en kultur for å inkludere og gi medbestemmelse til ansatte, fagforeninger og andre aktører i ulike diskusjoner og omorganiseringsprosesser. Ut fra empirien så ble fagmiljøet tatt med i første fase og dette kan i lys av kulturperspektivet tolkes som at det var uformelle normer som tilsa at denne gruppen skulle inkluderes. I utdanningssektoren har lærerne helt tilbake til siste del av 1800-tallet fått tildelt innflytelse gjennom blant annet høringsrunder og som representanter i ulike utenomparlamentariske utvalg (Skinningrud, 2014, s. 229). Dermed kan det at man valgte å nedsette et faglig utvalg indikere at det var uformelle normer som presset på at utredningen omkring et nasjonalt vurderingssystem måtte skje i lys av faglige premisser. Utvalget hadde ikke som hovedfokus den organisatoriske biten, men isteden hvordan et nasjonalt vurderingssystem burde være utformet, noe som i stor grad ville påvirke lærerprofesjonen.

I andre fase endres deltakelsesmønsteret, da man i større grad inkluderte de berørte partene, gjennom deres ledelse og tillitsvalgte. Dette kan ut fra kulturperspektivet tolkes som at uformelle normer presser frem rom for denne gruppens deltakelse, da omorganiseringen ville direkte berøre disse. Det er blant annet viktig å ta med berørte parter, da en ny organisasjonskultur må bygges. Likevel er det lite i empirien som tilsier at kulturbygning og lignende begreper ble brukt som begrunnelse for å inkludere disse aktørene. Man kan dermed spørre seg om at det å gi disse aktørene innpass også var basert på andre tanker, noe som både den hierarkiske varianten og myteperspektivet går nærmere inn på.

6.3.2 Problem- og løsningsoppfatningen er basert på kulturell identitet og beslutningen bærer preg av tidligere handlinger og stivhengighet. Den nye løsningen avviker ikke mye fra den eksisterende?

Det at man i første fase ikke oppretter et direktorat kan i lys av kulturperspektivet tolkes som at innarbeidede tanker omkring denne organiseringen preget mye av det man foretok seg. Det virker ut fra empirien som at man ikke hadde direktoratsmodellen i tankene, da den eneste

gangen et forslag om en slik løsning ble lagt frem var i Moe-utvalgets utredning. Her kom det samtidig frem at utvalget ikke så dette som et reelt alternativ. Dette kan indikere at de gamle tankene omkring et direktorat enda hadde roffeste i utdanningssektoren. Man kan se dette i sammenheng med det som kulturperspektivet definerer som sti-avhengighet. Fortidens handlinger og oppfatninger preget nåtidens handlinger og oppfatninger. Den tradisjonelle skepsisen til direktoratsmodellen medførte at det ikke ble sett på som et alternativ.

Utdanningssystemet ble under velferdsstatens oppbygging ofte sett på som en «special case», hvor lærerne og fagpedagogene hadde en sentral plass. På 1980-tallet endret dette seg og utdanningssystemet ble i stor grad presset til å ligne mer på resten av offentlig forvaltning (Lauvdal, 1993, s. 117). På et vis kan man tolke opprettelsen av Læringscenteret som et ønske om å ligne resten av den norske forvaltningen gjennom å sette ut oppgaver fra departementet. Samtidig beholdt man det «spesielle» som har kjennetegnet utdanningssektoren gjennom å konstruere et organ som man i stor grad ikke finner andre steder og som ivaretar de særegne interessene som eksisterer.

Løsningen omkring Læringscenteret kan til en viss grad ses tilbake til den gamle rådsstrukturen. Faglig ekspertise hadde som nevnt tidligere stått sentralt i organiseringen av utdanningsadministrasjonen. Etter omorganiseringen i 1992 hadde flere av de tidligere rådernes oppgaver blitt flyttet opp til departementet og makten ble sentralisert. Nå fikk man igjen spredt makten gjennom å flytte ut noen av oppgavene til et mer selvstendig organ med en mer faglig, fri rolle. Faglig kompetanse ble dermed satt mer i fokus, noe som også stortingsmeldingen *Mot rikare mål* poengterte. Selv om dette organet ble omdannet i 2004, så opprettet man et direktorat som man tenkte skulle ivareta dette hensynet. Et viktig styringsprinsipp for sentralforvaltningen baserer seg på tanken om at riktig og god kunnskap skal prege virksomheten, og det har dermed vært tradisjon for at fagkunnskap ble plassert i direktorater (Grøndahl, 1997, s. 27). Fagligheten som Utdanningsdirektoratet skulle inneha ble vektlagt, selv om Læringscenteret nok i større grad hadde en mer faglig, fri rolle gjennom konstruksjonen med eget styre.

Likevel ble resultatet i 2004 et direktorat, og her kan kulturperspektivet ha noe forklaringskraft. Gjennom nedleggelsene av de tradisjonsrike rådene i 1992 og opprettelsen av Læringscenteret i 2000 skjedde en gradvis utvikling i retning av et direktorat. Rådene hadde vært den «riktige» måten å organisere utdanningssektoren, men når de ble nedlagt så kan et skifte i dette synet ha skjedd. Det forekommer dermed en stegvis utvikling i retning av et direktorat. Først ble noen oppgaver delegert fra departementet til Læringscenteret, mens enda flere oppgaver ble lagt ut i 2004. I begge fasene ser man derfor konturen av de organene som

ble berørt i omorganiseringsprosessen. Læringscenterets organisering avvike ikke mye fra Nasjonalt Læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet. Man fikk oppgaver og ansatte fra de gamle organene, samt noen oppgaver fra departementet ble overført. Samtidig ble Læringscenteret, i likhet med Nasjonalt Læremiddelsenter, organisert med et eget styre og styringsrelasjonene mellom departementet, utdanningskontorene og kommunesektoren ble ikke endret. Det samme ser man når direktoratet ble opprettet. Ansatte og oppgaver fra de to berørte organene ble overført, mens enda flere oppgaver ble delegert fra departementet. Her skjedde likevel en viktig endring ved at styringsrelasjonen til departementet endres ved at den nå ble lagt til direktoratet.

6.4 Institusjonell tilnærming – Myteperspektivet

6.4.1 Omgivelsene har kontroll over prosessen?

Ut fra myteperspektivet forventes det at institusjonaliserte omgivelser eksisterer rundt utdanningssektoren. Her påvirker sosialt skapte normer utdanningssektoren med hvordan den bør være utformet og organisert. Dette også når det kommer til hvordan beslutningsprosessen skal være organisert.

I første fase er det i stor grad høringsrunden i etterkant av Moe-utvalget som kan tolkes som mytepreget. Omgivelsene kan tenkes å ha en oppfatning om at berørte parter og fagmiljøet skal inkluderes i vedtak og man skaffer seg dermed forankring og legitimitet fra omgivelsene for sin beslutning ved å gjennomføre en høringsrunde.

Andre fase har mer mytepreg over seg. Det ble inkludert mange aktører, deriblant alle de berørte parter, både i Gjertsen-utvalget og i gjennomføringsprosjektet. Dette kan i lys av myteperspektivet tolkes som at man ønsker å skape en legitimitet utad omkring prosessen og at direktoratsløsningen skulle oppfattes som en godt utarbeidet løsning. Dette var nødvendigvis ikke tilfelle, da det i realiteten var bestemt på forhånd at et direktorat skulle opprettes, noe som den hierarkiske varianten indikerte. Eksempelvis var Gjertsen-utvalget bredt sammensatt, men de hadde et mandat som var veldig styrende og aktørene hadde dermed ikke et veldig stort rom til å komme med ulike oppfatninger. Dette, sammen med at Statped sin representant i utvalget og gjennomføringsprosjektet var direktør Steinar Sandstad, som empirien viste var positiv til direktoratsmodellen i motsetning til resten av virksomheten. Her skapte man et bilde utad av at

Statped var representert, mens realiteten var at denne representanten ikke hadde et bindende mandat fra Statped når han gikk inn i prosjektet.

I gjennomføringsprosjektet ble tillitsvalgte fra de berørte partene tatt med og det ble spesielt lagt vekt på viktigheten av at de ansatte i de ulike virksomhetene skulle være fornøyde. I motsetning til første fase ble dermed de ansatte utenfor departementet hørt. Dette kan tolkes som en måte å skaffe seg legitimitet fra omgivelsene gjennom å signalisere at det nye direktoratet var utarbeidet med hjelp av ansatte som hadde god innsikt i de virksomhetene som ble tenkt omorganisert. Tar man med i betraktningen det faktum at det ut fra empirien viker som at opprettelsen av Læringscenteret ikke hadde vært vellykket og at man der ikke hadde gitt de ansatte i så stor grad innpass, så kan man forvente at for at en ny omorganisering skulle få legitimitet så måtte disse aktørene også inkluderes.

6.4.2 Uklar problem- og løsningsoppfatning, inspirert av populære og moderne organisasjonsformer?

Det overordnede tanken i begge fasene var preget av den store reformbølgen på denne tiden, NPM. En del av konseptet her innebar et syn om at en styrking av den overordnede politiske styringen måtte forekomme på områder hvor det fortsatt var nødvendig med statlig styring (Grønlie & Flo, 2009, s. 24). Dette var i begge studiens faser det overordnede mål.

Som det kom frem i analysen til den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, så kan den første fasen oppfattes som litt uklar fra departementets side med tanke på hvilken organisering som ville være mest hensiktsmessig for å løse de problemer man sto ovenfor. Det kan dermed tenkes at man så til lignende organisasjonsfelt og at et organ som Læringscenteret var en moderne og populær organisering. I empirien er det derimot ikke noe som tyder på at man i nevneverdig grad så til andre land eller sektorer. Det er dermed lite som tyder på at det å opprette et organ som Læringscenteret i stor grad ble inspirert fra lignende organisasjonsfelt. Likevel så kan det at man ønsker å opprette et organ med en mer fri stilling til en viss grad tolkes i lys av NPM, da denne reformbølgen innebærer et konsept omkring fristilling (Grønlie & Flo, 2009, s. 24).

Isteden kan man i lys av myteperspektivet diskutere om denne løsningen er mer som et «skalkeskjul», hvor et direktorat skjuler seg bak en annen organisatorisk løsning. En av informantene antydte dette og mente at det ikke var politisk modent å opprette et direktorat da. Isteden opprettet man et organ med mye av de samme oppgavene som et direktorat, men kalte

det noe annet. Dette underbygges gjennom de oppgaver som dette organet ble tildelt, hvor de i stor grad var de samme som et direktorat ville tatt seg av.

Andre fase har blitt betegnet som mer klar når det kommer til hvilken løsning som skulle benyttes. Likevel så kan det at man valgte å opprette et direktorat ha mytepreg over seg. Som empirien viste så ble det i forkant av opprettelsen av Utdanningsdirektoratet opprettet et Politidirektorat, noe som også påvirket utdanningssektoren. Justissektoren kan ses i sammenheng med utdanningssektoren på flere områder. Man sto ovenfor mye av de samme problemene og at det i dette organisasjonsfeltet dannet seg en myte om at direktoratsmodellen var den beste løsningen, uavhengig av om det ikke var en stor og populær myte ellers. Kjell Arne Røvik (1998) beskriver dette som at «...det kan tenkes at det i noen perioder finnes problemer og utfordringer som er dominerende og felles for hele grupper av organisasjoner. Følgelig vil mange i samme periode være mottakelig for de samme løsninger» (Røvik, 1998, s. 120). Det er likevel ikke en entydig tendens i denne perioden til at departementene rendyrkes som sekretariat for politisk ledelse. Som studien viste i innledningen så var storhetstiden for direktoratsmodellen 1950-tallet og dermed ikke på sin høyde når Utdanningsdirektoratet ble opprettet. Samtidig som justissektoren og utdanningssektoren oppretter et direktorat, så ble det innenfor forsvarsektoren og bistandsområdet gjort det motsatte. Her la man ned Forsvarets Overkommando i 2002 og integrerte Norad inn i Utenriksdepartementet i 2004 (Hermansen & Stigen, 2013, s. 159). Man kan dermed ikke snakke om at en moderne organisasjonsform ble valgt i denne fasen heller. Likevel kan man på et vis snakke om at direktoratsmodellen gikk gjennom det som Kjell Arne Røvik (1998) kaller *re-institusjonalisering*. Her dukker tidligere populære oppskrifter opp igjen i en litt annen form og blir på nytt sett på som forbilledlig (Røvik, 1998, s. 19). Grønlie og Flo (2009, s. 240) fremlegger blant annet hvordan den nye direktoratsbølgen som kom i denne perioden kan ses i sammenheng med fristillingsprosessen som foregikk samtidig. I utgangspunktet tenker man at fristillingen omhandler markeds- og konkurranseutsetting av tidligere statlige forvaltningsorgan, men det kan også i noen grad tillegges de nye direktoratsopprettelsene. Dette kan til en viss grad ses i sammenheng med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet, da man ønsket et organ som skulle få et større faglig handlingsrom, på avstand fra departementet. Ut fra gjennomgangen av den organisatoriske utviklingen i utdanningssektoren, i første del av studien, så man at fristilling i utdanningssektoren i stor grad har skjedd innad i forvaltningsorganene og ikke gjennom å legge ut organ til statlige selskap. Her så man også universitetene og høyskolene i samme periode fikk mer autonomi. Likevel er det problematisk å trekke en for lang linje til

fristillingsmomentet, noe som også Grønlie og Flo poengterer. Samtidig som at den faglige frie stillingen til Utdanningsdirektoratet ble vektlagt, så ble også dens underordningsforhold til departementet trukket frem. Man poengterte viktigheten av at statsråden skulle ha instruksjonsmyndighet ovenfor direktoratet, samt at man ikke ønsket en organisering omkring et styre da dette ville føre til tap av kontroll.

7 Avslutning

Gjennom en organisasjonsteoretisk tilnærming har denne studien sett på utdanningsadministrasjonens organisering og endring. Første del av studien tok for seg hvordan departementets organisering av underliggende sentraladministrative enheter hadde utviklet seg siden 1947. Til grunn for denne fremstillingen lå det instrumentelle perspektivets spesialiseringsprinsipper, hvor jeg tok utgangspunkt i at ulike horisontale- og vertikale endringsdimensjoner kunne ha forklaringskraft. Her kom det frem at utdanningsadministrasjonen vokste i størrelse frem til omkring 1980. I tiden etterpå skjedde en «slanking» av utdanningsadministrasjonen. Mye av grunnen til de siste tiårenes utvikling er at den inter-organisatoriske utviklingen i utdanningsadministrasjonen siden 1990-tallet har vært preget av horisontal de-spesialisering. Samtidig har man gått i retning av en sterkere vertikal spesialisering innenfor forvaltningsorganene. Den «indre» fristillingen har dermed i størst grad forekommet, mens den «ytre» fristillingen ikke har klart å prege utdanningssektoren i nevneverdig grad.

Etter å ha kartlagt den inter-organisatoriske utviklingen til departementet, ønsket jeg å gå dypere inn på en sentral endring som hadde skjedd. Ut fra første del kom det frem at 1990-tallet var en periode hvor store omorganiseringer skjedde i utdanningsadministrasjonen. De tradisjonelle rådene ble nedlagt og flere av disse organenes oppgaver ble lagt opp i departementet. Denne reorganiseringen var likevel ikke ferdig, og i 2004 opprettet man et direktorat for grunnopplæringen, noe som tidligere ville vært utenkelig. Jeg ønsket dermed å undersøke hvorfor man nå valgte å opprette et slikt organ. Dette gjennom å ta utgangspunkt i prosessen i forkant og se den i lys av det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming. Denne prosessen bar preg av å være en kronglete prosess, hvor man først opprettet Læringscenteret i 2000, for så å opprette Utdanningsdirektoratet fire år etterpå. I kapittelet nedenfor vil jeg gå nærmere inn på hovedfunnene jeg fant ved hjelp av de ulike teoretiske tilnærmingene og gi en sammenfatning av det som ble lagt frem i analysen.

7.1 Hvorfor valgte man å opprette et direktorat?

Svaret på dette spørsmålet er mangesidig og komplekst. For å prøve å svare på dette valgte jeg å se på hva som kjennetegnet prosessen i forkant av opprettelsen. Her ønsket jeg å finne ut

hvilke aktører som hadde kontroll over prosessen, hvilke problem- og løsningsoppfatninger som eksisterte, samt hva som preget beslutningene. Siden studien prøvde å undersøke dette ved hjelp av kvalitativ metode, så vil de resultat man har kommet frem til kunne være påvirket av forskerens subjektive tolkning av prosessen. Likevel prøvde jeg å unngå dette gjennom blant annet å benytte ulike tilnærminger til datamaterialet. Dette muliggjorde samtidig at flere sider av prosessen kom frem. Jeg fikk dermed et mer sammensatt bilde av prosessen enn hva som ville ha vært tilfelle hvis bare en «linse» hadde blitt benyttet.

Utviklingen frem til opprettelsen av Utdanningsdirektoratet var en stegvis prosess, noe som var i samsvar med kulturperspektivets forventning. På mange måter la omorganiseringen tidlig på 1990-tallet til rette for direktoratsmodellen. Den tradisjonelle organiseringen omkring sakkyndige råd var nå blitt avvirket og dette skapte muligheter for andre løsninger.

Når 1992 var over sto utdanningsadministrasjonen igjen med et departement som hadde fått opp mange av oppgavene til de nedlagte rådene. Dette førte igjen til at departementet ikke klarte å utføre arbeidet med å være sekretariat for politisk ledelse på en hensiktsmessig måte. Samtidig hadde man fordelt vurderings- og utviklingsoppgavene mellom departementet, Nasjonalt læremiddelsenter og Eksamenssekretariatet, noe som førte til styrings- og koordineringsutfordringer. Dermed var stort sett alle i utdanningssektoren enig om at noe måtte gjøres, men hva man skulle gjøre var det derimot uenigheter om.

Prosesen i forkant av Læringscenterets opprettelse var uklar og relativt dårlig gjennomført. Man sto dermed igjen med et organ som hadde en utydelig rolle og styringslinje til departementet, samt vanskelig organisering da det hadde et eget styre. Departementet tok ikke kontroll over prosessen slik som den hierarkiske varianten forventet, og mye tyder på at kulturperspektivets forventning om at fortidens handlinger og oppfatninger preget nåtidens handlinger og oppfatninger eksisterte. Grunnen til at man valgte å opprette nettopp et organ som Læringscenteret baserte seg nok i stor grad på at man ikke enda var klar for å opprette et direktorat. Som forhandlingsvarianten forventet så eksisterte det innenfor utdanningssektoren aktører med ulike interesser, noe som hadde vanskeliggjort en slik konstruksjon. Spesielt motstanden fra Stortinget har vært sterk og er nok en faktor til at man ikke opprettet et slikt organ i første fase. Dermed opprettet man et organ som i realiteten var et direktorat, men som var «innpakket» i en annen organisering. Her ser man samtidig trekk fra forhandlinger, hvor både Stortinget og til en viss grad fagmiljøet fikk gjennom noen av sine interesser. En form for kompromiss mellom Stortinget og departementet forekom nok da begge parter til en viss grad kunne se seg fornøyde med det nye organet. Dette siden man fikk satt ut noen oppgaver, men

samtidig ikke fikk et organ som ble assosiert med statlig myndighetsutøvelse. Samtidig fikk fagmiljøet et organ som ivaretok faglige hensyn.

Det viste seg likevel i etterkant at Læringssenteret ikke var en hensiktsmessig organisering. Det var fortsatt nødvendig å sette ut flere oppgaver og det mest rasjonelle i dette tilfellet var å opprette et direktorat. Her var både MRS og det nye kvalitetsvurderingssystemet med å presse frem en slik organisering. Departementet tok dermed kontroll og arbeidet målrettet for å opprette et slikt organ, noen den hierarkiske varianten forventet. Her spilte samtidig Kristin Clemet sin inntreden som statsråd en liten rolle. Hun kan til en viss grad ses på som en politisk entreprenør, som muliggjorde departementets ønske. Selv om det ikke var hun som opprettet direktoratet, så hun likevel nytten av å ha et slikt organ.

Proessen i forkant av Utdanningsdirektoratets opprettelse var i stor grad bedre gjennomført. Man tok lærdom av den dårlige prosessen i forkant av etableringen av Læringssenteret og et grundig arbeid ble i større grad gjort. Dette selv om analysen viste at man kan diskutere hvilke intensjoner som lå bak. Var det for å skape legitimitet, innfri kulturelle normer eller få en bedre informasjonstilgang.

Bakgrunnen for begge opprettelsene var i stor grad i tråd med den hierarkiske varianten, hvor man ønsket å gjøre utdanningsadministrasjonen til et bedre politisk redskap. Samtidig hadde både Læringssenteret og Utdanningsdirektoratet noe mytepreg over seg, da de til en viss grad kan ses i sammenheng med fristillingen som fikk sitt inntog i norsk sentralforvaltning med reformbølgen NPM. I begge tilfellene ønsket man å sette ut oppgaver på avstand fra departementet. Likevel bar ikke de organisatoriske løsningene som ble valgt veldig preg av å være inspirert av «moter» i omgivelsene. Dette selv om flere lignende organisasjonsfelt opprettet direktorat på 2000-tallet, selv om dette bildet ikke er entydig.

Som man ser kan både det instrumentelle perspektivet og en institusjonell tilnærming være med å forklare hva som kjennetegnet prosessen som ledet frem til opprettelsen av Utdanningsdirektoratet.

7.2 Studiens to deler sett i sammenheng

Det jeg ønsket med første del av studien var å skape et bilde av utdanningssektorens virkemåte og særtrekk. Samtidig ga gjennomgangen et innblikk i hvordan den generelle utviklingen hadde vært med tanke på de horisontale- og vertikale endringsdimensjonene. Her kan man spørre seg om hvor de endringene som skjedde i grunnopplæringen i perioden 1993-2004 plasserer seg?

Opprettelsen av både Læringscenteret og Utdanningsdirektoratet kan ses i sammenheng med endringsdimensjonene horisontal de-spesialisering og vertikal spesialisering. Dette var i tråd med hvordan den generelle utviklingen i utdanningsadministrasjonen foregikk på denne tiden.

I første del kom det frem at en organisering omkring råd var et særtrekk for utdanningsadministrasjonen. Bakgrunnen for dette omhandlet i stor grad at man ønsket faglighet, men samtidig ikke et fast embetsverk. Omorganiseringen omkring de tradisjonelle rådene på 1990-tallet skjedde i hele utdanningssektoren og var ikke noe særegent for grunnsopplæringen. For blant annet universitet- og høyskolesektoren skjedde det samme, da flere av rådene ble sammenslått til Norgesnettrådet i 1998. Det som likevel skilte disse to ansvarsområdene var at man ikke opprettet et organ som Utdanningsdirektoratet for universitet- og høyskolesektoren. Isteden opprettet man i 2003 NOKUT, et faglig uavhengig forvaltningsorgan underlagt departementet, men med eget styre (NOKUT, udatert). Ut fra empirien så man at en slik organisering også var oppe til forslag for grunnsopplæringen, men dette ble likevel ikke en realitet her. Her kan man stille spørsmål med hvorfor man valgte å opprette ulike organ på disse to ansvarsområdene.

7.3 Utdanningsdirektoratet i etterkant

Til slutt vil jeg, uten å gå inn i detaljer, gi noen avsluttende ord om hvilken rolle Utdanningsdirektoratet har spilt i etterkant av opprettelsen og om man kan snakke om en vellykket organisering. Ut fra empirien kom det frem at målet med å opprette Utdanningsdirektoratet i stor grad baserte seg på ønsket om å avlaste departementet slik at det bedre kunne være et sekretariat for politisk ledelse og hvor man samtidig fikk et organ som kunne være med å gjøre styringslinjene mellom de ulike leddene i utdanningsadministrasjonen mer entydig. I tillegg ville man ha et organ som kunne inneha den faglig kompetanse og være en bidragsyter til kvalitetsutviklingen i grunnsopplæringen. Men er dette blitt en realitet i etterkant? Har intensjonene med Utdanningsdirektoratet blitt innfridd? Dette er et omfattende og komplekst spørsmål som det ikke vil være mulig å svare inngående på her. Likevel kan det være spennende å trekke frem noen erfaringer som er blitt gjort i etterkant.

Man sto ovenfor noen utfordringer rett i etterkant av opprettelsen, noe som ikke er uvanlig. Spesielt gjaldt dette hvordan rollefordelingen og samarbeidet skulle være mellom departementet og direktoratet, samtidig som Utdanningsdirektoratet ikke hadde klart å utnytte

sin faglige rolle i politikutformingene. På bakgrunn av dette nedsatte man i 2006 et utvalg for å se på disse utfordringene (Difi 2008: 14, s. 19). Selv med noen startvansker mente flere av informantene jeg intervjuet at opprettelsen stort sett hadde vært vellykket og at det i dag er utenkelig å ikke ha et direktorat for grunnopplæringen. Rollen som kilde for kunnskap og ressurser for sektoren har blant annet blitt vektlagt, hvor det har kommet frem at spesielt den juridiske kompetansen, samt den kjennskapen til læreplaner og eksamen, som Utdanningsdirektoratet innehar, er etterspurt (Difi 2008: 14, s. 18). Dette er i tråd med de ønsker som ledelsen hadde for det nye organet, da man ønsket en kunnskapskilde for sektoren. Likevel gir ikke dette et klart svar på om opprettelsen har gått etter planen, og dette kan derfor være interessant for videre studie.

Litteraturliste

Aasen, Petter. (1999). Det sosialdemokratiske prosjektet. I Alfred Oftedal Telhaug & Petter Aasen (Red.), *Både- og 90-tallets utdanningsreformer i historisk perspektiv*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.

Aberbach, Joel D., & Christensen, Tom. (2014). Why Reforms So Often Disappoint. *The American Review of Public Administration*, (44), 3-16.

<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=1007&idissue=69&newlang=english>

Allison, Graham T. (1969). Conceptual Models and "the Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.

Bergesen, Helge Ole. (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom. (1994). Utviklingen av direktoratene - aktører, tenkning og organisasjonsformer. I Tom Christensen & Morten Egeberg (Red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.

Christensen, Tom. (2008). *En felles etat - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelsen av ny arbeids- og velferdsforvaltning* Vol. 5. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier Hentet fra http://cms.uni.no/media/manual_upload/223_Rapport_0508.pdf

Christensen, Tom. (2015). A new opera house: combining entrepreneurship, garbage can features and windows of opportunity. *International Review of Administrative Sciences*. <http://ras.sagepub.com/content/early/2015/03/13/0020852314558036.abstract>

Christensen, Tom, & Egeberg, Morten. (1994). Sentraladministrasjonen - en oversikt over trekk ved departement og direktorat. I Tom Christensen & Morten Egeberg (Red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Læg Reid, Per, & Roness, Paul G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom & Læg Reid, Per. (2001). New Public Management I Norsk statsforvaltning. I Tranøys, B.S. & Ø. Østerud (Red), *Den Fragmenterte Staten. Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Christensen, Tom, & Læg Reid, Per. (2002). *Reformen og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. , & Røvik, Kjell Arne. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Difi 2008: 14. (2008). *Direktoratets faglige rolle. En rolle under økende press?* Hentet fra <http://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2008-14-direktoratets-faglige-rolle.pdf>

Egeberg, Morten. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.

Fimreite, Anne Lise, & Læg Reid, Per. (2004). Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. *Notat skrevet på oppdrag av lokaldemokratikommisjonen* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2004/0271/ddd/pdfv/239167-lokaldemokratikommisjonen_fimreite_laegreid.pdf

Forslag fra prosjektgruppe 9. februar 2000. (2000). *Ny skole- og opplæringsavdeling i KUF. Organisering, oppgavefordeling, årsverkbehov*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Forslag fra prosjektgruppe 11. februar 2000. (2000). *Vurdering av enkelte forslag til organisatoriske endringer i KUF*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Gerring, John. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Gjennomføringsprosjektet. (10.07.2003). *Prosjektmandat*.

Gjertsen, Hans J, Dyrstad, Terje, Ellertsen, Jan, Fisknes, Ole H, Gran, Eivind, Grøttvik, Roar, . . . Tønnesen, Bjørn L. (2001). *Helhet og sammenheng - Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd. (1997). Fristilling og politisering. Om bruken av direktoratsformen og forholdet mellom direktorat og departement i norsk sentralforvaltning etter 1945. *LOs-senteret*, 9712.

Grønlie, Tore, & Flo, Yngve. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Den nye staten? Tiden etter 1980. Bind II*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønmo, Sigmund. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Gulick, Luther. (1937). Notes on the theory of organization. I Luther Gulick & Lyndall Urwick (Red.), *Papers on the science of administration* (s. 1-47). New York: Columbia University. Hentet fra <https://archive.org/stream/paperscience00guli#page/n9/mode/2up>.

Hermansen, Tormod, & Stigen, Inger Marie. (2013). Ble det en bedre organisert stat? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 3, 153-171. https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013_3/NAT_3_2013_4.pdf

Innst. S. nr. 96. (1996-97). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. S. nr. 214. (1998-99). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Innst. S. nr. 260. (2002-2003). *Innstilling fra finanskomiteen og tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppjøret mv.:* Finanskomiteen.

Klausen, Jan Erling. (1994). *Prosess og struktur: Reorganiseringen av den sentrale utdanningsadministrasjonen 1988-93.* (Hovedoppgave), Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.

Kristiansen, Eli. (1996). *Innordning av fagkyndighet. Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen først på nittitallet.* (Hovedoppgave), Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.

Larsen, Per Thorvald. (2002, nr. 4). Ett år med Kristin Clemet, *Lektorbladet. Magasin for fag, skole og utdanning*, s. 2. Lastet ned fra http://www.norsklektorlag.no/getfile.php/Filer/Lektorbladet%20%28filmappe%29/lektorbladet_no4.pdf

Larsen, Per Thorvald. (2004, nr. 6). Clemet fester grepet?, *Lektorbladet. Magasin for fag, skole og utdanning*, s. 2. Lastet ned fra http://www.norsklektorlag.no/getfile.php/Filer/Lektorbladet%20%28filmappe%29/Lektorbladet6_04.pdf

Lauvdal, Torunn. (1993). *Pedagogikk, politikk og byråkrati: om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969-1991.* (Doktorgradsavhandling), Universitetet i Trondheim, Trondheim. Lastet ned fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/fd22a1f049b0da00ae1483ba4cd6234e.nbdigital?lang=no#229>

Læg Reid, Per & Roness, Paul G. (2008). Nyinstitusjonalisme, aktører og autonomi innafor statsvitenskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 24(01-02), 135-144. Hentet fra http://www.idunn.no/nst/2008/01-02/nyinstitusjonalisme_aktorer_og_autonomi_innafor_statsvitenskap

Læg Reid, Per, Rolland, Vidar W., Roness, Paul G., & Ågotnes, John-Erik. (2003). The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003. *Bergen: Rokkan Centre, Working Paper 21 - 2003*.

Læg Reid, Per, Roness, Paul G., & Rolland, Vidar (2013). Agencification and Corporatization in Norway 1947-2011. *International Journal of Public Administration*, 36(9), 659-672. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2013.791311>

Læringssenteret. (14. februar 2002). *Helhet og sammenheng. Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen - Høring*.

Moe-utvalget. (1997). *Nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen*. Trondheim: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Mogalakwe, Monageng. (2009). The Documentary Research Method - Using Documentary Sources in Social Research. *Eastern Africa Social Science Research Review*, 25(1), 43-58. http://muse.jhu.edu/journals/eastern_africa_social_science_research_review/v025/25.1.mogalakwe.pdf

Nasjonalt Læremiddelsenter. (Februar 1998). *Innstilling om nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen*.

Nikolaisen, Roy. (1989). Reorganiseringen av den sentrale fiskeridministrasjonen 1945-1947. En case-studie. I Morten Egeberg (Red.), *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap* (s. 207-224). Otta: Tano A.S.

NOKUT (udatert). *Organisering*. Hentet 11.05.2015 fra <http://www.nokut.no/no/Om-NOKUT/Organisering/>

Norsk Lærerlag. (Februar 1998). *Norsk Lærerlags kommentarer til innstillingen om Nasjonalt vurderingssystem*.

NOU 1989: 5. (1989). *En bedre organisert stat* . Hentet fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/edab2ad25f2f1811af772656268a3097.nbdigital?lang=no#0>

NOU 2002: 10. (2002). *Førsteklasses fra første klasse - Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

NSD-Forvaltningsdatabase. (udatert a). *Om Forvaltningsdatabasen*. Lastet ned 06.05.15, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/dokumentasjon/om.html>

NSD-Forvaltningsdatabasen. (udatert b). *Organisering av statens virksomhet*. Lastet ned 27.03.2015, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/dokumentasjon/enheter.html>

Oppsummering av høringsuttalelsene. (april 1998). *Nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen. Forslag fra utvalg oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*.

Redegjørelse for Stortinget. (24. januar 2002). *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget 24.01.02. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/aad/pla/2001/0001/ddd/pdfv/147581-85128408_aad.pdf

Repstad, Pål. (1998). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Riksarkivaren. (2013). Råd for undervisning. Bruk av sakkyndige råd i den sentrale undervisningssektoren 1945-ca. 2010 *Rapporter og retningslinjer* (Vol. 24). Oslo: Riksarkivaren.

Ringdal, Kristen. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Rolland, Vidar W., & Roness, Paul G. (2009a). *Mapping Organizational Change in the State: Challenges and Classifications*. Paper presentert ved International Workshop on "Mapping State Administrations: Towards a Common European Agenda", Dublin 20 mars 2009.

Rolland, Vidar W., & Roness, Paul G. (2009b). *Mapping Organizational Units in the State: Challenges and Classifications*. Paper presentert ved COST-CRIPO, Brussels 20-21 April.

Rolland, Vidar W., & Roness, Paul G. (2012). Foundings and Terminations: Organizational Change in the Norwegian State Administration 1947-2011. *International Journal of Public Administration*, 35(12), 783-794. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2012.715562>

Roness, Paul G. (1994). Struktur og handling ved organisasjonsendringar. *LOS-senter Notat*, 9437.

Rowan, Brian, & Meyer, John W. (1991). Ch. 2: Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I Walter Powell & Paul DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.

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

Røvik, Kjell Arne, & Christensen, Tom. (1999). Ch. 8: The Ambiguity of Appropriateness. I Per Lægreid & Morten Egeberg (Red.), *Organizing Political Institutions. Essays for John P. Olsen*: Scandinavian University Press.

Scott, W. Richard. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Thousand Oaks: Sage.

Scott, W. Richard, & Davis, Gerald F. . (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education.

Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior*. New York: Simon & Schuster.

Skinningrud, Tone. (2014, nr. 4). Struktur og prosess i norsk utdanning på 1990- og 2000-tallet. Et makrososiologisk perspektiv, *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*. Lastet ned fra <https://www.idunn.no/npt/2014/04>

Sorkmo, Jørgen. (2010). Statped. Siste epoke i mer enn 100 års statlig spesialpedagogikk. En faktaframstilling.

http://www.statped.no/Global/5_Om_Statped/Statpeds_historie/Stateds%20historie.pdf

St.meld. nr. 28. (1998-99). *Mot rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den videregående opplæringa*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 47. (1995-96). *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1. (2003-04). *Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

St.prp. nr. 38. (1999-00). *Opprettelse av Nasjonalt senter for læring og utvikling*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.prp. nr. 65. (2002-03). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Finansdepartementet.

Statlig spesialpedagogisk støttesystem sekretariatet. (12. februar 2000). *Helhet og sammenheng. Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen - høring*.

Statskonsult 1989:4. (1989). *Områdegjennomgang av den statlige undervisningsadministrasjonen*. Oslo: Statskonsult.

Statskonsult 1997: 8. (1997). *Statlige tilknytningsformer - endringer og egnethet*. Hentet fra <http://www.difi.no/sites/difino/files/n1997-8.pdf>

Statskonsult 2000: 4. (2000). *Framtidens departement. Departementenes muligheter og utfordringer*. Hentet fra <http://www.difi.no/sites/difino/files/n2000-04.pdf>

Statskonsult. (August 2001). *En kartlegging av KUFs styring av utdanningssektoren*. Statskonsult.

Stortingsmøte. (14. april 2000a). *Sak nr. 5, Marit Tingelstad (Sp)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1999-2000/000414/5/#a5>

Stortingsmøte. (14. april 2000b). *Sak nr. 5, Rolf Reikvam (SV)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1999-2000/000414/5/#a6>

Stortingsmøte. (19. mars 2003). *Spørsmål 19, Asmund Kristoffersen (A)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/nb/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referat/Stortinget/2002-2003/030319/ordinarsporretime/19/>

Telhaug, Alfred Oftedal. (1997). *Utdanningsreformene: oversikt og analyse*. Oslo: Didakta Norsk Forlag.

Tufte, Per Arne. (2011). Kvantitativ metode. I Katrine Fangen & Ann-Mari Sellerberg (Red.), *Mange ulike metoder* (s. 71-99). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Utdanningsforbundet. (18. januar 2002). *Høringsuttalelse - Helhet og sammenheng. Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen*.