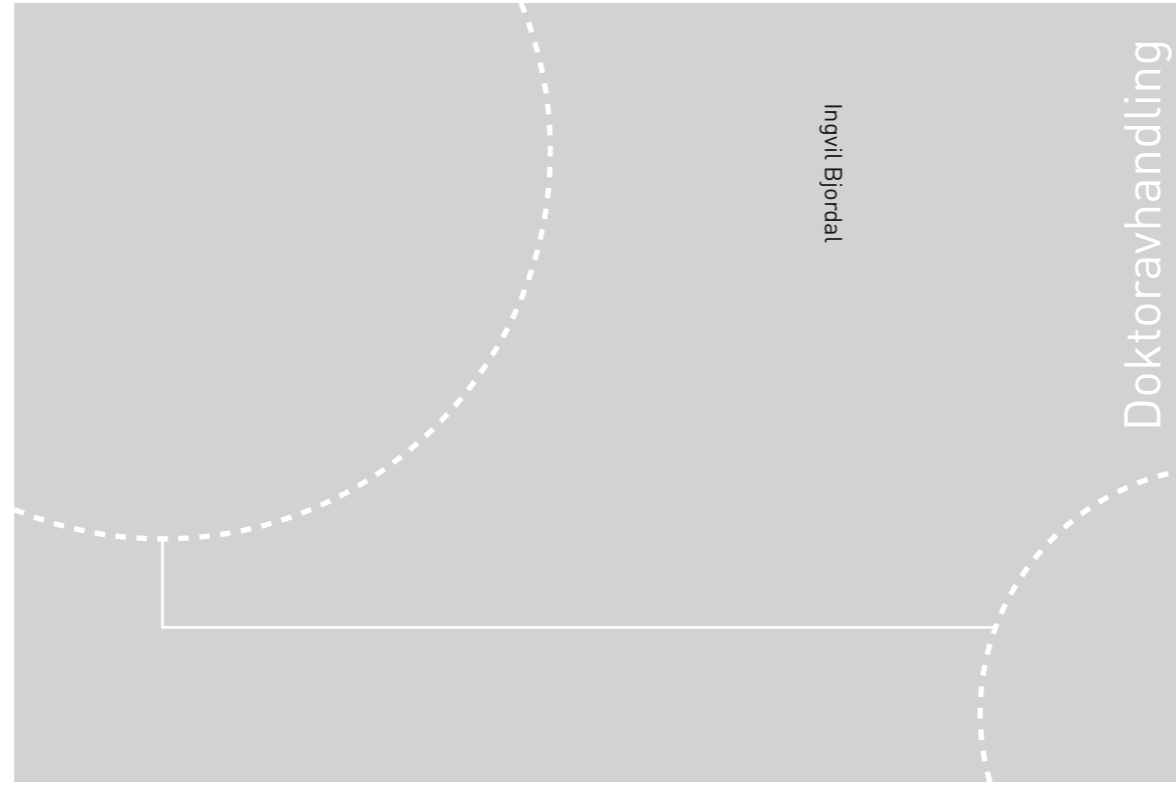


ISBN 978-82-326-1992-4 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-1993-1 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181



Doktoravhandling ved NTNU, 2016:327

Ingvil Bjordal

Markedsretting i en urban norsk skolekontekst

- Et sosialt rettferdighetsperspektiv

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Avhandling for graden
philosophiae doctor
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for pedagogikk og livslang læring

Doktoravhandling ved NTNU, 2016:327

 NTNU

 **NTNU**
Kunnskap for en bedre verden

 **NTNU**
Kunnskap for en bedre verden

Ingvil Bjordal

Markedsretting i en urban norsk skolekontekst

- Et sosialt rettferdighetsperspektiv

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, november 2016

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for pedagogikk og livslang læring

NTNU

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Avhandling for graden philosophiae doctor

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for pedagogikk og livslang læring

© Ingvil Bjordal

ISBN 978-82-326-1992-4 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-1993-1 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181

Doktoravhandlinger ved NTNU, 2016:327

Trykket av NTNU Grafisk senter

Førord

Utgangspunktet for dette prosjektet har vært en nysgjerrighet for hvordan markedsretting i utdanning kommer til uttrykk og gjør seg gjeldende i lokale skolekontekster. Bakgrunnen for denne interessen er relatert til egne erfaringer fra arbeid som lærer i den konteksten jeg her studerer. Når jeg har fått mulighet til å fordype meg i disse problemstillingene i en teoretisk og politisk sammenheng, er det flere som har bidratt til og gjort det mulig.

Først og fremst takk til Pedagogisk institutt ved NTNU som har vært min hovedarbeidsplass i stipendiatperioden. Tida ved instituttet har vært fin på mange måter. Jeg har vært omgitt av gode kollegaer, fått god arbeidsro og de beste arbeidsbetingelser, ikke minst med god administrativ støtte. Jeg er spesielt takknemlig for den støtten jeg fikk i forbindelse med mitt forskningsopphold ved Kings College, London, høsten 2013.

Takk til mine veiledere. Marit Honerød Hoveid, som fulgte meg opp og utfordret meg i de første årene av prosjektet. Takk til Kristin Skinstad van der Kooij som har vært der hele veien, og som med sin varme, kunnskap og engasjement har vært en viktig støttespiller. Og sist, men ikke minst, takk til min hovedveileder Cecilie Rønning Haugen som kom inn da prosjektet var i gang, og som har vært viktig for dets videre utvikling. Din klokskap hva gjelder veiledning, ditt skarpe analytiske blikk og ditt engasjement har vært og er til stor inspirasjon. Takk for gode samtaler og for at du har vist tro på prosjektet.

Stor takk også til professor Sharon Gewirtz og professor Meg Maguire som tok imot meg og veiledet meg under mitt opphold i London.

En stor takk til rektorene som har deltatt i studien, og som har latt meg få innsyn i deler av skolevirksomheten fra et lederperspektiv. Takk for måten dere har tatt meg imot på, og for at dere har delt erfaringer og tanker om styring av skole med meg. Innsyn i deres hverdag og i de problemstillingene dere må håndtere, gjør at min respekt for dere og den jobben dere gjør har vokst. Uten deres deltakelse hadde ikke denne avhandlingen blitt til.

Deltakelse i den Nasjonale forskerskolen for lærerutdanning (NAFOL) har gitt meg et nettverk med gode kollegaer i lærerutdanning over hele Norge. NAFOL-samlingene har vært gode både faglige og sosiale avbrekk i stipendiatperioden. NAFOL har bidratt med både økonomiske tilskudd i forbindelse med utenlandsoppholdet, og med faglig oppfølging

gjennom administrering av prosess-seminar. Begge deler har vært viktig for framdriften i prosjektet.

Jeg har underveis hatt to eksterne lesere på prosjektet, hvis begge med sine ulike perspektiv og lange erfaring har bidratt med veiledning som har vært viktig for tekstens utvikling i ulike faser. Anne-Lise Arnesen var midtveisleter for meg på prosess-seminaret, og Thorolf Krüger var leser for meg ved sluttseminaret. Takk til dere begge to for konstruktive og nyttige tilbakemeldinger, og for måten dere har tatt imot og jobbet med de uferdige tekstutkastene. Takk også til min gode kollega Nora Sitter som har lest og kommet med gode tips for å gjøre teksten mer lesbar når det nærmet seg ferdigstilling.

Takk til alle mine gode kollegaer og venner. En særlig takk til Marit Uthus, Elin Moen, Mariann Dosest, Tuva Schanke, Irene Haslund, Fride Røe Flobakk, Anne Torhild Klomsten, Ellen Saur, Daniel Schofield og Odin Fauskevåg. De mange kaffepausene og samtalene med dere i årene som stipendiat ved instituttet, har gjort det artig og godt å gå på jobb. Kjære Carla Chinga-Ramirez og Kristin Eide, mine kritiske samtalepartnere og gode venner. Takk for turer, diskusjoner, vinkvelder og støtte underveis. Det sosiale og faglige fellesskapet med dere har vært og er veldig viktig for meg. Kjære Einar Sundsdal og Maria Øksnes, fint å ha dere i nærheten både hjemme og på jobb. Ikke minst takk for lån av skrivekontor i innspurten. Å bli kjent med dere alle har vært en gevinst i seg selv.

Så mine nærmeste. Kjæreste Tarje. Takk for at du har oppmuntret og støttet fra oppstart til levering. Det betyr alt. Kjæreste Helle og Tora. Takk for tålmodigheten når arbeidet har vært på det mest intense, og for at dere har motivert meg til å bli ferdig. Dere er de fineste og viktigste som finnes, alltid.

Trondheim, mai, 2016

Ingvil Bjordal

Sammendrag

Tema for denne avhandlingen er hvordan markedsretting i utdanning kan forstås i et sosialt rettferdighetsperspektiv, og i lys av skolen som sosialt integrerende samfunnsinstitusjon. Denne tematikken er relatert til en samfunnsmessig utvikling der markedsstyringsprinsipper introduseres innenfor offentlige utdanning, og hvor sosialdemokratiske prinsipper og idealer utfordres. I denne studien ser jeg på konsekvensene av denne utdanningspolitiske utviklingen på mikronivå, i grunnskoler i Oslo. Oslo har over flere år hatt en borgerlig «byregjering», og siden begynnelsen av 1990-tallet har kommunen gått langt med hensyn til å introdusere politiske virkemidler som stimulerer til konkurranse mellom skoler, og til at foreldre skal kunne orientere seg som kunder innenfor et skolemarked. Dette har kommet til uttrykk gjennom innføring av «fritt skolevalg», offentliggjøring av resultater, stykkprisfinansiering og balansert målstyring. Når jeg har studert konsekvensene av disse politiske virkemidlene, betyr dette at jeg har studert hvordan de realiseres og erfares lokalt, i Oslo og av rektorer. Med utgangspunkt i Ball, Maguire og Brauns (2012) teori om hva som er av betydning for hvordan skoler «gjør politikk», og Frasers (1997, 2003, 2009) teori om sosial rettferdighet, har jeg studert tre aspekter med betydning for lokal politikktutforming: *Diskurs, materialitet, og tolkning og oversettelse*. Med utgangspunkt i disse aspektene har jeg studert hvilke rettferdighetsperspektiv som ligger til grunn for markedsretting i Oslo-skolen. Jeg har studert hvordan politiske virkemidler, som kan forstås som et uttrykk for intern markedsretting, materialiseres i lokale kontekster. Og jeg har studert hva som karakteriserer skolelederens oversettelse av politikk i lokale kontekster.

Analysen av rettferdighetsperspektiv i politiske dokument viser at intern markedsretting i hovedsak begrunnes ut fra hensyn om demokratisk deltagelse og institusjonell autonomi. Dette er forhold som kan knyttes til et politisk rettferdighetsbegrep. Analysen viser også at de utdanningspolitiske myndighetene i Oslo både prioriterer og har klare strategier for sosial utjevning gjennom skole. Karakteristisk for denne strategien er imidlertid at den i hovedsak er definert ut fra et sosioøkonomisk urettferdighetsperspektiv, at den eksplisitt relateres til skolens evne til å utjevne prestasjonsforskjeller og at den i liten grad refererer til sosial mobilitet som et spørsmål om sosial anerkjennelse eller kulturelle og institusjonelle mønstre for kommunikasjon og samhandling. Dette kommer til uttrykk gjennom beskrivelser av at sosial mobilitet er betinget av skolens evne til å redusere betydningen av sosioøkonomisk

bakgrunn for skoleprestasjoner. Og gjennom et tydelig fravær av referanser til hvordan elevenes situasjon i skolen kan forstås fra et kulturelt rettferdighetsperspektiv.

Analysen av hvordan politiske virkemidler materialiseres i lokale kontekster viser at mens noen skoler, på flere områder, opplever at denne konteksten gir dem fordeler med tanke på elevrekruttering og økonomisk stabilitet, er det andre som kommer mer ufordelaktig ut og som beskriver det motsatte. Disse forskjellige erfaringene beskrives å bidra til en polarisering mellom skoler langs etniske og sosiale skillelinjer, noe som både påvirker skolenes økonomiske situasjon og deres omdømme og «verdi» på det lokale skolemarkedet.

Analysen av hva som karakteriserer skolelederes oversettelse av politikk i lokale kontekster viser at selv om rektorene formelt sett har et handlingsrom, så er det innenfor denne styringskonteksten flere forhold som disiplinerer rektorene på en måte som bidrar til en ensrettet og dekontekstualisert lokal praksis. Fra et rettferdighetsperspektiv kan de disiplinerende mekanismene synes å påvirke dialogen mellom ulike nivå i utdanningssystemet på en måte som svekker demokratisk deltagelse og representasjon. Dette særlig med hensyn til det rektorene beskriver som begrensede muligheter for å kommunisere om hvordan elevenes sosiale og kulturelle bakgrunner gjør seg gjeldende i utdanningssammenheng.

Oppsummert viser studien at rektorene, innenfor den konteksten som her studeres, er forventet å kompensere for forskjeller langs sosiale og etniske skillelinjer, innenfor et system som bidrar til å forsterke de samme forskjellene, og der mulighetene for å kommunisere om lokale utfordringer er begrenset av en politisk definert situasjonsforståelse. Med bakgrunn i en utdanningspolitisk forskningstilnærming, der politikk forstås som både intensjon og praksis, argumenterer jeg for at disse utilsiktede konsekvensene må forstås som en del av den politikk som føres. Dette, konkluderer jeg med, er en nødvendig forutsetning for en reel politisk og offentlig debatt om hvorvidt samtidige utdanningspolitiske prioriteringer bidrar til å redusere skolens potensiale som sosialt integrerende samfunnsinstitusjon.

Abstract

The topic of the dissertation is marketization in education in light of social justice and the school as a socially integrating institution. This is related to recent developments where market-oriented policies have been introduced in public education, challenging social-democratic principles and ideals. In this study, I examine the consequences of this development on the micro-level in primary and lower secondary schools in the Oslo area. For many years, Oslo had a conservative city council, and since the early 1990s the local authority has gone to great lengths to introduce political initiatives that incite competition between schools and stimulate parents to navigate their choice of schools in the same way consumers act in a market. This has become evident through the introduction of various initiatives, such as parental choice, publication of test results, per-capita funding and performance management. I have studied how these initiatives are realized and experienced on the local level by school leaders in Oslo. Taking as my point of departure Ball, Maguire and Braun's (2012) theory of policy enactment, and Fraser's (1997, 2003, 2009) theory of social justice, I have studied three constituent aspects of policy work: *The material, the interpretive, and the discursive*. Bearing these aspects in mind, I have studied which perspectives of justice serve as the foundation for internal marketization in Oslo. I have studied how policy initiatives that can be understood as an expression of internal marketization materialize in local contexts, and I have studied what characterizes school leaders' interpretation and translation of policies in local contexts.

The analysis of perspectives of justice in political documents shows that internal marketization is justified by emphasizing that it takes democratic participation and institutional autonomy into consideration. This can be described as a political concept of social justice. The analysis also shows that the education policy authorities in Oslo have clear strategies to promote social mobility through school. This strategy is characterized by the fact that it is largely defined according to a socio-economic concept of injustice, that it explicitly relates to the school's ability to close the performance gap between students with different social backgrounds and that there are few references to justice as a matter of social recognition or cultural and institutional patterns of interaction. This is expressed through descriptions of social mobility as conditioned by the school's ability to reduce the importance of socio-economic background on educational achievement, and through the absence of

references to how the situation of students in school can be understood from a cultural perspective of justice.

The analysis of how policy measures materialize locally reveals that while some schools experience that this context gives them advantages when it comes to recruitment of pupils and economic stability, others describe the opposite effect. These different experiences contribute to a polarization between schools along ethnic and social lines of division which affect the schools' economic situation, their reputation and "value" in the local school market.

The analysis of school leaders' interpretation and translation of policy in local contexts shows that even though they have institutional and professional autonomy, formally, there are several conditions within this management context which discipline school leaders in a way that contributes to a conformist and decontextualized local practice. From a justice perspective, these discipline mechanisms seem to affect the dialogue between various levels in the educational system in a manner that undermines democratic participation and representation, particularly with respect to what school leaders describe as limited possibilities to communicate about challenges linked to how pupils' social and cultural backgrounds are relevant in the education context.

All in all, the study shows that in this context school leaders are expected to compensate for differences along social and ethnic dividing lines in a system that contributes to reinforcing the same inequities, and where the possibilities for communicating about local challenges are limited by a politically defined understanding of the situation. Grounded in a critical policy research approach, where policies are understood as both intention and practice, I argue that these unintended consequences must be understood as a part of the current political climate. This, I conclude, is a necessary prerequisite for an authentic political and public debate on whether or not concurring priorities in educational politics contribute to undermining the school's potential as a socially integrating institution.

Innhold

Del 1 Innledning.....	1
1 Bakgrunn og tematikk – markedsretting og sosial rettferdighet	1
1.1 Problemstilling og tilnærming	3
1.2 Oppbygging av avhandlingen.....	5
2 Markedsstyring av utdanning	9
2.1 Markedsstyringens ideologiske forankring	9
2.2 Markedsretting <i>i</i> og <i>av</i> utdanning.....	12
2.3 Markedsretting <i>i</i> og <i>av</i> utdanning på nasjonalt nivå.....	15
2.4 Oslo-skolen en markedsrettet utdanningskontekst	20
2.5 Forskning på markedsretting	30
Del 2 Metodologisk og teoretisk tilnærming	37
3 En kritisk utdanningspolitisk forskningstilnærming	37
3.1 Policy enactment	43
3.2 Oppsummering	50
4 Et sosialt rettferdighetsperspektiv	51
4.1 Rettferdighet – et flertydig begrep i endring	51
4.2 Et integrert og flerdimensjonalt rettferdighetsperspektiv	52
4.3 Rettferdighet som omfordeling, anerkjennelse og representasjon.....	53
4.4 Analytiske muligheter ved anvendelse av et flerdimensjonalt perspektiv.....	61
4.4.1 «Perspectival dualism»	61
4.4.2 Rettferdighetsdilemma og konflikt.....	61
4.5 Deltakelse på like vilkår som rettferdighetsstandard.....	62
4.6 Kritikk av Frasers tilnærming.....	66
4.7 Oppsummering	68
4.8 Refleksjon om kombinasjon av teorier.....	68
5 Forskningsdesign og empirisk materiale.....	71
5.1 Kasusstudiedesign	71
5.2 Avgrensning av kasus og valg av studieobjekt.....	73
5.3 Valg av metoder	75
5.4 Dokumentanalyse	76
5.4.1 Formål	76
5.4.2 Kilder.....	77
5.4.3 Framgangsmåte	79
5.5 Intervju	81

5.5.1	Rektorer som forskningsdeltagere.....	81
5.5.2	Utvalg og rekruttering av rektorer.....	83
5.5.3	Analyse.....	86
5.5.4	Bruk av sitater i framstillingen av datamaterialet.....	89
5.6	Etiske overveielser.....	90
5.6.1	Kritisk forskning av styringskontekst med rektorer som forskningsdeltagere.....	90
5.6.2	Å studere en kjent skolekontekst.....	93
5.7	Pålitelighet, gyldighet og begrensninger.....	94
	Del 3 Empiri og analyse.....	99
	6 Diskurs – rettferdighetsperspektiv i utdanningspolitiske dokument.....	99
6.1	Urettferdighetsbegrep.....	100
6.2	Begrep om sosial differensiering.....	105
6.3	Betingelser for deltakelse.....	109
6.4	Virkemidler for å bekjempe urettferdighet.....	114
6.5	Oppsummerende kommentar.....	122
	7 Materialisering av intern markedsretting i lokale skolekontekster.....	129
7.1	Beskrivelse av ulike skolekontekster.....	129
7.2	Analytiske skolekategorier.....	131
7.3	Privilegerte skoler.....	134
7.3.1	Situert kontekst.....	134
7.3.2	Materiell kontekst.....	139
7.3.3	Ekstern kontekst.....	141
7.3.4	Oppsummering.....	144
7.4	Marginaliserte skoler.....	145
7.4.1	Situert kontekst.....	145
7.4.2	Materiell kontekst.....	155
7.4.3	Ekstern kontekst.....	158
7.4.4	Oppsummering.....	161
7.5	Semi-privilegerte skoler.....	162
7.5.1	Situert kontekst.....	162
7.5.2	Materiell og ekstern kontekst.....	165
7.5.3	Oppsummering.....	166
7.6	Oppsummering av analyse av hvordan markedsretting materialiseres.....	166
7.7	Diskusjon av materialitet i lys av Fraser.....	171
	8 Dekoding og rekoding av sosialt rettferdighetsmandat i lokale skolekontekster.....	175
8.2	Analyse av dekodning.....	177

8.2.1 Høye forventninger.....	178
8.2.2 Å kompensere for betydningen av elevenes hjemmebakgrunn	182
8.2.3 Resultater som indikator på skolens evne til å virke kompenserende	186
8.2.7 Oppsummering av dekodning.....	189
8.3 Analyse av rekoding	189
8.3.1 Innsnevring av læreplanen.....	190
8.3.2 Nedprioritering av fagområder og undervisning som ikke har effekt	192
8.3.3 Standardisering	197
8.3.4 Lære kodene - øve på prøvene.....	201
8.4 Fra heterogenitet til homogenitet.....	202
8.5 Disiplinerende mekanismer	203
8.6 Dialog mellom ulike nivå og demokratisk deltakelse	207
Del 4 Sosialt rettferdig utdanning innenfor en markedsrettet utdanningskontekst – oppsummering og drøfting	211
9 Oppsummering av de tre analysekapitlene	213
10 Lokale utfordringer eller globale tendenser?	217
10.1 Valgfrihet langs etniske og sosiale skillelinjer	217
10.2 Kamp om og seleksjon av elever	219
10.3 Underkommunisering av problemstillinger knyttet til hvordan elevenes sosiale, kulturelle og etniske bakgrunn er av betydning i skolesammenheng	220
10.4 Desentralisering med innskrenket handlingsrom og ensretting.....	221
10.5 Strukturell urettferdighet	223
11 Brudd med sentrale prinsipper for likeverdig og sosialt rettferdig utdanning?	225
11.1 Den sosiale dimensjonen	226
11.2 Ressursdimensjonen	227
11.3 Den kulturelle dimensjonen.....	228
11.4 Ulikhetsdimensjonen	229
11.5 Oppsummering	230
11.6 Avsluttende kommentar	231
Litteraturliste.....	233
Offentlige dokumenter	243
Oversikt over tabeller, figurer og illustrasjoner.....	247
Vedlegg	248

Del 1 Innledning

1 Bakgrunn og tematikk – markedsretting og sosial rettferdighet

Tema og problemstillinger i denne avhandlingen dreier seg om hvordan markedsretting i utdanning kommer til uttrykk og gjør seg gjeldende innenfor en urban norsk skolekontekst, og hvordan vi kan forstå ulike aspekter ved denne utdanningspolitiske konteksten i lys av perspektiver på sosial rettferdighet og skolens rolle som sosialt integrerende.

Bakgrunnen for arbeid med denne tematikken er relatert til en samfunnsmessig utvikling, der nyliberal politikk de siste tre år har fått fotfeste, og hvor sosialdemokratiske verdier og prinsipper for offentlig styring til dels har blitt utfordret (Arnesen & Lundahl, 2006; Telhaug & Mediås, 2003). Karakteristisk for denne utviklingen som, ifølge Karlsen (2006), kan forstås som en del av en global reformbølge, er at den kan knyttes til en målsetning om å modernisere og effektivisere offentlig sektor etter en næringslivsrettet markedslogikk. Mens norsk utdanningspolitikk tradisjonelt har vært preget av en sosialdemokratisk forankring med sterk statlig styring, prioritering av offentlig utdanning, og et sterkt fellesskapsideal med integrering som politisk strategi, har introduksjonen av nyliberale politiske reformer endret grensene for statlig styring, samt premissene og strategiene for å realisere en sosialt inkluderende skole (Telhaug, Mediås, & Aasen, 2006).

Når jeg i dette prosjektet retter oppmerksomheten mot markedsretting av utdanning i lys av perspektiver på sosial rettferdighet, er det med en interesse for hvordan skolens rolle som sosialt integrerende påvirkes innenfor rammene av denne styringskonteksten. Dette henger sammen med at skolen i en norsk utdanningspolitisk kontekst tradisjonelt har vært ansett å spille en sentral rolle med hensyn til å realisere sosial rettferdighet, i betydningen å virke sosialt utjevne og forhindre sosial fragmentering i samfunnet (Telhaug, 1994). Med introduksjonen av markedsstyringsprinsipper i utdanning er det blitt påpekt at skolens mandat har endret karakter, både med hensyn til hvordan sosial rettferdighet defineres, men også de politiske virkemidlene for å realisere dette (Telhaug et al., 2006). I en norsk kontekst finnes det flere studier som inngående beskriver hva som karakteriserer denne endringen i skolens mandat (Aasen, 2007; Arnesen & Lundahl, 2006; Haugen 2010b, 2014; Imsen og Volckmar, 2014, Korsvold og Volckmar, 2004). Felles for studier som kommenterer dette

bruddet med sosialdemokratiske verdier og strategier for styring av skole, er at de bidrar med kunnskap om hvordan nyliberal politikk bidrar til å endre premissene på makronivå, men at de i liten grad berører problemstillinger knyttet til hvordan de samme endringene får betydning på institusjons- og individnivå, i skolen, for rektorer og lærere og elever. Når jeg i denne studien retter oppmerksomheten mot markedsretting i utdanning i et sosialt rettferdighetsperspektiv, er det nettopp med en interesse for hvordan endring av politiske premisser på makronivå påvirker lokale betingelser, som er prosjektets omdreiningspunkt.

Motivasjonen for å studere markedsretting i utdanning er også relatert til at det etter hvert foreligger en omfattende mengde internasjonal forskning, som peker på hvordan sentrale aspekter ved markedsstyring innenfor utdanning, med vektlegging av deregulering, valgfrihet og konkurranse, bidrar til å forsterke mekanismer som øker sosial og etnisk segregering og en svekkelse av demokratiske prosesser i skolen (Bartlett, Frederick, Gulbrandsen, & Murillo, 2002; Gewirtz, 2002; Gewirtz, Ball, & Bowe, 1995; Gillborn & Youdell, 2000; Lipman, 2004; Whitty, 1997). Dette er særlig knyttet til effektene av å introdusere det som innenfor forskningslitteraturen refereres til som markedsmekanismer: Politiske virkemidler som har til hensikt å styrke markedslogikken om tilbud og etterspørsel også innenfor utdanningssektoren (Karlsen, 2006). Studier som sammenfatter forskning om konsekvensene av politiske virkemidler som «fritt skolevalg», finansieringsmodeller der «pengene følger eleven», offentliggjøring av resultater og resultatstyring, viser til at denne type politiske virkemidler bidrar til å forsterke ulikhet mellom ulike grupper i skolen (Musset, 2012; Waslander, Pater, & van der Weide, 2010; Whitty, 1997; Whitty & Power, 2000). Dette til tross for at de utdanningspolitiske begrunnelsene for å introdusere disse styringsmidlene, legitimeres ut fra rettferdighetshensyn om blant annet økt individuell valgfrihet og demokratisk deltagelse (Haugen, 2009; Musset, 2012; Whitty, 1997).

Når jeg retter oppmerksomheten mot hvordan markedsretting i utdanning gjør seg gjeldende lokalt, i en norsk kontekst, har jeg avgrenset studien til Oslo-skolen. Bakgrunnen for dette er at utdanningsmyndighetene i Oslo siden begynnelsen av 1990-tallet, har gått langt med hensyn til å introdusere noen av de politiske virkemidlene for styring av utdanning, som internasjonalt har vist seg å ha uheldige konsekvenser.¹ Når jeg har studert markedsretting innenfor denne konteksten, har jeg både sett på hvilke rettferdighetshensyn som ligger til

¹ Dette gjøres det rede for i punkt 2.4

grunn for introduksjonen av denne type politiske virkemidler, og jeg har intervjuet rektorer om deres erfaringer med hvordan disse styringsmidlene kommer til uttrykk og påvirker betingelser i skolene lokalt. Formålet med denne tilnærmingen har vært å bidra med kunnskap om hvordan markedsstyring av utdanning får lokale uttrykk, men også å synliggjøre hvilke mekanismer som i denne sammenheng gjør seg gjeldende. Som et utdanningspolitisk forskningsprosjekt kan denne studien karakteriseres som en studie *av* heller enn *for* politikk, der målet er å kommentere samtidig politikk fra et kritisk perspektiv (Ozga, 2000).

1.1 Problemstilling og tilnærming

Den overordnede problemstillingen for denne studien er som følger:

Hvordan kan realisering av og erfaringer med markedsretting i en urban norsk skolekontekst forstås i lys av perspektiver på sosial rettferdighet og skolens rolle som sosialt integrerende samfunnsinstitusjon?

Det utdanningspolitiske perspektivet som ligger til grunn for denne studien, er at politikk blir til i den konteksten den skal iverksettes i. Med utgangspunkt i Stephen Ball, Meg Maguire and Anette Braun (2012) sin teori om *policy enactment*, har jeg valgt å belyse tre aspekter som innenfor denne teorien framheves som betydningsfulle for det å «gjøre politikk i praksis», for å omdanne og oversette politikk i lokale kontekster. De tre aspektene er: *Diskurs, materialitet, og fortolkning og oversettelse*. Hensikten med å strukturere avhandlingen etter disse aspektene er ikke ensidig knyttet til å studere hvordan politikk gjøres i praksis, men å belyse hvordan forhold som er av betydning for realisering av politikk lokalt, påvirkes av en markedsrettet styringskontekst. Ved å belyse hvordan de diskursive, materielle og relasjonelle betingelsene påvirkes, er hensikten å bidra til en dypere forståelse for hvordan både tilsiktede, men også utilsiktede konsekvenser muliggjøres innenfor denne styringskonteksten.

For å belyse markedsretting i et sosialt rettferdighetsperspektiv, tar jeg utgangspunkt i den amerikanske politiske filosofen Nancy Fraser og hennes teori om rettferdighet, som en analytisk og fortolkningsmessig referanseramme (Fraser, 1997, 2003, 2009). Hennes teori er omfattende og kompleks i den forstand at den integrerer ulike rettferdighetsparadigmer, noe som gjør det mulig å stille spørsmål til materialet som omfatter både kulturelle, økonomiske og politiske forhold. Bruk av Frasers rettferdighetsteori er primært knyttet til å kunne forstå,

analysere og beskrive *hvordan* skolens rolle som sosialt integrerende, i betydningen å realisere sosial rettferdighet, påvirkes innenfor denne styringskonteksten. Når jeg velger rettferdighetsperspektivet er det, som nevnt innledningsvis, relatert til at skolen i en norsk utdanningspolitisk kontekst har vært ansett som en sentral samfunnsinstitusjon med hensyn til å realisere sosial integrering. Historisk kan denne vurderingen av skolens rolle i samfunnet sees i lys av to epoker. Etableringen av enhetsskolen fra slutten av 1800-tallet, med utviklingen av en felles offentlig folkeskole for alle barn uavhengig av sosial bakgrunn, og utviklingen av en sosialdemokratisk velferdsstat etter andre verdenskrig (Telhaug, 1994; Telhaug et al. 2006). Karakteristisk for begge disse epokene har vært en sterk tro på skolen som et viktig politisk og sosialt redskap for sosial utjevning og for utvikling av et solidarisk samfunn (Telhaug & Mediås, 2003). I denne sammenheng har en skole som muliggjør sosialt samvær mellom barn fra ulike samfunnslag, ressursrammer som sikrer at det ikke oppstår kvalitetsforskjeller mellom skoler, mulighet til å tilegne seg en felles faglig kultur og muligheten til å tilpasse undervisningen lokalt for ulike elevgrupper stått sentralt (Telhaug, 1994). Når jeg studerer skolen i et rettferdighetsperspektiv og relaterer dette til skolens rolle som sosialt integrerende, er hensikten å belyse hvordan disse premissene ivaretas eller eventuelt utfordres innenfor en markedsrettet styringskontekst.

Med utgangspunkt i Ball et al. (2012) perspektiv på lokal politikktutforming, og Frasers (1997, 2003, 2009) perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av flere forhold, har jeg operasjonalisert hovedproblemstillingen i tre underproblemstillinger:

1. *Hvilke rettferdighetsperspektiv kommer til uttrykk i kommunale politiske dokumenter som beskriver karakteristiske trekk ved markedsretting og politiske strategier for sosial utjevning gjennom skolen?*
2. *Hvordan materialiseres intern markedsretting i Oslo-skolen, og hvordan forstå dette i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av økonomiske, kulturelle og politiske forhold?*
3. *Hva karakteriserer rektorer i Oslo-skolen sin oversettelse av politisk definerte målsetninger om sosial mobilitet gjennom skole, og hvordan kan dette forstås i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av demokratisk deltagelse?*

Den første problemstillingen er relatert til det diskursive aspektet ved politiske prosesser. Basert på en forståelse for at den politiske innramming av rettferdighetsdiskursen legger føringer for lokalnivået, undersøker jeg her, med utgangspunkt i Fraser (1997, 2003, 2009), hvilke rettferdighetsperspektiver som kommer til uttrykk i kommunale utdanningspolitiske dokument. Jeg tar her utgangspunkt i Frasers distinksjon mellom rettferdighet definert som omfordeling, rettferdighet definert som anerkjennelse og rettferdighet definert som politisk inkludering.

Den andre problemstillingen er basert på en forståelse for at politikk har en materiell side (Ball et al., 2012). Her rettes oppmerksomheten dermed mot hvordan markedsrettet politikk materialiseres i ulike skolekontekster. Perspektivet er at politikk ikke iverksettes i isolerte enheter, men blir til og får form i spesifikke situerte, materielle, eksterne kontekster. Ved å analysere rektors beskrivelser av erfaringer med markedsretting i forhold til ulike kontekstdimensjoner, belyser jeg her det materielle aspektet ved politikk i lys av perspektiver på sosial rettferdighet som betinget av økonomiske, kulturelle og politiske forhold (Fraser, 1997, 2003, 2009).

Den tredje problemstillingen er knyttet til oversettelsen av politikk i praksis og det handlingsrommet rektorer har. Jeg fokuserer her på rektors mandat knyttet til å realisere en sosial rettferdig utdanning, i betydningen å bidra til sosial mobilitet, slik det beskrives politisk, og hvordan de tolker og oversetter dette i praksis. Denne problemstillingen er relatert til hvordan de kommunikasjons- og samhandlingsmønstre som legges til grunn innenfor denne styringskonteksten, påvirker dialogen mellom ulike nivå i utdanningssystemet. Dette med særlig fokus på hvordan resultat- og ansvarsstyring gir rom for demokratisk deltakelse. Med hensyn til å forstå mønstrene som trer fram i analysen, relaterer jeg disse til Foucaults (2014) perspektiver på disiplinerende makt som et teoretisk fortolkningsgrunnlag. Fra et rettferdighetsperspektiv er denne problemstillingen relatert til Frasers (2009) argumentasjon om at demokratisk deltakelse er betinget av prosesser som involverer de aktørene som berøres av sosiale ordninger.

1.2 Oppbygging av avhandlingen

I avhandlingens første del redegjør jeg for tema og problemstillinger som er sentrale i denne avhandlingen. Jeg gjør rede for prosjektets hovedproblemstilling og operasjonalisering av

denne, samt for analytisk og metodisk tilnærming, i tillegg til avhandlingens oppbygning. I kapittel *to* gjør jeg rede for markedsretting som begrep, og hva jeg legger i begrepet markedsretting *i* og *av* utdanning. Jeg ser deretter på hvordan dette er et relevant i en norsk utdanningspolitisk sammenheng, før jeg gjør nærmere rede for Oslo-skolen som en markedsrettet utdanningskontekst. Jeg ser også på tidligere forskning, og hvordan denne studien kan bidra med nye perspektiver.

I avhandlingens andre del gjør jeg rede for prosjektets metodologiske og teoretiske tilnærming. I kapittel *tre* gjør jeg rede for studiens utdanningspolitiske forskningstilnærming, og jeg definerer studien som en kritisk utdanningspolitisk studie. I denne forbindelse gjør jeg rede for hvordan studien er strukturert etter Ball et al. (2012) teori om policy enactment. I kapittel *fire* gjør jeg rede for det rettferdighetsteoretiske perspektivet som anlegges for å kunne si noe markedsretting i et sosialt rettferdighetsperspektiv. Her presenteres Nancy Frasers rettferdighetsteoretiske rammeverk som et hovedperspektiv, og jeg gjør rede for hvordan ulike deler av hennes rammeverk brukes for å analysere, kommentere og belyse ulike sider ved det empiriske materialet. I kapittel *fem* gjør jeg rede for hvordan studien er designet som en kasusstudie, og for bruk av intervju og dokumentanalyse som metoder for å undersøke hvordan markedsretting realiseres og erfares i Oslo-skolen.

I avhandlingens tredje del presenteres analysen av det empiriske materialet. I kapittel *seks* presenterer jeg analysen av kommunale politiske dokumenter, hvor jeg studerer hvilke rettferdighetsperspektiv som kommer til uttrykk i kommunale dokument. I kapittel *sju* presenterer jeg analysen av hvordan markedsretting materialiseres i ulike skolekontekster. I dette kapittelet presenteres mønstre fra analysen gjennom presentasjon av tre ulike skoletyper; *privilegerte*, *marginaliserte* og *semi-privilegerte*. Denne kategoriseringen er basert på rektorenes beskrivelser av hvordan en markedsrettet utdanningskontekst skaper konkrete betingelser for de enkelte skolene. Disse uttrykkene belyses så ut i fra Frasers (2009; 2003) teori om hvordan ulike rettferdighetsperspektiv kan komme i konflikt, og hennes begreper om sentrale betingelser for deltakelse på like vilkår. I kapittel *åtte* presenteres analysen av hva som karakteriserer rektorer i Oslo-skolen sin lokale oversettelse av politisk definerte målsetninger om sosial mobilitet gjennom skole. I lys av Foucaults (2014) disiplinierende maktperspektiv, og Frasers (2009) perspektiver på sosial rettferdighet som betinget av representasjon og demokratisk deltagelse, diskuterer jeg hvorvidt aktører som berøres av praksiser i skolen, også har en stemme med hensyn til utforming av den samme skolen.

I avhandlingens fjerde del sammenfatter jeg i kapittel *ni* resultatene fra de tre analysekapitlene i lys av Ball et al. (2012) teori om policy enactment, og Frasers (1997, 2003, 2009) rettferdighetsteoretiske rammeverk. Jeg stiller dermed i kapittel *ti* spørsmål ved hvorvidt uttrykkene fra Oslo-skolen ensidig kan forstås som et resultat av lokal politikkutforming, eller om de også kan forstås som uttrykk for en nødvendig konsekvens av markedsstyring i utdanning. Jeg diskuterer så til slutt i kapittel *elleve*, hvorvidt funnene fra Oslo-skolen representerer brudd med prinsipper og strategier, som tradisjonelt har vært anerkjent som sentrale med hensyn til å realisere en sosial rettferdig utdanning i en norsk utdanningskontekst

2 Markedsstyring av utdanning

Når jeg studerer markedsretting i utdanning, refererer dette til hvordan det som kan betegnes som markedsstyring gjør seg gjeldende i praksis. Markedsstyring kan forstås som en styringsdiskurs,² karakterisert av en tro på at individuelle behov og samfunnsoppgaver best vil kunne ivaretas i en vedvarende balanse mellom tilbud og etterspørsel på et fritt marked. Styringsmessig innebærer dette en passiv stat som istedenfor å regulere offentlig virksomhet, blir en tilrettelegger for utviklingen av utdanning som et marked. På institusjonsnivå innebærer denne styringsdiskursen, som jeg skal gå nærmere inn på i dette kapitlet, at bedriftsanalogien og konsernstyring også anvendes innenfor den offentlige utdanningssektoren (Karlsen, 2006).

Styring kan defineres som «statsmaktens bruk av bevisste virkemidler for å utøve makt direkte eller indirekte» (Karlsen, 2006, s. 76). Samtidig omfatter det «forholdet mellom beslutning, iverksetting og resultat, altså styring som prosess og omdannelse» (Karlsen, 2006, s. 78). Når jeg i denne studien retter oppmerksomheten mot markedsstyring av utdanning, er det nettopp dette perspektivet på styring som prosess og da særlig med hensyn til hvordan politiske virkemidler erfares og omdannes lokalt, som er utgangspunktet. I denne sammenheng har jeg særlig fokus på virkemidlene som aktualiseres innenfor denne styringskonteksten. Dette perspektivet utdypes ytterligere i metodekapitlet, der jeg gjør rede for Ball et al. (2012) teori om policy enactment som en strukturell og analytisk tilnærming.

2.1 Markedsstyringens ideologiske forankring

Den markedsorienterte styringsdiskursen introduserer en nyliberal styringsfilosofi med prinsipper for styring og tenkning om skole, som er grunnleggende forskjellig fra den sosialdemokratiske styringsmodellen som tradisjonelt har preget norsk skole (Arnesen & Lundahl, 2006, Karlsen, 2006). Nyliberalisme kan, ifølge Thorsen og Lie (2007), forstås som: « (...) eit relativt laust kopla sett av politiske oppfatningar som legg vekt på at den einaste legitime rolla til staten er å sikre einskildmenneskets fridom, og då spesielt i økonomisk samanheng, og i tillegg med sterk vekt på den private eigedomsretten» (s. 16). Premisset for

² Karlsen (2006, s. 91-92) beskriver en styringsdiskurs som regulerende normer for hva som kan bli tenkt og sagt politisk. Karakteristisk for styringsdiskurser er at det i disse manifesteres grunnleggende syn på menneske, samfunn og skolen som institusjon.

denne ideologiske posisjonen er at effektiv ressursfordeling og individuell frihet, er betinget av redusert statlig styring og en styrking av markedskreftene:

På generelt grunnlag kan vi seia at nyliberalisme vil byggja på den oppfatning at frie marknadsmekanismer er den beste måten å organisera utveksling av gode og tenester på (Friedman 1962; 1980; Nordberg 2001). Det hevdast at frie marknader og fri handel vil sikre den kreativiteten og entreprenøranda som er innebygd i eit kvart samfunns såkalla spontane orden, og difor leiar utforminga av ein hovudsakleg passiv stat til meir individuell fridom og velstand og meir effektiv allokering av ressursar og gode (Hayek 1973; Rothbard [1962/1970] 2004) (Thorsen & Lie, 2007, s. 16).

Forskjellen mellom nyliberal og sosialdemokratisk utdanningspolitikk kan, ifølge Lundahl, Arreman, Holm, & Lundstrøm (2013), beskrives som politiske paradigmer³ som bygger på grunnleggende forskjellige premisser om hva som skal være skolens *funksjon, verdigrunnlag* og former for politisk *styring*

Mens utdanning innenfor et sosialdemokratisk politisk paradigme tillegges en sosial og kulturell funksjon, og forstås å ha en sentral rolle med hensyn til sosial integrering og utvikling av demokratisk medborgerskap, så tillegges utdanning innenfor et nyliberalt paradigme i større grad en økonomisk funksjon (Lundahl et al., 2013). Utdanning blir sett på som sentralt for økonomisk vekst, og i denne sammenheng ansees markedsretting og kommersialisering av utdanning som sentrale virkemidler.

Verdigrunnlaget som ligger til grunn for et sosialdemokratisk politisk paradigme er at utdanning er et fellesskapsgode. Ett felles skolesystem hvor elevene følger hverandre, og hvor det er lite rom for utsiling av elever til ulike utdanningsløp. Like muligheter til utdanning forstås som grunnleggende for å fremme sosial rettferdighet og for å styrke økonomisk, sosial og individuell utvikling. Dette står i motsetning til det nyliberale utdanningspolitiske paradigmet, hvor utdanning først og fremst forstås som et privat gode og hvor muligheten til å velge mellom ulike utdanningsalternativ står sentralt (Lundahl et al., 2013). I denne sammenheng forstås valgfrihet som et insentiv der skolene stimuleres til utvikling,

³ Lundahl et al. (2013, s. 500) refererer til at et politisk paradigme kan forstås slik: «'Policy paradigme' may denote a cultural framework that governs the policy process and regulates, for example what is to be enacted, realized and evaluated». Når Lundahl et al. (2013) med kollegaer beskriver de ulike politiske paradigmene, understreker de samtidig at dette refererer til analytiske og teoretiske distinksjoner og ikke til empiriske beskrivelser av situasjoner eller til bestemte tidsepoker.

kvalitetsforbedring og effektivitet. Hovedmålet for skolen er å bidra til utviklingen av selvstendige, selv-regulerte, problemløsningsorienterte og initiativrike individer.

Styringsmessig skiller de politiske paradigmenes seg fra hverandre på den måten at mens staten innenfor en sosialdemokratisk kontekst tradisjonelt har hatt ansvaret for styring av utdanning, så er den nyliberale utdanningspolitikken, med markedet som modell, preget av involvering av flere aktører og av en desentralisert styringsmodell. Skoler forstås som virksomheter som kan styres på samme måte som bedrifter, der myndighet og ansvar for resultatutvikling delegeres til lokale aktører (Lundahl et al., 2013).

Karakteristisk for markedsrettet utdanningspolitikk er at den også er beskrevet å ha en nykonservativ ideologisk forankring (Apple, 2006; Karlsen, 2006; Telhaug & Mediås, 2003). Den ideologiske revitaliseringen av konservativ tenkning innenfor utdanning kan, ifølge Telhaug & Mediås (2003), sees i sammenheng med en kritikk av progressiv utdanningstenkning, og som et svar på økt globalisering. Utgangspunktet kan knyttes til en forståelse av at lands økonomiske konkurransevne er avhengig av elevenes kunnskapsnivå. Utdanningspolitisk har dette premisset, i flere vestlige land, ført til økt sentral styring over skolene både når det gjelder kunnskapsinnhold, og når det gjelder vurdering og kontroll for å sikre at skolene holder høye standarder. Konsekvensen av denne tenkningen har vist seg gjennom økt fokus på kjernefag, grunnleggende ferdigheter, nasjonale kompetansemål og standarder. I tillegg har det nykonservative regimet kommet til uttrykk gjennom forsterket fokus på «vestlige» tradisjoner og verdier (Apple, 2006; Telhaug & Mediås, 2003).

Kombinasjonen av nyliberalisme og nykonservatisme er blitt betegnet som «New right»-ideologi (Hovdenak & Stray, 2015). Det som er felles for ideologiens nyliberale og nykonservative varianter, er dens nyklassiske forankring, noe som kommer til uttrykk i synet på mennesket og samfunn. Hovdenak & Stray (2015) viser til at det nyklassiske rasjonalitetsbegrep «kjennetegnes av depersonaliserte sosiale relasjoner der nytte- og kostnadskalkyler står høyt i kurs. Det er det kjølige, distanserte og upersonlige som kjennetegner den nyklassiske rasjonaliteten» (s. 75). Det som er karakteristisk for denne ideologien er at den kobler sosiale og økonomiske endringer til markedsorientering og konkurransemotivert individualisme.

2.2 Markedsretting i og av utdanning

Når en snakker om hvordan markedsstyring av utdanning kommer til uttrykk og gjør seg gjeldende, kan dette både knyttes til virkemidler som bidrar til en markedsretting *i* utdanning, og virkemidler som bidrar til en markedsretting *av* utdanning. Ball og Youdell (2008) bruker begrepet privatisering for å beskrive elementer av denne markedsrettingen. De skiller mellom *endogenous privatisation*, som refererer til privatisering *i* offentlig utdanning, og *exogenous privatisation*, som omfatter en privatisering *av* offentlig utdanning (Ball & Youdell, 2008, s. 8-9). Lundahl et al. (2013, s. 498) har i en skandinavisk kontekst oversatt disse begrepene med *internal* og *eksternal marketization*. Jeg vil videre bruke Lundahl med kolleger sin oversettelse, når jeg refererer til Ball og Youdells begreper om privatisering. På norsk kan «marketization» oversettes med markedsorientering, markedisering, og markedsretting (Haugen, 2014b; Karlsen, 2006). Felles for disse er at de viser til hvordan utdanning «gjøres til/etableres» som et marked, med alt dette innebærer. Det viser dermed til markedsstyring som prosess. Jeg vil videre på norsk referere til «marketization» som markedsretting, da jeg ikke ser at de andre norske begrepene framstår som klarere alternativ. Jeg vil også bruke begrepet markedsrettet politikk, da med referanse til virkemidlene som aktualiseres med markedsstyring.

Intern markedsretting

Når jeg studerer markedsretting i denne studien har jeg avgrenset dette til det som her betegnes som *intern markedsretting*, eller markedsretting *i* utdanning. Intern markedsretting viser til importering av ideer, teknikker, og praksiser fra privat sektor for å gjøre offentlig sektor mer bedriftslik og næringslivsrettet i sin virksomhet (Ball & Youdell, 2008). Dette omfatter introduksjon av det som er blitt betegnet som markedsmekanismer (Musset, 2012), eller virkemidler som har til hensikt å bidra til å stimulere til at foreldre og elever skal kunne orientere seg som kunder på et marked *innenfor* det offentlige skolesystemet. Eksempler på slike politiske virkemidler, ment å bidra til at utdanning etableres som et marked, preget av en dynamikk mellom tilbud og etterspørsel og med konkurranse som drivkraft, er fritt skolevalg, stykkprisfinansiering, resultatstyring og offentliggjøring av resultater.⁴ Karakteristisk for disse virkemidlene er at de i utdanningsammenheng legitimeres med at det å øke konkurransen

⁴ Jeg vil videre referere til disse som henholdsvis styringsmekanismer, eller politiske virkemidler, avhengig av i hvilken forbindelse jeg bruker begrepene. Styringsmekanismer brukes hovedsakelig i sammenhenger hvor jeg viser til hvordan de politiske virkemidlene virker aktivt, altså som en mekanisme.

mellom skoler og åpne for valgfrihet vil stimulere til økt kvalitet, høyere standarder, brukervennlighet samt et mer rettferdig utdanningssystem der elever kan velge seg bort fra skoler med lav kvalitet (Ball & Youdell, 2008).

Den interne markedsrettingen omfatter også styringsformer som ligner næringslivets. Dette omfatter introduksjonen av en form for offentlig styring som har fått betegnelsen New Public Management (NPM) (Karlsen, 2006). Karakteristikk for NPM er at den, med utgangspunkt i næringslivsrettede styringsformer og en markedsorientert styringslogikk, er en samling virkemidler som har som mål å rasjonalisere og effektivisere offentlig sektor. Ball og Youdell (2008, s. 22) viser til Clarke (2004) sin beskrivelse av sentrale kjennetegn ved denne styringsformen:

- Attention to outputs and performance rather than inputs.
- Organisations being viewed as chains of low-trust relationships, linked by contracts or contractual types of processes.
- The separation of purchaser and provider or clients and contractor role within formerly integrated processes or organisations.
- Breaking down large scale organisations and using competition to enable 'exit' or 'choice' by service users.
- Decentralisation of budgetary and personal authority to line managers.

Karakteristisk for denne samlingen med virkemidler, for å effektivisere offentlig sektor, er at den er basert på en form for styring der ansvar og beslutningsmyndighet desentraliseres fra sentrale myndighetene, til lokal ledelse og til «brukerne». I skolesammenheng forstått som foreldrene. Gjennom å desentralisere beslutningsmyndighet over blant annet budsjett og ansettelser, gis det handlingsrom for lokal styring og utvikling. Sentralt for den interne markedsrettingen er også importeringen av teknikker som brukes i næringslivet og som er koblet til produksjon av varer og tjenester. Eksempler på dette er bruk av resultatlønn som intensiv for økt produksjon, og rangering av enheter etter resultater. Dette er systemer som også berører kollektive ordninger som lønnsreguleringer og som er basert på at lønnen reguleres etter resultat (Ball & Youdell, 2008).

Intern markedsretting kan beskrives som en form for «kvasimarked» (Ball & Youdell, 2008). Dette fordi utdanningsmarkedet i realiteten mangler mange av de trekkene som kjennetegner et fritt marked. Utdanningssektoren er i stor grad styrt og underlagt sentrale reguleringer,

standarder og kvalitetskrav. Staten er på denne måten en aktør som styrer utdanningsmarkedet, heller enn en aktør som tilbyr utdanningstjenester.

Ekstern markedsretting

Ekstern markedsretting viser til en markedsretting av offentlig utdanning, i den forstand at det offentlige utdanningssystemet åpner opp for kommersielle og private aktører, og at disse kan ta ut utbytte. Samtidig brukes privat sektor til å utforme, administrere og levere deler av offentlig utdanning (Ball & Youdell, 2008). Denne kan også ta flere former. Det ene er å åpne for kommersiell drift av utdanning, gjennom for eksempel etablering av privatskoler med mulighet for å ta ut profitt fra skoledriften. Det andre er utvikling av det Ball og Youdell (2008) refererer til som «education service industry», som omfatter hvordan offentlige utdanningssystemet går i kompaniskap med private aktører for å utvikle og produsere systemer for ledelse, testing, eller utvikling av læremidler. Et annet element ved ekstern markedsretting er «contracting out services», bortsetting av oppgaver som tidligere ble ivaretatt av det offentlig skolesystemet, for eksempel spesialundervisning, skoleutviklingsprosjekter og evalueringsprosjekter. Dette omfatter også å sette bort undervisningsoppgaver som myndighetene mener private aktører kan ivareta bedre enn den offentlige skolen. Samarbeid mellom offentlige og private aktører om driften av skoler, gjennom det Ball og Youdell (2008) refererer til som Public Private Partnerships (PPP), sammen med internasjonale investeringer i utdanning på tvers av land, er også et uttrykk for ekstern markedsretting.

Ifølge Ball og Youdell (2008) er et generelt og karakteristisk trekk ved markedsretting både i og av utdanning, at denne kommer til uttrykk gjennom strategier eller mekanismer som selv ikke profilerer seg som markedsrettingstiltak, men heller knyttes til demokratiske prinsipper om medbestemmelse, frihet og likeverdig deltagelse. Åpenhet skal gi informasjon til brukerne, desentralisering av beslutningsmyndighet skal gi autonomi, deregulering av budsjett skal gi lokalnivået beslutningsmyndighet og økonomisk handlefrihet og resultatstyring skal gi myndighetene informasjon som gjør det mulig å kunne ta tak i urettferdige og dårlige praksiser. Perspektiver knyttet til konkurranse og økonomisk logikk, som ligger til grunn for introduksjonen av både språk og teknikker som er hentet fra næringslivet, er i liten grad framhevet når de skal settes ut i en utdanningskontekst. Markedsrettingen kan derfor på mange måter oppfattes som skjult, og vekker i liten grad oppsikt eller offentlig debatt.

2.3 Markedsretting i og av utdanning på nasjonalt nivå

I en norsk kontekst finner vi i flere av de trekkene Ball og Youdell (2008) refererer til som intern og ekstern markedsretting av utdanningssektoren. Dette omfatter importering av ideer og teknikker og praksiser fra privat sektor, samt det å åpne for kommersielle aktører på utdanningsfeltet. Karlsen (2006, s. 128-129) understreker dette ved å vise til at markedsstyring i en norsk kontekst har kommet til uttrykk på to måter: Gjennom introduksjonen av målstyring som overordnet styringsprinsipp, og gjennom tiltak knyttet til å få markedet aktivisert på områder som tradisjonelt har vært ivaretatt av offentlig sektor.

Intern markedsretting i en norsk kontekst

Med hensyn til *intern markedsretting*, har særlig den siste utdanningsreformen, *Kunnskapsløftet* fra 2006, brakt med seg styringsprinsipper og ideer som ligger nært markedslogikken og NPM som styringssystem (Hovdenak & Stray, 2014). Reformen kan forstås som et utdanningspolitisk svar på bekymring for kvaliteten i norsk skole i kjølevannet av de første PISA-undersøkelsene, og introduserte flere prinsipper og tiltak som ligger tett på Clarke (2004) sin beskrivelse av NPM. Dette kommer både til uttrykk i de utdanningspolitiske dokumentene som ligger til grunn for reformen, og i de realpolitiske tiltakene som har blitt iverksatt fra begynnelsen av 2000-tallet og fram til i dag. Hva angår utdanningspolitiske dokumenter, er det særlig tre dokumenter som er sentrale: Det er to offentlige utredninger som ble presentert av Kvalitetsutvalget⁵, ledet av Astrid Søgner, som i dag er utdanningsdirektør i Oslo. Og det er St, meld 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, som bygger på disse utredningene og som er den meldingen som ligger til grunn for Kunnskapsløftet som reform. Nedenfor gjengis noen momenter fra disse dokumentene som er blitt framhevet som sentrale, med hensyn til hvordan nyliberal utdanningstenkning har fått fotfeste i norsk utdanningspolitisk kontekst (Hovdenak & Stray, 2014).

- Kvalitetsutvalget introduserer en sterk økonomisk nyttetenkning i utdanning. Dette kommer til uttrykk gjennom eksplisitte referanser til hvordan humankapital er den viktigste «enkeltfaktoren i et lands økonomiske yteevne» (NOU 2003:16, 2003, s. 33).

⁵ Kvalitetsutvalget la i løpet av 2002 og 2003 fram to offentlig utredninger: *Førsteklasses fra første klasse: forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring* (NOU 2002:10, 2002), og *I første rekke: Forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle* (NOU 2003:16, 2003).

- Mens kvalitet i den norske skole hovedsakelig har vært sentrert rundt «inputen», altså hvilke ressurser og strukturelle ordninger som muliggjør undervisning, så argumenterer Kvalitetsutvalget for at kvalitet i norsk skole i større grad må legge vekt på resultat kvaliteten, på «output», på målbare resultater som viser hvordan tilstanden er i norsk skole (NOU:2002:10, 2000, s. 27).
- For å kunne definere resultat kvalitet foreslår utvalget at dette må omfatte et sett med *basiskompetanser*, som skal inngå som egne kompetansemål i alle fag. For å kunne måle resultat kvaliteten, blir det tatt til orde for å introdusere nasjonale tester og internasjonale tester som en del av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NOU: 2002:10, 2000, s. 9).
- Kvalitetsutvalget understreker behovet for en større grad av ansvarliggjøring av skoleeier med hensyn til resultat kvaliteten. I denne sammenheng viser utvalget til «accountability» som et sentralt begrep, som de knytter til en «demokratisk rett til å kontrollere systemer som tjener et samfunnsoppdrag» (NOU 2002:10, 2002, s. 24).

Premissene som legges til grunn i disse utredningene har, om enn med noe revisjon, fått realpolitiske konsekvenser:

- Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnskolen (NKVS) ble etablert i 2004, og omfatter i dag blant annet nasjonale prøver, eksamen og standpunkt karakterer, *Elevundersøkelsen*, internasjonale undersøkelser, forskning og evalueringsrapporter, data i skoleporten (digital nettportal) og tilsynsrapporter (Utdanningsdirektoratet, 2015).⁶
- Utvalgets forslag om innføring av basiskompetanse blir i St. melding 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, formulert som fem *grunnleggende ferdigheter*: Å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy. Disse ferdighetene beskrives i meldingen som «sentrale ferdigheter for å kunne ta del i kunnskapssamfunnet», og er i dag definert som faguavhengige kompetansemål i læreplanen (Kunnskapsdepartementet, 2006).
- Prioritering av resultat kvalitet framfor prosess og struktur kvalitet har ført til utforming av en målstyrt læreplan, som i liten grad definerer hva, hvordan og når elevene skal

⁶ NKVS ble i 2012 omdøpt til Kvalitetsvurderingssystemet (Utdanningsdirektoratet, 2015).

jobbe med fagstoff. I motsetning til den forrige læreplanen L97, som i detalj beskrev hva det skulle undervises i og hvordan, skiller Kunnskapsløftet som læreplan seg ut på den måten at den i liten grad dikterer innhold eller arbeidsmåter, men kun definerer hva elevene skal ha lært på visse tidspunkt i utdanningsløpet. Økt vektlegging av elevenes læringsutbytte kommer her til uttrykk gjennom definerte kompetansemål for 2. 4. 7. og 10 trinn.

I St. meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, beskrives introduksjonen av disse momentene som et systemskifte. Her pekes det på at dette skiftet med økt vektlegging av kvalitetsvurdering, lokal ansvarliggjøring og desentralisering av beslutningsmyndighet fra sentralt til lokalt nivå, er nødvendig for å sikre et likeverdig skoletilbud.

Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og utvikling er en del av et større systemskifte. Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer og rektor og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres innenfor rammene av nasjonale mål (St. meld. nr. 30 (2003-2004), s. 25)

Til tross for at den siste utdanningsreformen er karakterisert av styringsprinsipper som ligger tett opp til NPM, er ikke dette noen ny styringslogikk i norsk sammenheng. Desentralisering og målstyring har vært prioriterte virkemidler for en effektivisering av offentlig sektor siden 80-tallet (Karlsen, 2006; Langfeldt, 2008). Målstyring har siden midten av 1980-tallet vært et overordnet styringskonsept for offentlig sektor, og i 1991 ble prinsippet introdusert som overordnet styringsprinsipp for utdanningssektoren (Karlsen, 2006). Fra 1980-tallet er det også blitt iverksatt flere desentraliseringsreformer innenfor utdanning, som primært har blitt begrunnet ut i fra hensynet om effektivisering og rasjonalisering av offentlig sektor (Karlsen, 2006, s. 40). I 1986 innførte staten et nytt inntektssystem for kommunene (også kalt DNI) som fikk betydelige konsekvenser for styring av skolen. DNI innebar i korte trekk at det finansielle ansvaret for drift av offentlige tjenester ble delegert til kommunene. Praktisk innebar dette at tilskuddet som ble overført til kommunene ikke lengre var øremerket, men ble tildelt som en samlet pott. I 1992 ble det innført en ny kommunelov, som blant annet innebar at kommunen fikk anledning til selv å velge hvilken politisk styringsordning man ønsket (Langfeldt, 2008). Denne kommuneloven hadde som intensjon å styrke kommunenes selvstendighet i forhold til staten, og den gav kommunenivået sterkere mulighet til selv å

bestemme over styring av utdanning (Langfeldt, 2008; PwC/KS, 2009). Som en del av dette ble utdanningssektoren integrert i den øvrige kommunale virksomheten, og utdanningssektorens særlovgevinger ble svekket (Karlsen, 2006). I 2003 ble arbeidsgiveransvaret og forhandlingsansvaret for lærerne overført fra stat til kommune, noe som formelt innebar at kommunene og fylkeskommunene ble skoleeiere (PwC/KS, 2009). Selv om den siste utdanningsreformen introduserte et forsterket fokus på resultat kvalitet, «accountability» og dokumentasjon om elevenes læringsutbytte, har altså noen av disse styringsprinsippene gjort seg gjeldende i norsk skole siden 1980-tallet, om enn i en noe annen form og med et noe annet fokus.

Ekstern markedsretting i en norsk kontekst

I nordisk sammenheng har den *eksterne markedsrettingen* tradisjonelt vært mindre enn i en rekke andre vestlige land. Særlig har de nordiske landene skilt seg ut ved at de har vært restriktive med hensyn til utbygging av private skoler (Telhaug et al., 2006). Dette er imidlertid en trend som er i ferd med snu. I Sverige, som fram til 1990-tallet hadde en sterk offentlig utdanningssektor, har antallet privatdrevne friskoler økt voldsomt siden 2000. I 2011 var over halvparten av de videregående skolene i Sverige friskoler, drevet av ulike private aktører med mulighet for å ta utbytte (Lundahl et al., 2013, s. 504).

Norge har tradisjonelt skilt seg ut i en nordisk sammenheng ved å være et av de landene som har vært mest restriktive angående det å åpne for etablering av private skoler. Restriksjonene har imidlertid variert med ulike regjeringer (Karlsen, 2006). I 2003 ble privatskoleloven fra 1985 endret av regjeringen Bondevik II, en mindretallsregjering bestående av partiene Høyre (H), Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre (V). Denne endringen førte til at det ble mulig å opprette det loven omtalte som *frittstående skoler*. De frittstående skolene skulle få dekket 85 % av driftsutgiftene, og de måtte drives i samsvar med godkjente læreplaner. Det ble fastsatt at retten til å få godkjenning for opprettelse av skoler var betinget av at disse ikke medførte vesentlige problemer for vertskommune, eller for vertsfylket, og det ble fastsatt at skolene ikke kunne ta ut utbytte eller overføre overskudd til eierne. I 2005 ble denne friskoleloven igjen gjenstand for politisk debatt, da den nyvalgte rød-grønne regjeringen kunngjorde at regjeringen ville stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjorde et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen. Som et ledd i dette ble det vedtatt å stanse veksten i antall friskoler, og prioritere den offentlige skolen (Karlsen, 2006). Med nytt

regjeringsskifte i 2013, der de borgerlige partiene Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering med støttepartiene Venstre og KrF, ble spørsmålet om privatskoleloven igjen aktualisert. De borgerlige partiene gikk nå sammen om en ny friskolelov, noe som igjen åpnet opp for flere friskoler⁷. Med denne loven ble imidlertid bestemmelsene som regulerte kommersielle aktører videreført, og da særlig bestemmelsene knyttet til at det ikke skal være mulig å ta ut utbytte selv om man driver private friskoler.

Til tross for en restriktiv privatskolelovgivning har det vokst fram et betydelig antall privatskoler fra midten av 1980-tallet og fram til midten av 2000-tallet (Karlsen, 2006). Økningen i antallet privatskoler skyldes blant annet at kommersielle aktører som Akademiet, Sonans, og Noroff-skolene har etablert seg i Norge. I enkelte deler av landet, som i Hordaland, har etableringen av privatskoler ført til at offentlige skoler står halvtomme og trues av nedleggelse, og til at økonomiske ressurser overføres til private aktører heller enn til fylket. Godkjenning av privatskoler er delegert til Utdanningsdirektoratet (UDIR), og ikke til fylkes- og kommunepolitikere (Utdanningsdirektoratet, 2016). Dette betyr at UDIR kan godkjenne etablering av private skoler i de enkelte kommunene, tross lokalpolitisk motstand (Skårderud, 2015a, 2015b, 2015c).

I tillegg til spørsmålet om friskoler, er det også åpnet opp for kommersielle aktører på andre områder i utdanningssektoren. Eksempler på dette er private selskap som tilbyr undervisningstilbud eller særskilte programmer til bruk i undervisningen, samt aktører som tilbyr læremidler, lærebøker og ressurser. Det norske selskapet *itslearning AS* er en slikt selskap. De står bak og drifter en nettbasert læringsplattform for undervisning i grunnskole, videregående skole og høyere utdanning. I dag har *itslearning* over fire millioner aktive brukere i hele verden (Itslearning, 2015). It-selskapet *Google* er et annet eksempel. I dag har flere norske kommuner tatt i bruk en nettbasert kontorpakke utviklet av Google som et verktøy i skolen. *Google Apps for Educationen (GAPE)* er en gratis tjeneste, tilpasset utdanningssektoren, der elever og ansatte får en konto som de kan dele og samarbeide om skolerelatert arbeid (Jelstad, 2016). I tillegg til at kommersielle aktører ser et marked i å utvikle læremidler, er det også flere aktører som etter hvert tilbyr egne undervisningsopplegg på oppdrag fra større selskaper. Eksempler på kommersielle aktører som tilbyr

⁷ 01. august, 2015 endret privatskoleloven navn til friskoleloven. En friskole som blir godkjent etter friskoleloven er en skole som tilbyr grunnskole og/eller videregående opplæring på et særskilt grunnlag. Skoler godkjent etter friskoleloven har rett til statstilskudd (Utdanningsdirektoratet 2016).

undervisningsopplegg i den norske skolen i dag, er blant annet aksjeselskapet *Forskerfabrikken*, som tilbyr undervisningsopplegg som skal inspirere forskerspirer til å satse på realfag (Forskerfabrikken 2016).

I tillegg til kommersielle aktører som tilbyr sine tjenester gjennom undervisningsopplegg og læremidler, finner en også i en norsk kontekst det Ball og Youdell (2008) refererer til som «contracting out services», å sette ut oppgaver som tidligere ble ivaretatt av offentlig sektor, og «Private Public Partnerships», samarbeid mellom offentlige og private aktører om driften av skolen. Eksempler på dette er blant annet Utdanningsetaten i Oslo sin bruk av det private konsultentselskapet Ernst and Young for å gjøre ståstedsanalyser i grunnskolen,⁸ og samarbeidet mellom den samme etaten og den private handelshøyskolen BI om rektorutdanningen. Utdanningsetaten har siden 2002 samarbeidet med Handelshøyskolen BI om det studiet som i dag heter Master of Management i skoleledelse (BI, 2013; Oslo kommune, 2013d). Et masterstudium for rektorer, eller annet pedagogisk personale, som ønsker å bli rektorer og som leder til graden Executive Master of Management med spesialisering i skoleledelse.

2.4 Oslo-skolen en markedsrettet utdanningskontekst

Når jeg i denne studien har valgt å konsentrere meg om Oslo-skolen, er det fordi dette er en utdanningskontekst som er karakterisert av både ekstern og intern markedsretting. Fra begynnelsen av 1990-tallet, og med forsterket kraft fra 2000-tallet, er det blitt iverksatt flere politiske virkemidler som er i tråd med idealene om å styrke individets valgfrihet, styrke mangfoldet og konkurransen, og fristille, men samtidig ansvarliggjøre institusjonene ut i fra sentralt definerte mål. Jeg skal videre presentere hva disse virkemidlene består i, og hvordan de samlet gir grunnlag for å snakke om Oslo-skolen som en markedsrettet utdanningskontekst. Etersom jeg har konsentrert studien om intern markedsretting, er det karakteristiske trekk ved dette som her beskrives.

⁸ Ståstedsanalysen inngår i det større prosjektet «Flerårig skoleutviklingsprosjekt i utsatte områder» iverksatt av Utdanningsetaten. Prosjektet som følger opp skoler med ustabile resultater og som ligger i områder med store levekårsutfordringer, varer fra 2012-2016, og inngår som en del av en større politisk satsing på å forbedre forholdene, i utvalgte deler av byen (Mellingsæter, 2012).

Styringsmodell

Styringssystemet i Oslo er oppbygd etter en parlamentarisk modell med bystyret som kommunens øverste myndighet, bestående av folkevalgte og byrådet som kommunes administrasjon (byregjering). Byrådet leder kommunes administrasjon, innstiller til bystyret og er ansvarlige for gjennomføring av bystyrets vedtak. Byrådet består av byrådsavdelinger, som hver ledes av en byråd, som er avdelingens politiske leder. I Oslo er det Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning som har ansvar for kommunens skoletilbud til barn, ungdom og voksne (Oslo kommune, 2012f, s. 9). Lederen for byrådsavdelingen er også leder for underliggende etat, Utdanningsetaten. Utdanningsetaten i Oslo er landets største etat, med flere enn 12 000 ansatte, og er den forvaltningsenheten som skal ivareta den løpende driften av virksomheten i blant annet grunnskolen (Oslo kommune, 2012f, s. 10).

Utdanningsadministrasjonen i Utdanningsetaten har ansvar for drift, utvikling, oppfølging og veiledning av utdanningsvirksomheten innenfor de lover, rammer og retningslinjer som nasjonale og kommunale myndigheter fastsetter. Utdanningsadministrasjonen består av direktør, assisterende direktør, syv avdelingsledere og syv skolegrupper. Hver av skolegruppene ledes av en områdedirektør som har ansvaret for oppfølging og veiledning av skolene i sin skolegruppe. Områdedirektøren står i linje mellom rektor og direktør for Utdanningsetaten, og er rektors nærmeste overordnede (Oslo kommune, 2013j).

Fristilling, desentralisering av budsjettansvar

Et karakteristisk trekk ved markedsretting er desentralisering og deregulering (Ball & Youdell, 2008). I Oslo-skolen kommer dette til uttrykk både gjennom at skolene styres etter en desentralisert modell, der skolene er definert som selvstyrte enheter med egne driftsstyrer, og gjennom desentralisering av budsjettansvar.

Med hensyn til styringsmodellen er de enkelte skolenes driftsstyrer plassert administrativt i linjen mellom direktøren for Utdanningsetaten og rektor ved den enkelte skole. De enkelte grunnskolenes driftsstyrer er sammensatt av to foreldre, to ansatte og tre eksterne representanter, samtlige med vararepresentanter. Disse oppnevnes av foreldrearbeidsutvalget ved skolene (FAU), av skolens ansatte og av bydelsutvalget (Oslo kommune, 2013a). Driftsstyret skal støtte og samarbeide nært med rektor om driften av skolen. Rektor er skolens daglige og pedagogiske leder, mens driftsstyret har det overordnede ansvaret for planlegging

og oppfølging av sentrale deler av skolens arbeidsområder (Oslo kommune, 2009). Konkret har driftsstyret ansvar for å vedta skolens budsjett, samt strategiske plan og årsplan. Driftsstyret skal også følge opp skolen i forhold til det å behandle resultater fra nasjonale og kommunale prøver og brukerundersøkelser, samt påse at skolen driver skolebasert vurdering. Etter en vurdering av driftsstyreordningen i grunnskolene i 2005, vedtok bystyret 31.08.2005 å gjøre ordningen permanent (Oslo kommune, 2013b).

Med hensyn til budsjettansvaret foregår budsjettfordelingen i Oslo-skolen ved at skolene får tildelt en nettoramme. Nettorammen er fordelt mellom bygningsrelaterte midler og undervisningsrelaterte midler, basert på vedtatte ressursfordelingsmodeller. Innenfor rammen kan skolene disponere midlene «fritt» etter egne prioriteringer med unntak av midlene til husleie og fellesutgifter, og med hensyn til kommunale føringer og lov- og avtaleverk (Oslo kommune, 2012c, s. 1). Rektor er ansvarlig for at dette overholdes.

Stykkprisfinansiering

Et annet karakteristisk trekk ved intern markedsretting er at skolens ressurser knyttes til rekruttering av elever (Ball og Youdell, 2008). Oslo kommune følger ressursfordelingsmodellen «Pengene følger eleven» (Oslo kommune, 2005a; Oslo kommune, 2012c, s. 17). Denne ressursfordelingsmodellen ble vedtatt av Bystyret i 2002 og seinere evaluert i 2005.⁹ Ressursfordelingsmodellen betyr at ressurser til skolene fordeles ut i fra et basisbeløp og et grunnbeløp per elev til hver enkelt skole. Dette innebærer at skolens ressurser reguleres ut fra hvor mange elever som går ved skolen. Det er fastsatt en elevsats for henholdsvis barne- og ungdomstrinnet, og et basisbeløp for henholdsvis skoler med barnetrinn, skoler med ungdomstrinn og kombinerte barne- og ungdomsskoler. I tillegg får også skolene ressurser på bakgrunn av antall elever med særskilte behov, sosiodemografiske midler (basert på kriterier knyttet til blant annet forsørgere, inntekt, andel innbyggere med hjelpestønad i skolens inntaksområde), og ressurser til elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Tildelingen skjer på bakgrunn av elevtallet per skole registrert per 01.oktober, hvert år. Denne justeringen av budsjettet gjelder også tildeling av midler til særskilt språkopplæring (særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring). Tildelingen av

⁹ Fürst og Høverstad ANS fikk oppdraget med å gjennomføre evalueringen. Sammendrag av deres analyse av ressursfordelingsmodellen beskrives i Byrådssak 278/05 «Pengene følger eleven»-Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen (Oslo kommune, 2005a)

midler til særskilt språkopplæring foretas på grunnlag av hvor mange elever skolen har med vedtak om særskilt språkopplæring (Oslo kommune, 2005a; Oslo kommune, 2012c)

Mål og resultatstyring

I Oslo-skolen beskrives balansert målstyring (BMS) som en del av del av det helhetlige arbeidet for kvalitetsvurdering (Oslo kommune, 2012d, s. 46, 2013l). Ifølge Utdanningsetaten i Oslo innebærer dette målstyringskonseptet at de, i tillegg til å sette mål for hva man ønsker å oppnå som resultater direkte for elevene, det Utdanningsetaten referer til som «brukerperspektivet», også har fokus på hvordan man ønsker å oppnå disse resultatene. Balansert målstyring som styringskonsept kan, ifølge Røvik (2007), forstås som et uttrykk for et systematisk forsøk på å ekspandere den økonomiske logikken inn på den «softe» siden av organisasjoner, slik at den også omfatter og setter seg i de sosiale relasjonene. Dette innebærer en tankegang der organisasjoner forstås utelukkende som produksjonssystemer der absolutt alle relasjoner, transaksjoner og prosesser i prinsippet sees som ressursstrømmer. BMS kan, ifølge Røvik, forstås som et styringskonsept som gir en oppskrift på hvordan man kan skaffe seg informasjon om og vinne kontroll med alle viktige ressursstrømmer i organisasjonen, slik at denne kan innrettes mot å gi maksimal verdiskaping og avkastning på investeringer. I Oslo-skolen er denne økonomi og produksjonslogikken tydelig i språket og virkemidlene som brukes for å beskrive denne målstyringen. Skolene beskrives som «resultatenheter», og virkemidler som strategisk planlegging med bruk av styringsparametere, indikatorer og resultatmål, samt risikoanalyser, framheves som sentrale (Oslo kommune, 2013l).

Ansvarsstyring og oppfølging av rektorer

Ifølge Colbjørnsen (2011) er Oslo en av de kommunene i Norge som har lengst erfaring med ansvarsstyring innenfor skolesektoren. Oslo-skolen sin desentraliserte styringsmodell er karakterisert av at myndighetenes kontroll og kvalitetssikring er rettet mot mål og resultatoppnåelse. I denne modellen ansees rektor som en sentral aktør i forhold til arbeidet med elevenes læringsutbytte. Vektlegging av og troen på rektor som en viktig aktør for å realisere strategiske mål, og for å påvirke elevenes læringsutbytte kommer til uttrykk gjennom tett oppfølging av rektorene i forhold til skolens strategiske satsningsområder, og ikke minst gjennom lederkontrakter der rektorene blir evaluert i forhold til elevenes resultatoppnåelse.

I 2006 vedtok byrådet at lederkontrakter med evaluering skulle tas i bruk for ledere på alle nivå i kommunen (Oslo kommune, 2013e). Det skoleåret denne studien ble gjennomført, hadde samtlige rektorer en lederavtale basert på malen for Oslo kommune. I lederkontrakten konkretiseres resultatmål, måltall og styringsparametere som kan knyttes til rektors personlige innsats, det lederen skal levere og det som lederen vil bli målt i forhold til ved kontraktsperiodens slutt (Oslo kommune, 2012b).

Lederkontraktene for Oslo-rektorene har vært mye debattert i media, og særlig våren 2013 ble det stilt kritiske spørsmål til både formen på evalueringen og på hva leder ble evaluert mot, altså styringsparametere. Særlig har det vært rettet kritikk mot en evalueringsform, der rektorene får poeng etter i hvilken grad de oppnår resultatmålene i kontrakten. Både Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet har gjennom media stilt seg kritiske til en slik vurderingsform, da den er hevdet å skape en arbeidskultur preget av stress og lydighet, samt en innsnevring av skolens oppdrag (Sarwar, 2013b; Utdanningsforbundet, 2013). Det er også reist kritikk mot styringsparametere. Særlig har styringsparametere som er knyttet til elevenes resultater på nasjonale prøver og kartleggingsprøver, og styringsparametere som vurderer hvor lojale rektorene er mot fattede vedtak fått mye oppmerksomhet (Sarwar, 2013 ; Utdanningsforbundet, 2013). Det er også blitt stilt spørsmål ved om flere av styringsparametere kan vurderes å ligge utenfor rektorenes kontroll, slik som fravær hos lærere og andel elever med spesialundervisning (Sarwar, 2013b).¹⁰

Vektlegging av og troen på rektor som en viktig aktør i forhold til å realisere strategiske mål, kommer også til uttrykk gjennom en prioritering av systematisk lederutvikling og tett oppfølging av rektorene (Oslo kommune, 2013k). Utdanningsetaten arrangerer hvert år rekrutteringskurs i skoleledelse og har siden 2002 samarbeidet med Handelshøyskolen BI om det studiet som i dag heter *Master of Management i skoleledelse* (BI, 2013; Oslo kommune, 2013d, 2013g). I kursbeskrivelsen understrekes lederen som en sentral aktør gjennom formuleringer som viser til at satsingen på rektorer, er nøkkelen til gode elevresultater (Oslo kommune, 2013d).

¹⁰ Lederkontrakten var inntil nylig unntatt offentligheten etter § 6.4 i Offentlighetsloven av 1970, som var gjeldende på det tidspunktet de ble utformet (Oslo kommune, 2013e). Våren 2013 påla Fylkesmannen i Oslo og Akershus etter en begjæring fra VG om innsyn i mal for lederkontrakter med vedlegg, kommunen å offentliggjøre deler av rektorenes lederkontrakter. Utdanningsetaten har stilt seg kritisk til denne åpenheten om lederkontraktene, og mener hensynet til mer offentlighet går foran personvern hensynet i denne saken (Oslo kommune, 2013k).

Systematisk dokumentasjon og rapportering om elevens læringsutbytte

Utdanningsetatens arbeidsoppgaver er knyttet til å sørge for at skolene følger opp læringsresultater, brukerundersøkelser og annen informasjon i sitt arbeid med å videreutvikle Oslo-skolen (Oslo kommune, 2012c, s. 15). I byrådserklæringen for den perioden jeg gjennomførte denne studien, framheves systematisk kartlegging av læringsresultater som en sentral del av skolens oppgave.

Det skal gjennomføres kartlegging av læringsresultater gjennom hele skoleløpet, og det skal være åpenhet om resultater på skolenivå. Elevene skal få skriftlig tilbakemelding i basisfag fra første trinn, og alle skoler skal utarbeide resultatrapporter til foresatte (Oslo kommune, 2011a, s. 7)

Denne politiske prioriteringen gjenspeiles i Utdanningsetatens vektlegging av regelmessig og systematisk dokumentasjon av elevens læringsresultater (Oslo kommune, 2012e). Oslo har en egen prøveplan, kalt *Prøveplan Oslo* (Oslo kommune, 2012e). I denne inngår tre forskjellige prøvetyper: Nasjonale prøver, Kartleggingsprøver og Osloprøver. Nasjonale prøver måler elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk og er ment å gi skolen og skoleeier kunnskap som danner grunnlag for å ta informerte valg og kvalitetsutvikling. Disse er obligatoriske og felles for elever over hele landet. Kartleggingsprøver måler elevenes grunnleggende ferdigheter i et fag, og formålet er å kartlegge hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging. Ifølge Utdanningsdirektoratet (UDIR) skal ikke resultatene av disse rapporteres inn sentralt. Resultatene er kun ment som informasjon for lærerne og skolen, i forhold til å tilrettelegge undervisningen for den enkelte (Utdanningsdirektoratet, 2013). Det finnes både obligatoriske og frivillige kartleggingsprøver. I Oslo var det skoleåret 2012-2013 bestemt at alle prøvene i prøveplanen skulle være obligatoriske for alle skolene, inkludert frivillige kartleggingsprøver (Oslo kommune, 2012e). Osloprøver er utformet etter mal fra Nasjonale prøver, og gjelder bare for Oslo-skolen. I Oslo rapporteres alle prøveresultater sentralt (Oslo kommune, 2012e). I tillegg til prøvene i prøveplan Oslo, gjennomføres det også andre prøver og kartlegginger (sentralt gitte eller lokalt på den enkelte skole). Disse rapporteres ikke til Utdanningsetaten sentralt (Oslo kommune, 2013f).

Fritt skolevalg

Andre karakteristiske trekk ved markedsretting i utdanning er introduksjon av fritt skolevalg og offentliggjøring av resultater (Ball & Youdell, 2008). I Oslo er de begge politisk prioriterte områder.

Oslo kommune har ikke faste skolekretser, men *veiledende inntaksområder* for alle ordinære grunnskoler. Denne ordning innebærer at foresatte, så langt det er mulig, får plass til sine barn ved den nærmeste skolen, eller ved den skolen de etter det veiledende inntaksområdet tilhører. Plass ved nærmeste skole defineres imidlertid ikke som en absolutt rett til én bestemt skole. Begrensninger kan være kapasitet ved den skolen det søkes til. Føringene i Oslo kommune bygger på sentrale bestemmelser i opplæringsloven § 8.1 der prinsippet om elevens rett til å gå på nærskolen framheves, men også at eleven kan søke om å få plass på en annen skole enn den eleven sokner til (Oslo kommune, 2013h). Foresatte kan også i henhold til opplæringsloven § 8.1 og *Forskrift om skolebytte for Oslo kommunes grunnskoler* (Oslo kommune, 2005b) søke om skolebytte om de ønsker eleven inn på en annen skole enn den de «sokner» til, både innenfor det veiledende inntaksområdet og utenfor. De kan også søke om å fortsette på samme skole selv om de flytter til et annet inntaksområde (Oslo kommune, 2013i).

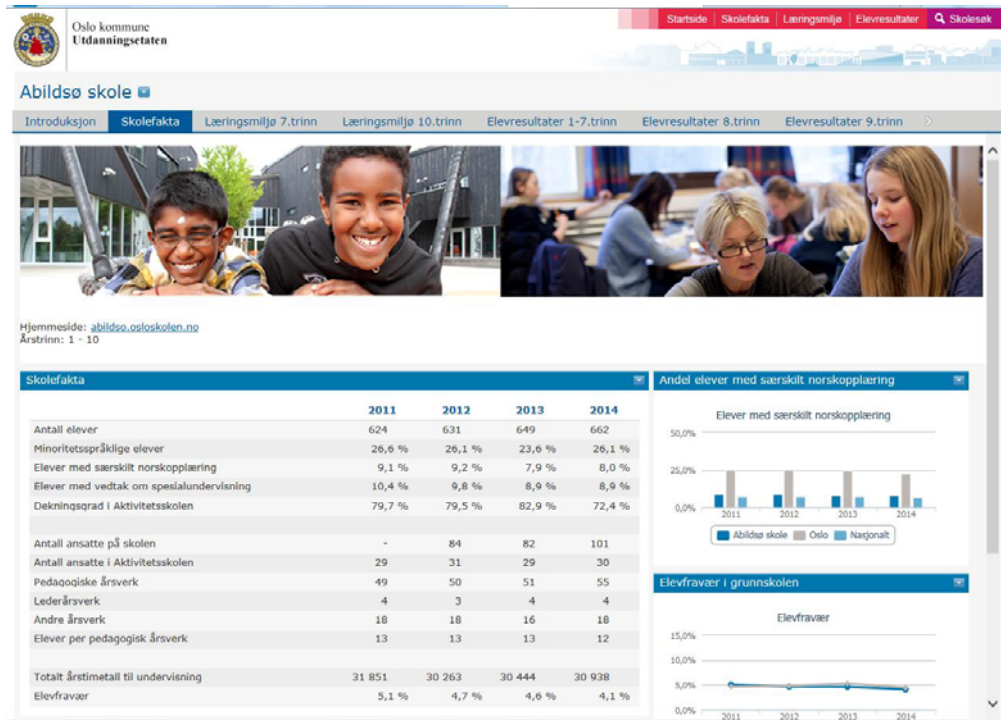
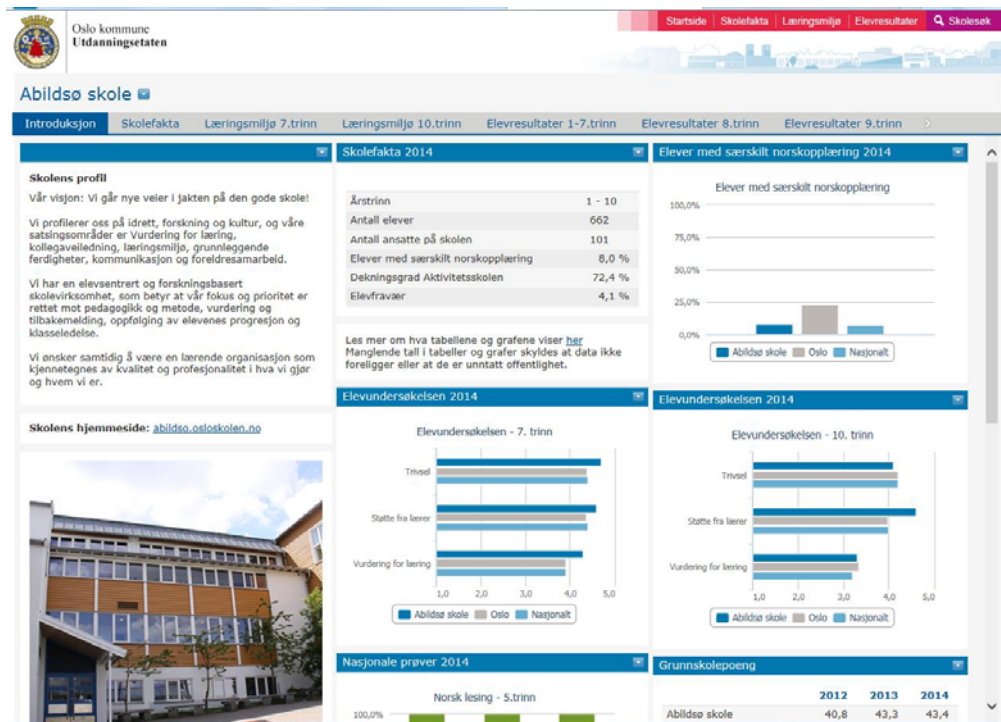
Reglene om skolebytte ble vedtatt av Oslo bystyre i 2004 (Oslo kommune, 2005b). Formålet med denne bestemmelsen var å innføre et virkemiddel for å kunne gi elevene rett til både å gå på den nærmeste skolen, men også til å fravike dette ved søknad om en ønsker å gå på en annen skole enn nærskolen. Dette beskrives som et virkemiddel som kan bidra til å «sikre likebehandling i alle Oslo kommunes grunnskoler» (Oslo kommune, 2005b). I et rundskriv fra Utdanningsetaten uttrykkes formålet med og oppfordring av praksis slik: «Utdanningsetaten ber om at grunnskolene i størst mulig grad praktiserer 'fritt skolevalg'. Dette er selve intensjonen i forskrift om skolebytteregler, jf. § 2 *formål*» (Oslo kommune, 2005c). Det legges vekt på at kapasitet skal være den viktigste begrensningen for ikke å imøtekomme søknader om skolebytte.

Åpenhet om og offentliggjøring av resultater

Skoleåret 2012-2013 ble informasjon om resultater og ressursbruk i Oslo-skolen publiserte på *Kvalitetsportalen Oslo* (på Utdanningsetatens sine hjemmesider). Kvalitetsportalen gir informasjon om den enkelte skole og om Oslo-skolen som helhet. Portalen er delt inn i tre hovedområder: *Årsmelding* som er en tekstlig omtale av innsats og resultater på strategiske hovedområder, *Nøkkeltall* som gir en samlet oversikt over fakta om skolen og skolens rammebetingelser/ressursbruk, blant annet hvor stor del av årstimene ved skolen som går til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, andel elever ved skolen med vedtak om særskilt norskopplæring og spesialundervisning, og *Resultater* som informerer om elevenes læringsutbytte og læringsmiljø (Oslo kommune, 2013b).

Skoleåret 2012 – 2013 publiserte også Utdanningsetaten en resultatrapport for alle skoler med ungdomstrinn (Oslo kommune, 2012d). Dette var en kortfattet tosidert presentasjon om skolens resultater på brukerundersøkelsen, nasjonale prøver og eksamen. Resultatrapporten ble presentert i farger med bilde av skolen og av rektor, og en kort tekst der rektor kommenterte skolens måloppnåelse, resultatene for skolen og videre tiltak.

I 2014 ble MinOsloskole.no lansert som en ny nettportal (Sigurjonsdottir, 2014). Denne nettportalen ble lansert for å gi allmennheten bedre innsyn og oversikt over Oslo-skolens resultater, og sikre økt brukervennlighet. I denne portalen er det mulig å sammenligne skolens resultater med Oslo-snittet og med nasjonale tall. I tillegg vises det til karakteristiske trekk ved elevsammensetningen, og ressurser (Oslo kommune, 2014b). Når det gjelder elevsammensetning, er det antall elever, samt andel minoritetsspråklige elever og elever med spesialpedagogiske behov som det vises tall for. Nedenfor vises to bilder fra denne portalen. Skolen som her presenteres med bilde, er ikke blant skolene i studien.



Illustrasjon 2.1: Illustrasjon fra nettportalen Minosloskole.no (Oslo kommune, 2014b)

En konkurransedyktig skole med høye ambisjoner

Oslo-skolen har høye ambisjoner for sine elever. I Byrådets forslag til budsjett for 2013 understrekes det at resultatmålene i budsjettet har vært satt ut i fra svært ambisiøse krav om måloppnåelse (Oslo kommune, 2013n). I et intervju i Aftenposten i 2008 understreket daværende byråd for kunnskap og utdanning, Torger Ødegaard, de høye forventningene som en generell standard som skal gjelde for alle elever, uavhengig av bakgrunn: «Vi har de elevene vi har, og jeg har knallhøye ambisjoner på alles vegne enten de heter Per eller Omar» (Lundgaard, 2008).

Av de kommunale utdanningsmyndighetene, understrekes de høye standardene i forbindelse med å utdanne elever som kan være konkurransedyktige på en internasjonal arena. Oslo-skolen som en aktør, både nasjonalt og internasjonalt, framheves av myndighetene gjennom henvisninger til deltagelse i ulike internasjonale sammenlignende undersøkelser, og til henvisninger om Oslo-skolen som en drivkraft i skole-Norge (Oslo kommune, 2012g, s. 21).

Oppsummering

Forholdene beskrevet her kan, ut i fra det Ball og Youdell (2008) beskriver som «endogenous privatisation», forstås som sentrale trekk ved det jeg beskriver som intern markedsretting. Intern markedsretting viser som nevnt til markedsretting i utdanning, til importering av ideer teknikker og praksiser fra privat sektor for å gjøre offentlig sektor mer bedriftslik og næringslivsrettet i sin virksomhet. I tabellen nedenfor vises det til hvordan praksiser i Oslo-skolen, sammenfaller med kjennetegn ved denne form for markedsretting.

Kjennetegn på intern markedsretting/ 'endogenous' privatisasjon (Ball & Youdell, 2008)	Politiske virkemidler i Oslo
Fristilling og desentralisering	Skolene operer som selvstyrte enheter med ansvar for budsjett. Driftsstyrer innført i 1999 som prøveordning, innført permanent fra 2005 for grunnskolen.
Resultatstyring	Balansert målstyring Standardiserte tester gjennom <i>Prøveplan Oslo</i>
«Accountability»	Lederkontrakter der evalueringskriteriene relateres til elevenes resultatoppnåelse
Resultatlønn	Lønnsavtaler for ledere inneholder resultatoppnåelse som et av flere kriterier for lønn.
Stykkprisfinansiering	Ressursfordelingsmodellen «Pengene følger eleven» innført i grunnskolen fra 2003
Fritt skolevalg	Fritt skolevalg - bystyret vedtok i 2004 en forskrift om skolebytteberegning som skal sikre økt valgfrihet og ivareta foresattes rett til å velge skoletilbud til sine barn
Offentliggjøring av resultater	Offentliggjøring av resultater 2004- den offentlige nettsiden <i>Kvalitetsportalen</i> opprettet. 2012-2013 – publisering av <i>resultatbrosjyren</i> 2014- den offentlige nettsiden <i>Minosloskole.no</i> opprettet

Tabell 2.2: Oversikt over kjennetegn på markedsretting (Ball & Youdell, 2008) og hvordan denne står i forhold til politiske virkemidler i Oslo-skolen.

2.5 Forskning på markedsretting

Til tross for at mange studier ikke eksplisitt refererer til markedsretting som begrep, finnes det flere studier som i en norsk kontekst berører spørsmål knyttet til det Ball og Youdell (2008) framhever som karakteristiske trekk ved markedsretting, og hvordan det påvirker norsk utdanning. Selv om disse studiene har til felles at de behandler ulike trekk ved markedsretting, representerer de et mangfold i tematiske, metodiske og teoretiske tilnærminger. Fra et historisk perspektiv har blant annet Telhaug (1994) belyst hvordan markedsretting har gjort seg gjeldende i utdanningsreformene fra 1990, og fram til innføringen av Kunnskapsløftet. Fra et internasjonalt utdanningspolitisk perspektiv har Karlsen (2006) studert hvordan overnasjonale aktører har fått en styrket posisjon som premissleverandør for norsk utdanningspolitikk. Og fra et profesjons- og styringsperspektiv har blant annet tre nyere avhandlinger rettet oppmerksomheten mot hvordan resultat- og ansvarsstyring påvirker læreres profesjonsforståelse, diskurser om lærerprofesjonalitet, samt rektorrollen og

kommunikasjon mellom ulike nivå i utdanningssystemet (Berg, 2015; Mausethagen, 2013; Myhre, 2010). Jeg skal videre referere til studier som tar opp det som er tema for denne avhandlingen, og som omhandler markedsretting i relasjon til sosial rettferdighet.

Forskning som kommenterer endringer i skolens mandat

Innenfor pedagogisk forskning er det flere som har stilt spørsmål ved hvordan introduksjonen av nyliberale reformer har påvirket premissene for skolens mandat til å sikre inkludering og likeverdig utdanning (Aasen, 2007; Arnesen & Lundahl, 2006; Haugen, 2010, 2014a; Imsen & Volckmar, 2014; Korsvold & Volckmar, 2004). Imsen og Volckmar (2014), Arnesen og Lundahl (2006), Korsvold og Volckmar (2004) har skrevet om dette i forhold til skolens rolle og funksjon som sosialt inkluderende. Felles for disse er at de retter oppmerksomheten mot hvordan nyliberale reformer bringer med seg premisser om likeverdig utdanning som bryter med den norske skolens sosialdemokratiske forankring. Arnesen og Lundahl (2006) har fra et velferdsstatlig perspektiv rettet oppmerksomheten mot hvordan markedslogikken og nyliberale utdanningsreformer har påvirket den utdanningspolitiske inkluderingspolitikken i de nordiske landene. De viser til at selv om de nordiske landene fremdeles har videreført sentrale sosialdemokratiske verdier, knyttet til inkludering gjennom fellesskap, solidaritet og universelle ordninger, så har de også inkorporert aspekter fra det de refererer til som «liberal/spesialisert utdanningspolitikk». En utdanningspolitikk med vektlegging av individualisering, individuell valgfrihet og ansvarliggjøring, konkurranse, elitisme, og behovsprøvde ordninger (Arnesen & Lundahl, 2006, s. 289). Dette har, ifølge dem, ført til at utdanning i større grad legitimeres ut fra og tilpasses individuelle behov og rettigheter, enn fra dens kollektive og sosialt integrerende funksjon: «The rationale for educational attainment has changed from emphasis on collective values and social community to a focus on individual rights, academic progress and choice» (Arnesen & Lundahl, 2006, s. 295). Dette er et forhold, som har ført til at utdanning, også i en sosialdemokratisk kontekst, mer enn tidligere, betraktes som et privat gode enn et offentlig fellesgode.

Aasen (2007) finner også i sin studie av læreplanverket for Kunnskapsløftet, at det han refererer til som et et markedsliberalistisk kunnskapsregime, har fått betydning for den politiske konseptualiseringen av likeverdig opplæring. Han peker på at mens tidligere utdanningsreformer fokuserte på skolen som redskap for likestilling mellom samfunnsgrupper, så kan Kunnskapsløftet, som utdanningsreform, synes å være mer opptatt

av skolen som arena for å ivareta og fremme individuelle preferanser og prestasjoner. Mens spørsmål om likeverdig opplæring tradisjonelt har vært sentrert rundt spørsmålsstillinger knyttet til verdi- og interessekonflikter på gruppenivå, det være seg geografisk, sosial, kulturell eller økonomisk tilhørighet, så er Kunnskapsløftet krav til like muligheter for alle relatert til spørsmål om en individuell tilpasning av den enkeltes opplæringstilbud. Den historiske vektleggingen av den kollektivt forankrede likhetspolitikken kan derfor synes å være erstattet av en politikk som framhever betydningen av ulike, men likeverdige forutsetninger og tilbud, der elevenes målbare resultater blir et uttrykk for skolens evne til å skape like muligheter for alle. Aasen (2007) peker på at denne utviklingen har klare referanser til den likeverdstilnæringen man finner i den amerikanske utdanningsreformen *No Child Left Behind (NCLB)*, initiert av president George W. Bush i 2002. En reform som bidro til at markedstenkning og nyliberal reformpolitikken for alvor fikk fotfeste i amerikansk utdanningspolitikk (Apple, 2006; Ravitch, 2010).

Aasens (2007) antydninger om hvordan norsk utdanningspolitikk har klare referanser til amerikansk utdanningspolitikk og internasjonale utdanningstrender, bekreftes og utdypes av forskere som studerer hvordan nasjonal utdanningspolitikk påvirkes av overnasjonale aktører som EU og OECD (Haugen, 2014a; Karlsen, 2006). Haugen (2010, 2014a) er blant de som eksplisitt har studert likeverdsperspektivet i norske utdanningspolitiske dokument i relasjon til globale utdanningstrender, og det som forfektes av overnasjonale premissleverandører som OECD. Haugen (2014a) argumenterer for at OECD er en viktig premissleverandør for norsk utdanningspolitikk, og viser gjennom en sammenligning av likeverdsdiskurser i norsk utdanningspolitikk under den rødgrønne regjeringen og OECD, hvordan den nyliberale politikken som fremmes av OECD er blitt implementert også under en sosialdemokratisk regjering. Mens OECD er blitt funnet å argumentere for en nyliberal utdanningsdiskurs, så viser dette sammenfallet, ifølge Haugen, at denne ideologiske forankringen også gjør seg gjeldende i en norsk kontekst, og at den ikke nødvendigvis er betinget av partipolitiske skillelinjer. I analyser av st. meld nr. 16 (2006/2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, viser Haugen (2010, 2014a) at noe av det som karakteriserer likeverdsperspektivet i norsk utdanningspolitikk, er at det kan synes som det er relatert til en utdanningspolitisk diskurs der likeverd knyttes opp til likhet heller enn en mangfoldstenkning. Denne likeverdsdiskursen, som i stor grad sammenfaller med den som forfektes av OECD, er karakterisert av at likeverd i utdanning relateres til økt *spesialisering* (sterk fagorientering, spesialisert lærerkorps), *standardisering* (standardisert kunnskap og pedagogikk, klare

standarder for lærerarbeid) og *sentralisering* (sterk statlig styring gjennom kontroll og testing). Som en del av dette likhetsperspektivet peker Haugen (2010) på at skolens kunnskapsinnhold framstår som gitt og i liten grad utfordres, og at kulturelle forskjeller i liten grad tematiseres:

The knowledge base of the schools seems to be taken for granted, or is not discussed in this connection, I have a hard time finding initiatives celebrating cultural difference or diversity. The initiatives may rather celebrate a uniform community, where issues about relations, meaning, and power are not addressed (Haugen, 2010, s. 374)

Denne «nøytraliteten» i utdanningstenkningen er, ifølge Haugen (2014a), knyttet til en utvikling der likeverd knyttes til resultatlikhet, og der «bevisføring i form av resultater på høye og klare standarder» (s. 40) blir en indikator på hvorvidt skolen bygger opp om likeverd.

Karakteristisk for studiene referert til over, er at de bidrar med kunnskap om hvordan nyliberal politikk bidrar til å endre premissene for skolens mandat som sosialt integrerende på makronivå. Mer spesifikt: Hvordan skolens mandat til å sikre en sosialt inkluderende og likeverd utdanning påvirkes innenfor en markedsrettet styringskontekst. Felles for dem er imidlertid at de i liten grad berører problemstillinger relatert til hvordan de samme endringene får betydning på mikronivå, i skolen, for rektorer, lærere og elever. Det finnes imidlertid noen studier som har belyst hvordan sentrale aspekter ved markedsretting, som økt fokus på elevenes læringsutbytte og valgfrihet, slår ut for ulike grupper i skolen.

Forskning som viser til konsekvenser av politiske virkemidler

Bakken og Elstad (2012) har, som en del av en større reformevaluering, studert hvorvidt innføring av Kunnskapsløftet har medført mindre sosial ulikhet i skolerresultater. I forskningsprosjektet *Kunnskapsløftet - også et løft for utjevning av sosial ulikhet i læringsutbytte?* har de sett på om reformen har bidratt til å redusere betydningen av kjønn, sosioøkonomisk familiebakgrunn og innvandringsbakgrunn, for elevenes skolerresultater på ungdomstrinnet. I studien, der de sammenligner avgangskarakterene til elever før og etter Kunnskapsløftet, konkluderer de med at «det er lite som tyder på at Kunnskapsløftet har bidratt til at de sosiale ulikhetene ved avslutningen av grunnskolen er blitt mindre» (Anders Bakken & Elstad, 2012, s. 9). I den grad de ser noen endring etter innføring av reformen,

peker de på at det er økende karakterforskjeller mellom de elevkategoriene prosjektet har undersøkt. Blant annet framheves det at elevenes sosioøkonomiske bakgrunn har fått økt betydning. Bakken og Elstad (2012) peker på at mens det å redusere sosiale forskjeller har vært et bakteppe for reformen, så har ikke virkemidlene vært spesielt innrettet mot utjevning. Reformen har vært universelt utformet, og det kan synes som om det å redusere sosiale forskjeller i karakterer har vært tenkt mulig å realisere gjennom en generell kvalitetsheving i grunnskolen.

Lauglo (2010) har i sin forskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, rettet oppmerksomheten mot konsekvensene av Loven om frittstående skoler av 2003 som åpnet opp for etableringen av frittstående skoler. I en oppsummering av om private skoler fører til sosial segregering, beskriver han at de i liten grad finner tendenser til at etableringen av frittstående skoler har bidratt til økt sosial segregering. Til tross for at de finner at foreldre med høy utdanning er de som i størst grad benytter seg av mulighetene som foreligger til «valg av skole», er den generelle andelen elever som går i privatskoler så marginal at den i liten grad påvirker den sosiale sammensetningen i den offentlige skolen i et nasjonalt perspektiv. De finner også det samme i urbane områder, der flukt fra offentlige skoler med høy minoritetsandel til privatskoler er så marginal at den i liten grad går ut over elevsammensetningen i skolen. På bakgrunn av dette konkluderer Lauglo (2010) med at etableringen av private frittstående skoler i liten grad har bidratt til sosial segregering.

Det som ikke Lauglo behandler i sin studie, men som er belyst av andre forskere, er hvordan valgfrihet virker innenfor det offentlige skolesystemet, der valgmulighetene står mellom offentlige skoler og ikke mellom private alternativ til den offentlige skolen. Morken og Theies (2015) forskning på fritt skolevalg i Oslo belyser valgfrihet innenfor den offentlige skolen. I likhet med Lauglo (2010) retter de oppmerksomheten mot forholdet mellom valgfrihet og segregering, mer konkret hvordan den kulturelle elevsammensetningen påvirker valg av skole. De har studert foreldres begrunnelser for søknad om skolebytte og viser i motsetning til hva som ofte framheves i media til at det ikke finnes entydige begrunnelser, knyttet til fremmedfiendtlighet og kultur mangfold, for hvorfor foreldre søker inntak på andre skoler enn nærskolen. Morken og Theie (2015) peker på at de viktigste faktorene ved skolebytte mellom barne- og ungdomsskole er 1) elevenes egne meninger, 2) at skolen ligger i nærmiljøet og 3) at skolen har et godt sosialt miljø. De viser til at selv om et flertall av foreldrene i deres undersøkelse oppgir at andel elever med norsk som morsmål er av stor betydning for deres

valg av ungdomsskole, så er det en rekke andre forhold som veier tyngre. På bakgrunn av dette konkluderer de med at «det er liten grunn til å konsentrere debatten (om fritt skolevalg) utelukkende om andelen innvandrere og det som har med kultur mangfold å gjøre» (Morken & Theie, 2015, s. 26).

Både Lauglo (2010) og Morken og Theie (2015) sine studier er interessante fordi de konkluderer med at det ikke finnes belegg i deres forskning for at sammenhenger som er blitt beskrevet og dokumentert i internasjonal forskning (Whitty, 1997; Musset, 2012), om at valgfrihet bidrar til å forsterke sosiale og kulturelle skillelinjer i skolen, hverken finner sted eller gjør seg gjeldende i en nasjonal sammenheng eller i Oslo-skolen. Dette kan forstås som en naturlig konsekvens av at Norge har hatt relativt restriktiv privatiseringspolitikk, og av at nærskoleprinsippet tradisjonelt har stått sterkt. Samtidig må det tas i betraktning at begge disse studiene er basert på kvantitative analyser, der konsekvensene av valgfrihet og privatisering blir belyst gjennom forhåndsdefinerte kategorier. I forskningsøyemed kan det dermed være interessant å stille spørsmål ved hvorvidt en kvalitativ undersøkelse kan bidra med analyser som kan utdype, og eventuelt utfordre konklusjonene fra disse undersøkelsene.

Til tross for at det i en norsk kontekst finnes forskning som belyser markedsretting av utdanning på ulike nivå og i forhold til ulike tema, så er disse hovedsakelig konsentrert om enten forhold på systemnivå, eller enkeltstående politiske initiativ som resultatstyring eller valgfrihet. Få studier retter oppmerksomheten mot hvordan forhold på systemnivå skaper lokale betingelser, eller hvordan kombinasjonen av ulike politiske initiativ virker sammen. For eksempel hvordan økt desentralisering av ansvar fungerer sammen med fritt skolevalg og økt resultatfokus. Med unntak av noen få studier, berører de også i liten grad spørsmål om hvordan disse politiske initiativene med konsekvenser for skolen, får betydning for ulike grupper i utdanningssystemet. En forklaring på dette kan være at det norske skolesystemet er desentralisert, og at det er store variasjoner i hvor langt de ulike kommunene er gått med hensyn til å introdusere virkemidler som bidrar til markedsretting. Dette samtidig som det også er store demografiske forskjeller mellom kommunene.

Når jeg i denne studien retter oppmerksomheten mot hvordan markedsretting i utdanning kommer til uttrykk og gjør seg gjeldende i en urban norsk skolekontekst, og spør hvordan lokale uttrykk kan forstås i lys av perspektiver på sosial rettferdighet, er det nettopp interessen for hvordan forhold på systemnivå gjør seg gjeldende lokalt, samt samspillet mellom ulike

politiske initiativ, som er denne studiens omdreiningspunkt. Gjennom å studere hvordan utdanningspolitiske perspektiver på sosial rettferdighet står i relasjon til materialiseringen av markedsretting i ulike skolekontekster, samt rektors lokale forhandling med å oversette politikk i praksis, er formålet med denne avhandlingen å bidra med kunnskap om hvordan markedsretting får lokale uttrykk, men også synliggjøre hvilke mekanismer som i denne sammenheng gjør seg gjeldende. Dette er igjen relatert til en overordnet målsetning om å si noe om hvordan rammene for skolen som sosialt integrerende samfunnsinstitusjon, påvirkes innenfor denne styringskonteksten.

Del 2 Metodologisk og teoretisk tilnærming

3 En kritisk utdanningspolitisk forskningstilnærming

Denne studien kan forstås å ha en utdanningspolitisk forskningstilnærming, i den forstand at hensikten er å studere hvordan politiske beslutninger og virkemidler kommer til uttrykk og gjør seg gjeldende i lokale skolekontekster. Utdanningspolitisk forskning omfatter ulike forskningstradisjoner og forskningstilnærminger (Ball, 1997; Karlsen, 2006; Ozga, 2000). Til tross for at ulike tilnærminger er basert på en felles forståelse om at utdanning som samfunnsmessig virksomhet ikke kan forstås og forklares «within education alone» (Dale, 1993, referert i Karlsen, 2006, s. 67), er de ulike tilnærmingene preget av mangfoldighet både i begrepsbruk og i forskningstilnærminger (Ball, 1997; Ozga, 2000). Ball (1997) bruker betegnelsen *surface epistemology* som et uttrykk for hvordan ulike forståelser av politikk som fenomen, politiske prosesser, vektlegging av kontekst, samt forholdet mellom aktør og struktur, skiller de ulike tilnærmingene fra hverandre. Jeg skal videre gjøre rede for hvilke premisser som ligger til grunn for den tilnærmingen jeg har jobbet ut i fra.

Denne studien er inspirert av det som innenfor utdanningspolitisk forskningslitteratur refereres til som *Critical policy analysis* (Ball, 1994; Ozga, 2000; Taylor, 1997; Taylor et al., 1997), her referert til som en kritisk tilnærming. Termen *critical policy analysis* viser til en politisk forskningstilnærming med røtter tilbake i Frankfurterskolen og kritisk teori (Taylor et al., 1997). Stephen Ball (1994, 1997), Jenny Ozga (2000) og Sandra Taylor (1997) med kollegaer (Taylor et al., 1997) er representanter for en slik forskningstilnærming, og er mine hovedreferanser når jeg plasserer studien innenfor denne tradisjonen. Den kritiske tilnærmingen kan ikke plasseres eller knyttes til ett bestemt overordnet teoretisk perspektiv som for eksempel marxisme eller feminisme, men kan kjennetegnes av dens eksplisitte vektleggingen av og engasjement i spørsmål som omhandler sosial rettferdighet og likeverd (Ball, 1994; Ozga, 2000; Taylor et al., 1997). Forståelsen for at skolen har et særskilt mandat og spiller en sentral rolle i arbeidet med sosial utjevning og myndiggjøring av enkeltindivider og grupper er sentralt, og er basert på en forståelse av at utdanning har en demokratisk funksjon (Taylor et al., 1997). Forståelsen av at skolen har en demokratisk funksjon og et ansvar for sosial rettferdighet, er ikke ensbetydende med en forståelse av at det finnes universelle oppfatninger om hva dette innebærer, hverken hos utdanningsmyndighetene eller på lokalt nivå. Fra et kritisk perspektiv betyr det å ha et sosialt rettferdighetsperspektiv

nettopp at en forstår at det som defineres som sosialt rettferdig er kontekstuellet betinget, og et resultat av maktkamp mellom ulike ideologiske standpunkt. For den kritiske forskeren blir det et mål å synliggjøre denne maktdimensjonen i politiske prosesser, og på denne måten bidra til å forhindre sosial urettferdighet (Lipman, 2004).

Politikk som et vidt begrep og et verdiladet felt

Karakteristisk for den kritiske tilnærmingen er at den bygger på et vidt politikkbegrep (Ball, 2008; Rizvi & Lindgard, 2010). Dette innebærer en forståelse av at politikk omfatter forhold som går ut over den offentlige formulerte politikk, og det som omhandler myndighetenes beskrivelser av mål, rammer og virkemidler for utdanning. Politikk i en videre betydning kan forstås som mønstre av mellommenneskelige relasjoner, og kan omfatte spørsmål om inkludering og deltakelse, medvirkning i samfunnet, interessekonflikter og konflikter, sanksjoner og skjult manipulering, makt og innflytelse, internaliserte normer, uuntenderte konsekvenser og beslutninger som ikke fattes (Aasen, 2008). Innenfor en slik forståelse kan politikk forstås som noe som involverer «negotiation, contestation and a struggle between competing groups, as a process rather than an output» (Ozga, 2000, s. 42). Politikk kan altså forstås som mer enn offentlige beslutninger, og knyttes til maktreasjoner, og menings- og viljedannelse i samfunnet (Aasen, 2008; Rizvi & Lingard, 2010). I dette ligger også en anerkjennelse av at politikk omfatter flere nivåer i utdanningssystemet og noe som går ut over statlige aktiviteter. Taylors (1997) definisjon av policy referer til denne vide forståelsen av politikk:

[...] policy is much more than a specific policy document or text. Rather, policy is both process and product. In such a conceptualization, policy involves the production of the text, the text itself, ongoing modifications to the text and processes of implementation into practice (Taylor et al., 1997, s. 24 - 25).

Forståelsen av politikk som kontekstualisert prosess, preget av forhandling på både makro og mikronivå, åpner opp for å belyse politikk som både det formelt vedtatte og intensjonelle, men også som praksis. Ball (1994) uttrykker det slik; “Policy is both text and action, words and deeds, it is what is enacted as well as what is intended” (s. 10). Forståelsen av at politikk både kan forstås som intensjon og praksis, utgjør et sentralt utgangspunkt for denne studien med hensyn til å belyse markedsretting i et rettferdighetsperspektiv. Dette særlig med tanke på å studere utilsiktede konsekvenser av politiske virkemidler.

Den kritiske tilnærmingen bygger også på en forståelse av politikk som et verdiladet felt (Taylor et al., 1997). Dens utgangspunkt er at det ikke finnes universelle definisjoner eller statiske forståelser av hva som utgjør sosialt rettferdige praksiser, men at dette er normative spørsmålsstillinger som gis mening, innhold og legitimitet i forhold til kontekstuelle forhold: «Critical policy scholarship is built on the premise that policy is an expression of values arising out of specific social contexts and relations of power» (Lipman, 2004, s. 13). Med andre ord, hva som til enhver tid oppfattes som sosialt rettferdighet eller likeverdige praksiser er i stadig endring og er betinget av sosiale, økonomiske og politiske forhold. Et sentralt spørsmål innenfor dette perspektivet er dermed hvilken konseptualisering eller forståelse som til enhver tid gis legitimitet og får status som «most appropriate and morally justifiable» (Taylor et al., 1997, s. 19). Hvordan ulike perspektiver på sosial rettferdighet gjør seg gjeldende og hvordan dette henger sammen med og formes av kontekstuelle faktorer, er på mange måter kjernen og omdreiningspunktet for den kritiske tilnærmingen. Vektleggingen av skolens mandat og funksjon i arbeidet med demokrati og sosial utjevning fordrer spørsmålsstillinger som etterspør hvordan dette kommer til uttrykk, ikke bare i den offentlige politikken, men også lokalt.

It is in particular policies and practices that the meanings attached to terms like social justice and participation are revealed. Clearly, then, the major task of critical policy analysis must be to investigate the ways in which key terms are used, and the extent to which particular policies and practices are consistent with our moral vision for education. (Taylor et al., 1997, s. 19).

Å rette blikket mot politikk som et verdiladet og normativt felt betyr at en avviser en forståelse av politikk som verdinøytral, og som den eneste rette respons på samfunnsmessige utfordringer (Ozga, 2000; Taylor et al., 1997). Et sentralt perspektiv er at den kontekstuelle beskrivelsen av et felt også er med på å legitimere politiske beslutninger (Rizvi & Lingard, 2010; Seddon, 1994). Hvordan et felt beskrives samtidig og historisk, er avgjørende for hvilke responser som gjøres legitime og relevante (Taylor, 1997). Det som karakteriserer det kritiske prosjektet er altså at en avviser politikk som verdinøytral, og at en stiller spørsmål ved rammene for utdanning og det formelle politiske mandat, ut fra en forståelse for at disse skaper betingelser for hva som ansees som legitime intensjoner og praksiser. I denne studien er dette et sentralt perspektiv med hensyn til å studere hvordan politisk definerte rettferdighetsdiskurser påvirker rammene for lokal politikktutforming.

Forståelse av politikk som kompleks prosess

Innenfor en kritisk tilnærming framheves politikk som prosess (Ball, 1997; Lingard & Ozga, 2007; Rizvi & Lingard, 2010; Taylor, 1997). Det som karakteriserer det kritiske perspektivet er en forståelse av at omdanning av formell politikk ikke fungerer etter en lineær, kronologisk og rasjonell logikk, men er en kompleks og dynamisk prosess der sosiale og økonomiske krefter, institusjoner, mennesker og interesser gjensidig påvirker hverandre (Ball, 1994, 1997; Ozga, 2000; Taylor et al., 1997). Iverksettelse av politikk forstås dermed som en prosess preget av maktkamp og forhandling både på politisk nivå, men også på lokalt nivå.

Det er særlig to ting som er sentrale for å forstå kompleksiteten og maktkampen i politiske prosesser. Det ene er en forståelse av at utdanningspolitikk står i en gjensidig relasjon til andre politiske felt, både internasjonalt og nasjonalt (Ball, 1997; Taylor et al., 1997). Det andre aspektet er en antagelse om at formell politikk alltid iverksettes i allerede etablerte kontekster og tar form i relasjon til disse (Taylor et al., 1997). Politikk iverksettes ikke i nøytrale omgivelser av nøytrale personer, men i ulike kontekster der historiske, kulturelle, lokalpolitiske, sosiale og personlige forhold spiller inn. For den kritiske forskeren blir det sentralt å studere hvordan maktrelasjonen mellom de ulike kreftene, aktørene og interessene virker sammen og skaper betingelser for handling:

In relation to the process of policy making, we need to observe politics in action, tracing how economic and social forces, institutions, people, interests, events and chance interact [...] An examination of the manner in which power is exercised in the making of political choices is thus central to critical policy analysis (Taylor et al., 1997, s. 20).

Rizvi og Lindgard (2010) peker på at formell politikk ofte utformes med utgangspunkt i ideelle forhold, og ikke i forhold til den kompleksiteten som kjennetegner den virkeligheten den skal realiseres i. På denne måten er formell politikk og politikk i praksis vesensforskjellige. Innenfor det kritiske perspektivet framheves den kontekstuelle dimensjonen som sentral for å forklare hvorfor politikk får ulike uttrykk i praksis. Forståelsen av at hva som blir realpolitikk, er avhengig av lokale kontekstuelle forhold, så vel som det som formuleres som politiske prioriteringer, understreker uforutsigbarheten ved politiske prosesser. Fordi prosessen med å iverksette politikk i lokale settinger er betinget av langt mer komplekse forhold enn det de politisk er utarbeidet i forhold til, så påpekes det innenfor et

kritisk perspektiv at politiske initiativ dermed kan resultere i uintenderte, så vel som intenderte konsekvenser (Taylor et al., 1997).

Forskning av heller enn for politikk

Noe forenklet kan det kritiske prosjektet karakteriseres som forskning *av* politikk, da forstått som kritiske og uavhengige analyser av politiske agendaer, prosesser, praksiser, heller enn forskning *for* politikk, forstått som analyser som har til hensikt å bidra med kunnskap for utdanningsmyndighetene (Ozga, 2000; Taylor et al., 1997).

Roger Dales (1986, referert i Ozga, 2000, s. 39) distinksjoner mellom ulike utdanningspolitiske forskningstilnæringer, er nyttig for å kunne synliggjøre hvordan en kritisk tilnærming står i forhold til alternative tilnæringer. Dale har kategorisert utdanningspolitiske prosjekter inn i tre hovedtyper; *the social administration project*, *the policy analysis project* og *the social science project*. Den første prosjektypen, «social administration project», referer til en type prosjekt dominerende fra midten av 1940-tallet til 1970-tallet, som hadde til hensikt å forbedre utdanningssystemet gjennom forskning. Formålet var å endre og forbedre praksis, først og fremst det administrative systemet, innenfor rammene av velferdsstaten til det beste for borgerne. Mishra (1997, referert i Ozga, 2000, s. 39) beskriver denne type tilnærming slik: «social administration is the science of reformism, of administrative intervention and piecemeal social engineering, underpinned by the values of compassion and justice as well as efficiency». Den andre tilnærmingen, «policy analysis», referer til prosjekter som har til hensikt å undersøke hvordan offentlig politikk kan implementeres på en mest mulig effektiv og smidig måte, uavhengig av hva innholdet i denne er. I motsetning til «the social administration project», bygger denne på en lojalitet til utdanningsmyndighetene heller enn til utdanningssystemet som sådan. Det som karakteriserer denne er at den søker løsninger på det som defineres som gitte politiske utfordringer og «(...) it defines policy as the function and preserve of government» (Ozga, 2000, s. 39). Fokus ligger på å finne løsninger for å opprettholde, heller enn å utvikle forståelse for politiske prosesser for å endre. Ifølge Ozga (2000) domineres det utdanningspolitiske forskningsfeltet av denne type studier. Det som karakteriserer begge disse typene, er at de ikke stiller spørsmål ved de utdanningspolitiske rammene for utdanningssystemet. Begge operer ut i fra en forståelse av rammene som gitte, naturlige størrelser for praksis, og forskerens oppgave blir knyttet til å finne løsninger innenfor allerede definerte premiss. Den siste prosjektypen *social*

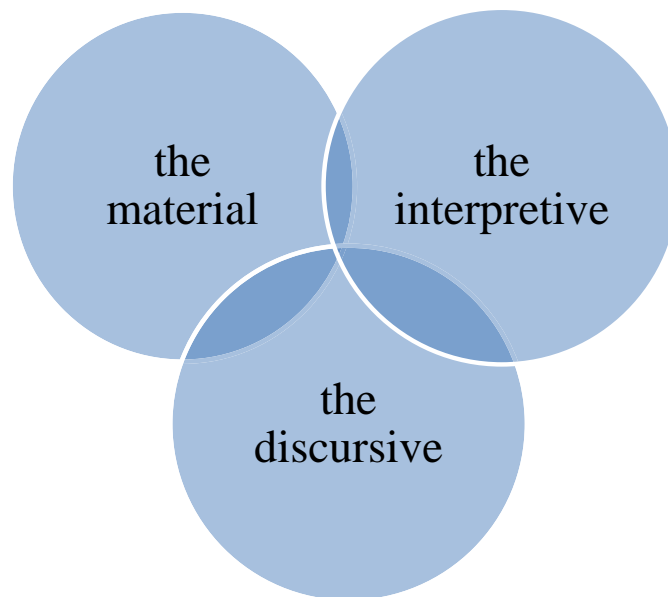
science projects, som den kritiske tilnærmingen kan knyttes til, skiller seg fra begge de øvrige prosjektene ved at den stiller spørsmål ved rammene for utdanning gjennom å kontekstualisere utdanningspolitiske problemstillinger og rette oppmerksomheten mot hvordan politikk virker og får konsekvenser når den iverksettes lokalt: «its concern is to find out how things work rather than putting them to work» (Dale, 1986, referert i Ozga, 2000, s. 40). Forskjellen mellom policy analysis og social science analysis er at den første har til hensikt å bidra til å implementere politikk på en best mulig måte, har den siste til hensikt å utvikle forståelse for hvordan politikk virker. Målet er å videreutvikle teori og forståelse for hvordan politikk skaper betingelser eller får uttrykk i praksis. Forskere som jobber innenfor social scientist- prosjekter tar dermed ikke utgangspunkt i gitte politisk definerte utfordringer, men i problemstillinger reist innenfor eksisterende forskningslitteratur. Målet er å bidra med kunnskap som kan utfylle denne.

Ozga (2000) understreker at begrepene Dale bruker for å typologisere ulike prosjekter brukes om hverandre. Man skal derfor være forsiktig med å bruke disse for å vise til ulike «retninger» innenfor den utdanningspolitiske forskningen. Hans inndeling er først og fremst innholdsmessig relevant i forhold til å synliggjøre hvordan ulike prosjekt hviler på ulike epistemologiske premisser. Epistemologi viser til teori om kunnskap, og til spørsmålsstillinger om hva kunnskap er, og hvordan den kan oppnås (Kvale, 2009). Dette er antagelser som er sentrale for hvordan prosjektet konstrueres, for de problemstillinger som reises og for hva som karakteriserer den viten som produseres. Når jeg i dette prosjektet belyser problemstillingen gjennom et kritisk teoretisk perspektiv, betyr dette at jeg retter et kritisk perspektiv mot etablerte ordninger i skolen. Utgangspunktet for dette er en forståelse av at praksiser i dagens skole er historisk og politisk betinget, og at skolens praksis må forstås og studeres som politisk situert. Jeg opererer således innenfor det Alvesson & Deetz (2000), betegner som en «dissensusdiskurs». Karakteristisk for denne posisjoneringen er at den representerer et alternativ til konsensuspreget forskning, som i liten grad stiller spørsmål ved etablerte strukturer og sosiale ordninger (Alvesson & Deetz, 2000).

3.1 Policy enactment

For å kunne studere politikk som både intensjon og praksis, og som kompleks prosess, har jeg tatt utgangspunkt i Ball et al. (2012) teori om policy enactment som en strukturell og analytisk innramming av denne avhandlingen. Begrepet *policy enactment*¹¹ viser til den aktive iverksettelsen av politikk i praksis, og tematiserer dermed det aktive, dynamiske og uforutsigbare ved politiske prosesser. Forhandling og realisering av politiske initiativ forutsetter, ifølge Ball et al. (2012), aktive oversettere og iverksettere. Samtidig forklares disse handlingsalternativer, som både eksplisitt og implisitt styrt eller begrenset av både kontekstuelle materielle forhold, men også av diskurser om hva som utgjør god utdanning, hva som i mitt tilfelle konstituerer sosialt rettferdig utdanning og ikke minst hva som er legitime handlingsresponses. Ball et al. (2012, s. 15) vektlegger tre dimensjoner som sentrale og konstituerende for «policy work» og politiske prosesser: *The material, the interpretive og the discursive*. «The material» referer til den materielle konteksten politikk skal realiseres i forhold til, «the interpretive» referer til prosessen med å tolke og oversette politikk i praksis og «the discursive» referer til politikk som diskursiv praksis. Til tross for at disse aspektene hver for seg er sentrale, er de alene ikke tilstrekkelige for å si noe om prosesser med å iverksette politikk i praksis. Innenfor et policy enactmentperspektiv er det samspillet og dynamikken de imellom som er det sentrale for å utvikle forståelse for hvordan politiske initiativ møtes, forhandles og iverksettes i praksis (Ball et al., 2012). Figuren nedenfor refererer til det gjensidige samspillet mellom de ulike dimensjonene.

¹¹ *Policy enactment* brukes av Ball et al. (2012) som en betegnelse på hvordan skoler *gjør* politikk. I mangel av et godt norsk uttrykk, vil begrepet «enactment» i denne studien relateres til begreper som å iverksette/ realisere, for å vise til den aktive og komplekse prosessen med å omsette politikk i praksis.



Figur 3.1. Illustrasjon av Ball et al. (2012) teori om det gjensidige samspillet mellom aspekter med betydning for den aktive prosessen med å realisere politikk i lokale skolekontekster.

Ball et al. (2012) forståelse av politikkutforming på lokalt nivå som betinget av disse tre aspektene danner en strukturell og analytisk ramme for denne studien. Gjennom de tre underproblemstillingene vil jeg på ulike måter forsøke å belyse hver av de tre dimensjonene, for å kunne besvare hovedproblemstillingen: *Hvordan kan realisering av og erfaringer med markedsretting i en urban norsk skolekontekst forstås i lys av perspektiver på sosial rettferdighet og skolens rolle som sosialt integrerende samfunnsinstitusjon?*

Jeg vil videre gjøre rede for hver av de tre dimensjonene og hvordan de på hver sin måte kan bidra til å belyse politisk arbeid i skolen.

Diskurs

Politikk som diskursiv praksis eller diskursiv prosess er relatert til hvordan særlige forståelser, knyttet til utdanning og det å drive skole, institusjonaliseres og blir styrende for hva som ansees som legitim profesjonsutøvelse og handlingsrespons. Denne institusjonaliseringen kan skje gjennom språket, gjennom artefakter, gjennom perspektiver og praksiser som løftes

fram og gjennom hva som etableres som naturlige praksiser (Ball et al., 2012). I forhold til denne studien er dette særlig relevant i forhold til hvilke perspektiver, begreper og strategier som får prioritet eller etableres som naturlige, når det er snakk om skolens mandat med hensyn til å sikre likeverdig og sosial rettferdig utdanning. Det er også sentralt å studere hvordan gjeldende politikk rasjonaliseres og legitimeres.

Ball et al. (2012) sitt perspektiv på politikk som diskurs, bygger på Foucaults teorier om diskurser som sosialt produktive. Foucault bruker diskursbegrepet hovedsakelig om tekster som vitenskap, profesjoner, eller politiske samfunnsinstitusjoner produserer om et spesifikt fenomen (Pihl, 2010, s. 22). Dette viser til hvilke sannheter som etableres om et gitt fenomen og hvordan disse opprettholdes gjennom spesifikke prosedyrer. Diskurser kan forstås som produktive på den måten at de sannheter som produseres og opprettholdes om gitt fenomen definerer grenser for hvordan vi kan forstå det, for hva som er mulig å uttale om det og for hva som oppfattes som gyldige og legitime responser og handlingsalternativer. Forholdet mellom viten og makt er altså sentral for diskursen. Foucault (1999) referer eksplisitt til utdanningssystemet når han snakker om hvordan diskurser produseres og kontrolleres: «Hele utdanningssystemet er en politisk måte å opprettholde eller modifisere tilegnelsen av diskursene på, med de vitensformer og maktformer den bringer med seg» (s. 25). I denne studien er Foucaults diskursbegrep sentralt for å belyse den politiske innrammingen av skolens mandat knyttet til sosial rettferdighet og likeverdig utdanning.

For å si noe om hva som karakteriserer denne diskursen, tar jeg utgangspunkt i Frasers (1997, 2003, 2009) integrerte rettferdighetsteoretiske perspektiv, som en analytisk tilnærming. Hun peker, i likhet med Foucault, på at den politiske innrammingen av sosial rettferdighet er sentral fordi den definerer grenser for hvilke rettferdighetskrav som blir legitime å stille, hvilke hensyn som blir legitime å ta, og hvem disse skal omfatte (Fraser, 1997, 2003; 2009) Diskursteorien kan altså bidra til å belyse hvordan ulike ideer, rasjonaliteter og logiske sammenhenger gjøres legitime, og bidra til å belyse det Taylor (1997) betegner som den kulturelle dimensjonen ved politikk. Ved å stille spørsmål ved hvordan ansvar for dette arbeidet kommuniseres, rammes inn og forstås, er målet i denne studien å synliggjøre hvordan den politiske innrammingen av sosial rettferdig og likeverdig utdanning etablerer premisser for profesjonelt arbeid i skolen. Dette er særlig relatert til problemstilling nummer en, der jeg spør: *Hvilke rettferdighetsperspektiv kommer til uttrykk i kommunale styringsdokument som*

beskriver karakteristiske trekk ved markedsretting og politiske strategier for sosial utjevning gjennom skolen?

Materialitet

Den materielle dimensjonen viser til at realisering av politikk må sees i sammenheng med lokale skolespesifikke «materielle faktorer», da disse skaper rammer som muliggjør eller begrenser ulike handlingsalternativ: «policy creates context, but context precedes policy» (Ball et al., 2012, s. 19). Forståelsen er at skoler er ulike på en rekke områder, blant annet med hensyn til ressurser, elevsammensetning, fagkompetanse, og geografisk beliggenhet og at disse forskjellene er av betydning for hvordan man på lokalt nivå forholder seg til og realiserer politiske initiativ. Dette er et sentralt utgangspunkt som understreker skolens virksomhet som nært knyttet opp til en større samfunnsmessig kontekst. Ball et al. (2012, s. 21-40) framhever fire kontekstuelle dimensjoner som sentrale for den enkelte skoles virksomhet: *situated contexts*, *professional cultures*, *material contexts*, og *external contexts*.

Situated context, her oversatt med skolens situerte kontekst, er relatert til de kontekstuelle aspektene som historisk og lokalt er knyttet til den enkelte skole. Det kan være skolens historie, geografiske beliggenhet, elevsammensetning og inntaksområde.

Professional cultures, her referert til som profesjonskultur, er relatert til hvordan læreres ethos, verdier, holdninger og engasjement er av betydning for og påvirker hvordan de forholder seg til og iverksetter politikk i praksis. Det refererer også til den kollektive profesjonskulturen, og hvordan denne står i forhold til utdanningspolitiske trender.

Material context, her referert til som skolens materielle kontekst, er relatert til de fysiske aspektene ved skolen som det fysiske miljø, skolebygningen, budsjetter, antall ansatte, informasjon, teknologi og infrastruktur. Dette er faktorer som kan ha stor innvirkning på hvordan politikk forhandles og iverksettes lokalt, og som ifølge Ball et al. (2012) derfor er nødvendig å belyse for å understreke de forskjellige skolenes ulike forutsetninger for å oppfylle sentralt formulerte mål og forventninger.

External contexts, her referert til som skolens eksterne kontekst, er relatert til press og forventninger som er generert ut fra krav og målsetninger etablert av eksterne aktører utenfor

skolen. Det kan være legale pålegg og forventninger fra både nasjonalt og kommunalt hold, det kan være press som kommer av offentliggjøring av resultater på skolenivå, krav om transparens i forhold til skolens praksis, det kan være forventninger fra foreldregruppen, og det kan være press fra media.

Ifølge Ball et al. (2012) skaper hver av disse kontekstuelle dimensjonene betingelser for den enkelte skole. Samtidig står de også i et gjensidig påvirkningsforhold til hverandre. I denne studien har den materielle dimensjonen og perspektiver på hvordan ulike kontekstuelle dimensjoner virker sammen, vært sentral med hensyn til problemstilling nummer to der jeg spør: *Hvordan materialiseres intern markedsretting i Oslo-skolen, og hvordan forstå dette i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av økonomiske, kulturelle og politiske forhold?* I særlig grad har disse ulike dimensjonene vært sentrale for å belyse hvordan markedsretting slår ut i ulike skolekontekster.

Tolkning og oversettelse – dekodning og rekoding

Til tross for en vektlegging av hvordan diskursiv og materielle forhold er av betydning for hvordan politikk realiseres lokalt, understreker Ball et al. (2012) i likhet med Ozga (2000) nødvendigheten av å framheve profesjonsutøverens aktive rolle i prosessen med å tilpasse politiske føringer til en allerede eksisterende praksis. Profesjonsutøverens kan således betraktes som en «policy actor» (Ball et al., 2012, s. 49). Politiske intensjoner blir formulert i politiske dokumenter, men forutsetter en aktiv tolkende leser for at de skal realiseres i praksis. Forståelse for hvordan rektorer og lærere tolker og oversetter politikk i praksis, og hva som virker inn på deres lesning og iverksettelse blir, ifølge Ozga (2000), fundamentalt for å forstå hvordan politikk virker og skaper endring.

Ball et al. (2012, s. 43) beskriver prosessen med å tolke og oversette politikk i praksis som «the problem of meaning». Denne prosessen med å gi offentlig utformet politikk mening i praksis, består ifølge Ball et al. (2012) av to delprosesser eller handlinger: «Interpretation» og «translation». *Interpretation* viser til den umiddelbare og første tolkningen av politiske initiativ, til *dekodingsprosessen* der politiske initiativ vurderes og gis mening ut i fra en situert historisk og samtidig sammenheng. Denne første tolkningen kan dermed forstås som både retrospektiv og prospektiv. *Translation* viser til den aktive prosessen med å oversette politikk i praksis. Til *rekodingsprosessen* der sentrale føringer gjøres til institusjonell praksis, med det

taktiske og praktiske arbeidet som dette innebærer: «Making policy into materials, practicies, concepts, procedures and orientations is a ‘recoding [...] of policy in relation to specific context, recipients and subject cultures» (Ball et al., 2012, s. 45). Mens dekodning er knyttet til tolkning av politiske initiativ, er altså rekoding knyttet til det aktive arbeidet med å oversette politikk i praksis. De representerer således ulike deler ved prosessen ved det å iverksette politikk i praksis. I denne studien er denne tolknings- og oversettelsesdimensjonen ved politiske prosesser særlig relater til den tredje underproblemstillingen der jeg spør: *Hva karakteriserer rektorer i Oslo-skolen sin oversettelse av politisk definerte målsetninger om sosial mobilitet gjennom skole, og hvordan kan dette forstås i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av demokratisk deltagelse?*

Det er særlig to forhold som karakteriserer Ball et al. (2012) sin forståelse av politiske prosesser som et spørsmål om tolkning og oversettelse. Det første er knyttet til en forståelse for at prosessen med å tolke og oversette politikk i praksis er en prosess betinget av kontekstuelle forhold, så vel som personlige erfaringer og holdninger. I motsetning til andre teorier med en individorientert tilnærming for å forstå politiske prosesser, er utgangspunktet for denne teorien at individets tolkninger og oversettelser av formell politikk, er avhengig av, og må sees i sammenheng med, rådende diskurser og den kontekstuelle settingen individet opererer i. Prosessen med å dekode og rekode politikk i praksis, kan dermed ikke reduseres til et ensidig spørsmål om individuelle preferanser, men må sees i sammenheng med diskursive og materielle forhold, som konstituerer muligheter og begrensninger i profesjonsutøverens handlingsrom.

Our use of the concept of enactment is based on the related premises that ‘policies’ do not normally tell you what to do, they create circumstances in which the range of options available in deciding what to do are narrowed or changed, or particular goals or outcomes are set’ (Ball 1994: 19) and that putting policies into practice is a creative and sophisticated and complex process (Ball et al., 2012, s. 8).

Når Ball et al. (2012) viser til prosessen med å oversette politikk som betinget av hvilke omstendigheter som etableres, bygger han på Foucaults (2014) teori om disiplinierende makt. Ifølge Foucault (2014) kan makt utøves gjennom teknikker som disiplinierer hvordan vi tenker og handler. Karakteristisk for denne form for disiplinierende styring, er at virkemidlene som bidrar til å disiplinere, hver for seg kan framstå som tilsynelatende ubetydelig praksiser, som ikke vekker assosiasjoner til det som tradisjonelt forbindes med maktutøvelse. Eksempler på slike praksiser kan være rapporteringssystemer som sikrer utdanningsmyndighetene oversikt

over skolens virksomhet og produktivitet. Det kan være praksiser hvor det etableres normer som gjør det mulig å definere og identifisere avvik, og det kan være virkemidler som er knyttet til å gi såkalt styringsinformasjon. Ordninger som gir utdanningsmyndighetene kunnskap om enkeltkasus, enten det er elever eller skoler, som igjen kan brukes som informasjon for å sette inn nye tiltak. Ved å kombinere praksiser som er knyttet til det å overvåke, skape en normalitetsstandard og sikre styringsinformasjon etableres, ifølge Foucault (2014), en type disiplinerende makt som påvirker hvordan vi handler og tenker.¹² Karakteristisk for denne type maktperspektiv er at den bryter med en forestilling om makt som noe negativt, og som noe som kun begrenser aktivitet. Makten virker i dette perspektivet produktiv, da den påvirker hvilke valg som blir legitime å ta (Foucault, 2014).

Det andre som karakteriserer tolknings- og oversettelsesdimensjonen, er en forståelse av at profesjonsutøvere ikke representerer en ensartet og «lydig» gruppe som nødvendigvis handler politisk rasjonelt, men er selvstendige individer som fortolker og forholder seg til politikk på ulike måter, avhengig av deres tidligere erfaringer og kontekstuelle situasjon. Ball et al. (2012) peker på at profesjonsutøvere i skolen har ulike erfaringer og posisjoner, som gjør at de tolker og forholder seg ulikt til politiske initiativ.

Når jeg studerer hvordan rektorer tolker og oversetter politikk i praksis, er dette sentralt for å belyse rektors doble rolle som både mottakere, men også aktive pådrivere for politisk prosesser i skolen: «Policy is done by and done to teachers: they are actors and subjects, subject to and object of policy» (Ball et al., 2012, s. 3). Å anerkjenne profesjonsutøveren som en sentral aktør i forhold til å realisere politiske initiativ, samtidig som en ser disses handlingsmuligheter som relatert til samfunnspolitiske, strukturelle og diskursive forhold kan beskrives som et relasjonelt forskningsperspektiv (Krüger, 1994). Utgangspunktet for et slikt forskningsperspektiv er en forståelse for at rektorer og lærere i skolen ikke operer i et vakuum, men at de operer i en sammenheng der rådende diskurser om normalitet og avvik påvirker deres prioriteringer, valg og handlinger (Gewirtz, 2002). I motsetning til forskningstilnæringer som gir forskningsprioritet til enten struktur eller agent, system eller aktør, det kollektive eller det individuelle når man skal forklare prosesser i skolen, er det innenfor et relasjonelt perspektiv nettopp gjensidigheten og det dynamiske avhengighets- og påvirkningsforholdet mellom aktør og struktur som gjøres til gjenstand for undersøkelse (Ball

¹² Foucault framhever kombinasjonen av hierarkisk overvåkning, normaliserende sanksjoner, og eksamener og eksaminasjoner, som sentrale disiplinerende virkemidler (Foucault, 2014, s. 168).

et al., 2012; Krüger, 1994). Det er hverken subjektet i seg selv, eller strukturene som blir objekt for forskning, men det sosiale rommet, og relasjonene mellom aktør og struktur. Oppsummert innebærer en relasjonell forskningstilnærming et desentrert profesjonsperspektiv heller enn et subjektorientert forskningsperspektiv. Dette utelukker ikke det subjektivt handlende og reflekterte individ, men det forstår individets handlinger som påvirket av den sosiale konteksten det er situert i.

3.2 Oppsummering

Den kritiske tilnærmingens vektlegging av politikk som vidt begrep, politikk som verdiforankret og politiske prosesser som komplekse, kan betegnes som en studie *av* politikk, heller enn *for* politikk. Som en inngang for å studere politikk i praksis bruker jeg teori om 'policy enactment' som viser til den aktive prosessen med å iverksette politikk i praksis, en kompleks prosess konstituert og betinget av de tre sentrale dimensjonene: diskurs, materialitet og tolkning og oversettelse. Formålet med å ta utgangspunkt i denne teorien, er å belyse kompleksiteten i skolen og i politiske prosesser på lokalt nivå, samt hvordan rektors prioritinger er relatert til politiske og samfunnsmessige forhold utenfor skolen. Ved å rette oppmerksomheten mot hvordan kontekstuelle forhold er av betydning for hvordan politikk forhandles og realiseres i praksis, er målet å si noe om hvordan markedsretting i utdanning ikke bare påvirker den formelle politikken på idénivå, men også påvirker de kulturelle, materielle og profesjonelle vilkårene for arbeid i skolen. Det underliggende premiss for dette perspektivet, er at politikk aldri implementeres i nøytrale eller like settinger. Politikk iverksettes alltid i forhold til noe, av noen og i en allerede etablert kontekst. Den forhandles og justeres lokalt i forhold til personlige, diskursive og materielle aspekter, og må derfor også analyseres i relasjon til dette.

4 Et sosialt rettferdighetsperspektiv

Det at studien opererer innenfor et kritisk teoretisk rammeverk hvor spørsmål om sosial rettferdighet står sentralt, innebærer en bevissthet om at det finnes et mangfold av ulike forståelser av hva som utgjør rettferdige praksiser (Ozga, 2000). Det som er sentralt i denne studien er å belyse hvilke rettferdighetsperspektiv som ligger til grunn for introduksjon av markedsretting i utdanning, samt hvordan realiseringen av markedsrettet utdanningspolitikk kan vurderes i et sosialt rettferdighetsperspektiv. Den underliggende antagelsen er, som Power (2012) påpeker, at alle politiske retninger har en «sosial justice» agenda i den forstand at de har som mål å gjøre utdanningen mer likeverdig, men at politikk kan være forankret i ulike forståelser av hva som karakteriserer et rettferdig utdanningssystem, samt strategier og tiltak nødvendig for å realisere dette.

For å kunne si noe om hva som karakteriserer markedsretting i utdanning, både på intensjonsplanet og som iverksatt politikk i Oslo-skolen, anlegger jeg i denne studien et flerdimensjonalt rettferdighetsperspektiv, inspirert av den amerikanske politiske filosofen Nancy Fraser. Hennes teoretiske tilnærming åpner opp for å studere hvilke rettferdighetshensyn som blir vektlagt innenfor denne styringskonteksten, samtidig som den åpner opp for å analysere hvordan «nye» rettferdighetshensyn konkret kan komme i konflikt med «tradisjonelle» verdier og praksiser.

4.1 Rettferdighet – et flertydig begrep i endring

Rettferdighetsbegrepet er et flertydig begrep (Fraser 1997, 2003, 2009). Til tross for at begrepet sjelden problematiseres, hverken i vår dagligtale eller i samfunnsdebatten, refererer begrepet både til ulike forståelser av hva rettferdighet innebærer og hva som skal til for å realisere rettferdighet i praksis. Særlig innenfor den normative politiske teorien og rettfilosofien, er rettferdighet som begrep behandlet som et fenomen som berører ulike anliggende, fra økonomisk distribusjon, til anerkjennelse og politisk deltakelse.

Rettferdighetsbegrepet er, som mange andre abstrakte begrep, kontekstbetinget i den forstand at det har det Griffiths (1998, referert i Vincent, 2003, s. 2) betegner som en «temporal and spatial dimension», altså en tidsmessig og romlig dimensjon. Dette innebærer, at det som vurderes som rettferdig på ett tidspunkt og i en situasjon, ikke nødvendigvis vurderes som rettferdig på et annet tidspunkt og i en annen sammenheng. Det er dermed et kontekstuel

begrep som endres med tid og rom. Når begrepet i denne sammenheng sees spesifikt i lys av markedsstyring som styringsfilosofi, er det, som nevnt innledningsvis, fordi denne politiske tilnærmingen, med sin nyliberale ideologiske forankring, bryter med en sosialdemokratisk forankret utdanningspolitikk, både med hensyn til strukturelle, men også verdimessig grunnlag (Aasen, 2007; Arnesen & Lundahl, 2006; Imsen & Volckmar, 2014). Dette har fått konsekvenser for det Fraser (2009, s. 22) refererer til som «the politics of framing», for den politiske innrammingen av hva en sosial rettferdig utdanning betyr. Ifølge Fraser, er nettopp den politiske innrammingen av hva som kan forstås som rettferdig av avgjørende betydning, fordi den definerer grenser for hvilke hensyn som skal prioriteres, hvem som skal vies oppmerksomhet, og for hvilke tiltak som iverksettes.

Når jeg her retter blikket mot markedsstyring i et rettferdighetsperspektiv, er det nettopp for å belyse hvordan denne styringskonteksten, basert på en nyliberal og nykonservativ styringsfilosofi, tar utgangspunkt i bestemte forestillinger om sosial rettferdighet, som igjen definerer rammer for og legitimerer praksiser.

4.2 Et integrert og flerdimensjonalt rettferdighetsperspektiv

Karakteristisk for Frasers (1997, 2003, 2009) rettferdighetsteoretiske tilnærming er hennes forsøk på å forene ulike og til dels motstridende rettferdighetsparadigmer, med den hensikt å etablere et flerdimensjonalt teoretisk rammeverk som er nyansert nok til å analysere komplekse samfunnsmessige problemstillinger. Frasers utgangspunkt er at rettferdighet må forstås som et flerdimensjonalt fenomen, betinget av både økonomiske, kulturelle og politiske forhold. Hennes teoretiske og analytiske tilnærming handler i hovedsak om å etablere et rammeverk som kan bidra til å teoretisere rettferdighet som nettopp dette, med de aspekter og de utfordringer det medfører.

Det er særlig tre aspekter ved Frasers rettferdighetsteoretiske tilnærming som er sentrale for min studie. Det ene er hennes analytiske tilnærming og argumentasjon knyttet til det å synliggjøre hvordan politikk er forankret i ulike perspektiver på sosial rettferdighet. Det andre er knyttet til hennes argumentasjon om at rettferdighet er et flerdimensjonalt fenomen, og hennes teoretisering av spenninger og dilemma som kan oppstå når ulike rettferdighetshensyn skal ivaretas. Og det tredje er hennes perspektiver på sosial rettferdighet som betinget av demokratisk deltagelse. De to siste momentene er relatert til hverandre da de refererer til

hennes normative rettferdighetsstandard om «deltakelse på like vilkår». Altså, hennes argumentasjon om forhold som bør oppfylles for at noe kan beskrives som sosialt rettferdig eller urettferdig.¹³ Jeg skal videre gjøre rede for disse aspektene ved Frasers tilnærming. Dette med hensyn til det å si noe om den normative dimensjonen ved markedsrettet politikk, det å si noe om materialiseringen av markedsrettet politikk i et rettferdighetsperspektiv. Og det å belyse rammene for å omsette formell politikk i lokale kontekster.

4.3 Rettferdighet som omfordeling, anerkjennelse og representasjon

Ifølge Fraser (1997, 2003, 2009) kan rettferdighet forstås som et spørsmål om økonomisk omfordeling, som et spørsmål om anerkjennelse og som et spørsmål om politisk deltagelse. Hvert av disse perspektivene på rettferdighet kan, ifølge Fraser (2008), knyttes til ulike rettferdighetsparadigmer. I motsetning til rettferdighetsteoretikere som teoretiserer rettferdighet som et endimensjonalt fenomen, argumenterer Fraser (2003) for at det er nødvendig å se disse rettferdighetsparadigmene i sammenheng, og integrere dem som ulike dimensjoner i et flerdimensjonalt rettferdighetsteoretisk rammeverk. Frasers argumentasjon for å operere med et flerdimensjonalt rettferdighetsperspektiv, bygger på en forståelse for at en endimensjonal tilnærming, der urettferdighet analyseres som et resultat av *enten* kulturelle *eller* økonomiske, *eller* politiske forhold, kan bidra til en teoriutvikling som ikke er adekvat i forhold til å teoretisere komplekse samtidige problemstillinger hun mener er karakteristiske for dagens samfunn.¹⁴ Ifølge henne er de fleste samfunnsmessige fenomen og problemstillinger hybride i den forstand at de er et resultat av en kompleks prosess der både kulturelle, økonomiske og politiske forhold virker sammen. For å forstå samtidige fenomen, som for eksempel konsekvensene av markedsretting i utdanning, er det dermed nødvendig å teoretisere dette som et område som er betinget av så vel kulturelle, som økonomiske og politiske forhold. Heller enn å teoretisere rettferdighet som et spørsmål om enten omfordeling, anerkjennelse eller representasjon, argumenterer altså Fraser (1997, 2003, 2009) for at den

¹³ Det gjøres nærmere rede for denne rettferdighetsstandard i punkt 4.5.

¹⁴ Dagens samfunn kan, ifølge Fraser (1997), karakteriseres som en «postsosialistisk tilstand». Denne er kjennetegnet av manglende helhetlig og ideologisk forankret rettferdighetstenkning, en endret rettferdighetsdiskurs, der spørsmål om sosioøkonomisk urettferdighet og klasseforskjeller til dels har måttet vike for spørsmål om kulturell dominans og anerkjennelse, samt en oppblomstring av økonomisk liberalisme og markedstenkning.

økonomiske, kulturelle og politiske dimensjonen må sees i sammenheng og forstås som ulike dimensjoner ved sosiale ordninger.¹⁵

For å kunne teoretisere sosial rettferdighet som et flerdimensjonalt fenomen argumenterer hun imidlertid for at det er nødvendig med en analytisk tilnærming der økonomiske, kulturelle og politiske rettferdighetsbegreper holdes atskilt. Dette for å kunne studere ulike aspekter ved sosiale ordninger. Ifølge Fraser (2003) er det spesielt fire forhold som skiller de ulike rettferdighetsparadigmene, og som er sentrale som analytiske begrep. Det er deres 1) begrep om urettferdighet, 2) begrep om sosial differensiering, 3) begrep om hva som er sentrale betingelser for å kunne delta på like vilkår, og 4) deres begrep om nødvendige virkemidler for å bekjempe urettferdighet. Jeg skal videre gjøre rede for hver av de ulike rettferdighetsparadigmene Fraser argumenterer for som nødvendig å se i sammenheng, og integrere som dimensjoner i et flerdimensjonalt rettferdighetsteoretisk rammeverk. Presentasjonen av disse er konsentrert om de fire forholdene referert til ovenfor.

Omfordelingsparadigmet – den økonomiske dimensjonen i Frasers rammeverk

Omfordelingsparadigmet har, ifølge Fraser (2003), sine røtter i den liberale filosofien og har blitt videreutviklet av moderne politiske tenkere som har forsøkt å kombinere det liberale hensynet til individets frihet, med utviklingen av et egalitært sosialdemokrati. John Rawles og Ronald Dworkin er representanter for dette paradigmet, der rettferdighet hovedsakelig forstås og konseptualiseres som et spørsmål om fordeling av sosiale og økonomiske goder.

Innenfor dette paradigmet forstås urettferdighet som et spørsmål om sosioøkonomiske forhold og urettmessig skjevfordeling utledet av politisk- økonomiske strukturer i et samfunn (Fraser, 1997). *Sosioøkonomisk urettferdighet* kan, ifølge Fraser (1997, s. 13), komme til uttrykk gjennom «utbytting», at noen utnytter og tilraner seg fruktene av en persons arbeid som sin personlige tjeneste, «økonomisk marginalisering», å være henvist til dårlig betalt arbeid eller nektes adgang til inntektsgivende arbeid overhodet, og «fattigdom/deprivasjon», det å forhindres fra anstendig materiell levestandard. Til tross for at det innenfor dette rettferdighetsparadigmet finnes ulike perspektiver på hva som karakteriserer sosioøkonomiske

¹⁵ I sine tidligere arbeider tar Fraser (1997, 2003) til orde for å konseptualisere rettferdighet som et todimensjonalt begrep, mens i sine seinere arbeider introduserer hun også en tredje politisk dimensjon (Fraser, 2009).

urettferdighet, er fellesnevner at urettferdighet forstås som et spørsmål om fordeling, eller mer presist, skjevfordeling, det Fraser (2009, s. 16) refererer til som *maldistribution*.¹⁶ Premisset er at urettferdig fordeling skaper sosiale klasseforskjeller. *Klasse* forstås som en form for sosial differensiering som har sitt utspring i samfunnets økonomiske struktur, og bare eksisterer som kollektiv i kraft av sin stilling i denne strukturen, og ut fra sitt forhold til andre klasser (Fraser, 1997, s. 17).

For å få bukt med økonomisk urett er det, innenfor dette paradigmet, nødvendig med en eller annen form for politisk-økonomisk omstrukturering, det Fraser (1997, s. 15) refererer til som *omfordeling*. Dette kan involvere en restrukturering av ordninger som regulerer inntekt og formue, og som kan bidra til bidrar til en mer rettferdig og jevnere fordeling av ressurser, det kan innebære en reorganisering av arbeidslivet som påvirker arbeidsdeling, endring av eierskapsstrukturer, underlegge investeringer demokratiske beslutningsprosesser eller omlegging av andre grunnleggende økonomiske strukturer. Disse strategiene kan, ifølge Fraser (2007, s. 124), både ta en *bekreftende* og en *transformativ* form. Bekreftende virkemidler er tiltak som har til hensikt å bøte på urettferdige utfall av sosiale ordninger, uten at de forstyrrer de bakenforliggende strukturene eller mekanismene som skaper dem. Og transformativ virkemidler viser til tiltak som er mer omfattende og som sikter mot å korrigere urettferdig fordeling, ved nettopp å omstrukturere det underliggende rammeverket som skaper den. Utgangspunktet for omfordeling, uavhengig av hvilken form den tar, er premisset om at sosialt rettferdige ordninger må sikre det Fraser (2003, s. 36) refererer til som *objektive betingelser*, materielle ressurser som sikrer mulighet til å delta på like vilkår.

Anerkjennelsesparadigmet – den kulturelle dimensjonen i Frasers rammeverk

Anerkjennelsesparadigmet har, ifølge Fraser (2003), sin opprinnelse innenfor Hegeliansk filosofi, og er blitt videreutviklet av moderne politiske tenkere som definerer rettferdighet som et spørsmål om anerkjennelse. Charles Taylor og Axel Honneth er begge representanter for dette rettferdighetsparadigmet, der spørsmålet om rettferdighet forstås som et kulturelt og relasjonelt fenomen. Mens rettferdighet innenfor omfordelingsparadigmet hovedsakelig defineres i forhold til sosioøkonomiske forhold, så legger forståelsen av rettferdighet innenfor

¹⁶ Fraser (1997, s. 13-14) viser her til Marx' teori om kapitalistiske utbyttingen, Rawls teori om behovet for rettferdige styringsprinsipper, Amartya Sen's påstand om at rettferdighet forutsetter en garanti for at folk har like «funksjonsmuligheter» og Ronald Dworkin's forståelse av rettferdighet som betinget av rettferdig fordeling av ressurser.

dette paradigmet til grunn at individers muligheter for frihet, selvrealisering og myndiggjøring er relatert til spørsmål om anerkjennelse (Fraser, 2003, s. 13). Urettferdighet forstått ut i fra et anerkjennelsesperspektiv, flytter altså oppmerksomheten fra sosioøkonomisk urettferdighet, til kulturell eller symbolsk urettferdighet.

Kulturell urettferdighet kan, ifølge Fraser (2009), defineres som *misrecognition*, som fravær av anerkjennelse. Dette kan komme til uttrykk gjennom: «Kulturell dominans», at ens egen kultur er underlagt fortolkningsmodeller som har sitt utspring i en fremmed eller fiendtlig kultur. «Manglende anerkjennelse», at kulturen blir usynliggjort gjennom herskende former for framstilling, kommunikasjon og fortolkning, og «respektløst behandling», forstått som å bli systematisk rakk ned på, latterliggjort eller mistenkeliggjort gjennom offentlige stereotyper eller daglige omgangsformer (Fraser 2003, s. 13). Forhold som har rotfeste i sosiale, kulturelle og symbolske mønstre for representasjon, fortolkning og kommunikasjon. Sosial rettferdighet knyttes slik til andre faktorer og forhold, enn det som innlemmes i en sosioøkonomisk rettferdighetstenkning.¹⁷ I stedet for å framsette materielle betingelser som hovedforutsetning for deltakelse på like vilkår, er det her *intersubjektive betingelser* som framsettes som det sentrale. Intersubjektive betingelser refererer til institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som uttrykker lik respekt og anerkjennelse for ulike grupper uavhengig av deres status, og som gjennom dette gjør det mulig for alle mennesker eller grupper å delta som likeverdige aktører i et samfunn (Fraser, 2003, s. 36).

I innenfor dette paradigmet rettes oppmerksomheten mot sosial differensiering som kan forstås å ha sitt utspring i samfunnsmessige kulturelle verdihierarki, og ikke i økonomiske strukturer. Grupper som på grunn av sin *status*, enten som etniske minoriteter, seksuelle minoriteter, som kvinner eller som grupper, som på grunn av et komplekst samspill mellom flere faktorer, framstår som kollektiv i den forstand at de opplever en mindreverdighetsstatus, mindre respekt, tillit, aktelse og prestisje enn andre grupper i samfunn (Fraser, 2003). Virkemidler for å bekjempe kulturell eller symbolsk urettferdighet innebærer, ifølge Fraser (1997), en eller annen form for symbolsk endring. Denne kan komme til uttrykk på flere måter. Enten gjennom å oppvurdere statusen til stigmatiserte grupper gjennom positivt

¹⁷ Til tross for at Rawls ofte framstilles som en teoretisk representant for et sosioøkonomisk rettferdighetsparadigme, påpeker Fraser (2003) at Rawls også behandler problemstillinger innenfor kulturell urettferdighet. Rawls behandler for eksempel «det sosiale grunnlaget for selvrespekt» som et primærgode. Når hun likevel knytter ham til omfordelingsparadigmet, bygger det på, at det grunnleggende premisset som ligger til grunn for Rawls rettferdighetsteori, er at rettferdighet primært kan forstås som et spørsmål om fordeling av ressurser.

bekreftende tiltak, da gjennom å anerkjenne og positivt verdsette gruppenes særtrekk, eller gjennom noe mer drastiske tilnærminger, det Fraser (2003, s. 74) refererer til som *transformative tiltak*, som tar sikte på en total omdanning av de sosiale reglene som bidrar til å opprettholde verdihierarki. Fraser (1997, s. 15) betegner alle disse virkemidlene, tross forskjellene dem imellom, med samlebetegnelsen *recognition*, eller «anerkjennelse».

Politisk rettferdighetsperspektiv – den politiske dimensjonen i Frasers rammeverk

Ifølge Fraser (2009) har de to rettferdighetsparadigmene referert til over, definert grensene for hvordan rettferdighet som fenomen er blitt behandlet både politisk og teoretisk. Uten å underkjenne betydningen av de økonomiske og kulturelle rettferdighetsperspektivene som disse to rettferdighetsparadigmene befatter seg med, introduserer Fraser (2009) et tredje politisk rettferdighetsperspektiv i sin rettferdighetstenkning.

Det politiske rettferdighetsperspektivet er sentrert rundt spørsmål om inkludering og medborgerskap. Premisset som ligger til grunn for dette perspektivet, er at det å delta på like vilkår som medborger er betinget av *politisk representasjon* og *inkludering* (Fraser, 2009). Dette omfatter både det som henger sammen med politisk medlemskap, det å omfattes av politiske ordninger gjennom rettslig og politisk beskyttelse, og det omfatter at man som borger involveres i, og er representert i de politiske prosesser som en berøres av. Dette er forhold som, ifølge Fraser, er av betydning for likeverdig deltakelse i samfunnet, men som ikke nødvendigvis kan reduseres til et spørsmål om urettferdig fordeling eller manglende anerkjennelse.

Den politiske perspektivets urettferdighetsbegrep er knyttet til det Fraser betegner som «underrepresentasjon». Denne formen for politisk urettferdighet kan anta tre former: «ordinary-political misrepresentation», «misframing» og «meta-political misrepresentation» (Fraser, 2009, s. 18- 26). Den første formen for underrepresentasjon *Ordinary-political misrepresentation*, på norsk oversatt med «alminnelig politisk underrepresentasjon» (Fjørtoft, 2009), forekommer når politiske bestemte ordninger på urettmessig grunnlag hindrer folk fra å delta på like vilkår, blant annet gjennom praksiser der enkelte grupper diskrimineres i forhold til å innvilges politiske rettigheter. I norsk sammenheng kan praksisen før det ble innført allmenn stemmerett, stå som et eksempel på denne type underrepresentasjon (Fjørtoft, 2015). Den andre formen for underrepresentasjon, *misframing*, dreier seg om hvem som er

gjenstand for rettferdighetsbetraktninger, og om hvordan politiske strukturer bidrar til inkluderings- og ekskluderingsprosesser. Denne formen for underrepresentasjon er knyttet til den politiske innrammingen av rettferdighetsdiskursen, og hvem som skal omfattes av denne. Denne formen for underrepresentasjon kan, i mange tilfeller, anta en mer subtil form enn den andre formen for underrepresentasjon, og den kan også forstås som mer grunnleggende enn den øvrige, i det at den definerer grenser for hvem som kan reise rettferdighetskrav og ikke (Fraser, 2009). I norsk sammenheng er jødernes, taternes og den kvenske befolkningen sammen med samene, før de fikk status som henholdsvis nasjonale minoriteter og urbefolkning, eksempler på befolkningsgrupper, som på grunn av hvordan de ble definert politisk, ikke sto posisjon til å kunne hevde rettferdighetskrav basert på at de var minoriteter. De var det Fraser betegner som «non-persons with respect to justice» (Fraser, 2009, s. 20). Gjennom en ny politisk innramming, der de er anerkjent som nasjonale minoriteter har deres posisjon og betingelser som politiske medborgere endret seg. Den tredje formen for underrepresentasjon er knyttet til det Fraser refererer til som «meta-political misrepresentation» (Fraser, 2009, s. 26). Denne formen for underrepresentasjon kan forstås som en type meta-politisk urettferdighet som refererer til udemokratiske prosesser for beslutningstaking, der den demokratiske medbestemmelse er svekket og hvor individer og grupper som påvirkes av beslutninger, ikke har en stemme eller påvirkningskraft i selve prosessen med å konstituere rammene for rettferdighetsdiskursen.

Ifølge Fraser (2009) må en rettferdighetspolitikk som søker å bøte på ulike former for underrepresentasjon, styrke deltakelse på like vilkår, gjennom *politisk representasjon* eller *inkludering*. Dette innebærer å utfordre politiske strukturer, som diskriminerer særlige befolkningsgrupper eller individer. Det innebærer å utfordre politiske definerte rettferdighetsdiskurser, som subtilt forhindrer grupper fra å komme i posisjon til å hevde rettferdighetskrav. Og det innebærer å utfordre lite demokratiske prosedyrer for medbestemmelse, der beslutningsmyndighet er flyttet fra dem det gjelder til en makt eller myndighetselite.

I tabell 4.1 oppsummeres karakteristiske trekk ved de ulike rettferdighetsparadigmene Fraser argumenterer for som fruktbart å se i sammenheng. Når hun argumenterer for denne sammenkoblingen, er det som nevnt innledningsvis, med utgangspunkt i at hun ser hvert av de ulike perspektivene som nødvendig for å kunne belyse ulike dimensjoner ved sosiale ordninger. I Frasers rammeverk refereres dermed de ulike rettferdighetsparadigmene til som

ulike dimensjoner. Tabellen nedenfor er inspirert av Olsons (2008) sammenfatning av Frasers tredimensjonale rettferdighetstilnærming, og er basert på min lesing av Fraser (1997, 2003, 2009).

Rettferdighetsdimensjoner	Betingelser for deltakelse på like vilkår	Former for sosial differensiering	Former for uretferdighet	Virkemidler for å bekjempe uretferdighet
Økonomisk	<p>Objektive betingelser (Materielle vilkår) Sosiale og økonomiske ordninger som muliggjør deltakelse på like vilkår. Viser til omfordelingsiltak (Fraser, 2003, s. 36)</p>	Klasse	<p>Sosioøkonomisk uretferdighet Har sitt utspring i den politisk- økonomiske strukturen i samfunnet. Karakteristiske kjennetegn ved denne er: Uthytting - at noen tilraner seg fruktene av en persons arbeid som sin personlige fortjeneste Økonomisk marginalisering - å bli henviset til dårlig betalt arbeid eller nektes adgang til innekt Fattigdom - ikke anstendig materiell levestandard (Fraser, 2003, s. 13-14)</p>	<p>Omfordeling En samlebetegnelse på virkemidler for å bekjempe økonomisk uretferdighet. En eller annen form for politisk – økonomisk omstrukturering, som å omfordele ressurser, andre arbeidsdeling, underlegge investeringer demokratiske beslutningsprosesser eller omlegging av andre grunnleggende økonomiske strukturer. (Fraser, 2003, s.13).</p>
Kulturell	<p>Intersubjektive betingelser (Kulturelle vilkår) Institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som muliggjør deltakelse på like vilkår. Viser til anerkjennelsestiltak (Fraser, 2003, s. 36)</p>	Status	<p>Kulturell eller symbolsk uretferdighet Har sitt utspring i herskende framstillings- fortolknings- og kommunikasjonsformer, Karakteristiske trekk ved denne er: Kulturell dominans - at ens egen kultur er underlagt forklaringsmodeller, som har sitt utspring i en fremmed eller fiendtlig kultur Manglende anerkjennelse – usynliggjøring gjennom herskende former for framstilling, kommunikasjon og fortolkning Respektløst behandling - systematisk nedrakking, latterliggjøring eller mistenkeliggjøring gjennom offentlige stereotyper eller daglige omgangsformer (Fraser 2003, s. 13)</p>	<p>Anerkjennelse En samlebetegnelse for virkemidler for å bekjempe kulturell uretferdighet. Denne type virkemidler krever en eller annen form for kulturell og symbolsk endring. Det kan være å anerkjenne og positivt verdsette grupperes særtrekk. Eller det kan være å endre selve de sosiale reglene og de institusjonaliserte kulturelle verdimønstrene som bidrar til å opprettholde verdihierarki. (Fraser 2003, s. 13-14).</p>
Politisk	<p>Politiske betingelser Politiske prosedyrer for beslutningstaking og representasjon, som muliggjør deltakelse på like vilkår. Viser også til politisk innramming av rettferdighetsdiskurser. (Fraser, 2009)</p>	Medborgerskap	<p>Underrepresentasjon Denne kan anta tre former: «Alminnelig politisk underrepresentasjon» – politiske beslutningsregler som på urettmessig grunnlag hindrer folk fra å delta på like vilkår «Misframing» - omhandler selve innrammingen av rettferdighetsdiskursen. Politiske prosesser som bidrar til å ramme inn rettferdighetsspørsmål på en slik måte at den ekskluderer grupper mulighet til å reise krav, eller særlige problemstillinger fra å bli reist. Meta-politisk uretferdighet – udemokratiske prosesser knyttet til konstruksjon av rettferdighetsdiskurser (Fraser, 2009, s.19)</p>	<p>Politisk representasjon og inkludering Virkemidler som har som siktemål å mobilisere og myndiggjøre enkeltindivider og grupper gjennom å fjerne hindre for deltakelse og representasjon (Fraser, 2009, s.22)</p>

Tabell 4.1: Rettferdighetsteoretisk rammeverk basert på Fraser (1997, 2003, 2009)

4.4 Analytiske muligheter ved anvendelse av et flerdimensjonalt perspektiv

4.4.1 «Perspectival dualism»

Hva er det så som gjør dette flerdimensjonale perspektivet fruktbart for denne studien?

Karakteristisk for Frasers tilnærming, som hun selv betegner som *perspectival dualism*, er at omfordeling, anerkjennelse og representasjon ikke knyttes til ulike substansielle områder, som økonomi, kultur eller politikk, men forstås som ulike analytiske perspektiv som kan brukes på et hvilket som helst fenomen eller samfunnsområde (Fraser 2003, s. 63). Hensikten med denne tilnærmingen er å belyse samspillet og forbindelsen mellom anerkjennelse og omfordeling og politisk representasjon/ inkludering, og å synliggjøre både det kulturelle aspektet ved økonomiske ordninger og økonomiske aspekter ved kulturelle relasjoner. Altså å belyse samfunnsmessige fenomen, som konstituert og betinget av flere forhold. Konkret innebærer dette for eksempel, at man i tillegg til å vurdere økonomiske ordninger ut i fra et fordelingsperspektiv, også belyser disse ut i fra et kulturelt perspektiv, og omvendt, at forhold som vanligvis oppfattes som spørsmål om anerkjennelse, belyses fra et fordelingsperspektiv. I denne studien er dette sentralt for å vurdere politiske virkemidler som for eksempel stykkprisfinansiering, ikke kun ut i fra et fordelingsperspektiv, men også ut i fra et anerkjennelsesperspektiv, knyttet til hvordan denne ressursfordelingsmodellen påvirker skolens anerkjennelse og omdømme. Og i et politisk perspektiv, hvordan denne modellen påvirker prosedyrene for beslutningstaking. Ved å belyse problemstillinger ut i fra ulike dimensjoner eller rettferdighetsperspektiv, åpner en opp for spørsmålsstillinger som kan bidra til å kaste lys over sosiale ordninger i et bredere lys.¹⁸

With perspectival dualism, then, one can assess the justice of any social practice, regardless of where it is institutionally located, from two analytically distinct normative vantage points, asking: does the practice in question work to ensure both the objective and intersubjective conditions of participatory parity? Or does it, rather, undermine them? (Fraser, 2003, s. 63)¹⁹

4.4.2 Rettferdighetsdilemma og konflikt

I tillegg til at Frasers rammeverk åpner opp for å belyse problemstillingen ut i fra ulike perspektiv, så åpner det også opp for å teoretisere noen av de spenningene som kan oppstå i når ulike rettferdighetshensyn skal ivaretas. Et sentralt poeng hos Fraser (1997; 2003) er at

¹⁸ Se Gewirtz og Cribb (2002) for en diskusjon om hva en flerdimensjonal rettferdighetstilnærming kan bety for samfunnsvitenskapelig forskning.

¹⁹ Dette sitatet er hentet fra før Fraser eksplisitt introduserte den politiske dimensjonen i sitt rammeverk.

ulike rettferdighetshensyn kan komme i konflikt med hverandre, når de skal iverksettes i praksis. Dette kan skyldes at virkemidlene for bekjempe ulike typer rettferdighet kan komme i konflikt,²⁰ men det kan også skyldes at virkemidler knyttet til ulike rettferdighetshensyn gjensidig påvirker hverandre, og da noen ganger med utilsiktede konsekvenser. Fraser (2003) peker på at hverken anerkjennelse og omfordeling virker isolert, men at de i det praktiske liv også påvirker områder de ikke er tenkt å ment å berøre. Omfordeling kan på denne måten tenkes å ha utilsiktede konsekvenser i forhold til anerkjennelse, og motsatt, og begge både påvirkes av og påvirker de politiske betingelsene for deltakelse. Eksempel på dette kan være de sosiale konsekvensene av å være sosialhjelpsmottagere. Sosialhjelp som en økonomisk ordning skal bidra til å sikre de økonomiske (objektive) betingelsene for likeverdig deltakelse, men kan samtidig resultere i sosiale konsekvenser som påvirker de kulturelle (intersubjektive) betingelsene for deltakelse. Dette kan være knyttet til det å måtte identifisere seg selv som sosialhjelpsmottager, noe som i visse tilfeller kan vekke negative assosiasjoner.

Overført til denne studien er perspektivet om at ulike rettferdighetshensyn kan komme i konflikt, sentralt med tanke på at en markedsrettet utdanningspolitikk introduserer virkemidler for politisk styring, som kan komme i konflikt med rettferdighetshensyn, som tradisjonelt har vært prioritert for å sikre sosial integrering gjennom skolen. I denne sammenheng ser jeg særlig på hvordan konsekvensene av politiske virkemidler, som fritt skolevalg, stykkprisfinansiering eller offentliggjøring av skolespesifikke faktorer, står i relasjon til idealet om en likeverdig skole for alle barn, uavhengig av klasse eller etnisk status.

4.5 Deltakelse på like vilkår som rettferdighetsstandard

Når rettferdighet ikke viser til en bestemt essens, men er et begrep som kan forstås på mange forskjellige måter, innebærer dette også at ulike konseptualiseringer kan representere spenninger eller motsetninger. På grunn av konseptets flertydighet vil nødvendigvis det å øve praksis i forhold til noen rettferdighetsdimensjoner, bety at en samtidig velger bort eller ofrer alternative dimensjoner. Ifølge Gewirtz (2006) betyr dette at enhver forestilling om at det er mulig å føre en essensiell rendyrket rettferdig politikk eller praksis, er urealistisk eller utopisk. Det kan derfor argumenteres med at enhver fruktbar diskusjon om hva som regnes

²⁰ I denne sammenheng peker Fraser (1997, s. 16) på det hun betegner som omfordelings – anerkjennelsesdilemmaet. Dette dilemmaet viser til den spenningen som kan oppstå i de tilfeller der mennesker som både er utsatt for kulturell og økonomisk urett kan havne i dilemma knyttet til det å måtte fremme motstridende rettferdighetskrav.

som rettferdig må ta utgangspunkt i konkrete, praktiske dilemma og ikke kun i abstrakte konseptualiseringer. I denne studien har denne forståelsen ligget til grunn for at jeg har intervjuet rektorer om konkrete utfordringer og problemstillinger de møter i sitt arbeid innenfor en markedsrettet utdanningskontekst. Med bakgrunn i dette har jeg tatt utgangspunkt i Frasers (2003, 2009) teori om hva som betinger sosialt rettferdig politikk, som en målestokk for å analysere og diskutere deres erfaringer.

Frasers rettferdighetsstandard - deltakelse på like vilkår

Fraser (2003) argumenterer for at kjernen i et flerdimensjonalt rettferdighetsrammeverk må være basert på en annen normativ rettferdighetsstandard, enn det som ligger til grunn for de respektive rettferdighetsparadigmene hun integrerer. I denne sammenheng framsetter Fraser (2003, s. 36) prinsippet om *parity of participation*, her oversatt med «deltakelse på like vilkår»,²¹ som kjernen i det teoretiske rammeverket og som en felles normativ rettferdighetsstandard. Prinsippet om deltakelse på like vilkår sier at alle borgere skal ha lik rett til å delta som fullverdige medlemmer av samfunnet, og kan tolkes som et ideal om lik rett til demokratisk og sosial deltakelse (Fjørtoft, 2009). Frasers rettferdighetsstandard er basert på at urettferdighet ikke kan måles eller vurderes ut ifra hvorvidt den oppleves urettferdig. Dette betyr at hun heller enn å teoretisere urettferdighet som et spørsmål om psykologiske forhold, retter oppmerksomheten mot hvorvidt institusjonelle mønstre kan bidra til at enkelte grupper får dårligere mulighet til å påvirke og bedre sin egen situasjon. Målestokken for hvorvidt en politisk ordning er rettferdig, er altså ut i fra denne standarden knyttet til hvorvidt den bidrar til at alle gis like muligheter til å delta i samfunnslivet. Fraser (2008) påpeker at prinsippet om deltakelse på like vilkår kan anvendes på et bredt spekter av sosiale ordninger, fra politisk aktivitet til deltagelse i ulike fellesskap, og sosialt liv i sin alminnelighet.

Prinsippet har både en *substansiell* og en *prosessuell* dimensjon (Fraser, 2009, s. 28-29). Substansiell i den forstand at den både kan brukes som en standard for å vurdere hvorvidt sosial ordninger er rettferdige, i betydningen at de virker på en slik måte at de «[...] permit all the relevant social actors to participate as peers in social life» (Fraser, 2009, s. 28). Og prosessuell i den forstand at den legger til grunn en prosedural standard som kan brukes for å

²¹ På norsk er «participatory parity» oversatt som «like muligheter for deltakelse» av Vedeler (2013), og med «deltakelse på like vilkår» av Fjørtoft (2009). Jeg vil videre bruke Fjørtofts oversettelse.

vurdere den demokratiske legitimiteten ved institusjonalisering av normer. Normer kan vurderes å ha demokratisk legitimitet: «...if and only if they can command the assent of all concerned in fair and open processes of deliberation, in which all can participate as peers» (Fraser, 2009, s. 29). Mens den første refererer til konsekvensene av sosiale ordninger, refererer den siste til prosesser knyttet til det å utforme sosiale ordninger, og i hvilken grad denne prosessen er demokratisk. Kriteriene for å vurdere de ulike dimensjonene ved rettferdighetsstandarden, er knyttet til det Fraser (2003, 2009) viser til som objektive, intersubjektive og politiske betingelser, og til demokratisk deltagelse.

Objektive, intersubjektive og politiske betingelser for deltagelse på like vilkår

Istedenfor å teoretisere deltagelse på like vilkår som et omfordelings *eller* anerkjennelsesanliggende, argumenterer Fraser (2003, 2009) for at deltagelse på like vilkår er betinget av både økonomiske, kulturelle og politiske forhold. For å vurdere hvorvidt utfallet av politiske ordninger er sosialt rettferdig, må disse, ifølge henne, vurderes ut ifra hvorvidt de ivaretar både *objektive, intersubjektive og politiske* betingelser for deltagelse.

Objektive betingelser referer, som vist, til det som er kjernen i omfordelingsparadigmet, til ordninger som sikrer rettferdig fordeling av materielle ressurser som sikrer økonomisk uavhengighet og individuell frihet. Og intersubjektive betingelser refererer til det som er kjernen i anerkjennelsesparadigmet, til kulturelle vilkår for deltagelse. Til institusjonalisering av verdier, fortolknings- og kommunikasjonsmønstre som uttrykker lik respekt for mennesker, uavhengig av sosial eller kulturell bakgrunn, og som sikrer like muligheter for sosial anerkjennelse (Fraser, 2003). Politiske betingelser viser til spørsmål om medborgerskap og inkludering. Til det å være representert og ha en stemme i forhold til spørsmål som angår en selv, og til politiske prosedyrer for beslutningstaking som åpner for og sikrer demokratiske deltagelse (Fraser, 2009). Når Fraser argumenterer for at deltagelse på like vilkår er betinget av både økonomiske, kulturelle og politiske forhold, er dette ut fra en forståelse av at de hver for seg ikke er tilstrekkelige alene.

For participatory parity to be possible, I claim, at least two conditions must be satisfied. First, the distribution of material resources must be such as to ensure participants' independence and "voice". [...] the second condition requires that institutionalized patterns of cultural value express equal respect for all participants and ensure equal opportunity for achieving social esteem. [...] Both the objective and the intersubjective conditions are necessary for participatory parity. Neither one is sufficient (Fraser, 2003, s. 36).²²

Frasers argumentasjon om at sosialt rettferdig politikk er betinget av flere forhold, legger til grunn en standard der sosiale ordninger, i dette tilfelle markedsretting i grunnskolen, kan vurderes som rettferdig om de bidrar til en solidarisk fordelingspolitikk, opphevelse av etablerte verdihierarki som bidrar til sosial underordning og utvikling av beslutningsprosedyrer som inkluderer interessene til de som er berørt. Politikk som bidrar til det motsatte, økonomisk marginalisering, opprettholdelse av verdihierarki og politisk marginalisering og ekskludering, kan ut i fra denne rettferdighetsstandarden forstås som urettferdig (Fraser, 2003).

Demokratisk deltagelse

Den prosessuelle dimensjonen ved den normative rettferdighetsstandarden er knyttet til demokratisk deltagelse. Frasers (2009) argumentasjon om at rettferdighet er betinget av demokratisk deltagelse, henger sammen med spørsmål om sosiale ordningers demokratiske legitimitet. Fraser (2009) skiller mellom to nivåer for demokratisk deltagelse. Det første nivået er knyttet til det som omhandler hvilke rettferdighetskrav som kan fremmes og av hvem. Det andre er knyttet til selve prosessen med å utforme rettferdighetsdiskursen, og hvorvidt de som berøres av sosiale ordninger har en stemme og blir hørt i prosessen med å definere premissene for politikk. For at selve rettferdighetsdiskursen og sosiale ordninger skal vurderes å ha demokratisk legitimitet, må de altså ut i fra dette perspektivet ha blitt til gjennom en prosess der de som omfattes og er berørte, har vært representert, hatt en stemme og blitt hørt. Hvorvidt politikk kan vurderes som sosialt rettferdig, kan altså ikke alene vurderes i forhold til oppfyllelsen av objektive, intersubjektive og politiske betingelser, men også om rammene for diskusjon, medbestemmelse og påvirkningskraft fra berørte parter er til stede. Fraser argumenterer for denne form for rettferdighetsperspektiv som sentralt i forbindelse med nyliberal globaliseringskontekst, der overnasjonale aktører får en forsterket

²² Dette sitatet er hentet fra før Fraser introduserte det politiske perspektivet som en egen dimensjon.

rolle som premissleverandører for rettferdighetstenkning.²³ I denne studien er dette aspektet relevant med hensyn til å studere hvorvidt en desentralisert styringsmodell, med sterk resultat- og ansvarsstyring, påvirker aktører i skolen sin demokratiske deltagelse. Noe som igjen er relevant med hensyn til å vurdere den demokratiske legitimiteten ved praksiser og premisser som innføres i skolen under denne styringsmodellen.

Når jeg tar utgangspunkt i Frasers prinsipp om deltagelse på like vilkår som en målestokk for å vurdere og diskutere markedsrettet politikk i et sosialt rettferdighetsperspektiv, er dette altså en standard som gir et utgangspunkt for å tematisere rettferdighet som noe som omfatter flere forhold. På den ene siden åpner det for å si noe om hvorvidt denne styringskonteksten påvirker ulike økonomiske, kulturelle og politiske betingelser i ulike skolekontekster, og på den andre siden åpner det opp for å vurdere hvordan denne styringskonteksten ivaretar og påvirker betingelsene for demokratisk deltagelse.

Antagelsen som ligger til grunn for å studere hvordan institusjonelle og profesjonelle betingelser påvirkes innenfor denne styringskonteksten, er at disse er av betydning for elevene som går i skolen. Når jeg i analysen bruker Ball et al. (2012) kontekstdimensjoner som en inngang for å studere hvordan markedsrettet politikk materialiseres i ulike skolekontekster, samt deres begreper om oversettelse av politikk, er målet nettopp å få fram mønstre som sier noe om hvordan institusjonelle betingelser og rektorers handlingsrom står i relasjon til elevene som går der. Når institusjonelle og profesjonelle betingelser svekkes, forstås dette samtidig som en svekkelse av elevenes betingelser i utdanningsammenheng.

4.6 Kritikk av Frasers tilnærming

Frasers rettferdighetsteoretiske analytiske tilnærming er blitt kritisert for å bidra til en forenkling av virkeligheten. Den amerikanske filosofen Iris Marion Young (1997) kritiserer Fraser for hennes bruk av analytiske kategorier som viser til økonomi og kultur som atskilte begrep. Dette fordi hun mener dette bidrar til å opprettholde dikotomier, som kan tilsløre kompleksiteten ved sosiale ordninger. Hun hevder at Fraser, ved å analytisk operere med begrepene som atskilte, bidrar til å framstille blant annet klasse og likestillingsspørsmål mer endimensjonale enn de i realiteten er. Young på sin side argumenterer for nødvendighetene av

²³ Dette med referanse til Karlsen (2006) og Haugens (2014a) forskning om hvordan overnasjonale aktører får en forsterket rolle som premissleverandører for norsk utdanningspolitisk tenkning.

å bruke plurale kategorier for å belyse hvordan grupper eller sosiale ordninger er relatert til en rekke elementer, så som økonomisk, kulturelle og politiske forhold. I boka *Justice and The Politics of Difference*, gjør hun rede for et slikt alternativt rettferdighetsrammeverk gjennom introduksjonen av fem urettferdighetsaspekter: *exploitation*, *marginalization*, *powerlessness*, *cultural imperialism* og *violence* (Young, 1990, s. 48-63). Ved bruk av disse plurale begrepene er det, ifølge Young (1997), lettere å se hvilke variabler som er nødvendig for å konstituere sosial rettferdige institusjoner, samt spenningen som kan oppstå mellom ulike forhold, uten at disse «tvinges» inn i en forhåndsdefinert økonomisk eller kulturell kategorisering.²⁴ Young (1997) hevder altså, at Fraser ved å analytisk skille mellom økonomi og kultur, bidrar til å forenkle og forvrengte pluraliteten og mangfoldet som preger den sosiale virkeligheten og politikken.

Fraser (2003) tar avstand fra tilnærminger som den Young argumenterer for, og som i sitt forsøk på å teoretisere rettferdighet som et flerdimensjonalt perspektiv, også analytisk tar avstand fra bruk av begreper som viser til økonomi, kultur og politikk som separate begrep. Ifølge Fraser er det, tross at de ulike dimensjonene i det virkelige liv er komplekst sammenfiltret, nødvendig å analytisk opprettholde et konstruert skille mellom de ulike dimensjonene for nettopp å kunne belyse og synliggjøre samspillet mellom økonomiske, kulturelle og politiske forhold. Hun peker på at til tross for at vi i dag lever i samfunn hvor klassetilhørighet eller status ikke legitimerer moderne samfunnsordninger, så betyr ikke dette at dagens samfunn er fri for strukturer som nettopp bidrar til å opprettholde klasse og statusbaserte innordninger. De tar bare en annen form, og legitimeres på andre måter. For å kunne si noe om hvordan økonomiske og kulturelle strukturer skaper betingelser for enkeltmennesker eller grupper, eller i dette tilfellet offentlige institusjoner, som skolen, er det nødvendig med begreper som viser til disse aspektene ved et samfunn, selv om en ikke ser disse som isolerte faktorer. Disse analytiske distinksjonene kan, ifølge Fraser (2003), være fruktbare med hensyn til å «få øye på» hva som karakteriserer den politiske rettferdighetsdiskursen, samt hvordan markedsretting påvirker ulike aspekter med betydning for deltakelse på like vilkår. Dette har vært betydningsfullt for mitt valg om å legge dette integrerte perspektivet til grunn for studiet av hvilke uttrykk markedsretting i utdanning får i lokale kontekster.

²⁴ Youngs (1997) kritikk rettes mot Frasers tidligere arbeider og omfatter ikke arbeider der Fraser (2009) selv introduserer den politiske dimensjonen.

4.7 Oppsummering

Når jeg velger å studere markedsstyring av utdanningssektoren i et sosialt rettferdighetsteoretisk perspektiv, er det altså med utgangspunkt i en forståelse av at rettferdighet som begrep er et kontekstuellet og flertydig begrep, og at rettferdig praksis ikke er noen entydig størrelse. Den rettferdighetsteoretiske tilnærming, basert på Frasers flerdimensjonale og integrerte rammeverk, tar utgangspunkt i at samfunnsmessige problemstillinger i all hovedsak er et resultat av komplekse prosesser, der både økonomiske, kulturelle og politiske forhold er av betydning. For å kunne si noe om hva markedsretting av utdanning betyr for skolens rolle som sosialt integrerende, forstås det ut i fra dette perspektivet, som nødvendig å teoretisere dette som et fenomen som er betinget av samtlige av disse tre dimensjonene. Altså betinget av både økonomiske ordninger som sikrer rettferdig fordeling (objektive betingelser), institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som sikrer at ulike aktører anerkjennes og respekteres som likeverdige deltagere (intersubjektive betingelser), og politiske ordninger som sikrer politisk medlemskap og demokratiske prosesser preget av medbestemmelse (politisk inkludering). Karakteristisk for hennes tilnærming er at tradisjonelle rettferdighetshensyn, som omfordeling og anerkjennelse ikke knyttes til ulike sfærer (økonomiske eller kulturelle sfæren), men sees som sentrale dimensjoner ved enhver sosial ordning. Den normative rettferdighetsstandard som ligger til grunn for dette rammeverket, er sosial rettferdighet definert som «deltakelse på like vilkår». I denne studien er denne standarden særlig relevant med hensyn til å studere hvordan en markedsrettet utdanningskontekst påvirker institusjonelle betingelser i skolen, samt demokratisk deltagelse.

4.8 Refleksjon om kombinasjon av teorier

Når jeg her kombinerer kritisk utdanningspolitisk teori, som tar utgangspunkt i politikk som kompleks prosess betinget av diskursive, materielle og profesjonelle aspekter, med Frasers perspektiver på sosial rettferdighet som et flertydig begrep, kan denne studien forstås som forankret i en sosialkonstruktivistisk vitenskapstradisjon (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Dette fordi utgangspunktet for studien er at skolens mandat om å virke sosialt rettferdig ikke er universelt gitt og entydig, men sosialt og politisk konstruert og i stadig endring. Bakgrunnen for denne antagelsen bygger for det første på en anerkjennelse av at skolens innhold, rolle og funksjon i samfunnet stadig rekonseptualiseres i takt med vitenskapelige paradigmer, og politiske, sosiale og økonomiske motiver. Og for det andre at samtidige forståelser av skolens rolle og funksjon som samfunnsinstitusjon legitimerer politiske satsningsområder og

strategier innenfor utdanning (Goodwyn, 1997). Vår oppfattelse av hva som er relevante utfordringer, legitime målsetninger og strategier i forhold til å oppnå en likeverdig og sosialt rettferdig utdanning, kan således ikke betraktes som naturlige og objektive svar på et gitt fenomen med en fast essens, men må forstås som tett sammenbundet med hvordan fenomenet er konstruert og gitt mening ut i fra politiske og pedagogiske behov. Dette med referanse til det Fraser beskriver som «politics of framing» (Fraser 2009, s. 22). Når jeg i dette prosjektet stiller spørsmål ved hvordan skolens mandat om å virke sosial rettferdig påvirkes av en markedsrettet styringskontekst, er det altså med utgangspunktet i en antagelse om at dette mandatet er sosialt konstruert, og ikke naturlig gitt.

Samtidig som problemstillingene i denne studien belyses ut i fra et kritisk perspektiv, kombineres det kritiske perspektivet med poststrukturalistisk teori. Poststrukturalistisk teori retter oppmerksomheten mot hvordan teorier er oppbygd, deres antagelser, retoriske strategier og autoritetskrav (Alvesson og Sköldberg, 2008, s. 399). I denne studien kommer dette perspektivet til uttrykk gjennom at Foucaults diskurs- og maktperspektiv ligger til grunn for Ball et al. (2012) teori om policy enactment. Kombinasjonen av kritisk og poststrukturalistisk teori er hovedsakelig knyttet til å studere premissene for den politisk definerte rettferdighetsdiskursen, og til å studere politikk på mikronivå. I denne forbindelse bidrar Foucaults perspektiv på forholdet mellom kunnskap og makt, samt hvordan makt kan virke produktiv og disiplinerende, med tankeredsaker som kan belyse dette. Dette muliggjør, slik jeg ser det, å studere lokal politikktutforming som et resultat av et komplekst samspill mellom diskursive og materielle, lokale og strukturelle forhold.

Å kombinere kritisk og poststrukturalistisk teori er i tråd med det perspektivet som hovedteoretikerne jeg lener meg på i min analyse, Ball (1994) og Fraser (2015), selv eksplisitt formulerer. De argumenterer begge for en pragmatisk kritisk teoritilnærming der sak og analysemuligheter nødvendigvis må vektlegges framfor teoretisk stringens. Fraser, som selv betegner seg som en brobygger, som opererer et sted mellom kritisk og poststrukturalistisk teori uttrykker sitt perspektiv på dette slik: «Den som tenker bare innenfor et av disse paradigmene, vil, slik jeg ser det få problemer med å løse en hel del spørsmål, simpelthen fordi man ikke har de nødvendige tankeredskapene» (Mollerin, 2015, s. 8).

5 Forskningsdesign og empirisk materiale

5.1 Kasusstudiedesign

Utdanningspolitisk forskning kan ta ulike former og ha ulike design, alt fra historiske analyser, kritiske diskursanalyser til kasusstudier og etnografiske studier (se Arnesen, Lahelma, Lundahl, & Öhrn, 2014; Berg, 2015; Gewirtz, 2002; Haugen, 2009; Volckmar, 2004). Denne studien er utformet som en kvalitativ kasusstudie (Merriam, 1994).

Karakteristisk for denne type forskningsdesign er at den er konsentrert om å studere et avgrenset fenomen, og at det gjennom kvalitative metoder tas sikte på å gå i dybden på dette avgrensede område, på en måte som bidrar til tykke beskrivelser. Merriam (1994) viser til at denne type forskningsdesign kan kjennetegnes av fire forhold: At den er *partikularistisk* og *deskriptiv*, som beskrevet i forhold til det ovennevnte, men også at den er *heuristisk* og *induktiv*. Heuristisk i den forstand at den bidrar med ny innsikt om sammenhenger knyttet til det fenomen som studeres, og induktiv i den forstand at «generaliseringar, begrepp og hypoteser oppstår ur den information man har tilgang til och som i sin tur har sin grund i den kontekst som bildar ram til det man studerar» (Merriam, 1994, s. 27).

I denne studien er det partikulære fenomenet som studeres knyttet til hvordan markedsrettet politikk realiseres og erfares i Oslo-skolen. For å undersøke dette har jeg, som vist, strukturert avhandlingen, både analyser og beskrivelser ut fra aspektene Ball et al. (2012) beskriver som betydningsfulle for det å omdanne formell politikk til lokal praksis. Gjennom å kombinere Ball et al. (2012) sin teori om policy enactment, som vektlegger politikkkutforming som en lokal prosess, med Frasers perspektiver på sosial rettferdighet, har formålet vært å bidra med ny innsikt om hvordan denne styringskonteksten kan forstås ut i fra et sosialt rettferdighetsperspektiv.

Forskningsprosessen har vært preget av en *abduktiv* tilnærming, heller enn en ren induktiv tilnærming. En abduktiv tilnærming er karakterisert av at forskeren både lar seg påvirke av og tar utgangspunkt i teori som en del av arbeidet med det empiriske materialet, samtidig som den teoretiske tilnærmingen er sensitiv i møte med empirien, og må justeres i forhold til det empiriske materialet (Alvesson & Sköldberg, 2009). For min del har dette betydd at arbeidet med forskningsdesign og forskningsfokus i stor grad har vært teoridrevet, samtidig som studiens design hele tiden vært eksplorativ i den forstand at målet har vært å beskrive hvordan

politikk forstås og oversettes, skaper uttrykk og betingelser på lokalt nivå. I denne prosessen har noen perspektiver forsterket seg og syntes fruktbare som rammeverk for å beskrive den kompleksiteten rektorene står i, mens andre er falt bort fordi de ikke har syntes relevant eller omfattende nok i analysen av kompleksitet. Eksempler på dette er at jeg har orientert meg bort fra teorier som beskriver handlingsrom i skolen, som hovedsakelig betinget av skolekultur i den enkelte skole (Berg, 2011). Det betyr også at jeg har orientert meg bort fra teorier hvor sosial rettferdighet ensidig behandles som en kulturell problemstilling. Og teori, som i forsøk på å teoretisere rettferdighet som et sammensatt fenomen, introduserer plurale analytiske begrep som, slik jeg ser det, ikke i like stor grad muliggjør det å vise hvordan ulike rettferdighetshensyn står i relasjon til hverandre (se Young, 1990).

Den abduktive tilnærmingen har åpnet opp for at prosjektet har utviklet seg underveis. Dette omfatter blant annet at utarbeidelsen av problemstillingen har blitt til underveis som jeg har fått dypere forståelse for problemstillinger fra praksisfeltet, og for teorier og metoder for å studere politikk i praksis. Den opprinnelige problemstillingen for dette prosjektet, som i sin tidlige fase hadde arbeidstittelen «Ansvar for mangfold. Sentrale føringer og lokalt handlingsrom», var som følger: *Hvordan kommuniseres, forvaltes og oppleves ansvar for opplæring av språklige minoriteter?*²⁵ Utgangspunktet for denne var en interesse for sentrale føringer knyttet til opplæring av flerspråklige elever, og hvordan rektorer og lærere opplevde sitt handlingsrom med hensyn til å jobbe med denne elevgruppen. Under arbeidet med å konkretisere denne problemstillingen ble det fort tydelig at for å si noe om handlingsrommet, måtte jeg også si noe om hva som karakteriserer den konteksten som rektorene jobbet i. I møte med rektorene ble også min interesse for opplæring av flerspråklige elever, utfordret av problemstillinger knyttet til sosioøkonomiske forhold, og hvordan sosiale forskjeller er av betydning i skolesammenheng. Etter flere runder fikk markedsrettingen en framtrødende plass, og elevperspektivet ble utvidet til å omfatte flere aspekter enn kun det som omhandlet elevenes språkbakgrunn. Dette resulterte i en omformulering av problemstilling som omfattet disse elementene.

²⁵ Arbeidstittelen «Ansvar for mangfold og likeverd. Sentrale føringer og lokalt handlingsrom» er den prosjektittelen prosjektet ble meldt inn med til NSD og var også arbeidstittelen når jeg informerte Oslo kommune, rektorene om prosjektet. Det er dermed denne arbeidstittelen som det vises til i informasjonskrivene, og i samtykkeskjemaene, samt i intervjuguiden. Tross endringer i tittel og noe i fokus, innebærer ikke dette omfattende eller grunnleggende endringer som utfordrer den informasjonen deltagerne i prosjektet har fått.

Min operasjonalisering av problemstillingen etter de tre aspektene i Ball et. al (2012) teori om policy enactment, gjør at denne studien er utformet som et enkeltkasusdesign med flere analyseenheter (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010). Jeg tar utgangspunkt i én kommune, men studerer ulike nivå eller analyseenheter innenfor denne skolekonteksten. Analyseenheterne er her knyttet til politiske dokumenter, samt til rektorer som jobber ved ulike skoler. Ved å fokusere på disse analyseenheterne, som omfatter både den offentlige og formulerte politikken, men også hvordan den gjør seg gjeldende materielt og i den praktiske og profesjonelle oversettelsen, har formålet vært å få en inngående forståelse for hvordan markedsrettingen påvirker aspekter med betydning for realisering av politikk i lokale skolekontekster. Denne begrensningen, der jeg konsentrerer studien om én kommune istedenfor flere, samtidig som jeg definerer grensene for politiske uttrykk, har vært nødvendige ut i fra de tidsmessige rammene for studien, samt overkommelighet med hensyn til håndtering av materialet.

Karakteristisk for kasusstudier er at de henter sin logikk fra det kvalitative forskningsparadigme (Merriam, 1994). En kvalitativ kasusstudie er, ifølge Merriam (1994), en måte å legge opp forskningen på som innebærer, det hun refererer til som «tolkning i kontekst» (s. 25). Å studere og forstå et fenomen i den konteksten den utspiller seg i: «Gjennom at koncentrera sig på en enda företeelse eller situation («fallet»), sträver man med dette angrepsätt efter att belysa i samspelet mellan viktiga faktorer som kännetecknar företeelsen eller situationen i fråga» (Merriam, 1994, s. 25). Det er således også et forskningsdesign som tar sikte på å bidra med konkret og kontekstuell kunnskap, samtidig som det kan argumenteres for at denne har overføringsverdi. I denne studien utgjør Oslo kommune den geografiske konteksten, og mine analyser og presentasjon av mønstre fra denne, er knyttet til prosesser i denne utdanningskonteksten. Jeg skal videre gå nærmere inn på avgrensning av kasus, og valg av Oslo kommune som studieobjekt.

5.2 Avgrensning av kasus og valg av studieobjekt

Avgrensning av kasus er, ifølge Merriam (1994), avhengig av den overordnede problemstillingen for studien. I denne avhandlingen er studiet av hvordan markedsretting realiseres og erfares av aktører som jobber i skolen, geografisk avgrenset til Oslo kommune, og til politiske initiativ og praksis rettet mot og i grunnskolen. Det er således

styringskonteksten i Oslo kommune som utgjør avhandlingens studieobjekt, og som kan defineres som kasuset for denne avhandlingen.

Oslo-skolen hadde skoleåret 2012/2013, det året denne studien ble gjennomført, 59 487 elever fordelt på 137 grunnskoler (Utdanningsdirektoratet, 2012). Skoleåret 2012/2013 var skolene delt inn i sju skolegrupper, hvorav seks omfattet grunnskolene og en omfattet videregående.

Valg av Oslo kommune er gjort på bakgrunn av at dette er en kommune som, slik jeg viser i kapittel to, har gått langt med hensyn til å implementere ideer, praksiser og språk fra privat sektor i skolen. Dette kommer, som vist, til uttrykk ved at kommunen har trekk fra det Ball og Youdell (2008) beskriver som «endogenous privatisation», og som jeg viser til som intern markedsretting.

Valg av Oslo kommune er også gjort på bakgrunn av kontekstelementet i problemstillingen som er knyttet til at fokus for denne studien er å studere hvordan denne styringskonteksten kommer til uttrykk i en urban skolekontekst. En urban utdanningskontekst kan, ifølge Anyon (2005), karakteriseres av skoler som er lokalisert i storbyer, preget av sosial, etnisk og kulturell kompleksitet, og der storbypolitiske utfordringer også gjenspeiles i skolen.

Oslo er en flerkulturell by, der ca 32 % av befolkningen har innvandrerbakgrunn.²⁶ De største innvandrergruppene har bakgrunn fra Pakistan, Polen, Sverige og Somalia (Oslo kommune, 2015a). I skolen viser dette etniske og kulturelle mangfoldet seg blant annet på den måten at kommunen er den i landet med høyest andel flerspråklige elever i grunnskolen (SSB, 2013). Oslo-skolen har elever som representerer over 150 språk, og skoleåret 2012/2013 var 40,7 % av alle elevene i grunnskolen i Oslo registrert med et annet morsmål enn norsk og samisk (Oslo kommune, 2012a). Byen har også store sosiale variasjoner, og forskjellene i levekår i de ulike bydelene varierer mye. Den geografiske variasjonen mellom bydelene med hensyn til levekår, følger i betydelig grad bydelenes etniske sammensetning, og bydelsforskjellene viser seg hovedsakelig mellom de vestlige og de østlige bydelene (Bråthen et al., 2007). Dette viser seg i at befolkningen i de vestlige bydelene har høyere utdanningsnivå og inntekt, bedre helse og lavere innvandrerbefolkning enn bydelene som ligger på østkanten.

Befolkningssammensetningen i bydelene, viser seg også i skolen. Mens noen av skolene har

²⁶ Oslo kommune viser her til SSB definisjon av innvandrerbefolkning som innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre (Oslo kommune, 2015a).

en lav andel minoritetsspråklige elever, så utgjør minoritetsspråklige elever majoriteten på andre skoler. Skoleåret 2012/2013 utgjorde minoritets elever flertallet ved 51 av byens 127 grunnskoler (Oslo kommune 2012a). Ifølge Birkelund et al. (2010) er elevsammensetningen mellom skolene i Oslo så store og av en slik karakter, at det gir grunnlag for å snakke om segregering. Det er altså en skolekontekst, som på alle måter er kompleks, både med hensyn til sosiale og kulturelle faktorer, samtidig som den skiller seg ut i det at den har gått langt i å introdusere politiske virkemidler som kan forstås som en markedsretting av utdanning. I norsk sammenheng skiller altså denne kommunen seg ut både demografisk og styringsmessig, og fra et metodologisk perspektiv kan kommunen betegnes som et *ekstremt kasus*, nettopp på grunn av denne særegenheten (Flyvbjerg, 2004, s. 128).

I tillegg til de faglige hensynene, er valg av Oslo kommune også gjort ut i fra at dette er en skolekontekst jeg har kjennskap til, gjennom at jeg i flere år har jobbet som lærer der. Ved etablering av prosjektet, ble administrasjonen i Utdanningsetaten i Oslo informert om forskningsdesign og metodetilnærming.²⁷ I denne forbindelse ble det også opprettet kontakt med en person i etaten, som har bistått meg i arbeidet med å orientere meg om relevante styringsdokument og sentrale bestemmelser. Vurderingene som er gjort i forbindelse med kontakt med skoleeier, er gjort med veiledning fra Nasjonal etisk forskningskomité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).

5.3 Valg av metoder

Ifølge Johannesen et al. (2010) er det spesielt to kjennetegn ved en kasusstudie. Det ene er et avgrenset fokus på det spesielle kaset, det andre er å gi en mest mulig inngående beskrivelse av det. Kort sagt består en kasusstudie av å samle så mye informasjon som mulig om et avgrenset fenomen. Ifølge Yin (2009) kan det dermed være en utfordring å velge ut hva en skal fokusere på.

Med utgangspunkt i denne studiens utdanningspolitiske forskningstilnærming har avgrensningen med å studere realisering og erfaringer med markedsrettet politikk, vært konsentrert om metoder som kan belyse aspekter med betydning for realisering av politikk i lokale skolekontekster (jf. Ball et al. 2012). I denne sammenheng har jeg valgt to metoder for undersøkelse av hovedproblemstillingen: Dokumentanalyse og intervju. Dokumentanalysen

²⁷ Se vedlegg 4

har vært konsentrert om politiske dokument, og intervjuene har vært gjennomført med rektorer.²⁸ Dette utvalget av kilder har, med utgangspunkt i et vidt politikkbegrep, blitt gjort for å gi innsyn i både den formelle vedtatte politikken, men også den uformelle lokale politikktutforming, og er basert på mitt mål om å studere politikk som både intensjon og realitet (Aasen, 2008). I tillegg til disse to hovedmetodene har jeg under hele forskningsperioden hatt kontakt med andre aktører, som Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning i Oslo kommune, Utdanningsetaten i Oslo, og lærere og foreldre i Oslo-skolen. Flere av disse samtaler kan betegnes som uformelle, ettersom flere av dem bærer preg av å være tilfeldige, spontane, ikke systematiserte eller behandlet etter kvalitative forskningsprosedyrer. Disse samtaler har vært avgjørende for å kunne se perspektiver, problemstillinger og nyanser i situasjoner og i materialet, som ikke har framtrådt tydelige for meg alene. I tillegg har Oslo kommunes nettsider, Utdanningsetatens hjemmesider, nettportalen minosloskole.no, samt andre offentlige nettsider vært avgjørende for å orientere meg om aktiviteter og problemstillinger. Disse refererer jeg eksplisitt til, ettersom dette er sider som er offentlige og tilgjengelige for alle.

5.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er, ifølge Syvertsen (1998), «en betegnelse for en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv» (s. 5). Innen den pedagogiske forskningen er dokumentanalyse, ifølge Arnesen (2005), mest brukt innen utdanningshistoriske analyser, ulike former for institusjonsanalyser og innenfor bredere anlagte analyser av utdanningspolitikk, som min studie kan kategoriseres under.

5.4.1 Formål

I denne studien er dokumentanalyse som metode valgt ut i fra en antagelse om at dette kan gi et innblikk i rektors mandat til å realisere sosial rettferdig og likeverdig utdanning innenfor en markedsrettet utdanningskontekst. Formålet med dokumentanalysen har vært å undersøke hvilke rettferdighetsperspektiver som kommer til uttrykk i utdanningspolitiske dokumenter relatert til den styringskonteksten, som her er gjort til gjenstand for undersøkelse.

²⁸ Jeg bruker her samlebetegnelsen rektorer om både assisterende rektorer og rektorer.

Mens utgangspunktet for denne undersøkelsen til å begynne med var relatert til et ønske om å si noe om forholdet mellom sentrale føringer og lokal praksis, så har arbeidet med Ball et al. (2012) perspektiver på diskurs som et sentralt aspekt for politisk arbeid i skolen endret perspektivet. Dette har ført til at analysen heller er blitt rettet mot hva som karakteriserer den utdanningspolitiske innrammingen av sosial rettferdighet i utdanningssammenheng, enn forholdet mellom ulike nivå. Utgangspunktet for en slik tilnærming bygger på en antagelse om at politiske tekster ikke kun må forstås eller leses i en snever forstand, men at de er innvevd i sosiale relasjoner og at de aktivt er med på å konstruere dem. Tekstene forstås altså som sosial praksis (Arnesen, 2005). I denne sammenheng forstås måten sosial rettferdighet uttrykkes på i politiske dokument som sentralt, fordi det definerer rammer for deltakelse for ulike grupper, og for hvilke rettferdighetshensyn og krav som blir legitime og hvilke som ikke blir det (Fraser, 2009). Tekstene forstås således som sentrale i et maktperspektiv, da prinsippene for meningsdannelse som legges til grunn kan bidra til å skape og opprettholde sosiale forskjeller og menneskelige fellesskap (Trippestad, Meyer, & Berge, 2003). Formålet med denne dokumentanalysen er således ikke knyttet til å si noe om sannhetsinnholdet eller objektiviteten ved innholdet i de politiske dokumentene, men å synliggjøre normative aspekter ved formelle politiske bestemmelser. Dette henger sammen med denne studiens perspektiv på politikk som verdiladet (Taylor, 1997).

5.4.2 Kilder

Samtlige av dokumentene som ligger til grunn for denne undersøkelsen kan betegnes som *offentlige dokumenter*, da de er skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, institusjonelle, utadrettede og samtidige (Syvertsen, 1998). De ulike dokumentene er imidlertid forfattet av ulike institusjoner, og har ulike målgrupper.

Hovedmaterialet av dokumenter er byrådsaker, rundskriv og informasjonsskriv som beskriver intern markedsretting i utdanning. Med utgangspunkt i Ball og Youdells (2008) beskrivelser av hva som karakteriserer denne type markedsretting, har utvalget av dokumenter vært sentrert om saker som omhandler desentralisering, mål, resultat- og ansvarsstyring, åpenhet om resultater, valgfrihet og stykkprisfinansiering. I tillegg har jeg sett på to byrådsdokument som direkte berører spørsmål knyttet til byråds strategi for sosial mobilitet

gjennom barnehage og skole, og forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever. De analyserte dokumentene er som følger:²⁹

- Byrådssak 9/03: *Lokalt handlingsrom i organisering av grunnopplæringen. Endring i opplæringsloven. Høring.*
- Informasjonsskriv fra Utdanningsetaten (2013). *Elevråd, FAU og driftsstyre i Oslo-skolen.*
- Byrådssak (2000): *Kvalitet i utdanningen VIII. Evaluering, åpenhet og oppfølging i Oslo-skolen.*
- Rundskriv nr 7/2012. *Systematisk dokumentasjon av læringsutbytte i Oslo-skolen skoleåret 2012-2013*
- Informasjonsdokument fra Utdanningsetaten (2013): *Lederoppfølging i Oslo-skolen*
- Byrådssak 295/03: *Økt valgfrihet i skolen – endring av skolebyttereglene*
- Forskrift (2005a). *Forskrift om skolebytteregler for Oslo kommunes grunnskoler.*
- Rundskriv nr 11/2005: *Skolebytte*
- Byrådssak 1107/14: *Forskrift om endring i forskrift om skolebytteregler for Oslo kommunes grunnskoler*
- Byrådssak 299 av 29.10.2002: «*Pengene følger eleven*» - *Prinsipper for ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen*
- Byrådssak 278/05: "*Pengene følger eleven*" - *Evaluering av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen.*
- Byrådssak 239/10. *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever.*
- Byrådssak 159/13. Bystyremelding nr. 1/2013: *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*

Valg av byrådssaker er basert på at denne type saker ligger til grunn for de fleste viktigste politiske vedtak i Oslo. Noen byrådssaker behandles/vedtas av bystyret som er Oslos øverste organ, mens andre kan vedtas av byrådet, forutsatt at bystyret har delegert vedtaksmyndighet på det aktuelle området. Et vedtak fattet av byrådet eller bystyret er i prinsippet bindende for Oslo kommune på det aktuelle området, til det blir avløst av et nytt vedtak.³⁰ Byrådssaker og protokollene fra behandling av disse, utgjør et innholdsrikt og spennende materiale, som gir forståelse for hvordan politiske initiativ er et resultat av en prosess preget av politisk drakamp mellom ulike parter. I denne studien har det imidlertid ikke vært selve utarbeidelsen, eller den politiske prosessen bak de politiske initiativene som har vært i fokus, men argumentasjonen som ligger til grunn for de politiske initiativene/virkemidlene. I denne sammenheng har jeg

²⁹ Se vedlegg 5 for fullstendig oversikt over hvilke dokument som ligger til grunn for studien og deres status.

³⁰ Informasjon om byrådssakenes status er basert på informasjon fra Byrådsavdeling for Kunnskap og utdanning

avgrenset dokumentutvalget til grunnlagsdokumentet, der byrådet redegjør for saken som legges fram, og ikke tatt med dokumentene som viser til behandlingen av saken. Valg av dette dokumentet, er også relatert til at dette er informative dokument, i den forstand at de ofte er utformet på en måte som både kontekstualiserer den saken som belyses, samtidig som begrunnelsene for saken som behandles ofte er nokså omfattende. Det er således lett å få øye på de normative argumentene som ligger til grunn for det aktuelle politiske initiativet. I tillegg til byrådsdokumentene, har rundskriv og informasjonsdokument også vært sentrale dokument for å få tak på begrunnelsene for de ulike politiske initiativene. Dette er dokument som er rettet mot skolene og mot foreldre. De har derfor en annen målgruppe enn byrådssakene.

Syvertsen (1998) peker på nødvendigheten av gjøre en avgrensning av tidsperioden for å bestemme hvilke dokument som skal analyseres. I denne studien har dette ikke vært hensiktsmessig, fordi markedsrettingen i utdanning har blitt til som et resultat av ulike politiske initiativ som strekker seg tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. I stedet for å avgrense i forhold til en gitt tidsperiode, har jeg dermed heller avgrenset dokument etter tema og status.

Arbeidet med å identifisere relevant dokument har vært gjort med veiledning fra rektorene, gjennom en kontaktperson i Utdanningsetaten, og Byrådsavdelingen for Kunnskap og utdanning i Oslo kommune. Med deres veiledning har jeg søkt opp dokumenter på Oslo kommunes nettsider under fanen «Politiske saker». Til tross for at samtlige dokument her ligger tilgjengelig, har denne veiledningen vært avgjørende for å kunne sortere i mengden, og ikke minst for å få kjennskap til hva jeg skal søke på.

5.4.3 Framgangsmåte

Hensikten med å studere politiske dokument er, som nevnt tidligere, å identifisere og belyse hvilke rettferdighetshensyn som ligger til grunn for markedsretting i utdanning. Denne analysen har vært teoridrevet, og jeg har brukt Frasers (1997, 2003, 2009) flerdimensjonale rettferdighetsteori som et rammeverk for analysen. Fraser skiller som vist mellom tre rettferdighetsparadigmer, og hvordan hver av disse operer ut i fra ulike urettferdighetsbegrep, ulike begrep om sosial differensiering, ulike begrep om sentrale betingelser for deltakelse og ulike forståelser av hvilke tiltak som i denne sammenheng er sentrale. I analysen har jeg tatt

utgangspunkt i disse fire distinksjonene som en inngang til det å studere hvilke rettferdighetsperspektiver som er framtrede. Konkret innebærer dette at jeg har stilt spørsmål ved 1) hvilke urettferdighetsbegrep legges til grunn, 2) hvilke perspektiv på sosial differensiering som framheves, 3) hvilke betingelser framheves som sentrale for deltakelse, og 4) hvilke tiltak/virkemidler framheves som nødvendige å iverksette.

Arbeidet med dokumentanalysen har foregått i flere faser. Nedenfor skisseres de ulike stegene kort.

1. Samle kilder - I denne fasen var det et mål å få en bred oversikt over sentrale føringer for Oslo-skolen, både med hensyn til kommunens bestemmelser knyttet til opplæring av flerspråklige elever, og politiske initiativ knyttet til markedsretting i utdanning.
2. For å få oversikt over styringssystemet i Oslo-skolen, retningslinjer knyttet til opplæring av flerspråklige elever, samt sosio-demografiske kjennetegn ved Oslo-skolen, skrev jeg ut dokumentene som flat empiri. Altså kun en redegjørelse for hva som sto i dem.
3. Det ble deretter gjort en avgrensning av dokumenter som omhandlet markedsretting i utdanning og to byrådsdokument som omhandler byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom skole, og forsterket innsats i skoler med høy minoritetsandel. Parallelt med at markedsretting fikk en framtrede plass i avhandlingen, ble dokumenter som sier noe om bestemmelsene knyttet til opplæring av flerspråklige elever, valgt bort.
4. Dokumentene ble deretter analysert i lys av Frasers flerdimensjonale rettferdighetsteoretiske rammeverk. I første omgang laget jeg en matrise der dokumentene ble analysert i forhold til urettferdighetsbegrep, kollektivbegrep (sosial differensiering), betingelser for deltakelse og strategier/tiltak for å forhindre urettferdighet. I andre omgang ble hver av disse kategoriene analysert ut i fra den kulturelle, politiske og økonomiske dimensjonen i Frasers rammeverk. Dette som en metode for å se hvilke rettferdighetsdimensjoner som var framtrede.
5. I den siste fasen ble analysen skrevet ut, slik de presenteres her.

5.5 Intervju

Ifølge Thagaard (2009) er intervju en hensiktsmessig tilnærming når formålet er å få fylldig og omfattende informasjon om hvordan andre mennesker opplever sin livssituasjon, og hvilke synspunkter og perspektiver de har på temaer som blir tatt opp i intervjusituasjonen. Gjennom intervjuet kan en få en innsikt i forskningsdeltageres erfaringer, tanker og følelser. Når jeg i denne studien forstår aktører i skolen som «policy actors» (Ball et al., 2012), så er rektorens forståelse av den konteksten de opererer i sentral for hvordan politikk blir forhandlet, omformet og iverksatt lokalt. I denne sammenheng er intervju med rektorer vurdert som en relevant metode.

Intervjuene som er gjennomført i denne studien, kan betegnes som semi-strukturerte. Dette da de er blitt gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide med liste over tema og generelle spørsmål, heller enn at de har fulgt en stram struktur med standardiserte spørsmål (Johannessen et al., 2010).³¹ Hensikten med å gjennomføre denne type intervju har vært å få rektorene til å beskrive sine erfaringer og opplevelser knyttet til spesifikke tema og problemstillinger, uten å låse samtalen. I intervjuene la denne type strukturering av intervjuet føringer for hvilke spørsmål og tema som ble snakket om, samtidig som den åpnet for at rektor kunne bringe inn nye problemstillinger og tema som jeg ikke hadde tenkt over. Min erfaring er at det semi-strukturerte intervjuet åpnet opp for nødvendige endringer i prosjektet. Mens prosjektet, som vist, opprinnelig var sentret rundt spørsmål om opplæring av flerspråklige elever og hvor styringsmekanismene på sett og vis var noe underordnet, bidro samtalen med rektorene til at markedsrettingen fikk en mer framtrædende plass, og at spørsmålsstillingene som var knyttet til de flerspråklige elevene fikk en noe underordnet plass.

5.5.1 Rektorer som forskningsdeltagere

Bakgrunnen for å intervju rektorer har vært knyttet til en antagelse om at disse kan bidra med innsikt i betydningsfulle faktorer for hvordan politikk realiseres lokalt. Rektorer besitter en posisjon der de må iverksette politiske føringer på lokalt nivå. De må omforme politiske målsetninger til pedagogisk virksomhet. Dette betyr at de, når de skal forhandle om og omdanne politikk til lokal praksis, må forholde seg aktivt til politiske føringer og bestemte

³¹ Se vedlegg 2

forestillinger om sosial rettferdighet. De må forholde seg til situerte forhold, så vel som eksterne, samtidig som de må gjøre egne vurderinger ut i fra sin kunnskap, erfaring og forståelse av situasjonen.

Rektorers regulerte handlingsrom har endret seg med de ulike utdanningsreformene. Kunnskapsløftet som styringsreform, vektlegger mål og resultatstyring, myndiggjøring av profesjonen, ansvarliggjøring og kunnskapsbasert yrkesutøvelse. Dette innebærer en desentralisert styringsmodell der politikere på nasjonalt nivå definerer mål og forventninger til resultater, mens skoleeiere og rektorer og lærere gis ansvar for å konkretisere og realisere nasjonale mål lokalt (Møller, 2011). Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom frihet til å utforme lokale læreplaner. Innenfor denne desentraliserte styringsmodellen framheves skolelederen som en sentral aktør for skoleutvikling. Dette kommer blant annet til uttrykk i St. meld 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, der kvalitetsutvikling i skolen beskrives som betinget av gode skoleledere. Hva som karakteriserer god skoleledelse, beskrives her som «tydelig og kraftfullt lederskap som er seg bevisst skolens kunnskapsmål» (St.meld. nr. 30 (2003-2004), s. 25), og ledere som har evne til å legge til rette for kontinuerlig skoleutvikling. Gode ledere framheves som sentralt for utvikling av lærende skoler, mens «føyelige ledere» framheves som et hinder for det samme. Innenfor denne styringskonteksten knyttes godt lederskap også til lederes evne til å bygge på forskning om skole og utdanning som grunnlag for lokale beslutninger (Møller, 2011).

Karakteristisk for kunnskapsløftet som styringsreform er at desentralisering av beslutningsmyndighet og oppgaver, har medført tydeligere ansvars plassering. Dette omfatter ikke bare at rektorer får ansvar, men også at de må stå til ansvar for den opplæringen som tilbys, og de resultater som oppnås. Dette kommer til uttrykk gjennom tettere oppfølging, inspeksjoner, rapporteringer og resultatmålinger (Møller, 2011). I Oslo-skolen kommer dette, som vist, til uttrykk gjennom rektorkontrakter, der rektorene blir vurdert på bakgrunn av elevenes resultatoppnåelse. Når jeg har valgt å belyse markedsretting i utdanning bygger dette på en antagelse om at rektorer jobber innenfor en styringsmodell som formelt sett gir handlingsrom, men der utdanningsmyndighetene gjennom økt kontroll legger både eksplisitte og implisitte føringer for hvordan handlingsrommet skal brukes.

5.5.2 Utvalg og rekruttering av rektorer

Utvalget av forskningsdeltagere er altså gjort ut i fra mine antagelse om at rektorer 1) har kunnskap om og erfaringer med disse problemstillingene gjennom sin posisjon som skolens øverste pedagogiske leder, og 2) ut i fra mine teoretiske antagelser om rektorer som sentrale aktører med hensyn til å forhandle og omforme politikk i lokale settinger. Denne forståelsen av rektorer som sentrale aktører, fordi de i kraft av sin posisjon nødvendigvis må ha kunnskap om og erfaring med den skolekonteksten som er gjenstand for undersøkelse, har vært sentral for valg av forskningsdeltagere.

En slik vurdering av utvalget beskrives i metodelitteraturen som strategisk utvalg (Johannessen et al., 2010; Kvale, 2009; Thagaard, 2009). Strategisk i den forstand at rekrutteringen av forskningsdeltagere er knyttet til tema for undersøkelsen, og til det som blir vurdert som hensiktsmessig i forhold til problemstillingen.

Utover en avgrensning av aktørene i skolen, har problemstillingen også fordret en avgrensning, og et strategisk utvalg som berører den konteksten rektorene jobber i. Ettersom jeg har ønsket å studere hvordan markedsrettet politikk realiseres i ulike skolekontekster, har jeg rekruttert rektorer som jobber på ulike steder i byen, på skoler som samlet sett har en variasjon i andel minoritetsspråklige elever, og på både rene barneskoler og kombinerte barne- og ungdomsskoler. Med unntak av én skolegruppe representerer rektorene samtlige skolegrupper. Den skolegruppen som ikke er med, er den som ligger lengst vest i byen, og representerer den delen av byen med lavest andel minoritets elever i skolen. Når det i utgangspunktet ikke ble etterstrebet å få med en rektor fra denne skolegruppen, er dette knyttet at det opprinnelige utgangspunktet for denne studien var å snakke med rektorer som hadde erfaring med opplæring av flerspråklige elever.

For å komme i kontakt med rektorer som kunne bidra til å belyse lokale variasjoner og få fram nyanser i materialet, vurderte jeg det som hensiktsmessig å rekruttere rektorer med ulike erfaring og som jobbet ved skoler der det pedagogiske tilbudet varierte når det gjaldt valgt opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever. Til å begynne med ønsket jeg å intervju ulike aktører i skolen, og da både lærere og rektorer. Dette ble også gjennomført, og i tillegg til intervjuene med rektorene intervjuet jeg 8 lærere. Ved bearbeidelse av intervjuene i etterkant ble det imidlertid tydelig at å både behandle lærere og rektorer som aktører i feltet, ville by på både tidsmessig og analytiske utfordringer. Jeg besluttet derfor å konsentrere

studien om rektorene og deres beskrivelser. De strategiske utvalgskriteriene omfatter disse forholdene:

- Både lærere og rektorer (lærere etter hvert valgt bort)
- Geografisk variasjon
- Både barneskoler og ungdomsskoler
- Variasjon i andel minoritetsspråklige elever (andel oppgis i prosentandel på 10-40, 41-70, 71-100)
- Variasjon i språkopplæringen (særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring, morsmålsopplæring)
- Rektor med ulik erfaring (år som rektor)

Ved etablering av prosjektet ble rekrutteringen av rektorene delvis gjort gjennom det som er blitt betegnet som *snøballmetoden* (Thagaard, 2009). Det vil si at rekrutteringen skjedde gjennom at en rektor jeg kjente fra før, bidro til å spre informasjon om prosjektet, og mitt ønske om å rekruttere forskningsdeltagere til andre rektorer. I tillegg til de rektorene jeg kom i kontakt med via denne døråpneren, tok jeg, med utgangspunkt i de strategiske utvalgskriteriene, kontakt med andre rektorer direkte. I alt ble 18 rektorer kontaktet. Av disse takket femten ja og tre nei til å delta. Av de som takket nei, skulle en ut i permisjon med nyfødt barn, en oppga at et stort arbeidspress ikke tillot deltagelse, og en tredje oppga som grunn at hun ikke ville delta i en undersøkelse som tematiserte flerspråklige elevers opplæringssituasjon, da hun selv oppga at hun ikke var opptatt av denne gruppen som en egen gruppe, men var «fargeblind» i sin praksis som rektor. Blant de som stilte seg positive til å delta, var det flere som ga uttrykk for at de syntes det var viktig å kunne bidra inn i utdanningsforskning. Av de femten rektorene som har deltatt i studien, er tolv rektorer, to assisterende rektorer, og en er tidligere rektor. Tabellen under viser variasjon i materialet i forhold til utvalgskriteriene.

Utvalgskriterier	Variasjon i materialet
Rektorer	12 rektorer 2 assisterende rektorer 1 tidligere rektor Kjønnfordeling: 9 kvinner 6 menn
Geografisk variasjon	Rektorene representerer alle byens skolegruppene, bortsett fra skolegruppe F som ligger lengst vest i byen
Både barne- og ungdomsskoler	9 rene barneskoler 4 barne- og ungdomsskoler
Variasjon i andel minoritetsspråklige elever	2 skoler har mellom 10-40 % minoritetsspråklige elever 7 skoler har mellom 41- 70 % minoritetsspråklige elever 4 skoler har mellom 71-100 % minoritetsspråklige elever
Variasjon i språkopplæring	6 Særskilt norskopplæring 4 Særskilt norskopplæring + tospråklig fagopplæring 5 Særskilt norskopplæring + tospråklig fagopplæring + morsmålsopplæring

Tabell 5.1: Oversikt over variasjon i materialet i forhold til utvalgskriteriene

Rekrutteringen av rektorene ble gjort høsten 2012, og selve intervjuene ble gjennomført i perioden februar til juni, 2013. I forkant av intervjuene ble det utsendt et informasjonsskriv som redegjorde for prosjektet, hvem som ble forespurt om å delta, hva deltagelse i prosjektet innebar, hva jeg forplikter meg til som forsker, hvem som veileder på prosjektet samt tidsperiode for ferdigstilling.³² Det ble også utsendt et skriv med spørsmålsstillinger jeg ønsket å ta opp i prosjektet. Før intervjuene ble prosjektet meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og tilbakemelding på at prosjektet tilfredsstiller kravet til behandling av personvernopplysninger ble gitt før jeg gikk i gang med intervjuene.³³ Før selve intervjuet startet ble rektorene bedt om skriftlig samtykke til å delta i studien. Intervjuene med rektorene varte i om lag en time, og samtlige intervju ble tatt opp digitalt.

³² Se vedlegg 3

³³ Se vedlegg 1

5.5.3 Analyse

Arbeidet med å analysere intervjumaterialet har foregått i flere faser, og vært preget av en kombinasjon av en temasentrert og en personsentrert tilnærming der formålet har vært å gå i dybden på de temaene som tas opp i intervjuet (Thagaard, 2009).

Utgangspunktet for analysene har vært todelt. På den ene siden ønsket jeg å få en innsikt i hvordan markedsretting i utdanning, gjennom bruk av politiske virkemidler som resultat- og ansvarsstyring, fritt skolevalg og offentliggjøring av resultater, har påvirket det «rommet» rektorene skal jobbe i, da med referanse til det Ball et al. (2012) refererer til som materielle aspektet. Og på den andre siden ønsket jeg å studere hva som karakteriserer rektorenes lokale vurderinger og prioriteringer når de skal omdanne formell politikk til lokal praksis. Dette med referanse til det Ball et al. (2012) beskriver som oversettelse av politikk, og som omfatter både dekodning og rekoding av formelt formulert politikk.

Den første fasen av analysearbeidet var felles for analysen av de ulike aspektene. Jeg transkriberte samtlige intervju med rektorene. Dette bidro til at jeg ble godt kjent med materialet. I denne fasen ble det hovedsakelig notert ned stikkord knyttet til hvert av intervjuene. I den neste fasen ble det kvalitative analyseprogrammet NVIVO brukt for å få oversikt over materialet. I denne fasen jobbet jeg med å få en oversikt over tema som har vært sentrale når rektorene har beskrevet hvordan de ulike politiske virkemidlene kommer til uttrykk eller gjør seg gjeldende i den enkelte skole, og hvordan de lokalt vurderer og forholder seg til politiske føringer.

Materialitet

Med hensyn til materialitetsaspektet sammenlignet jeg i den neste fasen informasjon om hvert tema fra alle forskningsdeltagerne for å identifisere mønstre som viser kontraster og fellestrekk i materialet (Thagaard, 2009). For å kunne sammenligne tok jeg utgangspunkt i tema som var gjennomgående i intervjuene, og som var relatert til hvordan rektorene beskrev sine erfaringer med styringsmekanismer. Her var det tydelig at den semi-strukturerte formen med forhåndsdefinerte tema for samtale var av betydning for å kunne få innsikt i samme tema fra flere. Samtidig som denne måten å strukturere intervjuet på åpnet for at forskningsdeltagerne kunne bringe inn nye momenter, åpnet den også for en fleksibilitet som var utfordrende. Dette særlig med hensyn til å sammenligne tema som rektorene selv brakte

på bane, når dette var forhold som ikke alle tematiserte. I de tilfellene hvor disse temaene er tatt med, representerer disse tema som flere har vært innom. Dette gjelder for eksempel ressursfordelingsmodellen.

En utfordring med temasentrerte analyser er å gå i dybden på tema samtidig som man ivaretar et helhetlig perspektiv, der temaene ikke studeres som løsrevet fra den konteksten den er beskrevet i (Thagaard, 2009). Med hensyn til å studere det materielle aspektet ble det, for å ivareta det helhetlige perspektivet, nødvendig å lage en matrise som ga en oversikt over hvilke rektorer som beskrev hvilke forhold, altså kontekstualisere beskrivelsene. Denne matrisen ble strukturert etter det Ball et al. (2012) beskriver som ulike kontekstuelle dimensjoner, og det ble dermed mulig å knytte rektorene beskrivelser av markedsretting til beskrivelsen av skolens situerte, materielle/fysiske og eksterne kontekst.³⁴ Arbeid med denne matrisen, der de ulike beskrivelsene av ulike tema ble behandlet, viste tidlig mønstre mellom beskrivelse av skoler som kom fordelaktig ut i forhold til en rekke forhold, og mønstre som viste det motsatte, skoler som sto i en mer utfordrende situasjon. Matrisen viste imidlertid også tre skoler som brøt med dette mønsteret, i den forstand at de ikke beskrev den samme ensidigheten med hensyn til hvorvidt denne styringskonteksten påvirket skolens situerte, materielle og eksterne kontekst som de øvrige. Felles for disse skolene er beskrivelsen av at de står i en annen posisjon enn de øvrige skolene, noe som knyttes til geografisk beliggenhet og elevsammensetning. I framstillingen og presentasjon av materialet presenteres disse mønstrene gjennom beskrivelser av det jeg refererer til som *privilegerte*, *marginaliserte* og *semi-privilegerte skoler*. Disse betegnelsene er valgt ut i fra beskrivelsen av hvordan kombinasjonen av politiske virkemidler materialiseres i de ulike skolekontekstene.

Med hensyn til kategorisering av skolene, er det nødvendig å påpeke at det er kontrastene mellom gruppene, ikke nyanseforskjellene innad i hver gruppe, som her ligger til grunn. Det er disse som framheves, og som representerer det analytiske omdreiningspunktet. Det er også nødvendig å påpeke at skolene som her knyttes til hver av de tre kategoriene, ut fra andre kriterier vil kunne utgjort andre konstellasjoner av grupper, enn dem som framheves her. For å belyse mønstrene som trer fram i denne analysen, i lys av sosial rettferdighetsteori, stiller jeg spørsmål ved hvordan rektorenes beskrivelser kan forstås ut i fra Frasers (2009)

³⁴ Se punkt 3.1. Jeg gikk ikke inn det Ball et al. (2012) refererer til som profesjonskultur, da jeg vurderte at jeg ikke hadde empirisk materiale som var utfyllende nok i forhold til dette. Spørsmålet om profesjonskultur berøres imidlertid i forbindelse med den tredje problemstillingen som omhandler rektorenes rom for oversettelse av politikk i praksis.

perspektiver på deltakelse på like vilkår som betinget av objektive, intersubjektive og politiske betingelser.

Dekoding og rekoding av politikk i lokale kontekster

I analysen av hva som karakteriserer rektorenes oversettelse av politikk i lokale kontekster, har jeg konsentrert analysen om hvordan rektorer forstår og oversetter politiske definerte målsetninger om sosial mobilitet gjennom skole.

Når jeg retter blikket mot hvordan rektorer innenfor denne styringskonteksten forholder seg til dette mandatet, har jeg med utgangspunkt i Ball et al. (2012) teoretisering av hva som karakteriserer prosessen med å oversette politikk, tatt utgangspunkt i hvordan rektorene *dekoder* og *rekoder* dette mandatet. Som vist i teorikapittelet viser dekodning til hvordan formell politikk vurderes og gis mening ut i fra en situert historisk og samtidig sammenheng, mens rekoding viser til den aktive prosessen med å oversette politikk lokalt. Til prosessen der sentrale føringer gjøres til institusjonell praksis, med det taktiske og praktiske arbeidet dette innebærer. Formålet med dette har vært å belyse hvordan karakteristiske trekk ved markedsretting påvirker rektorenes lokale prioriteringer. Dette er relatert til rektorenes handlingsrom, og hvordan karakteristiske trekk ved markedsretting påvirker rammer og rom for lokale beslutninger. I et sosialt rettferdighetsperspektiv er dette relevant med tanke på Frasers (2009) perspektiv på demokratisk deltagelse som en betingelse for sosialt rettferdig politikk.

Analysen av dekodning og rekoding har vært preget av en kombinasjon av en personsentrert og temasentrert analyse (Thagaard, 2009). I den første fasen har det vært sentralt å studere hvordan og hva som karakteriserer de enkelte rektorenes forståelse og oversettelse av sitt mandat, mens i neste omgang har det vært sentralt å studere hvorvidt det er noen mønstre i materialet som kan si noe om hvordan denne oversettelsen er relatert til den styringskonteksten den iverksettes innenfor. Etter den første fasen med å identifisere gjennomgående tema, analyserte jeg dermed hvert intervju i forhold til hvordan de beskrev sine tanker om og erfaringer med det politisk formulerte mandatet ut i fra de to delprosessene. I denne fasen var det særlig interessant å studere hva forskningsdeltagerne relaterte sin forståelse og oversettelse til, om det var situerte forhold, egne verdivurderinger eller eksterne

føringer. Også her ble det laget matriser som viste hvordan de enkelte rektorene forholdt seg til de to ulike delprosessene.

I sammenligningen av hvordan rektorene beskriver de ulike delprosessene, er det tydelige mønster som viser at mens det på den ene siden er en variasjon i materialet når det gjelder hvordan rektorene dekker sitt mandat, så velger rektorene de samme strategiene i rekodingsprosessen, altså når de skal omsette formell politikk til lokal praksis. I framstillingen av materialet er det disse mønstrene som presenteres. For å bidra med en forståelse av hvordan dette mønsteret, som altså viser en heterogenitet i dekodningen av mandatet, men en homogenitet i rekodingen, er relatert til denne styringskonteksten, diskuteres disse uttrykkene i lys av Foucaults (2014) perspektiver på disiplinerende makt, og Frasers (2009) perspektiver på sosial rettferdighet som betinget av demokratisk deltagelse.

5.5.4 Bruk av sitater i framstillingen av datamaterialet

I framstillingen av det empiriske materialet, er det mønstrene fra analysen som presenteres i empiri og analysekapittel sju og åtte. I presentasjonen av analysen bruker jeg direkte sitater fra intervjuene med rektorene. Utvalg av sitater er gjort ut i fra flere hensyn. I noen sammenhenger brukes det sitater som fanger opp en essensiell tematikk, mens det andre ganger er sitater som viser til et eksempel som kan stå for flere. En utfordring med å bruke sitater for å vise mønstre er at noen av intervjuene er mer sitatvennlige enn andre. Noen av intervjuene er, med andre ord, lettere å bruke sitater fra enn andre, fordi rektorene ordlegger seg på en måte som er tydelig og presis. Dette kan komme til uttrykk ved at noen rektorer siteres mer direkte enn andre, selv om det de beskrives også beskrives av kollegaer, men da på en mindre sitatvennlig måte. Jeg har likevel så langt det lar seg gjøre forsøkt å få fram alles stemmer.

I intervjuene bruker jeg harde klammer slik som dette [...], for å markere at deler av intervjuet ikke gjengis. Dette gjelder også når jeg setter inn ord som forklarer hva det henvises til. Noen ganger snakker rektorene for eksempel om fritt skolevalg, uten at dette kommer tydelig fram i det direkte sitatet. Da har jeg satt inn dette i klammer slik at leseren skal forstås hva det vises til.

Når jeg har valgt å presentere rektorene uten å vise til navn eller alder, er dette av anonymitetshensyn. Noen ganger viser jeg også til hendelser eller forhold der jeg ikke refererer til hvilken rektor som har beskrevet situasjonen, eller hvilken skole rektoren jobber ved. I disse tilfellene er det vurdert at dette har vært nødvendig, da sammenkoblingen mellom skole og situasjon kan gi informasjon som gjør det mulig å identifisere rektorene. En av forskningsdeltagerne er tidligere rektor ved en av de marginaliserte skolene. Når jeg siterer denne rektoren viser jeg, av samme grunn, ikke til hvilken av skolene denne rektoren har jobbet ved.

5.6 Etiske overveielser

5.6.1 Kritisk forskning av styringskontekst med rektorer som forskningsdeltagere

Å gjøre en kritisk analyse av styringssystemet i Oslo med rektorer som forskningsdeltagere omfatter en rekke etiske problemstillinger. Når rektorer er valgt som forskningsdeltagere er dette, som vist, basert på en antagelse om hvordan disse både besitter kunnskap og erfaring med problemstillinger jeg ønsker å undersøke, og fordi de ut i fra mine teoretiske antagelser er sentrale som politiske aktører i oversettelsen av politikk. De innehar en rolle og sitter i en posisjon, som gir dem en type ekspertkompetanse (Bogner & Menz, 2009). Denne antagelsen kan imidlertid utfordres ved at rektorene kan velge andre subjektposisjoner enn de jeg har gjort utvalget ut i fra. Det kan være ulike grunner til valg av ulike subjektposisjoner. Charniawska (2006, referert i Thagaard, 2009, s. 88) benytter begrepet representasjonslogikk for å beskrive hvordan personer har et innarbeidet mønster for å beskrive seg selv. Ifølge henne har den enkelte et personlig repertoar av fortellinger som gir mønstre for hvordan man beskriver seg selv i samtaler med andre. I likhet med Bogner og Menz (2009) peker hun på rolleforventninger, som en avgjørende faktor for valg av subjektposisjoner.

En av utfordringene med å intervju rektorene om det systemet de jobber i, er at jeg har stilt spørsmål ved systemer de selv er ansvarlige for å forvalte og opprettholde. Lipsky (2010) peker på at et av de trekkene som kjennetegner, det han betegner som grasrotbyråkrater, som lærere og rektorer, er at de står i en del spenningsforhold knyttet til muligheten for å utføre arbeidet i tråd med målene som er satt politisk. Som en konsekvens av dette søker grasrotbyråkratene, ifølge Lipsky (2010), ulike strategier for å håndtere dette spenningsforholdet mellom krav, forventninger og muligheter for å innfri disse. Disse

strategiene, som samlet handler om å skape en balanse i forholdet mellom forventninger og det som er mulig å innfri, kan få uttrykk som at en senker kravene til kvalitet, at en reduserer mål og at en modifierer ens syn på «brukerne». Ifølge Lipsky (2010) kjennetegnes disse strategiene av at det lages rutiner og forenklinger slik at man blir i stand til å håndtere oppgavene man er satt til å håndtere. Når rektorer blant annet blir spurt om hvordan de opplever at sentrale føringer skaper betingelser for deres handlingsrom og muligheter for å ta ansvar, kan dette oppleves som personlige problemstillinger. Dette fordi det både omhandler spørsmål ved det som danner rammene for deres praksis og det de, gjennom sin rolle som rektor, er forpliktet å være lojal mot, og fordi det berører spørsmål om deres strategier for håndtering av krysspress og deres integritet som profesjonsutøvere (Bogner & Menz, 2009). Strategier som utad kan virke kritikkverdige, kan for grasrotbyråkraten oppleves som nødvendige og rasjonelle handlingsmåter i forhold til de rammene de operer innenfor og de ressursene en har til rådighet (Lipsky, 2010). Den måten grasrotbyråkrater finner måter å legitimere arbeidet sitt på i jobbsammenheng, kan bli en del av deres fortelling og en viktig representasjonslogikk i møte med forskeren. I stedet for å møte en profesjonsutøver som åpent forteller om sine dilemmaer og reelle problemstillinger, vil forskeren kunne møte profesjonsfortellinger som handler om hvordan en håndterer systemet. Fortellinger som bekrefter ens egne forklaringer og strategier. På samme måte som grasrotbyråkraten finner strategier for å håndtere dilemmaer i praksis, kan forskningsdeltageren altså i møte med forskeren, finne strategier for å representere seg selv som en vellykket aktør.

Når jeg stiller spørsmål ved det systemet rektorene utøver innenfor, kan dette også oppleves som at jeg som forsker kritisk er ute etter å ramme den institusjonen man gjennom sin posisjon er forpliktet å være lojal mot. Å forske på omstridte tema, som hvordan politiske virkemidler påvirker praksis, kan være et utfordrende forskningsområde fordi forskningsdeltageren kan få en opplevelse av at forskeren ønsker å bruke resultatene politisk og derfor ikke representerer «nøytral» forskning (Bogner & Menz, 2009).

Oslo-skolen er en skole som det ofte utsettes for kritikk i media, blant annet fordi det er en kommune som er gått langt med hensyn til resultatfokus. Kritikken har i særlig grad blitt rettet mot et omfattende testfokus, der Oslo-skolen har en egen prøveplan som omfatter flere tester enn andre kommuner, og rektorkontraktene, som viser at rektorene blir evaluert av sine overordnede i forhold til elevenes resultater. Når jeg stiller rektorene spørsmål ved disse forholdene, stiller jeg altså spørsmål ved arbeidsoppgaver og praksiser som de selv er

ansvarlige for å gjennomføre og vurderingsordninger som omfatter evaluering av de som rektorer. Dette er sensitivt da kritiske perspektiver på dette innebærer å undergrave både sin egen praksis, og å undergrave vurderingskriteriene som ligger til grunn for ens oppfølging fra overordnede. At rektorene har justert det de forteller meg i forhold til hvordan de selv forstår sin situasjon og opplever kravene om lojalitet, er noe som jeg har måttet ta høyde for under hele prosessen. Også at de aktivt har brukt intervjuet for å få fram beskrivelser som framstiller Oslo-skolen i et annet lys enn hva som kommer fram i mediene, eller at de i lys av rådende diskurser om hva som utgjør en god skole, eller en god rektor, har beskrevet forholdene på en slik måte at de passer med disse.

I løpet av intervjurunden ga en av rektorene eksplisitt uttrykk for at hun bevisst hadde gått inn i intervjuet med en agenda om å bidra til å snu bildet av Oslo-skolen. Dette fortalte hun etter at vi hadde gjennomført intervjuet. I denne sammenheng var hun tydelig på at hun kunne ha fortalt meg mye om problematiske forhold, men at hun bevisst hadde holdt tilbake dette og fokusert på å gi en positiv beskrivelse, da hun opplevde at det kritiske perspektivet var ødeleggende. I etterkant av dette intervjuet vurderte jeg på bakgrunn av denne eksplisitte informasjonen, om denne forskningsdeltageren burde utgå av studien. Når jeg likevel valgte å analysere dette intervjuet på linje med de andre, er dette for det første forbundet med at selv om hun var tydelig på hvordan hun agerte som aktør, så er ikke dette noen garanti for at ikke dette også gjelder andre. For det andre står ikke hennes vurdering av hva som er et positivt bilde nødvendigvis i veien for de spørsmålene jeg stiller til materialet. Det at forskningsdeltageren eksplisitt ga uttrykk for sin agenda, har imidlertid ført til at jeg har måttet vurdere bruk av sitat fra dette intervjuet med den informasjonen hun har gitt meg. Denne forskningsdeltagerens bevisste bruk av intervjuet som en måte å handle på vegne av virksomheten hun jobber for, synliggjør utfordringene med 1) å gjøre kritisk forskning som innebærer å stille spørsmål som berører de rammene forskningsdeltagerne operer innenfor, samtidig som det 2) synliggjør en generell problemstilling relatert til at selv om det er gjort et strategisk utvalg, så er ikke dette noen garanti for at ikke forskningsdeltagerne inntar en annen subjektposisjon enn den forskeren legger til grunn (Rapley, 2004). Mens mitt utgangspunkt for det individuelle intervjuet er relatert til det å forstå sosiale prosesser, og er basert på en forståelse for at rektorene kan snakke som representanter for aktører i dette systemet, er dette altså ikke noen garanti for at ikke rektorene velger andre subjektposisjoner enn hva jeg har tiltenkt dem. Dette er et moment som har måttet inngå som en del av tolkningen av materialet (Alvesson & Deetz, 2000).

5.6.2 Å studere en kjent skolekontekst

Når jeg studerer Oslo-skolen, retter jeg blikket mot en skolekontekst jeg kjenner godt gjennom min erfaring som lærer i grunnskolen. Jeg jobbet selv i Oslo-skolen i sju år før jeg startet arbeidet med doktorgraden, og mange av de problemstillingene jeg har valgt å forfølge i denne studien, er problemstillinger jeg har vært borti som lærer. I løpet av min tid som lærer i Oslo-skolen jobbet jeg ved tre svært forskjellige skoler, både med hensyn til geografisk beliggenhet, elevsammensetning, og ikke minst profesjonskultur og ledelse. Denne erfaringen med ulike skolekontekster, og det å ha vært tett på noen av de problemstillingene jeg i denne undersøkelsen søker dypere forståelse for, har vært av betydning for min forskningstilnærming. Både i den forstand at inngående bakgrunnskunnskap om den konteksten jeg studerer har hatt betydning for utforming av spørsmål i intervjuguiden, for rekruttering av forskningsdeltagere, for kjennskap til miljøene rundt skolene og ikke minst har det vært av betydning for min relasjon til rektorene. Med hensyn til det siste har det at jeg har vært lærer i denne skolen, vært av betydning for at jeg kjenner sjargongen og språket i skolen. Flere av rektorene ga uttrykk for at når de visste at jeg hadde jobbet der, kunne de snakke med meg på en måte der de ikke behøvde gjøre rede for forkortelser og referanser til interne praksiser, så som rapporteringssystem, ulike undervisningsopplegg, opplæringsprogram eller organiseringen i systemet. Min kjennskap til skolekonteksten og min rolle som tidligere ansatt åpnet også for at vi kunne samtale om «interne forhold», og det ble lettere for meg å utfordre i spørsmålstillingene når de visste at jeg hadde «innsideerfaring». Flere ga uttrykk for at det at jeg hadde denne innsideerfaring, trygget dem på at jeg hadde referanser som gjorde det mulig å forstå noe av kompleksiteten og nyansene i systemet. Denne tilliten til meg som forsker opplevde jeg også å få bekreftet gjennom tilbakemeldingene jeg fikk på det som jeg formidlet til samtlige av rektorene, om at min hensikt ikke var å vurdere dem, men å belyse skolen og betingelsene for profesjonsutøvelse fra deres perspektiv. På mange måter ble min erfaring som tidligere lærer, avgjørende for det å nærme meg feltet med en kritisk tilnærming.

I forskningslitteraturen framheves det både fordeler og ulemper med å forske på kontekster man kjenner godt. Thagaard (2009) peker blant annet på utfordringen med å få innsikt i de delene av kulturen eller virksomheten, som både forskningsdeltager og forsker tar for gitt. For en som studerer kjente kontekster, er det dermed nødvendig med en tilnærming som gjør det mulig å se sin egen kultur med andres øyne. Samtidig som jeg har kjennskap til skolekonteksten som lærer, har det vært nytt å nærme meg denne skolekonteksten som forsker, og da jeg begynte å studere rektorer og skoleeier gikk jeg inn i en del av

virksomheten som jeg ikke hadde kjennskap til. På denne måten ble det naturlig å stille spørsmål ved praksiser og relasjoner som jeg kjente fra et lærerperspektiv, men som jeg ikke kjente fra et rektorperspektiv. Samtidig opplevde jeg utfordringer med det å kjenne til skolekonteksten i forhold til det å få utfyllende nok beskrivelser. I flere intervjuer opplevde jeg, at jeg og forskningsdeltageren hadde en samtaleform der vi «snakket i halve setninger». Vi skjønnte hverandre før vi var ferdigsnakket, og hoppet videre i samtalen. Når jeg etter hvert hørte på intervjuene, ble det tydelig at jeg måtte jobbe med å bevare en distanse, og eksplisitt be om mer utfyllende beskrivelser av forhold.

Thagaard (2009) peker også på at det å forske på kjente miljø og få innsikt i forhold som berører forskerens erfaringsbakgrunn, kan være utfordrende i forhold til å stille relevante spørsmål. For min del bidro, som nevnt tidligere, intervjuene med rektorene til at hovedfokuset i prosjektet ble endret. Mens problemstillingen i utgangspunktet var knyttet til opplæring av flerspråklige elever og rektorenes handlingsrom knyttet til dette, utfordret flere av rektorene denne tilnærmingen ved å bringe på bane andre spørsmålstillinger, enn de jeg hadde formulert på bakgrunn av min egen erfaring. Særlig utfordret de mitt fokus på minoritetsspråklige elever, ved å peke på problemstillinger knyttet til elevenes sosiale bakgrunn som vel så viktig som flerspråklig bakgrunn. De framhevet også betydningen av styringsmekanismer i større grad enn hva jeg i utgangspunktet hadde planlagt å fokusere på. På den måten bidro intervjuene med rektorene til å justere og utfordre perspektivene og spørsmålstillingene som i utgangspunktet var basert på mine erfaringer. Denne er erfaringen er i tråd med Flyvbjergs (2004) tilbakevisning av at kasusstudier har en tendens til å bekrefte det man allerede vet fra før.

5.7 Pålitelighet, gyldighet og begrensninger

Innenfor kvalitativ forskning kan kvaliteten på forskningen vurderes ut fra hvorvidt den er pålitelig og valid (Kvale, 2009, Tjora, 2010). Forskningens pålitelighet handler om hvorvidt premisser for forskningen gjøres eksplisitt, og til kritiske refleksjoner knyttet til kunnskapsprosessen (Alvesson og Deetz 2000, Tjora, 2010). I denne avhandling er dette forsøkt ivaretatt gjennom å synliggjøre premissene for å studere realisering av politikk, og kriteriene for å vurdere hvorvidt denne kan forstås som rettferdig eller ikke. Det er også forsøkt ivaretatt gjennom å bruke teorier som lar mangfoldet og nyansene i materialet komme fram. Dette både med hensyn til hvordan Ball et al. (2012) teori åpner opp for å studere

politikk som betinget av kontekstuelle faktorer, og Frasers (1997, 2003, 2009) rettferdighetsrammeverk som åpner for å diskutere sosial rettferdighet som betinget av flere forhold.

Forskningens pålitelighet er også forsøkt ivaretatt gjennom presentasjon av direkte sitater fra intervjuene med rektorene, samt gjennom beskrivelser av hvordan disse utdragene inngår i en systematisert analyse. Når disse presenteres har dette vært gjort ut fra hensyn om å vise mønstre og nyanser, slik de framtrer i materialet. Før levering ble et tilnærmet ferdig tekstutkastet forelagt to av forskningsdeltagerne. Dette fordi jeg ønsket tilbakemelding på om jeg ivaretok anonymitetshensyn godt nok, om det forelå faktafeil i hvordan jeg beskrev deres arbeidssituasjon og om de kjente seg igjen i situasjonsbeskrivelsene slik jeg presenterte dem. Av tilbakemeldingen jeg fikk var det ingen som påpekte faktafeil, og ingen som viste til at de kunne kjenne igjen sine kollegaer. Begge bekreftet de at de kjente seg igjen i mine analyser og situasjonsbeskrivelse, og begge utdypet de ytterligere forhold som jeg beskriver. Den eneste innvendingen som kom fram var at min analyse i for liten grad viste hvordan situasjonen i skolen også er betinget av boligpolitikk. Sammenhengen mellom utdanningspolitikk og boligpolitikk er et fenomen flere beskriver, og som med rette kunne vært utdypet mer enn hva jeg gjør. Når jeg likevel ikke har gått nærmere inn på det, er det ene og alene av kapasitetshensyn

Validitet i kvalitativ forskning beskrives av Thagaard (2009) som knyttet til tolkning av data, og til gyldigheten av de tolkninger som forskeren kommer fram til. Dette handler om en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke, og i hvilken grad metoden undersøker det den er ment å undersøke (Kvale, 2009). Med andre ord, en vurdering om de svarene vi finner i forskningen, faktisk er svar på de spørsmålene som stilles (Tjora, 2010) Et sentralt spørsmål for denne studien, er hvorvidt min forskningstilnærming med intervju og dokumentanalyse som hovedmetoder er egnet for å studere politikk, og om tolkninger jeg gjør på bakgrunn av dette empiriske materialet kan forstås som gyldige. Særlig med hensyn til at jeg plasserer studien innenfor et sosialkonstruktivistisk vitenskapstradisjon, som avviser mulighetene for å speile noen objektiv virkelighet. Alvesson og Deetz (2000) peker på at denne problemstillingen er avhengig av hva jeg legger til grunn at mine tolkninger kan si noe om. Mitt utgangspunkt er at min studie kan si noe om hvordan politikk realiseres og erfares lokalt. Dette hviler som, vist i innledningen, på et vidt politikkbegrep, der politikk ikke kun forstås som formelt formulert politikk, men også som noe som går ut over dette, og som

omfatter maktrelasjoner og menings- og viljedannelse i samfunnet (Aasen, 2008). I dette ligger også, som vist, en forståelse av politikk som noe som omfatter flere nivå i utdanningssystemet, og som noe som kan forstås som en kontekstualisert prosess preget av forhandling på både makro og mikronivå (Ozga, 2000). Perspektivet som legges til grunn er altså at markedsretting forstått som politikk, ikke, utover sitt teoretiske idegrunnlag, har noen fast essens uavhengig av den konteksten den skal iverksettes i, men at det er noe som blir til i lokale kontekster og av aktører i denne konteksten. Min forståelse er altså at hva som karakteriserer markedsretting i utdanning, er noe som må studeres som en lokal konstruksjon. Validiteten ved denne undersøkelsen må dermed vurderes ut fra hvorvidt mine tolkninger bidrar til å belyse hva som karakteriserer realisering av politikk lokalt. Spørsmålet om hvorvidt min studie kan si noe om politikk, må dermed sees i sammenheng med denne studiens forståelse av politikk som fenomen.

Når dette er sagt, er det likevel tydelig at avgrensningene som gjøres i denne studien ut fra denne forståelsen av politikkbegrepet, blant annet med hensyn til valg av forskningstilnærming, også representerer begrensninger for mine tolkninger. Med hensyn til innramming av studien etter Ball et al. (2012) teori om hvordan skoler «gjør politikk», så avgrenses forskningsfokus og forskningstilnærming, noe som igjen blir av betydning for mine tolkninger. Om en utfordrer denne teorien med hensyn til hva den ikke omfatter, så er det som Ball et al. (2012) selv påpeker, flere forhold som kunne vært inkludert. Det er blant annet legitimt å stille spørsmål ved hvordan for eksempel psykososiale forhold, er et aspekt som er av betydning for hvordan politikk får lokale uttrykk. Bevisstheten om at det er flere forhold som kan være av betydning for hvordan politikk realiseres lokalt, synliggjør det vanskelige med å belyse politiske prosesser, og kan fremmes som en kritikk mot at denne studien er mangelfull i sine perspektiver. Når jeg likevel tar utgangspunkt i Ball et al. sin teori som et rammeverk, så er det imidlertid fordi jeg, tross bevisstheten om at den ikke rommer alt, likevel anser den som fruktbar med hensyn til å belyse noen hovedaspekter.

En annen begrensning er hvilke aktører i skolen jeg har «latt komme til ordet» i spørsmålet om markedsretting i utdanning. Når jeg har valgt å intervju rektorer og presentere disse som sentrale politiske aktører, innebærer dette at jeg også avgrenser studien til problemstillinger og tematikk som er relevant for denne gruppen. Som tidligere lærer er det blitt tydelig for meg, ettersom jeg har fått større innsikt i rektorenes arbeidsoppgaver, at rektorer og lærere forholder seg til svært forskjellige problemstillinger og krav. Mens rektorene i større grad må

forholde seg til sentrale føringer og kan forstås som en førstehåndsoversetter av politisk initiativ, så må lærere også fungere som oversettere, men da i møte med elevene og foreldrene. Min studie går, tross anerkjennelsen av lærere som sentrale politiske aktører med hensyn til å oversette politikk i praksis, ikke inn i problemstillinger disse står overfor eller møter. Dette er en begrensning som jeg har vurdert som hensiktsmessig i forhold rammene for denne studien, men som likevel kan fremmes som en kritikk med hensyn til hvorvidt mine analyser i stor nok grad klarer å bidra med tykke nok beskrivelser for hvordan markedsretting kommer til uttrykk i lokale kontekster.

Et annet spørsmål som er relevant i denne sammenheng, er hvorvidt mine tolkninger av det empiriske materialet fra denne kasestudien er overførbare til andre kontekster. En av hovedinnvendingene mot kasestudier er, ifølge Flyvbjerg (2004), at man ikke kan generalisere på grunnlag av en enkelt kasus. Flyvbjerg selv tilbakeviser denne kritikken ved å vise til flere tilfeller hvor det har vært mulig å generalisere ut i fra enkeltkasestudier. I denne studien diskuterer jeg funnene fra Oslo-skolen i lys av internasjonal forskning. På bakgrunn av sammenfallende trekk mellom hvordan markedsretting kommer til uttrykk i Oslo-skolen og i andre skolekontekster som opererer under samme utdanningspolitiske betingelser, utfordrer jeg tesen om at det jeg ser i denne studien ensidig kan forstås som et resultat av lokale prosesser. Jeg antyder dermed at mine tolkninger fra Oslo-skolen kan ha analytisk overføringsverdi, knyttet til å forstå hvordan markedsretting i utdanning skaper diskursive, materielle og profesjonelle betingelser.

Del 3 Empiri og analyse

I denne delen av avhandlingen presenteres analysene av det empiriske datagrunnlaget som ligger til grunn for studien. Her presenteres analyse av hver av de tre aspektene som inngår i Ball et al. (2012) teori om policy enactment. Med andre ord, aspekter som sammen er betydningsfulle for realisering av politikk i lokale kontekster. I kapittel seks, «Diskurs – rettferdighetsperspektiv i utdanningspolitiske dokument», presenteres analysen av kommunale dokumenter. Her er formålet å belyse de rettferdighetsteoretiske perspektivene og hensynene som ligger til grunn for politiske virkemidler, som kan forstås som et uttrykk for intern markedsretting i offentlig utdanning. I kapittel sju, «Materialisering av markedsrettet politikk», presenteres analysen av hvordan kombinasjonen av politiske virkemidler som balansert målstyring, fritt skolevalg, stykkprisfinansiering og offentliggjøring av resultater materialiseres i ulike skolekontekster. Og i det siste empirikapittelet, kapittel åtte, «Dekoding og rekoding av sosialt rettferdighetsmandat i lokale skolekontekster», presenteres analysen av oversettelsen av politikk i praksis. Her rettes oppmerksomheten i særlig grad mot hvordan denne styringskonteksten påvirker rektorens handlingsrom, og demokratiske prosesser knyttet til å realisere politikk i praksis.

6 Diskurs – rettferdighetsperspektiv i utdanningspolitiske dokument

Analysen av politiske dokumenter har hatt til hensikt å belyse hvilke rettferdighetshensyn som ligger til grunn for markedsretting i utdanning. I analysen har jeg hovedsakelig tatt utgangspunkt i dokumenter som beskriver karakteristiske trekk ved intern markedsretting (Ball & Youdell, 2008). Her har jeg hovedsakelig sett på byrådssaker som beskriver Oslo-skolens desentraliserte styringsmodell, mål- og resultatstyring, evalueringspraksis, dokumentasjon av elevers skoleprestasjoner og åpenhet om disse, samt dokumenter som beskriver lederoppfølging, «stykkprisfinansiering» og «fritt skolevalg». Med utgangspunkt i tidligere forskning, som har påpekt hvordan denne styringskonteksten legitimeres ut fra hensyn om sosial rettferdighet og likeverdig utdanning (Au, 2009; Musset, 2012), har jeg også sett på to byrådssaker som behandler kommunenes skolepolitikk knyttet til forsterket innsats på skoler med høy minoritetsandel og byrådets strategi for sosial mobilitet.³⁵ Disse vil samlet bli henvist til som «sosiale dokument».

³⁵ Dette er Byrådssak 239/10 *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever*, og Byrådssak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*.

De politiske dokumentene er analysert ut fra Frasers (2003, 2009)³⁶ beskrivelse av hvordan ulike rettferdighetsparadigmer operer ut fra ulike 1) urettferdighetsbegrep, 2) ulike begrep om sosial differensiering, 3) ulike begreper om hva som er nødvendige betingelser for deltakelse på like vilkår og 4) ulike forståelser av hvilke virkemidler som er nødvendig for å forhindre eller bekjempe urettferdighet. I denne analysen har jeg stilt de politiske dokumentene spørsmål knyttet til hvert av disse områdene: Hvilke utfordringer skisseres? Hvem snakkes det om, og hvordan? Hva skisseres som nødvendige betingelser for deltakelse? Og hvilke virkemidler framheves som nødvendige for å sikre sosialt rettferdig utdanning? I analysen har det, med utgangspunkt i en forståelse av at det som utelates også er med på å konstituere diskurser, også vært sentralt å se hvilke perspektiver eller problemstillinger som ikke tematiseres. Jeg skal videre presentere analysen av hvordan disse fire premissene kommer til uttrykk i de utvalgte politiske dokumentene.

6.1 Urettferdighetsbegrep

Den første analysedimensjonen er knyttet til hvilke urettferdighetsbegrep som kommer til uttrykk. Et karakteristisk trekk ved de ulike rettferdighetsparadigmene er, som vist, at de opererer ut fra ulike forståelser av urettferdighet (Fraser, 2003, 2009). Mens det innenfor et omfordelingsparadigme tas utgangspunkt i urettferdighet som et spørsmål om sosioøkonomisk urettferdighet og økonomisk skjevdeling, utledet av politisk-økonomiske strukturer, knyttes urettferdighetsbegrepet innenfor et anerkjennelsesparadigme til institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som bidrar til sosial underordning. Til kulturell eller symbolsk urettferdighet. Fra et politisk representasjonsperspektiv knyttes urettferdighet igjen til politiske faktorer, både faktiske bestemmelser, men også mer diskursive forhold som ekskluderer og hindrer demokratisk deltakelse.

I gjennomgangen av hvilke begreper om urettferdighet som presenteres i de politiske dokumentene, er det tydelig at urettferdighet beskrives i forhold til to nivå. De dokumentene som er identifisert i forhold til å belyse markedsretting i utdanning, beskriver urettferdighet på institusjonsnivå, mens de dokumentene som sier noe om kommunens politikk for sosial

³⁶ Forskjellene Fraser framhever, er knyttet til rettferdighetsperspektivene som *folk paradigms*. «Folk paradigms» refererer til de ulike perspektivene som politiske begrep, og til hvordan de representerer «ideal-typical constellations of claims that are currently contested in public spheres» (Fraser, 2003, s. 11).

mobilitet og forsterket innsats mot skoler med høy andel minoritetselever, beskriver urettferdighet som knyttet til elevgruppen.

Underrepresentasjon på institusjonsnivå

Med hensyn til institusjonsnivået, framheves mangel på lokalt selvstyre og innsyn som urettferdige forhold. Dette kommer til uttrykk i Byrådssak 9/03 *Lokalt handlingsrom i organiseringen av grunnopplæringen*, der det pekes på hvordan et detaljregulert styringssystem bidrar til å underminere lokalt selvstyre. I denne byrådssaken, som omhandler en høring av endringer i opplæringslovens bestemmelser om blant annet klassesdeling, klassestyrer og bestemmelser om rektors kompetanse, pekes det på at statlig detaljstyring går ut over kommunens muligheter til selv å gjøre valg for egen virksomhet, og mulighetene for lokalt selvstyre:

Oslo kommune støtter departementets forslag om å oppheve bestemmelsene om organiseringen av elevene i klasser ut fra en pedagogisk og økonomisk-administrativ vurdering. Kommunen har over lengre tid påpekt at bestemmelsene om klassesdelingstill er en form for statlig detaljstyring som griper langt inn i det som bør være skoleeiers ansvar for organisering av skolene (Oslo kommune, 2003a, s.6).

Endringen i opplæringsloven innebar at man opphevet et sentralt bestemt klassesdelingstill og et minstenivå for pedagogressurser i skolen. Argumentasjonen fra Utdannings- og forskningsdepartementet, som også gjentas i Oslo kommunes høringsuttalelse om denne saken, er at denne type detaljstyring ikke er godt nok tilpasset skolens behov for mer fleksibilitet og lokalt handlingsrom. Det hindrer god ressursutnyttelse, og det hindrer skolenes mulighet for å tilpasse etter lokale behov (Oslo kommune, 2003a; Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002).

Mangel på innsyn framheves i forbindelse med innføringen av ressursfordelingsmodellen der «pengene følger eleven». I argumentasjonen for innføring av denne modellen, vises det til at tidligere styringssystem har vært for lite transparente og så innviklede, at de har vært vanskelig å sette seg inn i av de aktørene som befinner seg i feltet og som påvirkes av disse ordningene.

Det har i flere år vært reist kritikk mot den nåværende ordningen. Skolene har hatt problemer med å finne ut hvordan budsjettet er blitt fordelt og det har vært gitt uttrykk for at ordningen blir oppfattet som urettferdig (Oslo kommune, 2002, s. 3).

Mens ressursfordelingsmodellen i seg selv innebærer en omfordeling av ressurser mellom skolene, var altså hovedargumentasjonen ved innføringen av modellen knyttet til at en sentral styrt og detaljregulert tildelingssystem ikke er tilpasset dagens styringssystem, der lokalt selvstyre og lokalt handlingsrom framheves som nødvendig for at skolene skal kunne prioritere etter lokale behov (Oslo kommune, 2002).

Både beskrivelsene av statlig detaljregulering og kritikken mot bruk av ressursfordelingsmodell som ikke er transparent, kan tolkes som uttrykk for det Fraser viser til som former for underrepresentasjon. Altså, ordninger som hindrer berørte aktører medbestemmelse og innsyn i forhold som de berøres av.

Sosioøkonomisk urettferdighet – prestasjonsgap mellom minoritets og majoritets elever

For elevgruppen er det i all hovedsak bekymringene for hvordan elevenes sosiale bakgrunn virker inn på deres faglige prestasjoner og gjennomføringsevne i skolesammenheng som framheves. Dette viser til det Fraser (2003) viser til som et økonomisk urettferdighetsbegrep.

Til tross for høy grad av formell likhet til å delta i utdanningssystemet er det fortsatt store sosiale skjevheter i deltakelse, utbytte og valg av utdanning. Sosial bakgrunn påvirker læringsresultater i noe mindre grad i Oslo enn i resten av landet, og elevenes prestasjoner er samlet sett gode. For mange elever oppnår imidlertid svake læringsresultater, fullfører ikke opplæringsløpet og sammenhengen mellom sosial bakgrunn og skoleprestasjoner er klar også i Oslo-skolen (Oslo kommune, 2013m, s. 10).

I Byrådssak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*, pekes det på at Oslo-skolene står overfor tre hovedutfordringer:

Hovedutfordringene i Osloskolen knytter seg til ferdigheter og fullføring:

Svake grunnleggende ferdigheter: For mange elever går ut av grunnskolen med så dårlige grunnleggende ferdigheter, at de vil få problemer med å komme videre i utdanningsløpet.

Svake norskspråklige ferdigheter: Omtrent ¼ av elevene som starter på 1. trinn har ikke tilstrekkelige norskspråklige ferdigheter til å ha utbytte av ordinær undervisning. **Fullføre og bestå:** andelen elever som fullfører og består opplæringen er for lav (Oslo kommune, 2013m, s. 7).

I begge byråds sakene pekes det på at disse utfordringene i stor grad følger etniske skillelinjer. I byråds sak 239/10 *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever* framheves spesielt at skolen har en utfordring med prestasjonsgap mellom minoritets elever og majoritets elever:

Forskning har over flere år vist at Osloskolen bidrar til sosial mobilitet. Gode læringsresultater skyldes systematisk og målrettet innsats over flere år. Samtidig byr mangfoldet i skolen på utfordringer. Mange skoler med høy minoritetsandel presterer lavere på nasjonale prøver og kartleggingsprøver enn skoler med få minoritets elever (Oslo kommune, 2010, s. 1).

Til tross for at byrådet viser til en viss positiv endring, der en ser at visse skoler med høy minoritetsandel presterer bedre eller på linje med skoler med mindre minoritets elever, framheves prestasjonsgapet som en utfordring det er nødvendig å ta tak i for å skape likeverdige muligheter for barn og unge.

I tillegg til prestasjonsgapet mellom skoler med høy minoritetsandel og lav minoritetsandel, peker byrådet på en utfordring knyttet til elever som kommer til Norge seint i skoleløpet. Til tross for at frafallet i videregående skole beskrives å ha falt i Oslo de siste årene, og at minoritets elever født i Norge har større sannsynlighet for å fullføre enn majoritets elever om en kontrollerer for sosioøkonomisk bakgrunn, framheves det at skolen har en utfordring med hensyn til å få elever som kommer til Norge seint i skoleløpet til å fullføre videregående skole. Disse elevene beskrives å ha den laveste fullføringsprosenten, og er den gruppen som står i størst fare for å falle fra:

Minoritets elever født i utlandet som har kommet til Oslo seint i skoleløpet, med foreldre med lav utdanning og svak tilknytning til arbeidslivet, er den gruppen som står i størst fare for å falle fra. 49% av minoritets elevene født i utlandet fullførte videregående utdanning i 2008, 65% av de norskfødte minoritets elevene og 77% av majoritets elevene (Oslo kommune, 2010, s. 3).

Med hensyn til begge disse utfordringene, vises det til sosioøkonomiske forhold som hovedforklaring. Når prestasjonsgapet og fullføringsgraden også viser seg langs etniske skillelinjene skyldes dette, ifølge Byråds sakene, at det i elevgruppen er et sterkt sammenfall mellom sosioøkonomisk og etnisk bakgrunn (Oslo kommune, 2010, 2013).

I begge byrådssakene pekes det på at skolen kan spille en utjevnerende rolle med hensyn til å sørge for at elevenes sosiale bakgrunn ikke får negative utslag i skolesammenheng. Når man likevel har dokumentasjon på at sosial bakgrunn er av betydning, beskrives dette å kunne forklare med at skolen har mislykkes med å kompensere for ulikhetene elevene møter skolen med (Oslo kommune, 2013m). Når dette er tilfellet og bestemte grupper faller utenfor, kan dette, ifølge byrådet, gi store individuelle og samfunnsmessige konsekvenser, særlig med tanke på framtidig utdannings- og arbeidstilknytning:

De samfunnsmessige og individuelle konsekvensene av at skolen ikke klarer å kompensere for elevenes hjemmebakgrunn er store. Den tydelige sammenhengen mellom foreldres utdanningsnivå og sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring er et uttrykk for dette. Fullført videregående opplæring er igjen avgjørende for videre utdanning, karriere og arbeidsmarkedstilknytning etc (Oslo kommune, 2013m, s. 3).

Oppsummert viser analysene at rettferdighetsbegrepet knyttes til institusjonell og individuell deltakelse. På institusjonsnivå handler det om lokalt handlingsrom, og om å ta del i prosesser som angår de som jobber i skolen. Her refereres det til forhold som manglende medbestemmelse og innsyn, forhold som kan forstås som en form for underrepresentasjon, og som viser til det Fraser (2009) beskriver som et politisk rettferdighetsbegrep. På elevnivå beskrives utfordringene i skolen å kunne forklare med elevenes sosiale bakgrunn. Dette ved å vise til at prestasjonsgapet mellom etniske minoritetselever og majoritetselever, samt frafall langs sosiale og etniske skillelinjer kan forklare med elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Forskjellene mellom elevene i skolen, slik det viser seg i resultater, relateres altså her til det Fraser (2003) refererer til som økonomisk rettferdighet. Gapet mellom ulike elevgrupper beskrives å ha sammenheng med skolens manglende evne til å kompensere for elevenes bakgrunner, og beskrives som alvorlig da det knyttes til elevenes videre muligheter for deltakelse innenfor utdanning og arbeidsliv. Tabellen nedenfor oppsummerer hvilke rettferdighetsperspektiv som er framtrædende i dokumentene.

Tabell 6.1: Perspektiver på urettferdighet i politiske dokument

Rettferdighets dimensjoner	Former for urettferdighet ³⁷	Tematisert i dokumentene
Økonomisk	Sosioøkonomisk urettferdighet (skjevfordeling) +	Prestasjonsgap og frafall beskrives som forhold som kan tilskrives sosioøkonomiske forhold
Kulturell	Kulturell urettferdighet (Manglende anerkjennelse) -	Ingen referanser til forhold som kan kategoriseres som kulturell eller symbolsk urettferdighet
Politisk	Politisk urettferdighet (underrepresentasjon) +	Sterk sentral- og detaljstyring og lite gjennomskiktighet framheves om strukturelle forhold som hindrer myndiggjøring av profesjonsutøvere i deres arbeid

6.2 Begrep om sosial differensiering

Den andre analysedimensjonen er knyttet hvilke begrep om sosial differensiering som kommer til uttrykk. Karakteristisk for de ulike rettferdighetsparadigmene er at de operer med ulike begrep om hva som karakteriserer grupper som blir utsatt for urettferdighet, og hva det er som ligger til grunn for dette (Fraser, 2003). Mens sosial differensiering innenfor et omfordelingsparadigme er sentrert rundt spørsmål som omhandler *klasse*, er det innenfor anerkjennelsesparadigmet spørsmålet om grupperes *status* som er det sentrale. Forskjellen mellom disse to begrepene om sosial differensiering er, at mens klassebegrepet viser til sosioøkonomisk urettferdighet og ordninger som ekskluderer grupper med hensyn til objektive betingelser, så viser status til grupper som lider av kulturell urettferdighet og som ikke anerkjennes som likeverdige, og opplever svekkede intersubjektive betingelser for deltakelse. Det politiske representasjonsperspektivets kollektivperspektiv og begrep om sosial differensiering, er knyttet til det å være *medborger*, et fullverdig politisk medlem av samfunnet med de rettigheter og plikter som følger med dette (Fraser, 2003, 2009).

Sikring av individuelle rettigheter

I byrådsdokumentene som er identifisert for å belyse markedsretting er det få referanser til hvordan innføring av politiske virkemidlene er relatert til ulike grupper i skolen. Hverken at

³⁷I tabellene som presenteres i dette kapittelet viser +tegnet til at perspektivet er til stede i forhold til det som studeres, og – tegnet viser til at det er fraværende.

de innføres som en følge av situasjonen til visse elevgrupper, eller at de vil styrke situasjonen til særlige grupper. I den grad disse dokumentene refererer til elevene, er det gjennom henvisninger til det å styrke opplæringssituasjonen for *den enkelte*, samt å sikre foreldres rett til å påvirke sine egne barns opplæringssituasjon. Representasjonsperspektivet knyttet til å mobilisere berørte aktører gjennom å sikre innsyn og innflytelse er framtrepende. Når det ble åpnet for økt valgfrihet i Oslo-skolen var hovedargumentasjonen at dette var en ordning som kunne ivareta elevers rettigheter til å velge om de vil gå på nærskolen eller en annen skole (Oslo kommune, 2003b, s. 3). Ved endring av forskrift for skolebyttereglene i 2014 ble det framhevet at denne er «..et viktig element i kommunenes arbeid for å sikre økt valgfrihet i skolen og for å ivareta foresattes rett til å velge skoletilbud for sine barn» (Oslo kommune, 2014a, s. 1).

Hensynet til innsyn og påvirkning for berørte aktører framheves også i forbindelse med evaluering og åpenhet i skolen. I byrådssak *Kvalitet i utdanningen III. Evaluering, åpenhet og oppfølging i Oslo-skolen* framheves foreldrenes legale krav på innsyn som en viktig begrunnelse for økt åpenhet og innsyn i skolene: «Byrådet mener prinsipielt at både elever, foresatte og allmennheten har et legalt krav om evaluering av skolene og åpenhet om resultatene» (Oslo kommune, 2000, s. 8). I samme dokument legges det vekt på at det i kommunens arbeid med å sikre kvalitet i og utvikling av skolen, må etableres rutiner og systemer som sikrer: «Foreldrenes rett til å bli informert om kvaliteten på den skolen hvor deres barn går eller skal søke» og «Elevenes rett til å bli informert om kvaliteten på den skolen de går eller skal søke» (Oslo kommune, 2000, s. 3).

Også med hensyn til kommunens vurderingspraksis av den enkelte elev pekes det på at dette er et ledd i å ivareta elevens individuelle og legale rett til vurdering, slik den omtales i opplæringsloven (Oslo kommune, 2000). Både valgfrihet, åpenhet og vurderingspraksis beskrives altså, som tiltak som er ment å ivareta den enkeltes rett til innsyn, samt mulighet til å gjøre «gode» og informerte valg i utdanningssammenheng. Dette er forhold som refererer til det politiske kollektivbegrepet, og til det å inkluderes som medborger (Fraser, 2009).

Klasseperspektiv og elevenes sosioøkonomisk bakgrunn

I de sosiale dokumentene er det gjennomgående referanser til hvordan elevenes sosiale bakgrunn, foreldres utdanningsbakgrunn og arbeidstilknytning kan forklare

prestasjonsforskjeller i skolen. I byrådssak 239/10 *Forsterket innsats på skoler med høy minoritetsandel* forklares prestasjonsgapet mellom minoritetsspråklige elever og majoritetsspråklige elever, som vist, hovedsakelig ut fra sosioøkonomiske hensyn. Det pekes på at elevsammensetningen i Oslo-skolene speiler befolkningssammensetningen i de forskjellige områdene i byen, og at variasjon i levekår i noen grad sammenfaller med den etniske sammensetning i de ulike områdene. Sammensetningen på den enkelte skole gjenspeiler igjen disse levekårsforskjellene (Oslo kommune, 2010, s. 1). Om en trekker fra disse sosioøkonomiske hensynene er det, ifølge byrådet, lite som skiller minoritetslever fra majoritetslever:

Forskning viser at andelen minoritetslever på skolen har ingen eller svært liten betydning for elevenes læringsresultater. Det som påvirker resultatene er sosioøkonomiske forhold som foreldrenes inntekts- og utdanningsnivå. Holder man disse forklaringsfaktorene utenfor er det liten forskjell mellom minoritets- og majoritetslever i skoleprestasjoner (Oslo kommune, 2010, s. 7).

Dette gjelder også i forhold til fullføringsgrad:

Frafallet i videregående skole i Oslo er redusert de siste årene. Kontrollert for sosioøkonomisk bakgrunn og karakterer fra grunnskolen, har minoritetslever født i Norge større sannsynlighet for å fullføre enn majoritetslever (Oslo kommune, 2010, s. 3).

Det som, ifølge byrådet, forklarer minoritetsgruppers skolesituasjon, er altså den sterke sammenheng mellom etnisitet og sosioøkonomisk status.

Et karakteristisk trekk ved begge disse dokumentene er at etniske minoritetslevers skolesituasjon nesten utelukkende beskrives og knyttes til sosioøkonomisk forhold. Elevenes etniske eller kulturelle bakgrunn tematiseres, med unntak av språklige ferdigheter, ikke som en relevant faktor for faglige prestasjoner eller som en distinksjon av betydning for å si noe om gapet mellom majoritet og minoritet. Dette gjelder også for elever som kommer til Norge seint i utdanningsløpet, og som, ifølge byrådet, er den gruppen som står i størst fare for å falle fra. Til tross for at dette er en gruppe som på alle måter entrer en ny kulturell hverdag og skolesystem, pekes det også i forhold til denne gruppen på at det utslagsgivende for deres situasjon vil være foreldrenes utdanningsnivå og tilknytning til arbeidslivet (Oslo kommune, 2010). I den grad kulturelle forutsetninger tematiseres, så vises det til at etniske

minoritets elever er en gruppe som, om en ser bort fra at de er sosioøkonomisk underprivilegerte, er ambisiøse og prioriterer utdanning høyt:

Undersøkelser viser at minoritetsforeldre prioriterer barnas utdanning høyt. Norskfødte minoritets elever tar høyere utdanning i større grad enn majoritets elever. Mange minoritets elever er mer ambisiøse og velger mer krevende utdanninger, og investerer mer tid i skolearbeid enn majoritets elevene (Oslo kommune, 2010, s. 4).

Den positive omtalen gjelder også for skoler med høy minoritetsandel. I byrådssak 239/10 *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever*, vises det til at selv om mange skoler med høy andel minoritetspråklige elever har svakere læringsresultater enn Oslo-snittet, så har det vært en tendens til at situasjonen har forbedret seg de siste årene. Dette underbygges med å vise til resultater fra nasjonale prøver fra 2008 og 2009, som viser at noen skoler med høy minoritetsandel gjør det bedre enn både lands- og Oslo-gjennomsnittet i enkelte fag. Byrådet viser også spesifikt til at en av skolene i Oslo med høy minoritetsandel har fått så gode resultater, at de i dag opplever at minoritets – og majoritets elever utenfra nærmiljøet søker seg til skolen. Det presiseres at:

Elever på skoler med høy andel minoritets elever har gode forutsetninger for å lykkes. Det finnes mange eksempler på at skoler i Oslo gjør språklig mangfold og kulturell kompetanse til en fordel i elevenes møte med arbeids- og samfunns liv. Flere skoler med lang erfaring med flerkulturelle elevgrupper kan vise til gode læringsresultater (Oslo kommune, 2010, s. 6-7).

Til tross for at Oslo-skolen er den mest flerkulturelle skolen i hele landet, er det, med unntak av referanser til hvordan etniske minoriteter er en gruppe som gjør det godt i utdanningssammenheng når det kontrollerer for sosioøkonomiske forhold, få referanser i noen av dokumentene til Oslo-skolen som en flerkulturell arena eller til elevgruppen som kulturelle aktører. Dokumentene tematiserer i liten grad at elever møter skolen med ulike kulturelle referanser, og at dette kan være av betydning for deres skolesituasjon. Unntaket er referanser til elever og foreldre som ikke snakker norsk, og referanser til minoritetsforeldres deltakelse i skolen og fritidsaktiviteter. I begge dokumentene framheves det at alle elever i Oslo-skolen først og fremst skal møtes som enkeltindivider, som Oslo-borgere, og møtes med de samme høye ambisjonene:

Alle elever i Oslo-skolen er Osloborgere. Mange elever med minoritetsbakgrunn kommer fra familier som har bodd i Norge i flere generasjoner. Elever født og oppvokst i Oslo skal regne som norske. minoritets elever [...] Oslo-skolen har samme ambisjoner for alle elever (Oslo kommune, 2010, s. 1-2).

Oppsummert viser analysene at det Fraser (2009) viser til som politiske medborgerperspektivet er framtreddende i de politiske dokumentene. I byråds sakene som omhandler forsterket innsats på skoler med høy minoritetsandel og byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole, er det sosioøkonomiske klasseperspektivet også framtreddende. Dette gjennom gjentatte henvisninger til at grupper som faller utenfor i utdanningssystemet, hovedsakelig er i den situasjonen de er i på grunn av sosioøkonomisk bakgrunn. Disse gruppene framstår altså i skolesammenheng som et kollektiv med det til felles at de presterer svakt på standardiserte tester, og det å fullføre skolegangen. Elevenes status som etniske eller kulturelle minoriteter, tematiseres i liten grad som en betydningsfull faktor for deres opplærings situasjon, og for læringsutbytte. Med andre ord, sosial differensiering i skolen beskrives ensidig som et sosioøkonomisk fenomen. Oppsummert viser analysen av dokumentenes referanser til sosial differensiering seg slik:

Tabell 6.2: Begrep om sosial differensiering i politiske dokument

Rettferdighets-dimensjoner	Former for sosial differensiering	Tematisert i dokumentene
Økonomisk	Klasse +	Prestasjonsforskjeller og frafall langs tilskrives elevenes sosioøkonomiske bakgrunn
Kulturell	Status -	Få referanser til elevenes status som etniske og kulturelle minoriteter er av betydning for situasjon i skolen
Politisk	Medborger +	Individets legale rettigheter med hensyn til innsyn og valgfrihet vektlegges

6.3 Betingelser for deltakelse

Den tredje analysedimensjonen er knyttet til hva som skisseres som nødvendige betingelser for deltakelse på like vilkår. Innenfor et omfordelingsparadigme beskriver Fraser (2003) deltakelse på like vilkår som betinget av *objektive betingelser*, økonomiske ordninger som sikrer at individer og grupper har tilstrekkelige materielle ressurser til å delta på linje med andre i samfunnet. Innenfor et anerkjennelsesparadigme knyttes mulighetene for å delta på

like vilkår til *intersubjektive betingelser*, til institusjonaliserte kulturelle verdimønstre for kommunikasjon og samhandling som sikrer at individer og grupper anerkjennes som likeverdige, uavhengig av kulturell eller sosial bakgrunn. Fra et politisk representasjonsperspektiv er sosialt rettferdige praksiser betinget av *inkludering*, det å være representert og ha mulighet til å påvirke de beslutningsprosessene man selv berøres av (Fraser, 2009).

Representasjon og medbestemmelse

De politiske initiativene knyttet til å sikre en desentralisert styringsmodell med økt fleksibilitet, er som vist begrunnet med at denne type ordninger sikrer større medbestemmelse og muligheter for påvirkning for de som jobber i skolen (Oslo kommune, 2001; Oslo kommune, 2002, 2003b; Oslo kommune, 2013a). Den samme argumentasjonen gjelder for tiltak som omhandler foreldrenes rett til å velge skole, og som er knyttet til «fritt skolevalg» og åpenhet om resultater (Oslo kommune, 2000, 2003a, 2014). Her pekes det på at innsyn i skolen og frihet til å velge skole, er betingelser som er avgjørende for å ivareta foreldres rettigheter. I tillegg beskrives disse initiativene som nødvendige for å ivareta demokratiske prosesser. Her pekes det blant annet på at åpenhet og offentlige institusjoner kan legge press på skolen for å «forbedre kvaliteten på tjenestene» (Oslo kommune, 2000, s. 8):

Åpenhet er et svært viktig prinsipp i et demokratisk samfunn. Retten til å velge er lite verdt dersom brukeren ikke har tilstrekkelig informasjon om kvaliteten på de tjenestene som tilbys. Når brukeren vet hvilken kvalitet de ulike tjenestene har, vil den enkelte settes i stand til å velge hva som er best for seg og sine. Når brukeren får denne muligheten blir åpenhet også et avgjørende incentiv for institusjoner og virksomheter til å forbedre kvaliteten på tjenestene. Det brukes mye ressurser på skolene. Elevenes utvikling er avhengig av kvalitet i undervisningen og en god skole (Oslo kommune, 2000, s. 8).

Læringsutbytte

Det gjennomgående perspektivet i samtlige dokument er at det å delta på like vilkår, er knyttet til det å kvalifiseres for framtidig utdanning og arbeidsmuligheter. I denne sammenheng framheves elevenes læringsutbytte som en gjennomgående betingelse for samfunnsdeltakelse. Sammenhengen mellom elevresultater og deltakelse underbygges ved å vise til dokumenterte

sammenhenger mellom språkferdigheter, resultater og fullføring på ulike nivå i utdanningsløpet, samt hvordan dette påvirker arbeidslivsmulighetene.

Fullført videregående opplæring er igjen avgjørende for videre utdanning, karriere og arbeidsmarkedstilknytning (Oslo kommune, 2013m, s. 3).

Elevenes språkutvikling i førskolealder og i barneskolen har betydning for senere læringsresultater, utdanning og arbeidsmarkedstilknytning (Oslo kommune, 2013, s. 4).

Den nære sammenhengen mellom resultater på ungdomstrinnet og sannsynligheten for å fullføre og bestå videregående opplæring er også vel dokumentert i forskning (Oslo kommune, 2013, s. 4).

Et karakteristisk trekk ved de offentlige dokumentene som beskriver ulike aspekter ved markedsretting, er at de beskrives som relevante for å sikre elevenes læringsutbytte. I Byrådssak 9/03 *Lokalt handlingsrom i organiseringen av grunnopplæringen*, framheves lokalt handlingsrom og økt fleksibilitet som en betingelse for at skolene skal kunne legge til rette for læringsmiljø som kan bidra til å øke læringsutbytte hos elevene. Her refereres det blant annet til den første PISA-undersøkelsen, som viste en klar sammenheng mellom skolenes handlingsfrihet og elevenes læringsutbytte (Oslo kommune, 2003):

[...] landene som presterer godt i PISA, har [...] stor frihet når det gjelder opplæringens organisering, innhold og ressursdisponering til skolene. PISA-undersøkelsen viser at det er klar sammenheng mellom skolenes handlefrihet og læringsutbytte (Oslo kommune, 2003a, s. 6).

I Byrådssak 299/02 *«Pengene følger eleven» - Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen*, pekes det også på det lokale selvstyre og hvordan et mindre sentralstyrt og detaljpreget tildelingssystem, kan bidra til å gi skolene «frihet til å kunne møte mangfoldet i elevgruppen og foreta de prioriteringer som skolen mener er riktig for å nå sine kvalitetsmål» (Oslo kommune, 2002, s. 4). Også kommunens vurderings- og evalueringspraksis, begrunnes ut i fra hensynet om læringsutbytte. I rundskriv nr 7/2012 *Systematisk dokumentasjon av læringsutbytte i Osloskolen skoleåret 2012- 2013*, pekes det blant annet på at:

Regelmessig og systematisk dokumentasjon av elevenes læringsresultater er viktig for et godt læringsutbytte og god tilpasset opplæring for den enkelte elev i hele grunnopplæringen [...] målrettet og rask oppfølging av prøveresultatene er en forutsetning for at prøvene skal ha verdi for elevenes faglige utvikling (Oslo kommune, 2012e, s.1).

Analysen viser altså, at en utdanningspolitisk styringsmodell preget av lokalt selvstyre, økt fleksibilitet, samt ordninger som sikrer økt innsyn og valgfrihet blant foreldre, beskrives som nødvendige betingelser i forhold til å påvirke forhold som kan gi elevene de beste muligheter innenfor utdanningssystemet. Sentralt her er altså at institusjonelle forhold som sikrer økt representasjon og medbestemmelse, beskrives som nødvendige betingelser for å øke elevenes læringsutbytte.

Karakteristisk for argumentasjonen om politisk representasjon er at det ikke finnes referanser til hvordan objektive og intersubjektive betingelser påvirker mulighetene for å benytte seg av politiske ordninger som har til hensikt å sikre representasjon og medbestemmelse. Hverken i forhold til offentliggjøring av resultater, eller valgfrihet tas det høyde for at kulturelle eller økonomiske forhold kan spille inn på foreldres evne til, ønske om eller muligheter til å orientere seg eller benytte seg av valgfriheten.

Objektive betingelser

I den grad dokumentene refererer til objektive betingelser (økonomiske vilkår), er det hovedsakelig med henvisninger til sosioøkonomiske forhold som betydningsfull faktor for skjevheter i elevenes læringsutbytte, og til henvisninger av hvordan skolens budsjettammer påvirkes av elevene som går der, som framheves. I byrådssakene som omhandler kommunens ressursfordelingsmodell, beskrives visse elevgrupper som særlig ressurskrevende, og at dette påvirker skolen finansielle situasjon. Dette gjelder særlig minoritetsspråklig elever og elever med spesialpedagogiske behov. I tillegg pekes det på at kommunens ressursfordelingsmodell, der pengene følger eleven, er en økonomisk ordning som kan slå ufordelaktig ut for skoler med et lavt antall elever. Hva angår begge disse forholdene, så argumenteres det i dokumentene som omhandler ressursfordelingsmodellen, for at det er nødvendig med en omfordeling av ressurser som kompenserer for skolens utgifter og tapte inntekter (Oslo kommune, 2002, 2005a).

Intersubjektive betingelser

Med hensyn til intersubjektive betingelser (kulturelle vilkår) for deltakelse, er det få referanser til hvordan institusjonaliserte kulturelle mønstre for samhandling og kommunikasjon har betydning for deltakelse til ulike grupper i skolen. I den grad det refereres

til intersubjektive betingelser, er det særlig betydningen av norskspråklige ferdigheter og innvandrereforeldres deltakelse som trekkes fram. Når det gjelder språkferdigheter, hevdes det at elever som ikke har tilstrekkelig ferdigheter i norsk har større sjanse for å falle fra. I Byrådssak 239/10 *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritetselever*, formuleres det eksplisitt at: «Gode norskferdigheter er nøkkelen til deltakelse i arbeids- og samfunnsliv» (Oslo kommune, 2010, s. 1). Når det gjelder innvandrereforeldres deltakelse i skolen, refereres det i begge de sosiale dokumentene til at innvandrereforeldre deltar lite aktivt i skolen eller i elevens fritidsaktiviteter, og at dette kan skyldes kulturell bakgrunn. Her pekes det på at foreldre er viktige støttespillere for eleven, og at det at foreldre føler seg utrygge eller snakker dårlig norsk, kan være av betydning for elevens opplærings situasjon:

Foreldre er de viktigste støttespillerne i barnas skolegang og læring. En del foreldre til elever i Osloskolen har lite eller ingen norskkunnskaper og lite kjennskap til norsk kultur og skolesystem, og en del foreldre opplever at de kommer til kort, blant annet fordi de er utrygge på egen kompetanse. Forskning viser imidlertid at alle foreldre kan bidra positivt til elevenes læring. At foreldre viser interesse og engasjement for skolen påvirker også barnas motivasjon og interesse for skolen (Nordahl 2007) (Oslo kommune, 2013, s. 14).

I begge disse byrådssakene er det gjennomgående perspektivet at det at elever og foreldre møter skolen med andre kulturelle referanser og kompetanser enn den som er «vanlig» i den norske skolen, skaper utfordringer for elevenes skolesituasjon. Både deres muligheter til å følge ordinær undervisning, deres muligheter til å få hjelp hjemmefra og utfordringer for skole-hjem samarbeid. I den grad intersubjektive betingelser tematiseres, er det altså knyttet til hvordan kulturell forskjellighet skaper institusjonelle og individuelle utfordringer.

Oppsummert viser analysene at begge typer dokument definerer elevenes deltakelse på like vilkår som betinget av læringsutbytte. Betingelsene for elevenes læringsutbytte er hovedsakelig knyttet til elevens sosioøkonomiske bakgrunn og til institusjonell betingelser som både sikrer økt selvbestemmelse og fleksibilitet i skolen, og objektive betingelser som sikrer at skoler med ressurskrevende elever og få elever får kompensasjon. Foreldres mulighet til å påvirke sine barns utdanning framheves også som avhengig av politiske ordninger som sikrer innsyn og valgfrihet. Både det Fraser (2003, 2009) viser til som representasjon og objektive betingelser framheves altså som sentrale faktorer for å sikre elevenes læringsutbytte. Med hensyn til det Fraser (2003) viser til som intersubjektive betingelser, er dette noe som i liten grad tematiseres. I den grad skolen som kulturell institusjon tematiseres, er det med

henvisninger til hvordan elever og foreldre som er kulturelt forskjellig møter på særlig utfordringer. Oppsummert viser analysene disse betingelsene for deltakelse:

Tabell 6.3 Betingelser for deltakelse på like vilkår

Rettferdighets-Dimensjoner	Betingelser for deltakelse på like vilkår	Tematiseres i dokumentene
Økonomisk	Objektive betingelser +	Objektive betingelser framheves som betydningsfullt for elevenes forutsetninger i skolesammenheng, og beskrives i forhold til at skolenes ressursituasjon påvirkes av ulike elevgrupper.
Kulturell	Intersubjektive betingelser +	Få referanser til relasjonelle eller kulturelle mønstre for samhandling og kommunikasjon, og hvordan disse er av betydning for ulike grupper i skolen. Unntaket er referanser til hvordan elever og foreldre som er kulturelt forskjellig møter utfordringer i skolen.
Politisk	Politiske betingelser +	Institusjonelle ordninger knyttet til desentralisering og fleksibilitet framheves som nødvendig for å sikre økt læringsutbytte. Valgfrihet og innsyn framheves som nødvendig for å mobilisere og myndiggjøre foreldre i skolesammenheng

6.4 Virkemidler for å bekjempe urettferdighet

Den fjerde analysedimensjonen er knyttet til virkemidler for å forhindre urettferdighet. De ulike paradigmenes perspektiver på urettferdighet, sosial differensiering og forståelse av hva som betinger deltakelse på like vilkår, legger føringer for forståelser av virkemidler nødvendig for å bekjempe urettferdige praksiser. Mens det innenfor et omfordelingsparadigme er nødvendig med en form for økonomisk restrukturering, det Fraser (2003) refererer til som *omfordeling*, for å bekjempe økonomisk urettferdighet, er det ut i fra et anerkjennelsesperspektiv nødvendig med det Fraser (2003) referer til som *anerkjennelse*: Virkemidler som endrer institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som bidrar til at noen grupper opplever sosial underordning. Fra et politisk perspektiv er virkemidlene knyttet til politisk *representasjon* og *inkludering*: Virkemidler med siktemål om å mobilisere og myndiggjøre enkeltindivider og grupper, gjennom å fjerne hindre for politisk deltakelse og medbestemmelse (Fraser, 2009).

Virkemidlene for å bekjempe urettferdighet henger tett sammen med hva som er definert som utfordringer, forståelsen av hvem som lider urett og betingelsene som skisseres som

nødvendig for å kunne delta på like vilkår. I analysen er det tydelig at innrammingen av urettferdighet som et spørsmål om prestasjonsforskjeller, utledet av sosioøkonomiske forhold, gjort gjeldende gjennom skolens manglende evne til å ta tak i disse, gjenspeiler seg i virkemidlene som skisseres som nødvendig for å sikre deltakelse på like vilkår for elever i Oslo-skolen.

Kompensatorisk tilnærming

I de sosiale dokumentene framheves det at skolen spiller en viktig rolle for å sikre sosial utjevning, forstått som å sikre elevenes læringsutbytte. Perspektivet er at elevene i skolen har ulike forutsetninger, men at skolens oppgave er å kompensere for elevenes ulike bakgrunner og på den måten sørge for at alle elevene får de samme mulighetene. I byrådsak 239/10 *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever*, framheves det at dette betyr at skoler som har en høy konsentrasjon av elever med særlige behov, må yte ekstra for at elevenes bakgrunn ikke skal slå negativt ut:

I Osloskolen skal alle elever, uansett bakgrunn, ha like muligheter til å konkurrere om de beste utdannelsene og jobbene. Noen skoler må yte ekstra for å kompensere for elevenes ulike bakgrunn og løfte deres skoleprestasjoner (Oslo kommune, 2010, s. 5).

Å gi alle like muligheter forutsetter at barnehagen og skolen i større grad evner å kompensere for betydningen av hjemmebakgrunn. Elevenes bosted, bakgrunn eller etniske bakgrunn skal ikke være avgjørende for deres muligheter til å lykkes på skolen (Oslo kommune, 2013m, s. 1).

Til tross for at skolens potensiale for å virke kompenserende framheves i begge disse byrådsdokumentene, nyanseres perspektivet noe i Byrådsak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*. Her vises det til at skolens mulighet for påvirkning også har begrensninger:

Skolen kan ikke fjerne betydningen av sosial bakgrunn på skoleprestasjoner. Det finnes per i dag ikke et eneste utdanningssystem hvor en elevs bakgrunn og hjemmets ressurser ikke påvirker skoleprestasjoner. Et realistisk mål for byrådet er å redusere betydningen av sosial bakgrunn gjennom kompenserende tiltak overfor de elever som ikke får nødvendig hjelp og støtte i skolearbeidet fra hjemmet. Slik kan alle kan få et godt utgangspunkt for å realisere sitt talent og strekke seg lengst mulig (Oslo kommune, 2013m, s. 10).

I denne byrådssaken pekes det på at det ikke nødvendigvis er sammenfall mellom de skolene som presterer høyest og de som bidrar mest til elevenes læring. For å få oversikt over hvordan skolene bidrar til å løfte elevene og kompensere for deres bakgrunner, foreslår byrådet å introdusere såkalte «value added» indikatorer, skolebidragsindikatorer som viser hvordan skolene bidrar til å øke elevenes læringsutbytte:

Skolebidragsindikatorer forsøker å måle skolens bidrag til elevenes læring ved å kontrollere for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Såkalt value-added måler skolens bidrag ved å ta hensyn til tidligere resultater, og viser skolens bidrag til endring i tidsrommet mellom to målepunkter. Byrådet mener en mer systematisk bruk av skolebidragsindikatorer/value added i Osloskolen kan bidra til å gi et tydeligere bilde av hvilke skoler som jobber systematisk og godt med skoleutvikling. Byrådet vil derfor vurdere mulighetene for systematisk bruk av skolebidragsindikatorer/value added i Osloskolen (Oslo kommune, 2013m).

Beskrivelsen av skolebidragsindikatorer som en måte å måle skolens innsats på for å sikre likeverdig utdanning, kan forstås som en erkjennelse av at skolens evne til å utjevne forskjeller er begrenset. Samtidig er det en tilnærming som tydeliggjør skolens ansvar for å virke sosialt utjevne.

Sentral styring

Politiske virkemidler som stimulerer til lokalt handlingsrom og økt representasjon legitimeres, som vist, gjennom referanser til hvordan dette bidrar med nødvendige rammevilkår for å sikre elevenes læringsutbytte. Dette kommer til uttrykk gjennom henvisninger til forskning som viser dokumenterte sammenhenger mellom institusjonell autonomi og elevenes læringsutbytte. Til tross for at tiltak knyttet til en restrukturering av skolen som organisasjon er legitimert ut i fra disse hensynene, så viser analysene av virkemidler at Oslo-skolen har en sterk sentral styring. Dette kommer særlig til uttrykk både i beskrivelsen av kommunens praksis med balansert målstyring (Oslo kommune, 2012g, s. 46), kommunens praksis med hensyn til lederoppfølging (Oslo kommune, 2013c), og i byrådssakene som omhandler forsterket innsats på skoler med høy minoritetsandel og byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole (Oslo kommune, 2010, 2013).

Balansert målstyring beskrives som en styringsmodell som innebærer at Utdanningsetaten i tillegg til å sette mål for hva man ønsker å oppnå som resultater direkte for elevene, det

Utdanningsetaten kaller «brukerperspektivet», også har fokus på *hvordan* man ønsker å oppnå disse resultatene (Oslo kommune, 2012g, s. 46). Dette innebærer en målrettet oppfølging av den enkelte skole og rektor i forhold til elevenes læringsresultater. Det pekes på at kommunens praksis med blant annet lederkontrakter og lederevalueringer, der rektorer blir vurdert i forhold til elevenes resultatoppnåelse, er en praksis som er avgjørende for «å videreutvikle gode skoler» (Oslo kommune, 2013c).

I de sosiale dokumentene underbygges det sentrale styringsaspektet enda tydeligere gjennom argumentasjon om at lokal handlefrihet må kombineres med sentral styring, da det å utjevne forskjeller mellom elever med ulik bakgrunn krever politisk handling og en aktiv skoleeier. Det siste med henvisning til en aktiv skoleeier som går inn for å styre virksomheten i en retning som gir økt læringsutbytte for elevene.

Sammenhengen mellom sosial bakgrunn og skolerresultater er ikke forutbestemt, men politikk og handling kan utgjøre en forskjell (Oslo kommune, 2013m, s. 5).

God skolepolitikk er god sosialpolitikk (Oslo kommune, 2010, s. 7)

Sosial utjevning er avhengig aktive skoleeiere som vil lede (Oslo kommune, 2013m, s. 12).

I denne sammenheng pekes det på at «Det må føres en politikk basert på kunnskap om hvilke tiltak som virker» (Oslo kommune, 2010, s. 1). I byrådssak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*, framheves det at potensialet skolen har til å virke sosialt utjevne, gjennom å redusere ulikhet i læringsutbytte, er betinget av særlige praksiser som er identifisert å utgjøre en forskjell. I denne sammenheng pekes det på følgende prinsipper som retningsgivende for Oslo-skolens arbeid med sosial mobilitet, «slik at alle elever gis like muligheter til å lykkes i utdanningsløpet» (Oslo kommune, 2013m, s. 6):

- Gode skoler er gode for alle
- Like muligheter gjennom ulik behandling
- Tidlig riktig og helhetlig innsats

«Gode skoler er gode for alle» er knyttet til premisset om av at alle elever vil tjene på at skolene holder et høyt faglig nivå, og at skoler med et høyt faglig nivå bidrar til sosial mobilitet. I denne sammenheng pekes det også på det som blir framhevet i Byrådssak 239/10, betydningen av å møte elevene med høye ambisjoner:

Forskning viser at høye forventinger til elever er en avgjørende faktor for læring. Samtidig viser det seg også at lærere systematisk kan ha lavere forventninger til enkelte elevgrupper. Dette kan igjen bidra til et lavt ambisjonsnivå og resultater deretter. Høye forventinger til alle elever er en sentral forutsetning for utvikling og gode læringsresultater (Oslo kommune, 2013m, s. 9).

«Like muligheter gjennom ulik behandling» viser til at elever kommer til skolen med ulikt utgangspunkt, og at skolens oppgave er å: «reduere betydningen av sosial bakgrunn gjennom kompensierende tiltak overfor de elever som ikke får nødvendig hjelp og støtte i skolearbeidet fra hjemmet» (Oslo kommune, 2013m, s. 10). Som et ledd i dette arbeidet peker byrådet på nødvendigheten av å «målrette innsatsen mot skoler med store utfordringer og svake læringsresultater» (Oslo kommune, 2013m, s. 10).

«Tidlig, riktig og helhetlig innsats» er knyttet til hva som skal karakterisere innsatsen. *Den tidlige innsatsen* gjelder hovedsakelig tiltak i barnehagen, og tiltak som kan bidra til å gjøre det enklere for barnehager og skoler å se den enkelte barns behov for ekstra støtte og hjelp (Oslo kommune, 2013m). *Den riktige innsatsen* handler om å målrette og bruke treffsikre tiltak som kan bidra til ønsket utvikling. Her peker byrådet på at Oslo-skolens praksis med «Kartlegging og tett oppfølging av den enkelte elev, mål- og resultatstyring og åpenhet om resultater har vært grunnleggende premisser for resultatframgang i Oslo-skolen» (Oslo kommune, 2013m, s. 12). Forsøk med «standardisert organisering av skolehverdagen hvor det legges stor vekt på arbeid med grunnleggende ferdigheter i basisfagene», samt «utvikle og spre standarder for god praksis i skolen» er andre elementer (Oslo kommune, 2013m, s. 12-13). *Den helhetlige innsatsen* viser til tiltak som kan bidra til gode systemer og rutiner for å koordinere innsatsen, samt ansvarliggjøring av de instansene som jobber med barnet, og også styrking av skole-hjem samarbeidet. Av konkrete tiltak peker byrådet også her på nødvendigheten av å «Innføre flere standarder og eksempler på god praksis, herunder utarbeide en veileder/Oslostandard for skole- hjem samarbeid» (Oslo kommune, 2013m, s. 14).

Til tross for at en desentralisert styringsmodell er legitimert ut fra hensynet om lokalt handlingsrom som nødvendig betingelse for å kunne tilpasse opplæringen lokalt og bruke ressursene effektivt, antyder altså analysene av virkemidler, at den institusjonelle og profesjonelle autonomien er innskrenket av sentralt definerte og initierte strategier for å øke

elevenes læringsutbytte. Særlig byrådet argumentasjon for bruk av standardiserte undervisningsopplegg, er en praksis som kan forstås som en innskrenking av det profesjonelle handlingsrommet.

Omfordeling

Beskrivelsen av urettferdighet som knyttet til prestasjonsforskjeller langs etniske og sosioøkonomiske skillelinjer viser seg i at de tiltakene som kan karakteriseres som omfordeling, hovedsakelig er knyttet til å kanalisere ressurser mot skoler som har lave resultater. Kanaliseringen av disse ressursene kan imidlertid se ut som er knyttet til særlige prosjekter der «utsatte» skoler blir utvalgt til å delta (Oslo kommune, 2010, 2013).

Mens stykkprisfinansiering er en modell som legger opp til at skolenes budsjettildeling er betinget av antall elever, så tildeles skolene i tillegg ressurser ut i fra kriterier knyttet til andel elever med behov for særskilt språkopplæring, og sosiodemografiske kriterier (Deloitte, 2014; Oslo kommune, 2002). Dette er begrunnet med at elever som oppfyller disse kriteriene, vil være mer ressurskrevende for skolen:

Det er knyttet større utgifter til undervisning av en elevmasse med høy andel minoriteter enn en elevmasse med lav andel. Byrådet mener derfor at andel minoritetsspråklige elever bør være et ressurskriterium i seg selv for å sikre at skoler får tilført nødvendige tilleggsressurser (Oslo kommune, 2002, s. 5).

I tillegg tildeles også skolene et basisbeløp uavhengig av antall elever, samt et ekstra tillegg til småskoler med et elevtall under 260 elever. Ordningen med basisbeløp ble innført i 2004, ett år etter at modellen ble innført, og begrunnelsen var at skoler med få elever kom ufordelaktig ut av en fordelingsnøkkel der antall elever er avgjørende for budsjettildeling. Basisbeløpet ble derfor innført som en garanti for at skolen kunne holde virksomheten på et visst nivå. Dette beskrives i Byrådssak 343/03 «*Pengene følger eleven*» - *Ressursfordelingsmodell for grunnskolen - justering*:

For å imøtekomme behovet for ytterligere midler ut over den tildelingen som ressursfordelingsmodellen gir til de små skolene, foreslår byrådet at det innføres et basisbeløp til alle skoler uansett størrelse. (...) Erfaringen så langt tilsier at alle skoler bør ha et minimum av administrative ressurser for å opprettholde virksomheten på et visst nivå (Oslo kommune, 2003c, s. 1).

Fra og med skoleåret 2008/2009 har også skolene med få elever fått tildelt ekstra ressurser som en følge av ulempene som følger med å være en liten skole (Deloitte, 2014). Karakteristisk for de tiltakene som kan betegnes som omfordelingstiltak, er at de hovedsakelig er knyttet til å kompensere for ressurskrevende elever, og for ulempene ressursfordelingsmodellen skaper for små skoler. Med Frasers terminologi, kan dette siste omfordelingstiltaket forstås som et «bekreftende tiltak», da det bærer preg av å være en ordning som handler om å dempe effektene av en ufordelaktig fordelingsmodell, heller enn å endre selve ordningen i seg selv (Fraser, 1997).

Anerkjennelse

Med hensyn til den kulturelle dimensjonen er det tydelig at fraværet av problemstillinger eller perspektiver knyttet til Oslo-skolen som en kulturell arena, gjenspeiler seg i kommunens tilnærming til det å møte elever med forskjellige forutsetninger. Karakteristisk for tilnærmingen til elevmangfoldet i skolen, er at det anerkjennes at elevene kommer til skolen med ulikt utgangspunkt, og at dette har en betydning for deres skolesituasjon (det som anerkjennes som relevante forskjeller er som vist sosioøkonomisk bakgrunn og språkferdigheter og ikke andre kulturelle forskjeller), men at skolens oppgave ikke er å forholde seg til disse forskjellene, men heller redusere betydningen av dem slik at de ikke slår negativt ut i skolesammenheng. Dette er tydelig i både byrådssak 239/10 om *Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever* og byrådssak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*.

Analysen viser at skolens tilnærming til det å møte elever med ulike forutsetninger, hovedsakelig er knyttet til tiltak som handler om å kompensere for elevenes bakgrunner gjennom å sikre at de når de samme standardene for måloppnåelse. Dette gjennom å intensivere opplæringen for elever med svakt læringsutbytte. I stedet for å ta utgangspunkt i elevenes kompetanse, og tilpasse skolens kunnskapsinnhold, samt tilnærming i forhold til elevgruppen, så vises det til at elevenes bakgrunner må kompenseres gjennom intensivert opplæring. Kunnskapsinnholdet framstår som gitt, og perspektiver knyttet til at skolens kunnskapsinnhold må justeres eller tilpasses elevgruppen er fraværende. Ingen av dokumentene beskriver tiltak som er relatert til intersubjektive betingelser for deltakelse, og tilsynelatende kan det se ut som tiltak som tar utgangspunkt i elevene som kulturelt

forskjellig, ikke fremstår som ønskelig. Dette viser seg blant annet i forhold til en innstramming av opplæringstilbud, rettet mot minoritetsspråklige elever:

Alle elever i Oslo-skolen følger samme læreplan i norsk. Læreplan i norsk som andrespråk ble avvirket i Oslo i 2005. Den framsto som en lavambisjonsplan. Morsmålsundervisningen skal kun være et verktøy for at elevene får styrket sine norskerferdigheter (Oslo kommune, 2010, s. 3).

Motstand mot praksiser som behandler etniske minoritetselever som en særskilt gruppe, er også tydelig i byrådets argumentasjon mot bussing av elever som et tiltak for å utjevne etnisk segregering i Oslo-skolen:

Byrådet mener endring av skolegrenser og bussing av minoritetselever er feilslått byutviklingspolitikk og feilslått skolepolitikk. Dette er tiltak som definerer en gruppe elever som et problem. Barn og unge må få prege det nærmiljøet de vokser opp i, og innsatsen må rettes mot skolene der elevene bor (Oslo kommune, 2010, s. 1).

Det gjennomgående perspektivet i dokumentene er altså at elevenes forskjellighet skal tas høyde for, men kun som et middel for å målrette innsatsen slik at de kan prestere etter normerte standarder. Forskjellighet som beskrives som betydningsfull for elevenes situasjon er deres sosioøkonomiske bakgrunn og språkerferdigheter, men ut over dette understrekes det at elevenes status som eksempelvis etniske minoriteter, ikke er av betydning. Dette viser seg i at ingen av tiltakene er relatert til å styrke eller endre intersubjektive betingelser for deltakelse.

Oppsummert viser analysen av virkemidler at det Fraser (2009) viser til som det politiske representasjonsperspektivet er framtreddende. Dette både med hensyn til institusjonelle rammevilkår, og når det gjelder det å sikre foreldres representasjons- og påvirkningsmuligheter i forhold til sine barns skolegang. Når det gjelder de institusjonelle rammevilkårene, viser imidlertid analysene at tiltak knyttet til å øke det lokale handlingsrommet, er kombinert med sterk sentral styring gjennom sentralt initierte og definerte strategier for å øke elevene læringsutbytte. Hva angår det Fraser (2003) viser til som omfordeling, så er disse hovedsakelig knyttet til en omfordeling av ressurser mot skoler som har «ressurskrevende elever», få elever, og skoler som har svake resultater. Analysene viser ingen tiltak knyttet til å endre institusjonaliserte kulturelle verdimønstre i skolen for å endre mulighetene for deltakelse for særlige grupper. Det er med andre ord ingen særlige

virkemidler som kan kategoriseres som anerkjennelse (Fraser, 2003). Oppsummert viser virkemidlene seg slik:

Tabell 6.4: Virkemidler for å bekjempe urettferdighet

Rettferdighetsdimensjoner	Virkemidler	Tematisert i dokumentene
Økonomisk	Omfordeling +	Omfordeling av ressurser ut i fra kriterier som omhandler andel minoritetsspråklige elever og sosiodemografiske forhold. Også en omfordeling av ressurser mot skoler med lave resultater. Tiltak som å øke elevenes læringsutbytte legitimert ut i fra hensyn om å redusere sosioøkonomiske forskjeller
Kulturell	Anerkjennelse -	Ingen tiltak knyttet til å bekjempe kulturell eller symbolsk urettferdighet
Politisk	Representasjon og inkludering +	Flere tiltak med hensikt om å mobilisere og myndiggjøre enkeltindivider og grupper. Blant annet desentralisering av beslutningsmyndighet, økt brukermedvirkning, introduksjon av «fritt skolevalg», og åpenhet om resultater. Disse ordningene er imidlertid kombinert med sterk sentral styring særlig ansvarliggjøring av rektorer i fht resultatoppnåelse og sentralt initierte tiltak for å øke elevenes læringsutbytte.

6.5 Oppsummerende kommentar

I denne delen av analysen har jeg, med utgangspunkt i Frasers tredimensjonale rettferdighetsteoretiske rammeverk, analysert politiske dokumenter som beskriver karakteristiske trekk ved markedsretting, og politiske dokument som beskriver kommunens politikk knyttet til forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever og byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole. I analysen har jeg tatt utgangspunkt i fire forhold som Fraser hevder skiller ulike rettferdighetsparadigmer. Disse fire forholdene er knyttet til grunnleggende antagelser om hva urettferdighet er, begrep om sosial differensiering, hva som karakteriserer grupper som lider urettferdighet, betingelser for deltakelse og virkemidler for å bekjempe urettferdighet. Analysene som er gjort med Frasers (1997, 2003, 2009) begrepsapparat, har gjort det mulig å identifisere forhold som kan si noe om hvilke rettferdighetsperspektiv og hensyn som er framtreddende i dokumentene, samt hvilke perspektiv eller hensyn som er fraværende.

I skjemaet under oppsummeres mønstrene fra analysen, slik de framstår ut i fra spørsmål om ulike aspekter ved rettferdighet. Analysene viser at rettferdighetspolitiske hensyn omhandler

forhold både på institusjonsnivå, og forhold på gruppe- og individnivå. I tabellen under synliggjøres dette ved stikkord som referer til hva som er tematisert.

Rettferdighetsdimensjoner	Betingelser for deltakelse på like vilkår	Former for sosial differensiering	Former for uretferdighet	Virkemidler for å bekjempe uretferdighet
Økonomisk	Objektive betingelser + <i>institusjonsnivå</i> + <i>individ/gruppe</i> Objektive betingelser framheves som betydningsfullt for elevenes forutsetninger i skolesammenheng, og beskrives i forhold til at skolens ressursituasjon påvirkes av ulike elevgrupper.	Klasse + <i>individ/gruppe</i> Prestasjonsforskjeller og frafall tilskrives elevenes sosioøkonomiske bakgrunn	Sosioøkonomisk uretferdighet/skjev fordeling av ressurser + <i>individ/gruppe</i> Prestasjonsgap og frafall beskrives som forhold som kan tilskrives sosioøkonomiske forhold	Omfordeling + <i>institusjonsnivå</i> + <i>individ/gruppe</i> Omfordeling av ressurser ut i fra kriterier som omhandler andel minoritetspråklige elever og sositodemografiske forhold. Også en omfordeling av ressurser mot skoler med lave resultater. Tiltak som å øke elevenes læringsutbytte legitimert ut i fra hensyn om å redusere sosioøkonomiske forskjeller
Kulturell	Intersubjektive betingelser + <i>individ/gruppe</i> Få referanser til relasjonelle eller kulturelle mønstre for samhandling og kommunikasjon, og hvordan disse er av betydning for ulike grupper i skolen. Unntaket er referanser til hvordan elever og foreldre som er kulturelt forskjellig møter utfordringer i skolen.	Status Ingen referanser til elevenes status som betydningsfull for situasjonen i skolen	Kulturell eller symbolsk uretferdighet Ingen referanser til forhold som kan kategoriseres som kulturell eller symbolsk uretferdighet	Anerkjennelse Ingen tiltak knyttet til å bekjempe kulturell eller symbolsk uretferdighet
Politisk	Politiske betingelser + <i>institusjonsnivå</i> + <i>individ/gruppe</i> Institusjonelle ordninger knyttet til desentralisering og fleksibilitet framheves som nødvendig for å sikre økt læringsutbytte. Valgfrihet og innsyn framheves som nødvendig for å mobilisere og myndiggjøre foreldre i skolesammenheng	Medborgerskap + <i>individ/gruppe</i> Vektlegging av individuelle rettigheter. Her framheves rett til innsyn, rett til valgfrihet, rett til vurdering.	Underrepresentasjon + <i>institusjonsnivå</i> Sterk sentral- og detaljstyring og lite gjennomsliktighet framheves om strukturelle forhold som hindrer myndiggjøring av profesjonstøvere i deres arbeid	Politisk representasjon og inkludering + <i>institusjonsnivå</i> + <i>individ/gruppe</i> Flere tiltak med hensikt om å mobilisere og myndiggjøre enkeltdiivider og grupper. Blant annet desentralisering av beslutningsmyndighet, økt brukermedvirkning, «fritt skolevalg», og åpenhet om resultater. Disse ordningene er imidlertid kombinert med sterk sentral styring. Særlig ansvarliggjøring av rektorer i fht resultatoppnåelse og sentralt-initierte tiltak for å øke elevenes læringsutbytte.

Figur 6.5: Oppsummering av analyse av politiske dokument i lys av Frasers tredimensjonale rettferdighetsperspektiv

Analysen av rettferdighetsperspektiv i de kommunale dokumentene viser at de politiske virkemidlene, som beskrives som karakteristiske trekk ved markedsretting (Ball & Youdell, 2008), hovedsakelig legitimeres ut fra det Fraser (2009) refererer til som det politiske representasjonsperspektivet. Dette kommer til uttrykk i dokumentene som omhandler endringer i styring av skolen, der en detaljstyrt og lite fleksibel styringsmodell beskrives som en hindring for lokalt selvstyre, mens desentralisering, økt fleksibilitet og stykkprisfinansiering trekkes fram som betingelser for å øke det lokale handlingsrommet og selvstyret, slik at de som står nærmest elevene har mulighet til å tilrettelegge etter lokale behov. Disse politiske virkemidlene beskrives også som sentrale forutsetninger for skolens evne til å styrke elevenes læringsutbytte. Det politiske rettferdighetsperspektivet er også det som ligger til grunn for kommunens praksis med fritt skolevalg og åpenhet om resultater. Åpenhet om resultater legitimeres også ut i fra hensynet om demokratisk deltagelse, ut fra hensynet om å mobilisere foreldre til å engasjere seg i skolen. Begge disse initiativene legitimeres altså ut i fra foreldres rett til å kunne påvirke sine barns skolegang, og er knyttet til et politisk kollektivbegrep, med fokus på det å sikre individuelle rettigheter, og til virkemidler som kan betegnes som representasjon (Fraser, 2009).

I den grad omfordelingsparadigmet, eller den økonomiske rettferdighetsdimensjonen i Frasers rammeverk kommer til uttrykk, er det med referanser til hvordan utfordringer i skolen, hovedsakelig definert som prestasjonsforskjeller og frafall, ensidig forklares med elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Her framheves foreldres utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning, som det sentrale. De som lider urett i skolen beskrives altså hovedsakelig å være elever som kommer fra økonomisk ressursvake hjem, og med foreldre med lav utdanning, noe som er knyttet til det sosioøkonomiske klasseperspektivet (Fraser, 2003). Med andre ord, sosial differensiering i skolen beskrives som betinget av elevenes klassebakgrunn. Det økonomiske omfordelingsperspektivet gjør seg også gjeldende med hensyn til beskrivelsen av objektive betingelser som betydningsfullt for skolens mulighet til å møte ulike elevgrupper. I denne sammenheng argumenteres det for en omfordeling av ressurser mot de skolene som har elever som trenger særlig tilrettelegging. I den grad omfordeling knyttes til markedsretting, er det knyttet til at en omfordeling av ressurser framheves som nødvendig for å dempe de uheldige effektene av stykkprisfinansiering, som skoler med få elever erfarer. Dette er en form for tiltak som, med Frasers (1997) begrepsapparat, kan forstås som bekreftende, da målet er å redusere uheldige utfall av

politikk, uten å gjøre noe med den underliggende årsaken til at skoler med få elever vil oppleve økonomisk utfordringer.

Analysen viser at mens den politiske konteksten som her studeres hovedsakelig legitimeres ut fra det politiske rettferdighetsperspektivets begrep om representasjon, medbestemmelse og myndiggjøring, og i noen grad forklares ut fra økonomiske forhold, så er perspektiver på hvordan elevenes utdanningsmuligheter kan være betinget av kulturelle forhold nærmest fraværende. Et framtrekkende trekk er altså at det ikke henvises til den kulturelle dimensjonen i Frasers (2003) integrerte rettferdighetsrammeverk, og som viser til en forståelse av rettferdighet som et spørsmål om anerkjennelse. Dette kommer til uttrykk både i forhold til hva som tematiseres som utfordringer i skolen, beskrivelsen av elevene, hva som skisseres som betingelser for og tiltak knyttet til å sikre likeverdig deltakelse. I den grad skolen beskrives som en kulturell arena, er det med referanser til at den er flerkulturell, og at skolen har en flerkulturell elevgruppe. Til tross for dette, er det få referanser til hvordan skolekultur og elevenes kulturelle referanser har betydning for deres situasjon i skolen.

Ifølge Fraser (2009) kan selve den politiske innrammingen av rettferdighetsdiskursen forstås som den viktigste av alle politiske beslutninger: «Far from being of marginal significance, frame-setting is among the most consequential of political decision» (s. 19). Dette fordi den definerer rammer for hvilke hensyn som skal prioriteres, hvem som skal vies oppmerksomhet, og for hvilke tiltak som iverksettes. Analysen av de politiske dokumentene viser at de utdanningspolitiske myndighetene i Oslo både prioriterer og har klare strategier for sosial utjevning gjennom skole. Dette kommer til uttrykk gjennom tydelige presiseringer av skolens ansvar for å virke kompensierende, slik at alle elever gis like muligheter til å lykkes i utdanningsløpet. Den ensidige beskrivelsen av utfordringer i skolen som en konsekvens av elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, uten referanser til den kulturelle dimensjonen i Frasers rammeverk antyder imidlertid en «kulturnøytral» sosial rettferdighetspolitikk, der det i liten grad tas høyde for elevene og skolen som kulturelle aktører. Dette synes å legitimere en politikk der sosial rettferdig utdanning ensidig relateres til utjevning av prestasjonsforskjeller, og i liten grad relateres til hvordan kulturelle og relasjonelle mønstre for kommunikasjon og samhandling er betydningsfulle for elevene i skolen. Skolens kunnskapsinnhold framstår som gitt, og skolens ansvar med hensyn til sosial mobilitet synes å være å få elevene til å prestere etter definerte standarder.

Oppsummert kan det synes som den politiske innrammingen av urettferdighet som et resultat av sosioøkonomiske faktorer, i liten grad relatert til kulturelle forhold, bidrar til å etablere en rettferdighetsdiskurs der: 1) Urettferdighet defineres som prestasjonsforskjeller mellom elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. 2) Der virkemidlene for å håndtere denne er relatert til skolens evne til å virke kompenserende (utjevne prestasjonsforskjeller). Og 3) der elevenes status som etniske minoriteter, eksplisitt defineres som en ikke-betydningsfull faktor for sosial mobilitet gjennom skole.

Mens innrammingen av rettferdighetsperspektiver kan argumenteres for som sentralt fordi det, som Fraser (2009) påpeker, definerer grenser for hva som er legitim praksis og ikke, så er det også nødvendig ut fra et policy enactment perspektiv, å studere hvordan rettferdighetshensyn gjør seg gjeldene i praksis. Jeg skal i neste kapittel rette oppmerksomheten mot hvordan intern markedsretting materialiseres i lokale skolekontekster, og hvordan de materielle uttrykkene kan forstås i lys av Frasers perspektiv på at sosialt rettferdige ordninger er betinget av politiske, objektive og intersubjektive betingelser.

7 Materialisering av intern markedsretting i lokale skolekontekster

Som vist i forrige kapittel begrunnes flere av de politiske virkemidlene, som her studeres som et uttrykk for intern markedsretting, ut fra et politisk rettferdighetsbegrep. Dette kommer til uttrykk gjennom beskrivelser av hvordan deregulering og fristilling av institusjoner både vil lede til økt handlingsrom, mer ressurseffektive og brukervennlige institusjoner, og at økt valgfrihet vil styrke individuell autonomi samt bidra til rettferdig fordeling av ressurser. I dette kapittelet retter jeg oppmerksomheten mot hvordan noen av de samme virkemidlene knyttet til å styrke individuell valgfrihet, institusjonell autonomi, og brukermedvirkning materialiseres i ulike skolekontekster. Jeg retter hovedsakelig oppmerksomhetene mot hvordan kombinasjonen av «balansert målstyring», «fritt skolevalg», åpenhet om og offentliggjøring av resultater på skolenivå, sammen med stykkprisfinansiering der «pengene følger eleven» kommer til uttrykk og påvirker de økonomiske, kulturelle og politiske betingelsene i ulike skolekontekster.

Analysen av materialet viser at til tross for at rektorene har ulike oppfatninger om og erfaringer med denne type styringsmekanismer, så er det noen hovedtrekk som går igjen. Det ene er knyttet til hvordan de ulike politiske virkemidlene gjensidig påvirker hverandre, og det andre er hvordan virkemidlene får ulike uttrykk og slår ulikt ut i forskjellige kontekster. I dette kapittelet vil jeg belyse disse hovedtrekkene ved å fokusere på hvordan rektorene i de ulike skolene beskriver de konkrete uttrykkene av denne type politikk i relasjon til ulike kontekstuelle dimensjoner.³⁸

7.1 Beskrivelse av ulike skolekontekster

Skolene i denne studien er, som nevnt tidligere, valgt ut fra hensynet om variasjon i andel minoritetselever. De er også valgt ut fra at de er geografisk plassert ulike steder i byen. Hensikten med å knytte utvalgsriteriene til variasjon i andel minoritetselever og geografisk plassering har vært å sikre en viss spredning i materialet med hensyn til skolenes etniske og sosiale elevsammensetning. I det endelige utvalget av skoler, er det kun én skolegruppe som er utelatt. Dette er den skolegruppen som omfatter skoler som ligger lengst vest i byen.

³⁸ Jf. Ball et al. (2012) materialitetsdimensjon beskrevet i kapittel 3.

Elevsammensetningen ved de respektive skolene varierer både med hensyn til elevenes sosiale³⁹ og etniske⁴⁰ bakgrunn. Tall fra utdanningsetaten viser at det er stor variasjon i andel minoritetsspråklige elever ved de respektive skolene skoleåret 2012- 2013.⁴¹ I Oslo kommune defineres minoritetsspråklige elever som elever med et annet morsmål enn norsk og samisk. Av disse igjen er det stor variasjon i forhold til hvor stor andel av elevene som er nyankomne, og hvor stor andel som er norskfødte med innvandrerforeldre. Dette viser seg blant annet i andel minoritets elever som har vedtak om særskilt språkopplæring i henhold til opplæringsloven § 2. 8. Dette er et tilbud til elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk, og som ikke har tilfredsstillende ferdigheter i norsk til å følge den ordinære undervisningen. I Oslo er det presisert fra politisk ledelse at dette er et tilbud som i hovedsak skal være forbeholdt nyankomne elever med kort botid i Norge (Oslo kommune, 2011b). I mitt materiale er det stor variasjon i hvor stor andel av elevene i de respektive skolene som har vedtak om særskilt språkopplæring.

Mens noen av skolene ligger i deler av byen som, ifølge levekårsundersøkelser, karakteriseres av lave levevilkår, er andre geografisk lokalisert i deler av byen med mer sammensatte befolkningsgrupper og høyere levevilkår. Levekårsforskjeller i de ulike bydelene følger i stor grad bydelens etniske sammensetning (Bråthen et al., 2007). I praksis betyr dette at befolkningens levekår viser seg langs etniske skillelinjer, noe som viser seg i geografien, samt i forskjeller i elevsammensetningen ved skolene i byen (Birkelund et al., 2010). Dette betyr at skoler som har en høy andel etniske minoritets elever, også er skoler med en lav andel foreldre med høyere utdanning. I mitt materiale refererer rektorene til flere forhold eller situasjoner der de peker på et sammenfall mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og etnisitet. Tydeligst kommer dette til uttrykk ved at skolene som beskriver at de ligger i inntaksområder

³⁹ Når jeg henviser til elevenes sosiale bakgrunn, er dette med referanse til elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Dette viser igjen til Frasers (2003) begrep om klasse som en form for sosial differensiering. Når jeg bruker begrepet sosiale skillelinjer, er det altså med referanse til skillelinjer mellom elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn.

⁴⁰ Etnisitet kan defineres som: «opplevde kulturforskjeller som gjøres relevante (trekkes inn) i samhandling. En etnisk gruppe vedlikeholdes ved at ved at disse kulturforskjellene (i forhold til en annen gruppe) kontinuerlig gjøres relevante» (Eriksen & Sajjad, 2006, s. 52). Jeg vil videre bruke etnisitetsbegrepet når jeg refererer til elever som selv har innvandret eller som er norskfødte, men med foreldre med innvandrerbakgrunn. Dette viser til Statistisk sentralbyrås definisjon av Innvandrere (SSB, 2016). Når jeg referer til «norske» elever eller foreldre, er dette med referanse til etniske norske elever. Når jeg viser til «etniske skillelinjer» er dette med referanse til mønstre som viser forskjeller mellom mennesker med ulik etnisk bakgrunn.

⁴¹ Utdanningsetatens oversikt over andel minoritetsspråklige elever er basert på informasjon fra den enkelte skole. Ved innskrivning av elevene, blir foresatte bedt om å oppgi elevenes morsmål og dette registreres i det skoleadministrative systemet SATS som brukes av Oslo kommune. Fra og med høsten 2009 ble det obligatorisk å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring (Oslo kommune, 2011b).

med lave levevilkår, også er de skolene med høyest andel minoritets elever. Deltakelsesprosenten ved skolefritidstilbudet i Oslo, kalt aktivitetsskolen (AKS), er et annet eksempel. Om en sammenligner deltakelsesprosenten ved aktivitetsskolen ved de respektive skolene, viser denne at skolene i dette utvalget med lavest deltakelsesprosent, også er de skolene med høyest andel minoritets elever, og motsatt, at høyest andel deltakelsesprosent er de skolene med lavest andel minoritets elever. Til tross for at det ikke uten ytterligere undersøkelser kan slutes at lav aktivitetsskoleoppslutning utelukkende skyldes økonomiske forhold, kan rektorenes beskrivelser av innvandrerfamilier som forteller at de ikke har råd til å sende barna sine til AKS, tolkes som erfaringer med det levekårsundersøkelsene peker på er et sammenfall mellom levekår og etnisitet.⁴²

Samtidig som det er sammenfall mellom etnisk og sosial bakgrunn, har økt innvandring og økte levekår ført til endringer i bosetningsmønstre blant innvandrere (Bråthen et al., 2007). Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har økt betraktelig de siste årene. Fra 1993 til 2013, det året denne studien ble gjennomført, har denne delen av befolkningen økt fra 67 167 til 189 396 personer (Oslo kommune, 2015). Den økte innvandringen har, ifølge rektorene, fått betydning for elevsammensetningen ved skolene på den måten at de viser til en generell økning i elever som selv er innvandrere eller norskfødte elever med innvandrerforeldre. Flere av rektorene peker også på at elevsammensetningen har endret seg i takt med hvilke innvandrergrupper som til enhver tid kommer og er størst. Samtidig som innvandrerbefolkningen har økt, har bosetningsmønsteret blant innvandrere endret seg de siste 15 årene (Bråthen et al., 2007). For noen av skolene har dette ført til endringer i den etniske elevsammensetningen.

7.2 Analytiske skolekategorier

For å kunne studere hvordan politiske virkemidler virker i ulike skolekontekster, har det vært nødvendig å sette seg inn i ulike forhold ved de respektive skolene. I analysen av materialet har jeg med utgangspunkt i Ball et al. (2012) materialitetsaspekt studert hvordan skolene beskriver sin situasjon i relasjon til ulike kontekstuelle dimensjoner. Jeg har sammenlignet hvordan rektorene beskriver den *situerte konteksten*, forhold som historisk og lokalt kan

⁴² Sammenhengen mellom etnisitet og sosial bakgrunn og deltagelse i aktivitetsskolen ble også belyst i Aftenposten 19. mars 2015. Her peker avisen på at det kan synes som det går et klaseskille mellom hvilke barn som deltar på dette tilbudet og ikke.

knyttet til den enkelte skole, så som skolens geografiske beliggenhet, inntaksområde, elevsammensetning, omdømme og historie, og hvilken betydning disse forholdene får innenfor en kontekst hvor det er åpnet opp for fritt skolevalg, offentliggjøring av resultater, stykkprisfinansiering og balansert målstyring. Jeg har også rettet blikket mot hvordan denne kombinasjonen av politiske virkemidler beskrives som betydningsfull i forhold til skolens *materielle kontekst*, forhold knyttet til konkrete aspekter ved skolen så som personalet, budsjett, materielle ressurser. Og til slutt har jeg sammenlignet hvordan skolene beskriver den *eksterne konteksten*. Denne kontekstdimensjonen er relatert til press og forventninger som er generert ut fra krav og målsetninger etablert av eksterne aktører utenfor skolen, som utdanningsmyndighetene⁴³, foreldre eller media. I forhold til denne dimensjonen har det vært sentralt å sammenligne hvordan skolene opplever kravene og forventningene fra eksterne aktører. Om de opplever forventninger fra media, foreldre og utdanningsmyndigheter ulikt, og hva som eventuelt ligger til grunn for dette.

Mine analyser viser at det er en nær sammenheng mellom beskrivelse av situert kontekst og hvordan de enkelte rektorene erfarer fritt skolevalg, stykkprisfinansiering, offentliggjøring av resultater og balansert målstyring. Mens noen skoler beskriver hvordan disse politiske virkemidlene slår fordelaktig ut i forhold til elevtilstrømning, skolens økonomiske situasjon, omdømme og handlingsrom, beskriver andre en mer marginalisert situasjon med elevflukt, negative konsekvenser for skolens økonomiske situasjon og omdømme og et innsnevret pedagogisk handlingsrom. Karakteristisk for disse beskrivelsene er at de har klare referanser til det Fraser (2003, 2009) refererer til som objektive, intersubjektive og politiske betingelser for deltagelse på like vilkår. I den videre framstillingen vil jeg med utgangspunkt i analyser av hvilke skoler som beskriver hvilke betingelser, referere til skolene som *privilegerte*, *semi-privilegerte* og *marginaliserte skoler*. Privilegerte skoler er skoler som beskriver hvordan en markedsrettet styringskontekst styrker deres betingelser og gir dem fordeler, mens marginaliserte skoler motsatt beskriver hvordan kombinasjon av denne type virkemidler bidrar til å sette skolen i en sårbar og underprivilegert situasjon med hensyn til økonomiske, kulturelle og politiske forhold. Semi-privilegerte skoler er skoler som beskriver at kombinasjonen av denne type politiske virkemidler gir dem både fordeler og ulemper. Konstruksjonen av skolegruppene, er basert på tendenser og mønstre i materialet som viser sammenhenger mellom hvilke skoler som beskriver hvilke forhold. Gruppene må forstås som

⁴³ Når jeg videre referer til utdanningsmyndighetene, er dette hovedsakelig med referanse til Utdanningsetaten.

idealtypiske, i den forstand at de representerer en forenklet inndeling av skoler etter visse fellestrekk og kontraster. Både skolene og forholdene er mer komplekse enn hva som er mulig å få fram gjennom en slik inndeling. Til tross for dette, vil jeg argumentere for at en slik inndeling kan bidra med å illustrere og synliggjøre både hvordan politiske virkemidler gjensidig påvirker hverandre, men også hvordan de får ulike uttrykk i ulike skolekontekster.

Tabell 7.1 gir en oversikt over de ulike skolene det refereres til i denne studien, og hvilke skoletyper de kategoriseres under.⁴⁴

Skolekategori	Skoler
Privilegerte	Bråthen Rødeik Snaragadd Alm Svartor
Semi-privilegerte	Selje Rud Hegg
Marginaliserte	Einer Midtsagen Rogn Kvede Fossen

Tabell 7.1: Oversikt over de ulike skolene det refereres til i denne studien, og hvilke skoletyper de kategoriseres under.

⁴⁴ Inndeling av skolene i ulike skolegrupper er, som beskrevet i metodekapittelet, basert på matriser som viser hvordan rektorene ved de ulike skolene beskriver sine erfaringer med politisk virkemidler i lys av ulike kontekstdimensjoner. I denne analysen ble det også sammenlignet informasjon om andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn, andel elever med vedtak om forsterket språkopplæring og deltakelse ved aktivitetsskolen ved hver av skolene. Av anonymitetshensyn viser jeg ikke til disse tallene i presentasjonen av skolene.

7.3 Privilegerte skoler

7.3.1 Situert kontekst

De skolene som her beskrives som privilegerte skoler er Svartor, Snaragadd, Rødeik, Alm og Bråthen. Karakteristisk for disse er at de beskriver den sosioøkonomiske og etniske elevsammensetningen som godt blandet. Rektorene i de privilegerte skolene peker på at skolenes geografiske beliggenhet i boligområder med rekkehus og eneboligbebyggelse, eller populære områder preger elevsammensetningen. Felles for de privilegerte skolene er beskrivelsen av at de har færre minoritetspråklige elever enn naboskolene, og at de tross store ulikheter i elevgruppen, har en ressurssterk foreldregruppe. Ressursstyrken som beskrives hos foreldregruppen knyttes til sosioøkonomiske forhold og til foreldrenes yrkes- og utdanningsbakgrunn, men også til foreldrenes engasjement i forhold til skolen og oppfølgingen av elevene. Karakteristisk for beskrivelsen av elevsammensetningen i disse skolene, er hvordan referanser til elevenes sosiale bakgrunn knyttes sammen med beskrivelser av den etniske sammensetningen ved skolen. Ved noen av skolene beskrives det blant annet at skolens beliggenhet i et område med rekkehus og eneboligbebyggelse samt lite kommunale boliger, gjør at skolene har færre minoritets elever enn skoler i nærområdet som rekrutterer elever fra deler av bydelen som har en annen boligstruktur med blokkbebyggelse og flere kommunale boliger. Med hensyn til den etniske elevsammensetningen, beskriver også rektorene at de hovedsakelig har elever som er norskfødte med innvandrerforeldre og at de har få elever som er nyankomne til landet og som starter uten å kunne norsk. Som én rektor beskriver det:

Vi har en god [etnisk] blanding og vi har ikke de der store traumatiske kontingentene av elever, eller minoritetspråklige som kommer fra krigsområder og den type ting ikke sant, vi har veldig rimelig etablerte hjem da (Rektor ved Snaragadd skole).

Ved de privilegerte skolene som ligger nærmest sentrum beskrives elevsammensetningen som noe mer kompleks, både med hensyn til elevenes sosiale bakgrunn, men også med hensyn til hvilke innvandrergrupper de har.

«Hvite skoler» og elevtilstrømning

Tross beskrivelser av hvordan den geografiske beliggenheten og boligstrukturene gjør at elevsammensetningen ved de privilegerte skolene er noe ulik, er det noen fellestrekk ved disse

skolene som gjør at de skiller seg ut fra de marginaliserte skolene. Ved samtlige av disse skolene viser rektorene til at det at de har en relativt høy andel med økonomisk ressurssterke foreldre som har valgt å bosette seg i området rundt skolen, gjør at elevgruppen er stabil. Av elevene som slutter, er det få som slutter som et resultat av skolebytte, men hovedsakelig på grunn av at familien flytter fra nærområdet. Rektorene i disse skolene beskriver også at de har lavere andel minoritetsspråklige elever og elever med vedtak om særskilt norskopplæring enn naboskolene i nærområdet. Denne beskrivelsen stemmer overens med Utdanningsetatens oversikt over antall elever med språklige minoriteter ved enkeltskoler i Oslo skoleåret 2012, som viser at de privilegerte skolene, med unntak av Svartor, er de av skolene i studien med lavest andel minoritetsspråklige elever.

Flere av rektorene omtaler enten seg selv, eller blir omtalt av rektorer i andre skolegrupper, som «hvite skoler». Distinksjonen mellom «hvite skoler» med en relativt lav minoritetsandel, og «brune» eller «svarte skoler» med en relativt høy minoritetsandel, er en gjennomgående referanse som rektorene i alle skolegruppene bruker for å beskrive ulike typer skoler. Hva som karakteriseres som en hvit skole, synes imidlertid å være avhengig av hvordan den enkeltes skoles elevsammensetning ser ut i forhold til naboskolene. Svartor skole som omtaler seg selv som en hvit skole i sitt nærområde, har for eksempel en høyere minoritetsandel enn Snaragadd skole, som beskriver seg selv som en ikke-hvit skole i sitt nærområde. Hva som avgjør om skolen betegnes som hvit eller brun, kan derfor synes betinget av elevsammensetningen ved skolene i nærområdet.

Forskjellene mellom skolenes etnisk elevsammensetning framheves som en viktig distinksjon med hensyn til å forstå hvordan politiske virkemidler virker lokalt. Ifølge rektorene i alle gruppene går det et tydelig skille mellom «hvite skoler» og «brunere skoler», særlig med hensyn til hvordan skolene erfarer fritt skolevalg. Karakteristisk for de privilegerte skolene er at de beskriver at fritt skolevalg har ført til en elevtilstrømning fra andre skoler. Karakteristisk for denne elevtilstrømningen er at den beskrives å komme fra naboskolene i nærområdet, den kommer fra skoler med høyere minoritetsandel enn det de har selv, det er både norske og minoritetsforeldre som søker skolebytte og den kan knyttes til at skolene har et godt rykte. Andel minoritets elever ved skolen er et av de forholdene som foreldrene, ifølge rektorene, er opptatt av når de orienterer seg om hvilke skoler de skal velge:

Det jeg opplever er jo at foreldre shopper skoler. Det er reelt, de ringer og sier at vi vurderer å flytte til deres område, hvordan er antall minoritetsspråklige hos dere, hvordan er resultatene deres, og det er de etnisk norske som gjør det. Så de er ute på føleren (Rektor ved Bråthen skole).

Rektor ved Bråthen peker imidlertid på at selv om det er de norske som orienterer seg på denne måten, så opplever de også at innvandrerforeldre søker seg til skolen. Foreldres bekymringer for hvordan det faglige og sosiale miljøet blir når majoriteten av elevene er minoritets elever, er en beskrivelse som går igjen som årsak til skolebytte. Ifølge rektorene oppgir flere av foreldrene at de søker skolebytte på grunn av den etniske sammensetningen på den skolen de opprinnelig sokner til, og at de opplever at skoler med lavere minoritetsandel framstår som et bedre alternativ:

Rektor ved Bråthen: Vi ser at det er veldig mange foreldre, også minoritetsspråklige, som søker seg fra [naboskolen] og oppover hit [...] så selv om de bor nærmere [naboskolen] så ønsker de å ha barna gående her da.

Ingvil: hva tenker du er bakgrunnen for det da?

Rektor ved Bråthen: Det de sier, er jo at de ønsker at deres barn skal lære norsk, derfor vil de gå i skoler som ikke har så mange minoritetsspråklige. Altså, gå i en skole hvor du har et større innslag av etnisk norske sånn at de kan lære seg godt nok norsk, og så er det det at miljøet ikke er så godt på [naboskolen].

[...] vi har definitivt flere som søker seg hit enn som søker seg bort herfra, og det kan det være mange grunner til. Men en grunn er elevsammensetningen på nærskolene. [...] Nå fikk vi nettopp besøk av en pappa som soknet til [naboskolen], som sa det gikk fire hvite barn der. Jeg vet ikke om det er sant, men kanskje det er det. Og det er klart at når vi vet hvor dårlig språket er blant mange barn fra andre land, så er det ikke noe attraktivt å gå på de skolene for norske barn, for det blir for dårlig faglig utvikling (Rektor ved Rødeik skole).

Det er jo noen sånne hvite enklaver her, som noen har søkt seg veldig til. [Nabo] skolen har vært veldig attraktiv, vi har vært attraktive, så det har vært sånne hvite feriekolonier holdt jeg på å si, så vi har vel mer merket at vi er attraktive, ja. De har ikke flyktet herfra på en måte (Assisterende rektor ved Svartor)

Flere av rektorene peker på at stabiliteten i elevgruppen, en ressurssterk og engasjert foreldregruppe og en relativt lav andel med minoritetsspråklige elever eller elever med vedtak om særskilt språkopplæring, er av betydning for språk- og opplæringsmiljøet ved skolen. Ved flere av de privilegerte skolene viser rektorene til at elevsammensetningen ved deres respektive skoler, gjør at de har mulighet til å legge undervisningen på et annet nivå enn i

skoler der en stor del av elevene har svake norskerferdigheter, og at dette gjør skolen attraktiv i nærområdet:

De elevene som kan være sterke på [naboskolen], de er faglig mye svakere blant våre elever, men de har jo kanskje da en mulighet til å kunne heve seg fordi de kommer på en skole som stiller andre type krav, så de får jo ofte en bedre sjanse da. Og det er det jeg tror foreldre som ønsker det valget for sine barn, at de ser (Rektor ved Bråthen skole).

Nå er foreldre veldig bevisste fritt skolevalg, i alle fall i området her. De føler at det er en mulighet de har til å velge og til   tenke rundt de ulike aspektene det er med fritt skolevalg. Når det gjelder akkurat skolen her så har vi tilstrømning, og fordi at folk velger oss så vi er på pluss-siden i forhold til inntaksområdet v rt (Rektor ved Alm skole).

Elevtilstrømning til de privilegerte skolene fra naboskoler der minoritetsandelen er høyere, gjør at skoler som geografisk sett ligger i samme område av byen ser veldig forskjellig ut med hensyn til etnisk elevsammensetning. Mens Rødeik er blant de skolene i studien med lavest andel minoritetsspråklige elever, har naboskolen rundt dobbelt så høy andel. Det samme gjelder Bråthen der godt under halvparten av elevene er minoritetsspråklige, mens naboskolen har en elevgruppe der ca 80 % av elevene er minoritetsspråklige. Forskjellene mellom skolene er altså store, selv om den geografiske avstanden er liten:

Det er så små avstander og så store forskjeller. For ikke sant, vi har oss og noen andre naboskoler som er ganske like, også har du [andre naboskoler] hvor andelen fremmedspråklige er liksom ca 70-80 %, så det er jo en utfordring og jeg har ikke noe svar på det, og det er det ingen andre som har heller (Rektor ved Rødeik skole).

Betydningen av et godt omdømme

Skolens omdømme beskrives som en viktig faktor for elevtilstrømning. Karakteristisk for de privilegerte skolene er at de beskriver at de har et godt omdømme når det gjelder det sosiale miljø, resultater, stabilitet, flinke lærere, beliggenhet og tradisjoner. Ved Snaragadd skole beskriver rektor at det at skolen har rykte for å være en skole med en stabil elevgruppe, gode resultater og et godt sosialt miljø, gjør at skolen i dag har «stappfulle klasser»:

Ingvil: kan du si noe om erfaringer med [fritt skolevalg] her?

Rektor ved Snaragadd: [...] vi har stappfulle klasser. Fordi at folk søker seg til oss fordi vi er den skolen med best resultater og best stabilitet og best miljø og alt dette her, og det er jo fint for oss, kjempefint. Vi flyter jo på en bølge, som gir oss en masse fordeler, men veldig negativt for de andre naboskolene
Ingvil: hvilke fordeler? Du sa, det gir dere noen fordeler og de andre noen ulemper. Hvilke type fordeler gir det dere?

Rektor ved Snaragadd: jo, for forventinger til oss er at det er veldig alright her ikke sant. Så det er det gode rykte, det er jo alltid en fordel. Du lever på et godt rykte. Du kan gjøre noen fadeser og likevel lever rykte på en måte, men de som har fått et dårlig rykte, de har vanskeligheter med å bygge opp det. Så jeg synes det er litt urettferdig, men sånn er det, sånn er det her hos oss

Som rektor ved Snaragadd beskriver i sitatet over, gir et godt omdømme skolen noen fordeler. Dette knyttes hovedsakelig til at så lenge du har et godt rykte, så har du et større spillerom for å gjøre feil, enn hva skoler som har et svakere omdømme har. Sammenhengen mellom det å ha et godt rykte og effektene av fritt skolevalg er et tema som går igjen i alle skolegrupper, men det som karakteriserer denne gruppen, i motsetning til hva som beskrives i de marginaliserte skolene, er at skolens rykte beskrives som en forsterkende faktor med hensyn til å tiltrekke seg elever.

Få av rektorene viser direkte til at foreldre bruker de offentlige nettsidene,⁴⁵ som viser skolens resultater og elevsammensetning, for å orientere seg om hvilken skole de skal velge. I den grad det refereres til hvordan disse offentlige nettsidene påvirker skolens omdømme, er det hvordan tall som presenteres på disse sidene brukes av media til å lage saker der de «rangerer» skoler og lager oppslag om «dårlige» og «gode» skoler. Ingen av rektorene i de privilegerte skolene viser til at har erfaringer med at skolen er blitt framstilt negativt i media.

Overfylte klasser og seleksjon av elever

Mens noen av rektorene i de marginaliserte skolene viser til at sviktende elevtilstrømning gjør at skolene sliter med å få nok elever til å fylle opp klassene, så beskrives motsatt problematikk i de privilegerte skolene. Rektorene i denne gruppen beskriver utfordringer med å greie å ta imot alle elevene som søker seg til skolen, når skolen allerede er full.

⁴⁵ Se punkt 2.4

Ved Bråthen skole har den økende elevtilstrømningen gjort at skolen har måttet gjøre flere organisatoriske grep for å kunne ha kapasitet til å ta imot alle elevene. Dette til tross for at naboskolene ikke er fulle. Flere av rektorene i de privilegerte skolene beskriver situasjoner der de har måttet si nei til elever som søker om å bli overflyttet til deres skole, eller at de har måttet sende elever videre til andre skoler. Som en del av denne avvisningen beskriver flere rektorer hvordan ulike hensyn kan spille inn når de vurderer om skolen har kapasitet til å ta imot elevene eller ikke. Rektor ved Bråthen skole peker på at enkelte elever er mer ressurskrevende enn andre elever, og at dette blir en avveining når skolen skal vurdere om de kan ta imot elever. Selv understreker hun at hun ikke avviser elever på grunnlag av hvorvidt de er ressurskrevende eller ikke, men at hun har erfaringer med at elever som søker seg til hennes skole har blitt avvist av andre skoler hun vet egentlig har kapasitet:

Jeg har jo også opplevd i min tid som rektor [...] rektorer som sier nei til å ta imot elever fordi de har en annen etnisk bakgrunn, og da er det plutselig fullt, som egentlig da bare ønsker å ha ressurssterke elever på sin skole. Det synes jeg er ganske vanskelig som rektor å sitte og se, men det er faktisk reelt. [...] men det er klart at vi vet jo at det er barn med særskilt behov, og hvis de i tillegg da er minoritetspråklige, dette henger jo også litt sammen, så er jo det en kostnad for skolen (Rektor ved Bråthen skole).

At noen elevgrupper er mer ressurskrevende enn andre, er en problemstilling som går igjen og som tematiseres i relasjon til rektors utfordringer med å holde budsjettet innenfor de gitte rammene. Her vises det særlig til elever med spesialpedagogiske behov og minoritetspråklige elever som ressurskrevende elever. Hvilken elevgruppe man har, tematiseres også som betydningsfullt for skolens omdømme.

Karakteristisk for de privilegerte skolene er at et godt omdømme, elevtilstrømning og fulle klasser gjør at elevgrunnlaget er sikret. I motsetning til de marginaliserte skolene, beskriver ikke rektorene i disse skolene særskilte tiltak for å tiltrekke seg elever, ut over å jobbe med det faglige og sosiale miljøet ved skolen.

7.3.2 Materiell kontekst

Rektorene ved de privilegerte skolene snakker lite om skolens materielle kontekst. Mens rektorene i de marginaliserte skolene beskriver hvordan elevflukt påvirker budsjettet, er det få i denne gruppen som sier noe om hva elevtilstrømning betyr for skolens budsjett.

Oslo kommune følger, som nevnt tidligere, en fordelingsmodell der «pengene følger eleven». Stykkprisfinansieringen baserer seg på det antall elever som skolene hvert år rapporterer inn til utdanningsadministrasjonen i oktober (Deloitte, 2014). Denne fordelingsnøkkelen er begrunnet ut i fra hensynet om en mer rettferdig fordelingsmodell der budsjettet justeres i forhold til antall elever. For de privilegerte skolene som opplever elevtilstrømning, betyr dette også økte budsjetter. Ifølge rektorene jevnes imidlertid de økte tildelingene ut ved at store elevgrupper også betyr økte utgifter. I tillegg til størrelsen på elevgruppene, tildeles også skolene ressurser ut fra *hvilke* elever de har. Om de har minoritetsspråklige elever med vedtak om særskilt språkopplæring jmf. § 2. 8. i opplæringsloven, eller om de har elever som fyller kriteriene for sosiodemografiske midler.

Ved Snaragadd beskriver rektor at det at skolen har den elevsammensetningen den har, gjør at skolen får tildelt mindre midler med hensyn til sosiodemografiske kriterier, enn skoler med en annen elevgruppe:

Hvis du ser på sånne sosiodemografiske kriterier, så får jo vi ressurs til spesialundervisning ut i fra det blant annet, [...] men vi får mindre penger enn de to andre barneskolene i [nabobydelen]]. Altså, det betyr at det er mer stabile hjem da her på en måte, ja, vi er liksom sånn overklassen [i nærområdet] (Rektor ved Snaragadd skole).

Til tross for at store elevgrupper krever mer ressurser, og at en mer stabil og mer økonomisk ressurssterk foreldregruppe betyr mindre ressurtildeling basert på sosiodemografiske kriterier, peker rektorene i de privilegerte skolene på at stabile elevgrupper gir rektorene en økonomisk fordel med hensyn til forutsigbarhet. I motsetning til de marginaliserte skolene der elevgrunnet er uforutsigbart, gir fulle klasser en stabilitet og forutsigbarhet i forhold til budsjettering og planlegging av bemanning og klasser.

Rektorene i disse skolene tematiserer i liten grad problemstillinger eller dilemmaer knyttet til hva en desentralisert ressursfordelingsmodell betyr for skolen. Unntaket er beskrivelser av hvordan det å være ansvarlig for budsjettet, krever prioriteringer som bidrar til å holde budsjettet innenfor driftsrammene. En beskrevet måte å holde budsjettet på, er å organisere undervisningen i store klasser. Små grupper krever ekstra lærere, noe som er kostbart, så ved å slå sammen grupper kan skolene spare penger. Rektor ved Rødeik er blant de som har valgt denne strategien. Ved denne skolen har man gått bort fra å organisere de praktisk-estetiske

fagene som mat og helse og kunst og håndverk i små grupper som tidligere, til å organisere disse i storgrupper. På denne måten forteller rektor at hun kan spare penger på lærerkrefter. En annen beskrevet måte å holde budsjettet på, er å «trikse med systemet» slik at man får størst mulig tildeling. Her pekes det på at skolene gjennom å holde igjen elever som planlegger å søke overflytting til etter første oktober, kan sikre at skolen får penger for eleven selv om eleven bytter skole.

I motsetning til de marginaliserte skolene, er ikke materiell kontekst noe rektorene i de privilegerte skolene tematiserer i stor grad, sammenlignet med de andre skolegruppene.

7.3.3 Ekstern kontekst

Med hensyn til den eksterne konteksten, til de krav og forventninger som er generert av aktører utenfor skolen, peker rektorene i samtlige av skolene på at de fra utdanningsmyndighetenes side møter høye forventninger om resultatoppnåelse. Dette kommer til uttrykk gjennom beskrivelser av hvordan de blir fulgt opp av representanter fra etaten og sine respektive områdedirektører når de skal definere lokale målsetninger, kommunikasjon om hvordan skolene presterer faglig, samt oppfølging av skolene med hensyn til å forbedre resultatene. Resultatforventningene handler imidlertid ikke kun om at resultatene skal være høye, men også at skolens resultater skal være stabile og at alle elever, uavhengig av bakgrunn, skal møtes med de samme høye ambisjonene.

Felles for de privilegerte skolene er at de beskriver et større sammenfall mellom eksterne forventninger og det de selv opplever er mulig for deres elevgruppe, enn rektorene i de marginaliserte skolene. Flere av rektorene peker på at de har en elevgruppe som gjør det mulig å stille høye krav til elevene. Særlig pekes det på at høyt utdannede og ressurssterke foreldre som følger opp skolearbeid, få elever med vedtak om særskilt språkopplæring, lite sosiale kasser og stabile bomiljø, gjør at skolen har gode eller bedre forutsetninger for å leve opp til høye resultatforventninger, enn skoler med andre elevgrupper.

Flere av rektorene ved de privilegerte skolene uttrykker at de stiller med andre forutsetninger enn skoler med høy andel minoritetsspråklige elever. Ved Bråthen skole forteller rektor at skolens lave andel med minoritetsspråklige elever, gjør at skolen kan stille høyere og andre krav til elevene enn naboskolen der andelen minoritetsspråklige elever er mye høyere. Det

samme framheves ved Svartor og Rødeik skole, der det at majoriteten av elevene har norsk som morsmål, gjør at undervisningen organiseres og legges på et annet nivå enn i naboskolene der minoritetsspråklige elever er i flertall. Samtlige av rektorene i de privilegerte skolene viser til elevsammensetningen, og elevenes sosiale og språklige bakgrunn som en betydningsfull faktor for i hvilken grad skolene kan leve opp til høye resultatforventninger. I denne sammenheng framheves de privilegerte skolenes elevsammensetning, med en relativt lav andel minoritetsspråklige elever og «ressurssterk» foreldregruppe, som en fordel.

Et karakteristisk trekk ved resultatforventningene er at de defineres ut i fra normerte standarder og sammenligninger mellom ulike skoler og årskull, heller enn kollektiv eller individuell prestasjonsutvikling/framgang. Dette kommer til uttrykk gjennom beskrivelser av hvordan «Oslo-snippet» gjøres til norm for måloppnåelse, og hvordan elevprestasjoner blir vurdert gjennom sammenligning. Karakteristisk for de privilegerte skolene er at de beskrives å komme heldig ut av sammenligninger med de andre skolene. Rektor ved Snaragadd forteller at de er blant dem som presterer best i sitt område, mens rektorene ved Bråthen og Alm peker på at de har hatt forbedrede resultater og at de i dag ligger over Oslo-snippet. Rødeik og Svartor beskriver at de har gode resultater i forhold til den elevgruppen de har.

Gode resultater og handlingsrom

Skolenes prestasjonsutvikling beskrives som betydningsfullt for skolens lokale handlingsrom. Mens rektorene i skoler med svake resultater beskriver Utdanningsetaten som tett på med hensyn til formulering av lokale mål og oppfølging av disse, så beskriver rektorene i skoler med gode resultater at oppfølgingen hovedsakelig er knyttet til resultatoppnåelse og at de utover dette opplever et lokalt handlingsrom. Dette tematiseres særlig med hensyn til hvordan skolene følges opp og den tilliten de vises fra Utdanningsetaten.

Ingvil: Hovedfokuset mitt er jo handlingsrom. Opplever du at du har tillit til å gjøre det du vil, for å ta tak i lokale utfordringer?

Rektor ved Bråthen: Både ja og nei. Jeg tenker vel at jeg har tillit fordi vi på en måte har lykket med den strategien vi har lagt. Men hvis det nå skulle vise seg at vi får dårligere resultater igjen, så vil jeg nok merke at handlingsrommet blir strammet inn. Jeg føler vel at vi har et visst handlingsrom i skolen, men det er jo innenfor de rammene. Altså, hvis man leser de satsningsområdene til Oslo kommune i forhold til strategiske mål, så er jo fokuset på lesing, regning og engelsk. Du skal på en måte yte enda mer, så handlingsrommet ditt ligger jo innenfor der, når det er så sterkt målstyrt og regelstyrt. Men de skolene som lykkes med sin strategi opplever nok at de har et litt større handlingsrom [...]

Beskrivelsen av hvordan resultater er utslagsgivende for lokalt handlingsrom, er et gjennomgangstema i samtlige intervju. Handlingsrommet beskrives imidlertid også som betinget av hvorvidt rektorene er lojale mot målstyringslogikken som utdanningsmyndighetene legger til grunn, og om deres prioriteringer er i tråd med denne. Rommet for å gå utenfor dette beskrives som snevert. Også i privilegerte skoler med gode resultater beskrives handlingsrommet som betinget av, det Rektor ved Bråthen peker på i sitatet over, at rektorer forholder seg til de satsningsområdene som Oslo kommune har fastlagt, og som er definert til noen fagområder. Et gjennomgående tema er at så lenge man jobber etter denne rasjonaliteten og forholder seg til prioriteringer innenfor denne, så ligger der et handlingsrom.

[...] altså vi er jo veldig fri her i Oslo, på hva vi driver med i klasserommet. De er bare interessert i resultatene våre fra etaten. Og når vi har satt ord på hvordan vi vil prioritere i år, i forhold til strategisk plan, så har vi fått veldig aksept og støtte for det [...] ja, så vi får veldig støtte for det vi velger å prioritere vekk og det vi velger å prioritere frem og konklusjonene, når den henger på greip, så er det carte blanche, så det opplever jeg (Rektor ved Snaragadd skole).

Ifølge rektorene er oppfølgingen fra etaten hovedsakelig knyttet til resultatene, og ikke til innsatsen som er nedlagt for å komme fram til resultatene. Til tross for at flere refererer til at Utdanningsetaten har et profesjonelt system for oppfølging om en trenger hjelp eller kompetanseheving, så forteller rektorene at det de etterspørres på og ansvarliggjøres for i sine møter med områdedirektøren, ensidig er knyttet til resultater og resultatoppnåelse og ikke til innsats.

Blant rektorene i de privilegerte skolene, er det få referanser til hvordan andre aktører enn utdanningsmyndighetene påvirker skolen gjennom press og forventninger. I motsetning til de

marginaliserte skolene, er det få rektorer som peker på media som en aktiv aktør, og i den grad den framheves, er det beskrivelse av hvordan media har villet framheve skolene i et positivt lys. Ved Snaragadd forteller rektor at en avis har tatt kontakt for å lage en sak om noe positivt skolen hadde gjort, og ved Bråthen sier rektor at skolen har fått positiv omtale i media i forbindelse med offentliggjøring av resultater. Utover dette er det få referanser til hvordan eksterne aktører legger press på skolen.

7.3.4 Oppsummering

De privilegerte skolene utmerker seg som en egen skolegruppe i denne studien med hensyn til en rekke forhold. Når det gjelder elevsammensetningen skiller de seg ut i den forstand at de, med unntak av Svartor, er de skolene i studien med færrest andel språklige minoritets elever, de har en relativt ressurssterk foreldregruppe, de har et godt omdømme og de beskriver at fritt skolevalg har ført til elevtilstrømning fra nærliggende skoler. Sammenlignet med de marginaliserte skolene tematiserer rektorene i svært liten grad forhold knyttet til skolens materielle kontekst, forhold som omhandler personalressurser eller budsjettsituasjon. Når det gjelder ressursfordelingsmodellen peker rektorene på at stykkprisfinansiering gir skolen fordel på den måten at de får et økt tilskudd, men samtidig at dette spises opp av store elevgrupper. Rektorer i skoler med økonomisk ressurssterke elevgrupper og lav andel minoritetsspråklige elever beskriver at de får mindre ressurser tildelt enn skoler med en annen elevsammensetning. Likevel framholdes stabiliteten i elevgruppen som en økonomisk fordel, da rektorene vet at fulle klasser gir forutsigbare budsjett. Med hensyn til hvordan eksterne aktører påvirker forventninger og press i skolen, refererer rektorene hovedsakelig til resultatforventningene fra Utdanningsetaten som det som legger mest press på skolen. Høye resultatforventninger, stabilitet, og høye ambisjoner på alle elevers vegne, er blant de forholdene som framheves. Et aspekt som flere av rektorene i denne skolegruppen viser til, er at positiv resultatutvikling gir et økt handlingsrom. Handlingsrommet beskrives likevel betinget av at lokale beslutninger gjøres i tråd med Oslo kommunes satsingsområder. Ut over Utdanningsetaten, refererer rektorene i de privilegerte skolene i liten grad til andre eksterne aktører, som media eller foreldre.

7.4 Marginaliserte skoler

7.4.1 Situert kontekst

De skolene som her beskrives som marginaliserte skoler er Fossen, Einer, Rogn, Kvede og Midtsagen. Karakteristisk for elevsammensetningen ved disse skolene er at de har en høy andel elever med minoritetsbakgrunn, og en høy konsentrasjon av elever som kommer fra økonomisk ressursvake hjem. I likhet med de privilegerte skolene, viser rektorene i de marginaliserte skolene til hvordan boligstrukturene rundt skolen er av betydning for elevsammensetningen. Tilgang på små leiligheter, leieleiligheter og kommunale boliger gjør, ifølge rektorene, at de respektive boligområdene er attraktive for familier med lav eller usikker inntekt.

Felles for disse skolene er at de beskriver høy økonomisk ressursvakheth i inntaksområdet. Ressursvakhethen kommer, ifølge rektorene, til uttrykk gjennom fattigdomsproblematiske elever som lever under fattigdomsgrensa, familier som har trange boforhold, at skolene har «mange elever på få adresser» og gjennom lav dekningsgrad på aktivitetsskolen. Med unntak av Einer, er de marginaliserte skolene de skolene i studien med lavest deltakelse i aktivitetsskolen. I tillegg til det økonomiske aspektet, beskrives også den sosiale ressursvakhethen som høy. Her viser rektorene til at de har en høy konsentrasjon av familier som er en del av hjelpeapparatet. At det er mye barnevernssaker, at de har elever som er asylsøkere eller flyktninger som bærer preg av å ha psykiske utfordringer, og at de har foreldre med svake norsksferdigheter og lite eller ingen utdanning.

Rektorene i de marginaliserte skolene viser, i likhet med de privilegerte skolene, til sammenfall mellom etnisk minoritetsstatus og sosioøkonomiske forhold når de skal beskrive elevgruppen. I motsetning til de privilegerte skolene, der rektorene beskriver sin relativt lave minoritetsandel med sin beliggenhet i «middelklasseområde», beskriver rektorene i de marginaliserte skolene hvordan deres geografiske beliggenhet i økonomisk ressursvake boligområder gjør at de har en høyere andel minoritets elever enn naboskoler som rekrutterer elever fra dyrere boligområder. Felles for disse skolene er at de, med unntak av Einer, er blant de skolene i studien med høyest andel minoritetsspråklige elever, og høyest andel elever med vedtak om særskilt språkopplæring. Minoritets elevene beskrives å utgjøre en kompleks gruppe, med både nyankomne og norskfødte innvandrere.

Elevsammensetning og elevflukt

Felles for de marginaliserte skolene er at boligstrukturen og den sosioøkonomiske situasjonen til mange av de som bor i inntaksområdet, gjør at skolen er preget av høy mobilitet og stor gjennomtrekk. Ved Kvede og Rogn beskriver rektorene hvordan en høy andel familier som bor på korte leiekontrakter, gjør at skolene har stor gjennomtrekk:

Vi har ganske stor gjennomstrømming av elever ikke sant, for det er en del som leier her. Sånn at, det har jeg noen tall på faktisk også, på hvor mange som starta her i første og som går ut av tiende eller sjuende og sånn. Det er en del som ikke gjør det (Rektor ved Rogn skole).

Det er stor gjennomtrekk på skolen her. Hvis du ser bort fra førsteklasseelevne som nye skolestartere, så er det femti elever som begynner og femti elever som slutter hvert år. Det er mye utleieboliger, altså mange bor på korte leiekontrakter, også flytter man, så er det forskjellige ting som skjer, [...]så det er liten stabilitet i elevgruppen, og det har mye med sånn boligpolitikk å gjøre (Rektor ved Kvede skole).

Mens stabilitet i elevgruppen ved både de marginaliserte og privilegerte skolene knyttes til sosioøkonomiske og boligstrukturelle forhold, beskrives også fritt skolevalg som en betydningsfull faktor for elevsammensetningen ved de ulike skolene. Karakteristisk for de marginaliserte skolene er at de beskriver at fritt skolevalg hovedsakelig har bidratt til elevflukt. Det som karakteriserer denne elevflukten er at skolene mister elever til nærliggende skoler, de mister elever til «hvitere skoler» med færre minoritets elever, og de mister elever til skoler som har et bedre omdømme med hensyn til faglig og sosialt miljø. Med hensyn til hvem som flytter elevene sine, refererer rektorene til at det både er norske og innvandrere som søker om skolebytte.

Elevflukt medfører at skolene har et uforutsigbart elevgrunnlag, og at de har vanskelig for å fylle opp klassene. Ved flere av skolene viser de til at elevflukten særlig kommer til uttrykk ved at elever som skal begynne på skolen, aldri begynner der.

Nå i høst når vi hadde innskriving av de som skal begynne til høsten, så var det [...] som sto på listene våre. Av dem så er det [1/3] av elevene som har søkt annen skole, flesteparten til naboskolen og også noen til andre skoler.[...] Og det er jo [på grunn av] den høye minoritetsandelen (Rektor ved Kvede skole).

Det er flere rektorer som peker på den samme utfordringen. Rektor ved Einer skole forteller at litt over en tredjedel av de som bor innenfor inntaksområdet til skolen, og som skal begynne i første klasse fra høsten av, har varslet at de vil velge en annen skole. Ved Fossen sier assisterende rektor at han regner med at i underkant av halvparten av elevene som sokner til skolen og som skal begynne i første klasse til høsten, faktisk vil dukke opp til skolestart.

Svak elevtilstrømning har ført til at flere av de marginaliserte skolene har langt færre elever enn hva de har kapasitet til. Dette til tross for at naboskolene er fulle og må avvise elever på grunn av manglende kapasitet.

«Brune skoler»

I likhet med de privilegerte skolene, framhever rektorene i de marginaliserte skolene hvordan den etniske elevsammensetning er en betydningsfull faktor når foreldre orienterer seg bort fra skolen. Et fellestrekk ved de marginaliserte skolene er at de utgjør de skolene i sine respektive nærrområder med høyest andel minoritetsspråklige elever. I motsetning til de privilegerte og såkalte «hvite skolene», omtales flere av de marginaliserte skolene som «brune» eller «svarte» skoler. Karakteristisk for disse skolene er at de opplever det som beskrives som en «lekkasje» til hvitere skoler med lavere minoritetsandel. Ved Fossen beskriver rektor situasjonen slik:

[Naboskolene] utvikler seg jo til å bli hvite skoler, mens vi blir bare brunere og brunere. For å si det på en enkel måte (Rektor ved Fossen skole).

Hovedargumentene for skolebytte beskrives hovedsakelig å være knyttet til foreldrenes bekymring for det sosiale og faglige miljøet, når majoriteten av elevene er minoritets elever. Med hensyn til det sosiale miljøet, peker rektorene særlig på at innvandrerforeldrene er bekymret for om ungene lærer godt nok norsk, og blir godt nok integrerte når majoriteten av elevene ikke er norske eller majoritetsspråklige. Blant de norske foreldrene viser rektorene til at de er bekymret for at deres barn skal bli en minoritet i klasserommet, og at de er bekymret for om barna deres vil få venner og et godt sosialt miljø. Ved Fossen skole utgjør de etnisk norske en minoritet på flere klassetrinn, noe som, ifølge rektor, har bidratt til at norske foreldre ikke vil sende ungene sine til skolen:

Jeg har jo kull hvor nesten ingen norske begynner, og da hører vi at de ikke vil hit. De vil ikke utsette ungene sine for et «sosialt eksperiment» (Rektor ved Fossen skole).

Ifølge rektorene er foreldrene særlig opptatt av hvordan det sosiale miljøet blir når majoriteten av elevene ikke har samme tradisjoner for feiring av bursdager og fritidsaktiviteter som de er kjente med, og som de opplever bidrar til å skape fellesskapsarenaer mellom barna:

Ingvil: Hva er det de er bekymret for, gir de uttrykk for det?

Rektor ved Midtsagen: Ja, jo du vet når ungene skal begynne på skolen, så er de opptatt av at ungene skal ha det godt. At de ikke skal bli mobbet og selvsagt at de skal lære, men de er også opptatt av får de gode venner. Hvis det er en eller to med norsk bakgrunn, [lurer de på om de] får en de kan gå på ski med på søndager og så videre, det er helt basic det altså. Også har vi sett at dette med bursdager, er en veldig sentral ting.

Rektorene i de marginaliserte skolene beskriver, i likhet med det som oppgis som grunner for tilstrømning til de privilegerte skolene, at foreldre søker seg bort fordi de er bekymret for at det faglige miljøet blir for lite utfordrende for elever med norsk som morsmål. Flere understreker at de forstår foreldrenes bekymringer. Dette fordi at det å ha en høy andel med minoritetsspråklige elever stiller særlige krav til at undervisningen generelt og språkoppleringen spesielt, tilrettelegges slik at både lærerressurser og læringsnivået tilpasses denne gruppen. I noen av de marginaliserte skolene med høyest andel minoritetsspråklige elever beskriver rektorene at de ikke tar ut elevene som skal ha særskilt norskopplering i egne grupper, fordi dette gjelder så mange av elevene. Her er altså den ordinære undervisningen lagt på et nivå som er tilpasset elever med svake norskspråklige ferdigheter.

Til tross for at det er tydelige mønstre i materialet som viser sammenheng mellom skolens etniske sammensetning og elevflukten som beskrives, påpekes det at det ikke alene er elevenes etniske bakgrunn som er utslagsgivende for elevflukt, men at det også kan synes som det er sammenfall mellom flere faktorer. Ved flere av de marginaliserte skolene beskriver rektorene at et karakteristisk trekk ved elevgruppen deres er at de er en gruppe med sammensatte utfordringer. Dette kan være elever som opplever en blanding av kulturelle, faglige og sosiale utfordringer. Disse elevene er, ifølge rektorene, «ressurskrevende» fordi de binder opp ressurser, samtidig som de krever en ekstra innsats fra lærerne. I noen av disse skolene rapporteres det om høyt sykefravær blant lærerne, og økonomiske utfordringer knyttet til å følge opp elever som opplever komplekse utfordringer. I tillegg til at foreldrene er opptatt

av hvordan elever som krever ekstra oppfølging påvirker det faglig og sosiale miljøet, er det ifølge rektorene, flere foreldre som uttrykker bekymring for hvorvidt «ressurskrevende» elever binder opp skolens ressurser, eller om skolen har forutsetninger for å følge dem opp.

Til tross for at rektorene hovedsakelig tematiserer elevflukt og elevtilstrømning i relasjon til etnisitet, kan beskrivelsene og karakteristikkene av elevgruppene i de privilegerte skolene som rekrutterer elever («overklasse», «middelklasse», «lege og sosionomer»), versus de marginaliserte skolene som mister elever («sosiale kasus», «asylsøkere», «familier som er en del av hjelpeapparatet», «fattige familier», «enslige forsørgere», «arbeidsledige») antyde at fritt skolevalg, i tillegg til å slå ut langs etniske skillelinjer, også har en klassedimensjon.

Betydningen av dårlig omdømme

I motsetning til de privilegerte skolene, beskriver rektorene at de marginaliserte skolene har det til felles at de sliter med dårlig eller svakere omdømme enn naboskolene. Her framhever rektorene flere forhold som betydningsfulle. Krevende elevgrupper og utilstrekkelige ressurser til å håndtere disse, geografisk beliggenhet i områder som er beryktet for å ha et belastet sosialt miljø, et språkmiljø preget av få majoritetsspråklige og et lavt faglig nivå, er noen av de forholdene som går igjen. Til tross for at flere rektorer viser til at det er «ryddet opp i» mange av de forholdene som har bidratt til å svekke skolenes rykte over tid, så uttrykker flere rektorer at det er vanskelig å bli kvitt et dårlig rykte, når du først har fått det.

Et gjennomgående tema er hvordan offentliggjøring av resultater påvirker skolens omdømme. Flere av rektorene i de marginaliserte skolene beskriver at det at skolene har elevgrupper som krever særlig faglig og sosial oppfølging, viser seg i resultatene, og at de derfor skårer svakere enn skoler med en annen elevsammensetning. Når skolenes resultater offentliggjøres og sammenlignes, bidrar dette til å svekke skolens omdømme:

Det hender vi får telefoner hvor noen spør: «hva slags resultater har dere?». Og så ligger jo dette offentlig på etatens sine hjemmesider også, så de kan jo finne alt der. På Kvalitetsportalen. Så det er klart at for Rogn skole ser det veldig kjipt ut mange ganger, dette med offentliggjøring ikke sant og det gjør ikke at mange har lyst til å begynne her (Rektor ved Rogn skole).

Jeg tror kanskje en av de grunnene som gjør at Fossen har dårlig omdømme er at om man sammenligner alle skolene i [området], så ligger vi jo blant de nederste. [...] Da forstår jeg at foreldrene lurer på hva som skjer her (Assisterende rektor ved Fossen skole).

Betydningen av hvordan offentliggjøring av resultater påvirker skolens omdømme, er et gjennomgående tema i alle skolegruppene. Karakteristisk for de marginaliserte skolene er rektorenes beskrivelse av hvordan offentliggjøring av resultater bidrar til å svekke skolens rykte, noe som igjen påvirker deres muligheter for å tiltrekke seg elever. Selv om noen av rektorene i de marginaliserte skolene beskriver hvordan offentliggjøring av resultater påvirker foreldrene og hva de tenker om skolen, så er det i likhet med hva som beskrives i de privilegerte skolene, hvordan offentliggjøring av resultater blir brukt av media, som er det gjennomgående temaet.

Ifølge flere av rektorene virker det å offentliggjøre tall om skolens resultater, uten å synliggjøre hvordan skolene opererer i helt ulike kontekster og med helt ulike elevgrupper, uheldig, fordi det gir inntrykk av at skolene stiller med like forutsetninger og at svake resultater er en konsekvens av at skolen gjør en dårlig jobb. Å ikke synliggjøre de forskjellige skolens ulike forutsetninger bidrar, ifølge rektorene, til at det dannes et uriktig bilde av skolene, der skoler med svake resultater framstår som dårligere alternativ, enn de med gode resultater. Flere av rektorene som brakte opp dette tema, etterlyste en innføring av indikatorer som sier noe om hva det er skolen faktisk tilfører elevene gjennom utdanningen, såkalte «skolebidragsindikatorer», heller enn en forenklet framstilling som sammenligner skoler med helt forskjellige elevsammensetninger.

Økende forskjeller mellom nærliggende skoler

Sammenfallet som beskrives mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og etniske minoritetsstatus bidrar, ifølge rektorene, til at når skolene mister elever, så viser dette seg både i den økonomiske ressursstyrken blant de elevene som blir igjen, men også i den etniske elevsammensetningen. Når foreldrene som søker skolebytte hovedsakelig søker seg til nærliggende skoler i samme bydel, så kan dette, ifølge rektorene, lede til at elevsammensetningen ikke nødvendigvis gjenspeiler befolkningssammensetningen i nrområdet eller i skolens inntaksområde.

Rektor ved Fossen skole er blant de som beskriver en «mismatch» mellom skolens elevsammensetning og befolkningssammensetningen i inntaksområdet. Mens den økonomiske ressurssvakheten i elevgruppen beskrives som høy, ligger skolen i et område med relativt høye boligpriser, der det er lav trangboddhet i forhold til resten av byen og der det er relativt få husholdninger som er avhengig av offentlige støtteordninger som blant annet sosialhjelp. Ifølge rektor sliter imidlertid skolen med å rekruttere de ressurssterke elevene i sitt inntaksområde, og de ser en helt klar trend i at elever med en høy sosial status som sokner til skolen, søker seg til nærliggende skoler med en mer sammensatt elevgruppe. På denne måten gjenspeiles ikke ressursstyrken i nærområdet seg i elevgruppen:

Mange av de som bor i de etablerte fine områdene, som [...] er en ressursstyrke inn i vårt område, de går jo på [en naboskole]. Og får de ikke plass på denne, så er det [en annen naboskole]. Så det er ganske få ressurssterke som kommer hit altså. Det er noen slengere her og der altså, men da er det viktig at det er tre fire stykker av dem. Hvis de blir bare to igjen, så forsvinner de (Rektor ved Fossen skole).

Det samme blir påpekt med hensyn til den etniske elevsammensetningen. Flere av rektorene viser til at det at de har en høy minoritetsandel ikke ensidig kan tilskrives geografisk beliggenhet og bosetningsmønstre. Men også at det henger sammen med at elever søker seg bort fra skolen på grunn av den høye minoritetsandelen til skoler med lavere minoritetsandel, noe som gjør at nærliggende skoler kan få veldig ulike etniske elevsammensetninger:

Vi ser det at norske foreldre, eller foreldre som er andre eller tredje generasjon og som er bekymret for at det er for mange innvandrerbarn med lite norskkunnskaper her på skolen, de søker seg nå til andre skoler. Og da kan du se det at, mens [mellom 71-100 %] av elevene våre har flerkulturell bakgrunn, [så har] naboskolene kanskje 30 – 40 %, altså rett opp i gata her. Det er en sånn polarisering, og det samme ser du i barnehagene (Rektor ved Midtsagen skole).⁴⁶

Ingvil: Kan du si noe om hvordan dere erfarer fritt skolevalg her, hvordan slår det ut for deres del?
Rektor ved Kvede: Ja, ja det slår ut veldig mye. Det ligger en skole fem hundre meter borti gata her som har en helt annen elevsammensetning enn den vi har. Der er det vel 50 – 50 i forhold til norske og minoritetspråklige, og vi har da [mellom 71-100 % minoritetslever]. Og det er en stor elevflukt fra Kvede og over dit.

⁴⁶ I begge disse sitatene oppgir jeg av anonymitetshensyn ikke den faktiske prosentandelen som rektorene viser til, men heller til variasjon i andel minoritetspråklige elever som oppgis i tabell 5.1.

Ifølge flere av rektorene ville den sosiale og etniske elevsammensetningen blant naboskolene vært jevnere om det ikke hadde vært for fritt skolevalg. Ved både Midtsagen og Fossen viser rektorene til at befolknings sammensetningen i deres inntaksområde er jevnere enn hva den er ved skolen. Til tross for at ulikheter i elevsammensetningen ved ulike skoler kan forklares ut i fra skolens geografiske beliggenhet i byen, endrede bosetningsmønstre og økt innvandring, har altså fritt skolevalg, ifølge rektorene i denne studien, ført til at naboskoler som ligger i samme deler av byen tiltrekker seg ulike lag av befolkningen. Noe som igjen har ført til en polarisering, der de sosiale og etniske forskjellene mellom nærliggende skolene har økt.

Aktiv innsats for å holde på elevene

Rektorene ved de marginaliserte skolene beskriver at erfaringen med elevflukt, gjør at de må jobbe aktivt for å tiltrekke seg elever. Tidligere rektor ved en av de marginaliserte skolene er blant dem som beskriver hvordan fritt skolevalg har bidratt til å endre skolesystemet i praksis. Ifølge henne har fritt skolevalg bidratt til at skolene er blitt nødt til å konkurrere om elevene, og ikke bare hvilke som helst elever, men elever som presterer godt faglig og som er lite ressurskrevende. Elever som kan bidra til å styrke skolenes posisjon i det lokale skolemarkedet. Ifølge denne rektoren har det skjedd en dramatisk endring i hvilke politiske målsetninger og praktisk tilnærming man har hatt til etnisk sammensatte elevgrupper i skolen de siste tre år.

Men altså, historikken er viktig. La oss si fra M87 og fram til i dag da, altså hvilke mål man hadde for denne elevgruppen, og realiteten og på en måte den tilspisningen som skjer nå, altså hvor det nå handler om å beholde elever og beholde elever som gir gode resultater, det er ganske heftig utvikling altså, på de tre år (Tidligere rektor ved marginalisert skole).

Når denne rektoren trekker fram Mønsterplanen av 1987, viser hun til at fokuset på skolen som en flerkulturell arena som lå i denne læreplanen, la noen føringer for arbeid med kulturelt mangfold i skolen som hun mener i dag er forsvunnet. Hun viser særlig til at mens det å jobbe med kulturelt mangfold og integrering tidligere var et prioritert område i Utdanningsetaten, så har dette blitt et nedprioritert område i dagens skole hvor det er et ensidig fokus på resultater, og et stort press på det å rekruttere elever.

Rektorene trekker fram at det at familier som hører til inntaksområdet søker seg bort fra skolene, gjør at skolen må jobbe strategisk for å forsøke å få dem til å ombestemme seg og likevel velge skolen. I denne sammenheng er det flere rektorer som forteller at de driver oppsøkende virksomhet mot barnehagene, arrangerer ekstra foreldremøter og setter av tid til individuelle samtaler med foreldre som er i tvil. Ved en av skolene beskriver rektor at de også bruker foreldre som ambassadører for å overbevise nye foreldre. Ved Einer skole beskriver rektor dette arbeidet med å tiltrekke seg elever, som en «vervekampanje».

Flere rektorer gir uttrykk for at de forstår foreldrenes tvil, og at de ser det som deres oppgave å forsikre dem om at det er trygt å begynne på skolen. Tross dette arbeidet, forteller flere at de har erfart at elever som skriver seg inn på skolen, ikke begynner når skolen starter opp til høsten. Elevene faller i fra, ettersom det åpner seg plasser på naboskolene:

Vi holdt jo på med samtaler, hadde jo halvtimes samtaler med alle de som skulle skrives inn for at de skulle bli [...], men så trakk de seg liksom uka før skolen begynte, fordi det da tilfeldigvis var en ledig plass på [naboskolen] (Tidligere rektor ved marginalisert skole).

Med hensyn til å tiltrekke seg elever som kan styrke ens posisjon på det lokale skolemarkedet, er det flere som påpeker betydningen av å ha «norske elever» eller «ressurssterke» elever ved skolen. Flere sier de vet, at om skolen tipper en viss grense for overvekt av ikke-norske eller ressursvake elever, så vil dette medføre at enda flere elever søker seg bort. I noen tilfeller fører dette til dilemmaer knyttet til om en skal jobbe ekstra med å beholde de norske og de «ressurssterke» elevene, eller om en skal slå seg til ro med det elevgrunnet man har.

En av rektorene i marginaliserte skolene beskriver hvordan hun har måttet ta konkret stilling til slike problemstillinger. Skolen som denne rektoren jobber ved ligger i et område med et svært sammensatt befolkningsgrunnlag. Til tross for at skolen opplever å miste norske elever til naboskolen og har en høy minoritetsandel, opplever de også at andelen norske elever kan variere fra trinn til trinn. Ett år ble rektor kontaktet av noen av de norske foreldrene som la fram et ultimatum om at enten måtte de norske elevene få gå i samme klasse, eller så ville de ta elevene ut av skolen. For denne skolen ville det å miste disse elevene bety mye både for skolens økonomi og omdømme. Hun valgte dermed å gjøre som foreldrene ba om, selv om dette innebar en organisering av elevene etter etnisitet.

Denne type problemstillinger, der det å miste elever både rammer budsjettet og skolens rykte, er et dilemma som beskrives av flere rektorer. I denne sammenheng er det flere av rektorene som sier at det er viktig å beholde de norske elevene av flere grunner. Både for å sikre en viss etnisk sammensetning som kan sikre at skolen kan unngå å tippe over og bli det én rektor kaller en «97% skole», en skole der 100% av elevene har minoritetsbakgrunn. Og fordi det å beholde de norske elevene betyr å beholde en viss ressursstyrke, som skolen er avhengig av for å opprettholde tilbud som gjør skolen attraktiv. I denne sammenheng peker flere på at de norske foreldrene utgjør en nødvendig ressurs for skolen på den måten at det er deres foreldreengasjement som sikrer at de har et korps, at de får i stand 17.mai feiring og at de har et aktivt foreldrearbeidsutvalg (FAU). Å beholde de norske og de sosioøkonomisk ressurssterke elevene, beskrives altså som viktig av flere grunner.

Flere av rektorene understreker at det å endre skolens rykte er avgjørende for elevrekruttering. I tillegg til oppsøkende virksomhet rettet direkte mot foreldrene, er det også flere av rektorene som beskriver at de jobber bevisst med å styrke skolens omdømme. Dette gjøres blant annet gjennom å prøve å få ut positive ting om skolen i media, gjennom hjemmesiden og gjennom å være serviceinnstilte overfor foreldre. Arbeidet med å bygge opp skolens omdømme, handler, ifølge rektorene, i stor grad om å være strategiske med hensyn til hvordan skolen presenteres eller «selges». I denne sammenheng beskrives det å være selektiv med hensyn til hvilke saker man fronter i media å være av stor betydning. Ved flere av skolene som opplever elevflukt sier rektorene at de er forsiktige med å stå fram med utfordringer skolen står overfor, med fare for at dette vil slå negativt tilbake på skolen. Ved Fossen forteller blant annet assisterende rektor hvordan skolen sliter med å rekruttere norske foreldre, men at de er forsiktige med å gå ut med denne bekymringen, da han tror det kan skade skolens omdømme:

Det er ikke farlig å ha en skole med det elevgrunnlaget vi har, men jeg ser i forhold til integrering, det å lære elevene det norske språket, det norske samfunnet og norske kulturen, så er det en lettere jobb hvis vi har en del etnisk norske barn på skolen. Men jeg tror at det vil komme av seg selv [...] jeg tror ikke at det er noe vi skal gå noe veldig aktivt ut for å gjøre noe med. Jeg tror det kan gjøre vondt verre hvis vi blottlegger oss og sier at vi har et problem og at vi har ikke nok norske foreldre (Assisterende rektor ved Fossen skole).

I motsetning til de privilegerte skolene, beskriver altså rektorene som står i fare for å miste elever eller som har utfordringer med å rekruttere elever, at de må jobbe aktivt på mange områder for å holde på og rekruttere elever.

7.4.2 Materiell kontekst

I motsetning til de privilegerte skolene, er skolens materielle kontekst et gjennomgående tema i de marginaliserte skolene. Felles for rektorene i disse skolene, er beskrivelser av hvordan elevflukt og elevsammensetningen påvirker budsjettet og personalressursene. I all hovedsak beskriver rektorene i disse skolene at de står i motsatt situasjon av de privilegerte skolene, både når det kommer til hvordan stykkprisfinansiering påvirker budsjettet, men også når det gjelder hvordan skolens budsjett påvirkes av elevsammensetningen. Ved flere av de marginaliserte skolene beskriver også rektorene at det at de har så ustabile elevgrupper, gjør at ressursituasjonen er uforutsigbar. Det blir dermed vanskelig å legge langtidsplaner både med hensyn til ansettelse, og faglig planlegging.

Mister ressurser som følge av lav rekruttering

Ettersom skolene i Oslo kommune finansieres etter en modell der pengene følger eleven, betyr det å miste elever også å miste tilskudd. Å miste ressurser setter, ifølge rektorene, skoler i en sårbar situasjon, der elevtallet blir avgjørende for om man klarer å opprettholde opplæringstilbud, lærerstillinger og oppfølging av elevene på en tilfredsstillende måte.

Ved Kvede skole viser rektor til at kombinasjonen mellom det å miste elever til naboskolene sammen med stykkprisfinansiering, har betydning for skolens budsjettsituasjon:

Det er jo stykkprisfinansiering og når vi da mister ti elever fra et år til et annet så det har mye å si. Elevtallet de siste årene har gått litt ned og det betyr at det blir dratt inn ressurser på skolen (Rektor ved Kvede skole)

Fossen skole er også en av de skolene som har slitt med dårlige budsjetter på grunn av elevflukt. Skolen har i dag færre elever enn hva de har kapasitet til, noe som påvirker skolens finansielle situasjon. Ifølge rektor har overgangen fra budsjettildeling per klasse til stykkprisfinansiering fått store konsekvenser for skolens økonomi:

Fra 2005 [...] gikk vi over til finansiering per hode. Og Fossen som ofte har små klasser på grunn av at vi ikke er attraktive nok [...] har da slitt med dette siden. Og siden 2007 har det bare vært kutt, kutt, kutt og fjerning av stillinger. Sakte men sikkert (Rektor ved Fossen skole).

Ved innføringen av dagens ressursfordelingsmodell ble det tatt høyde for at den ville kunne slå ufordelaktig ut for skoler med få elever. For å bøte på dette ble den opprinnelige modellen justert i 2004, slik at alle skoler, uansett størrelse, tildeles et basisbeløp. I tillegg til dette basisbeløpet får skolene tildelt undervisningsrelaterte midler ut i fra en elevsats (et grunnbeløp per elev), ressurser til elever med behov for spesialundervisning og tilpasset undervisning, ressurser til særskilt språkopplæring og ressurser til småskoler (Deloitte, 2014). Finansieringsmodellen har som utgangspunkt at den skal kompensere for størrelsen på skolen, samt elevenes behov for særlig tilrettelegging, enten det er spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Ressurser til elever med behov for spesialundervisning fordeles ikke med utgangspunkt i andel elever med vedtak om spesialundervisning, men ut ifra sosiodemografiske kriterier.⁴⁷

Ressurskrevende elever og utilstrekkelige budsjett

I motsetning til de privilegerte skolene, som beskriver hvordan det at de har få elever som omfattes av disse kriteriene gjør at de får mindre tilskudd, peker rektorene i de marginaliserte skolene på at deres elevgrunnlag gjør at de får en relativt høy tildeling. Dette gir skolene noen fordeler. Ved Kvede peker rektor på at en høy andel elever med vedtak om særskilt språkopplæring utløser flere millioner i året, noe som har gjort det mulig å ha en høyere lærertetthet, samt en styrket sosiallærertjeneste. Også ved Midtsagen forteller rektor at ressurser tildelt på bakgrunn av elever med vedtak om særskilt språkopplæring dekker flere lærerstillinger, noe som styrker skolens muligheter til å differensiere undervisningen.

Tross beskrivelser av hvordan den kompensatoriske ressursfordelingen kan virke utjevnende, er det et gjennomgående tema at det å ha en høy konsentrasjon av elever som fyller kriteriene for sosiodemografiske midler eller vedtak om språkopplæring, også innebærer at man har en relativt høy andel «ressurskrevende» elever. Ressurskrevende i den forstand at dette er elever som både har krav på og behov for særlig tilrettelegging og oppfølging både faglig og sosialt, noe som både innebærer flere undervisningstimer og lærerressurser. Et av temaene som går igjen i denne sammenheng, er at flerspråklige elever er overrepresentert innenfor spesialundervisning. Vedtak om spesialundervisning innebærer at elevene har lovmessig krav

⁴⁷ Kriteriene er basert på befolkningsdata for den enkelte skoles inntaksområde, og omfatter når denne studien ble gjennomført, kriterier som andel elever, andel innbyggere (0-17 år) med hjelpestønad, andel elever uten og med enslige forsørgere (multiplisert med) lavinntekstindeks, og utflyttingsindeks.

på pedagogisk og organisatorisk tilrettelegging. Når skolene har mange elever med dette vedtaket binder det opp skolens ressurser. Dette er tilfellet ved blant annet Einer skole hvor rektor peker på at de har mange elever med vedtak om spesialundervisning, og at av disse er «90, 95% tospråklige elever»:

Ja, vi blir kompensert for at vi har den elevgruppen vi har, gjennom at vi får en høyere tildeling i forhold til sosioøkonomiske kriterier, men jeg stiller et spørsmål til hva vi på sikt skal gjøre med spesialundervisningen. Fordi at [...] det gjelder hele Oslo, så er flerspråklige elever overrepresentert. Og flere og flere av dem får vedtak om spesialundervisning fordi at de ikke når kompetansemålene på de tidlige småskoletrinnene. Og det er en kraftig, det er en kraftig belastning på skolens ressursramme (Rektor ved Einer skole).

Ved Einer skole betyr det at minoritetsspråklige elever er overrepresentert innenfor spesialundervisning, at selv om skolen får kompensert for ressursene som brukes til språkopplæring, så spises disse opp av at en stor del av elevene har vedtak om spesialpedagogisk oppfølging og tilrettelegging. På denne måten dekker ikke de kompensatoriske midlene opp skolens utgifter.

Stramme budsjetter betyr, ifølge flere av rektorene, at de må gjøre prioriteringer som gjør det mulig å holde budsjettet. I skoler med mange elever med vedtak om spesialundervisning innebærer dette at de må stramme inn på opplæringstilbud som ikke er lovpålagte. I noen av disse skolene får spesialundervisningen forrang framfor både ordinær undervisning og forsterket språkopplæring:

så lenge det ikke ligger noen strenge lovhjemler i forhold til at man skal tilby morsmålsopplæring, men det er veldig strenge lovhjemler i forhold til spesialundervisning, så er det veldig lett å prioritere over på spesialundervisning og droppe morsmålet. Så er det ikke alltid at du føler at det er riktig og er helt greit, men det er de prioriteringene du må ta i forhold til at du har det budsjettet du har og du er ansvarlig for det (Assisterende rektor ved Fossen skole).

Å kutte ned på opplæringstilbud som ikke er lovpålagte, som morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, er et fenomen som beskrives av flere rektorer, og er en sparemetode som medfører at elever med vedtak om forsterket språkopplæring ikke får det tilbudet de har krav på. Andre sparemetoder som framheves, er sammenslåing av klasser og å organisere spesialundervisning sammen med språkopplæringen, altså å slå sammen opplæringstilbud

basert på ulike vedtak. Dette siste tiltaket ble imidlertid også begrunnet ut i fra pedagogiske hensyn.

Oppsummert beskriver rektorene i de marginaliserte skolene motsatt situasjon av det som beskrives i de privilegerte skolene. Elevflukt fører til mindre tilskudd, men høy andel elever med vedtak fører til økt tildeling. Dette muliggjør blant annet større lærertetthet og bedre differensieringsmuligheter. Tross disse kompensatoriske midlene peker rektorene på at elevgrupper med komplekse behov er ressurskrevende, og at disse midlene ikke er tilstrekkelige for å kompensere for dette. Som en konsekvens av dette må rektorene gjøre prioriteringer som går utover det ordinære undervisningstilbudet. I motsetning til skoler med elevtilstrømning, beskriver altså skoler med elevflukt en ustabil budsjettssituasjon.

7.4.3 Ekstern kontekst

I likhet med de privilegerte skolene, peker rektorene på at forventningene og oppfølgingen fra Utdanningssetaten hovedsakelig er knyttet til skolenes resultatoppnåelse.

Resultatforventningene er, som beskrevet av rektorene i de privilegerte skolene, ikke ensidig knyttet til at resultatene skal være høye, men også at de skal være stabile over tid. Mens de privilegerte skolene beskriver elev- og læringsforutsetninger, som gjør det mulig å stille høye krav til elevene og å leve opp til resultatforventningene, beskriver rektorene i de marginaliserte skolene en annen situasjon. Det å ha en høy konsentrasjon av elever med vedtak om særskilt språkopplæring, en relativt ressurs svak foreldregruppe, mange «sosiale kasper» og ustabile bomiljø, gjør, ifølge rektorene, at disse skolene stiller med andre forutsetninger for resultatoppnåelse, enn skoler med en annen elevsammensetning.

Svake resultater og innskrenket handlingsrom

I likhet med de privilegerte skolene, beskriver også rektorene i de marginaliserte skolene hvordan resultatforventningene de møter er definert ut fra normerte standarder for måloppnåelse basert på sammenligninger med andre skoler. Karakteristisk for de marginaliserte skolene er at de kommer dårlig ut av sammenligninger med andre skoler, når de blir målt opp mot en normerte standarder, som for eksempel Oslo-snittet. Til tross for at rektorene i de marginaliserte skolene beskriver elevenes kulturelle og sosiale bakgrunn som betydningsfullt for deres forutsetninger i skolesammenheng, er det flere som peker på at dette

ikke speiles i måten skolene blir fulgt opp på av etaten. I denne sammenheng er det flere som forteller at de blir møtt med ambisiøse målsetninger som ligger høyere enn det de vurderer som realistisk for sin elevgruppe.

I motsetning til de privilegerte skolene, hvor rektorene beskriver hvordan gode resultater gir et visst handlingsrom, beskriver rektorene i de marginaliserte skolene som opplever at de skårer svakt i forhold til normerte standarder, det motsatte: En tettere og mer direkte involvering fra Utdanningsetaten i forhold til lokal virksomhet. Denne oppfølgingen kommer til uttrykk på flere måter. Rektorene forteller blant annet at de har fått telefoner fra representanter fra Utdanningsetaten i etterkant av resultatmålinger om skolene skårer svakt, og at de må kunne redegjøre raskt for hva som er skolens strategi for å forbedre resultatene. De beskriver også hvordan skoler med svake resultater blir innkalt til fellesmøter med andre skoler, der de blir presentert for eksempler på undervisningsmodeller fra skoler som skårer bra. I tillegg blir rektorene fulgt opp på oppfølgingssamtaler med sine respektive områdedirektører der de må begrunne de valgene de gjør i forhold til organisering av undervisningen og prioritering av ressurser, samt legge fram planer med kort tidsfrist for hvordan de vil prestere bedre. Etterspørring av tiltak for å forbedre skolens resultater innebærer, ifølge flere rektorer, at en må gjøre rede for hvordan ressurser kan omprioriteres for å heve resultatene. Dette kan, som en av rektorene beskriver, bety å ta lærerressurser fra forsterket norskopplæring og sette disse på trinn som skal forberedes på nasjonale prøver for å følge opp elever som ikke skårer bra nok. Hvorvidt lokale tiltak bifalles av utdanningsmyndighetene, beskrives å være betinget av om de med stor sannsynlighet virker prestasjonsfremmende.

Karakteristisk for de marginaliserte skolene er beskrivelsen av at Utdanningsetaten er tettere på og styrer skolen mer direkte, enn ved de privilegerte skolene. En av rektorene beskriver hvordan de som en følge av svake resultater, er blitt plukket ut til å være med i et skoleutviklingsprosjekt i regi av Utdanningsetaten. Som et ledd i denne undersøkelsen har det private konsultentselskapet Ernst & Young gjort en ståstedsanalyse av skolen, der de har sett på ledelse, elevatferd, struktur, organisering av undervisningen, kompetanse og samarbeid med foresatte. Ifølge rektor ved denne skolen, innebar denne ståstedsanalysen at eksterne konsulenter, uten pedagogisk bakgrunn, har fått tilgang til og gjennomgått hele skolens virksomhet. Som en del av denne gjennomgangen ble det gjennomført observasjoner av undervisningen, i tillegg til intervjuer med både administrasjonen ved skolen, lærere, elever

og foreldre og gjennomgang av alle skolens planer. På bakgrunn av ståstedsanalysen har Utdanningsetaten og Ernst and Young satt fingeren på en del ting som kan forbedres ved skolens virksomhet, særlig med tanke på å sikre mer forutsigbare resultater. Som en følge av dette har skolen fått klarsignal, samt økonomiske ressurser til å sette i gang en del tiltak basert på disse anbefalingene. Rektor ved denne skolen gir uttrykk for at de internt har hatt flere diskusjoner knyttet til at et eksternt konsultentselskap skal komme inn å vurdere den pedagogiske virksomheten, men at de likevel er glad for at det er blitt gjort, da de får hjelp til å ta tak i utfordringer og fordi det utløser økonomiske midler som skolen trenger.

I motsetning til hvordan rektorene i de privilegerte skolene beskriver at gode elevresultater gir handlingsrom, viser altså rektorene i de marginaliserte skolene til det motsatte, til en mer direkte og detaljstyrende involvering fra Utdanningsetaten.

Andre eksterne aktører

I motsetning til de privilegerte skolene, refererer rektorene i de marginaliserte skolene til media som en særlig viktig aktør. Da særlig med hensyn til at de både kan være med å bygge opp, men også svekke skolens omdømme. De skolene som mister elever, blant annet som en konsekvens av dårlig omdømme, er avhengig av media for å styrke skolens omdømme gjennom å promotere seg selv som en god skole. Mange av skolene har imidlertid erfaringer med det motsatte. Rektorene ved Rogn, Kvede, Einer og Fossen viser samtlige til at de har erfaring med at resultater fra faglig og sosiale kartlegginger blir brukt av media på en måte som gjør at skolen er blitt framstilt i et dårlig lys. Som vist tidligere, viser rektorene til at denne type omtaler av skolen spiller en stor rolle for skolens rykte.

Ved Einer skole forteller rektor at det at «media ranker oss» på bakgrunn av «selektivt og feil bruk av statistikk», gjør at flere han kjenner ikke skjønner at han vil jobbe ved skolen. Et år ble denne skolen hengt ut i media som følge av en undersøkelse skolen var med på, noe som, ifølge rektor, har svekket skolens rykte og fått betydning for elevrekrutteringen. Ved Rogn skole beskriver rektor noe av det samme i forbindelse med spørsmål om elevrekruttering:

[...] det handler jo også litt om medias rolle, i forhold til hvordan de omtaler skolen. «Dårlige skoler» kaller de det. Men de ser ikke på tallene våre, og de vet ikke nok om detaljene våre heller, så det er jo med på å skape et sånn rykte [...] det er spiller en kjempestor rolle (Rektor ved Rogn skole).

Rektor ved denne skolen forteller at hun får mange henvendelser fra media når resultater fra prøver publiseres. I denne sammenheng viser hun til at denne publiseringen stort sett framstiller skolen i et negativt lys, og at elevene får med seg denne negative medieomtalen. Ved denne skolen ser de det derfor som nødvendig å snakke med elevene om hvordan skolen blir framstilt i media:

De som leser aviser og sånn, de leser jo at Rogn skole er en «dårlig skole», når de leser statistikker og sånne ting, og politikere sier det jo også. Og da brukes uttrykket «dårlige skoler». Jeg tenker at noe av det viktigste med å være elev et sted, er at de opplever stolthet over egen skole og skolegang, både foreldre og elever, at de kan liksom med stolthet kan si: «Jeg går på Rogn skole». Derfor prøver vi å bygge opp det [...] For det er viktig, det samme gjelder i forhold til de ansatte, ikke sant, som leser om skolen sin (Rektor ved Rogn skole).

Media framheves som en sentral ekstern aktør av samtlige rektorer i de marginaliserte skolene, og den gjennomgående beskrivelsen er at media feilaktig bruker statistikk til å rangere skoler som «gode» og «dårlige» skoler. Dette beskrives igjen å spille en sentral rolle med hensyn til å svekke eller forsterke skolene som attraktive eller ikke når det gjelder elevrekruttering.

Karakteristisk for de marginaliserte skolene er også beskrivelser av at de må være særlig serviceinnstilt overfor foreldre. Skoler som opplever elevflukt er i større grad avhengig av at foreldre velger deres skole, og står dermed i et avhengighetsforhold til foreldrene, som skoler med en større fleksibilitet ikke trenger forholde seg til i like stor grad. Som vist, kommer dette forholdet særlig til uttrykk i hvordan rektorene jobber direkte med foreldrene for å få dem til å velge deres skole, gjennom å tilby ekstra møter i forbindelse med innskriving av elever, oppfølgingsamtaler, samt særskilt tilrettelegging. Det blir særlig viktig å ivareta norske og ressurssterke foreldre for å sikre at skolen ikke mister disse elevene. Sammenlignet med de privilegerte skolene, kan det synes som om jo mer sårbare skolene er med hensyn til elevgrunnlaget, jo mer lydhøre og ivaretagende må de være i forhold til foreldrene.

7.4.4 Oppsummering

De marginaliserte skolene utmerker seg som en egen skolegruppe i denne studien med hensyn til en rekke forhold. Elevgruppen skiller de seg ut på den måten at de, med unntak av Einer skole, er de skolene i studien med høyest andel minoritetsspråklige elever. Disse skolene har

en relativt ressurs svak foreldregruppe, et svakt omdømme og de opplever at fritt skolevalg har bidratt til at skolen mister elever til nærliggende skoler. I motsetning til de privilegerte skolene, beskriver rektorene i denne gruppen problemstillinger knyttet til at de ikke makter å fylle opp klassene. Sammenlignet med de privilegerte skolene, beskriver rektorene i de marginaliserte skolene hvordan politiske virkemidler som fritt skolevalg og stykkprisfinansiering, påvirker skolenes materielle kontekst. Med hensyn til hvordan ressursfordelingsmodellen påvirker budsjettet, peker rektorene på at stykkprisfinansiering virker ufordelaktig for skoler som mister elever. Det å miste elever betyr et redusert tilskudd. Til tross for at kompensatorisk budsjettildeling kan kompensere for noen av midlene som reduseres som en følge av elevflukten, peker flere rektorer på at denne tildelingen ikke er nok til å dekke de ressursene de har behov for. I korte trekk beskrives kombinasjonen av fritt skolevalg og stykkprisfinansiering å sette skolene i en sårbar situasjon, der elevflukt og «ressurskrevende elever» skaper en utfordrende og uforutsigbar budsjettsituasjon. Med hensyn til hvordan eksterne aktører påvirker forventninger og press i skolen, refererer rektorene til at resultatforventningene fra etaten er sentrert rundt det å ha høye, stabile resultater og å møte alle elever, uansett bakgrunn, med de samme høye ambisjonene. I motsetning til de privilegerte skolene, som beskriver hvordan gode resultater gir handlingsrom, beskriver rektorene i disse skolene at svake resultater medfører en særlig tett oppfølging fra Utdanningssetaten sin side. Dette særlig med hensyn til å jobbe fram praksiser som kan bidra til å høyne elevresultatene. Rektorene i denne skolegruppen beskriver i større grad hvordan andre eksterne aktører enn utdanningsmyndighetene påvirker skolene. I denne sammenheng trekkes særlig media, samt norske og ressurssterke foreldre fram som betydningsfulle aktører.

7.5 Semi-privilegerte skoler

7.5.1 Situert kontekst

De skolene som her beskrives som semi-privilegerte er Selje, Hegg og Rud. Samtlige av disse skolene har likhetstrekk med både de privilegerte og de marginaliserte skolene. Når de likevel her framstilles som en egen skolegruppe, er det fordi rektorene i disse skolene beskriver at de av ulike grunner har andre erfaring med fritt skolevalg enn de øvrige skolegruppene har. Karakteristisk for Selje og Hegg er at de beskrives som skoler med en kompleks elevsammensetning. Med hensyn til sosioøkonomiske forhold, beskriver rektorene at de både

har økonomiske ressurssterke og økonomisk ressursvake familier i inntaksområdet. Både Selje og Hegg ligger i nærheten av «hvitere» skoler med lavere minoritetsandel, og i nærheten av «brunere» skoler med høyere minoritetsandel.

Det at disse skolene har en elevsammensetning som representerer en mellomting i forhold til nærliggende skoler gjør, ifølge rektorene, at de sammenlignet med skolene i nærområdet framstår som henholdsvis attraktive og mindre attraktive i forhold til andre. Konkret kommer dette til uttrykk ved at de både opplever at elever søker seg *til* skolen, men også at elever velger seg *bort fra* skolen. I denne sammenheng framhever rektorene den etniske elevsammensetningen som betydningsfull i forhold til hvorvidt de betraktes som attraktive eller ikke:

Altså, det er jo fritt skolevalg i Oslo. Sånn at de som hører til to naboskoler her, hvor det er en høy andel barn med andre morsmål, de søker ofte hit hvis ikke de søker seg lengre unna. [...] men vi også har jo lekkasje i den andre enden, ikke sant, til [to naboskoler] for der er det liksom ansett å være litt høyere status å gå (Rektor ved Selje skole).

Vi ser jo at det trekker elever fra [nabobydel] over til oss etter hvert, men det er klart at vi også føler at [naboskolen] for eksempel puster oss i nakken. Det er en såkalt hvitere skole, ikke sant, med færre flerspråklige [...] (Rektor ved Hegg skole).

I motsetning til de privilegerte skolene, beskriver altså rektorene ved Selje og Hegg, at de i tillegg til å representere et «attraktivt» alternativ til skoler med en særlig høy minoritetsandel, samtidig representerer et «mindre attraktivt» alternativ, sammenlignet med «hvitere» skoler.

Rud beskrives også her som semi-privilegert, men av andre årsaker enn Selje og Hegg. Sammenlignet med nærliggende skoler, er Rud blant de skolene med lavest andel minoritets elever sitt område. Når Rud beskrives som en semi-privilegert skole, er det fordi den skiller seg ut på den måten at skolen i liten grad beskrives å være berørt av fritt skolevalg. Rektor forteller at mobiliteten de ser i elevgruppen hovedsakelig handler om at «de best bemidlede» familiene flytter ut av området, og i svært liten grad om fritt skolevalg. Rektor framhever at det at skolen ligger et stykke fra nærliggende skoler, gjør at få elever søker seg bort fra skolen og at få elever søker seg til skolen. Skolen er dermed lite berørt av den elevtilstrømningen eller elevflukten som de øvrige skolene opplever. For denne skolen kan

det altså synes som den geografiske beliggenheten, og den lokale infrastrukturen «skjermer» skolen mot noe av det de andre skolene erfarer som en konsekvens av fritt skolevalg.

Betydningen av omdømme og strategier for å tiltrekke seg elever

De semi-privilegerte skolenes noe forskjellige posisjon på skolemarkedet har også betydning for i hvilken grad de opplever effektene av sitt omdømme, samt det å måtte jobbe for å tiltrekke seg elever.

Ved de semi-privilegerte skolene Selje og Hegg, som opplever at de framstår som både et godt og et mindre godt alternativ i sine respektive nærområder, viser rektorene til at de står i en særlig utfordrende posisjon når det kommer til å måtte konkurrere med nærliggende skoler om elever. I denne sammenheng beskrives skolens rykte som særlig viktig for å rekruttere elever. Et av de forholdene som trekkes fram som nødvendig for å bygge et godt omdømme er det å ha særlige strategier i forhold til hvordan de møter foreldre, og for det å bygge et godt sosialt og faglig miljø. I denne sammenheng framheves det å være tilgjengelig overfor foreldre som særlig viktig:

Ingvil: Har du noen konkrete eksempler på hvordan dere gjør det [jobber med å skape et godt rykte]?

Rektor ved Hegg: det går litt på hvordan vi disponerer lærerne våre [...] hvordan vi gjennomfører foreldremøter, hvordan vi tar imot nye første klasser, hvordan vi informerer foreldre, hvor mye vi bruker hjemmesiden vår, altså alle ting vi gjør skal vi hele tiden være langt fremme på. [...] vi skal jobbe for at Hegg skole skal være et godt «merkenavn» da for å si det sånn (Rektor ved Hegg skole).

Rektorene ved både Selje og Hegg er opptatt av at det å bygge opp skolens rykte krever at en deltar på arrangementer eller profilerer skolen på måter som framhever skolen som attraktiv. I denne sammenheng peker begge rektorene på, i likhet med hva som beskrives i de marginaliserte skolene, at det er viktig å fokusere på positive forhold heller enn hvilke utfordringer de står overfor. Dette gjelder både i kommunikasjon med alle som tar kontakt med skolen, men også i forhold til hva en velger å uttale seg om i media:

[...] alle henvendelser skal tas imot på en veldig hyggelig og positiv måte sånn at kan de si noe hyggelig og positivt om skolen, ikke sant. Sånn at ikke vi går og graver oss ned og snakker om hvor vanskelig alt mulig er. For det at da blir det en sånn ond spiral som graver oss ned rett og slett. Men vi legger vekt på det positive. Men vi må selvfølgelig ta utfordringene på alvor [...] men det er ganske viktig hva man gjør eller hva man velger å legge vekt på når man profilerer skolen sin (Rektor ved Selje skole).

Rektor ved Selje beskriver hvordan hun bevisst har åpnet skolen for arrangementer som kan bidra til å gi skolen positiv medieomtale. Å være strategisk med hensyn til omdømmebygging beskrives altså som nødvendig for å holde på elevene som sokner til skolen. Sammenlignet med de andre skolene i denne studien, er Selje og Hegg blant de som i størst grad tematiserer hvordan de jobber strategisk med å gjøre skolene attraktive.

Ruds posisjon som noe «skjermet» synes også å ha betydning for i hvilken grad skolen opplever effekten av sitt omdømme. Skolen har, ifølge rektor, lenge blitt regnet som en skole med store utfordringer. Tross sitt dårlige rykte, tematiserer ikke rektor dette som avgjørende for elevtilstrømning eller elevflukt. Rektor beskriver heller ikke at han jobber med å styrke skolens omdømme. På grunn av sin noe skjermede situasjon, kan det synes som om skolens omdømme ikke i like stor grad som hos de andre skolene blir avgjørende for rekruttering av elever.

7.5.2 Materiell og ekstern kontekst

De semi-privilegerte skolene beskriver ingen materielle eller eksterne forhold som ikke allerede er beskrevet av de andre skolegruppene. Karakteristisk for disse skolene er at de i hovedsak beskriver mange av de samme trekkene og sammenhengene som rektorene i de marginaliserte skolene. Med hensyn til materiell kontekst beskrives uforutsigbare elevtall å påvirke muligheten for å planlegge og gjøre investeringer for framtiden, særlig med hensyn til ansettelser av lærere og dermed muligheten for å bygge fagmiljø. Skolene blir derfor ekstra sårbare for endringer i elevantallet. Ut over dette beskriver skolene det samme som de marginaliserte skolene: At elevflukt fører til redusert budsjettildeling, og at en høy konsentrasjon av «krevende elever» er kostbart og særlig krevende for skoler som allerede opplever ustabile budsjett.

Hva angår ekstern kontekst, knyttet til press og forventninger fra eksterne aktører, beskrives i all hovedsak de samme resultatforventningene og den samme type oppfølging som hos de

andre skolene. Resultatforventningene beskrives også her som knyttet til at de skal være høye, at de skal være stabile og at de skal gjelde alle. Med hensyn til oppfølging beskriver rektorene at den hovedsakelige handler om samtaler om resultatoppnåelse basert på tall og prøveresultater, og at skoler med svake resultater blir ekstra tett fulgt opp.

7.5.3 Oppsummering

De skolene som her presenteres som Semi-privilegerte, har flere likhetstrekk med både de marginaliserte og de privilegerte skolene. Når de likevel her framstilles som en egne skolegruppe, er det på bakgrunn av rektorenes beskrivelser av hvordan situerte kontekstuelle forhold som elevsammensetning og geografisk beliggenhet gjør at de erfarer sin posisjon på det «lokale skolemarkedet» og sine erfaringer med fritt skolevalg, som noe annerledes enn hva de øvrige skolene beskriver. Dette er skoler som beskriver at de står i en mellomposisjon i den forstand at de opplever at de representerer både et «attraktivt» og et «mindre attraktivt» alternativ i forhold til nærliggende skoler, og en skole som beskrives som skjermet for de konsekvensene av fritt skolevalg som de øvrige skolene beskriver. Karakteristisk for disse skolene er at de ikke framstår som skoler som enten «vinner» eller «tapere» i et system der en må kjempe om elevene, men som to ytterpunkter knyttet til i hvilken grad de må kjempe om elevene. Det å stå i en mellomposisjon beskrives som særlig krevende fordi skolen stadig må kjempe om å beholde og tiltrekke seg elever for ikke å tippe mot de marginaliserte skolene, mens det å være skjermet betyr at man slipper å kjempe om elevene. Når det gjelder både den materielle og den eksterne konteksten, beskriver rektorene i disse skolene mange av de samme forholdene som de to øvrige skolegruppene tematiserer. Her også pekes det på at oppfølging skolene får i forbindelse med utfordringer de står overfor, hovedsakelig er knyttet til resultatoppfølging, hvordan gjøre resultatene bedre og hvordan få på plass en praksis som med stor sannsynlighet bidrar til dette.

7.6 Oppsummering av analyse av hvordan markedsretting materialiseres

Å si noe generelt om hvordan markedsretting realiseres i praksis er vanskelig da effektene av politiske virkemidler er betinget av lokale settinger, personlige oversettinger og det mangfoldet som preger disse. Å gå inn i denne problematikken krever dermed, som Gewirtz et. al (1995) understreker, at man tar lokale faktorer på alvor og at man retter

oppmerksomheten mot forhold som er av betydning for hvilke uttrykk denne styringskonteksten får i praksis:

The diversity of local settings and the particularity of their politics, social geographies and histories make it difficult to generalize about market forces in education. Any meaningful conceptualization of the market in schooling must incorporate aspects of these local factors (Gewirtz et al., 1995, s. 57).

Med utgangspunkt i Ball et al. (2012) teoretisering av hvordan realisering av politikk på skolenivå er betinget av kontekstuelle faktorer, har jeg analysert rektorenes erfaringer med karakteristiske trekk ved intern markedsretting i forhold til tre ulike kontekstuelle dimensjoner: Situert kontekst, materiell kontekst og ekstern kontekst. Hensikten med å rette fokus mot disse ulike kontekstdimensjonene har vært todelt. For det første har det vært å belyse hvordan politikk i praksis både påvirkes av og blir til i relasjon til både lokale og sentrale, utdanningsrelaterte og ikke utdanningsrelaterte forhold. For det andre har det vært å belyse og beskrive hvordan denne styringskonteksten får noen konkrete og lokale uttrykk. I analysen av hvordan markedsstyring materialiseres i ulike skolekontekster, er det særlig tre forhold som framstår som gjennomgående.

Det første er knyttet til og bekrefter det som er utgangspunktet for studien, nettopp at markedsrettet politikk får ulike uttrykk i ulike kontekster, i den forstand at politiske virkemidler som fritt skolevalg, stykkprisfinansiering, offentliggjøring av resultater og balansert målstyring får forskjellige uttrykk avhengig av den lokale sammenhengen den utspiller seg i. Beskrivelsene av både hvordan fritt skolevalg påvirker elevsammensetningen og elevgrunnet, eller hvordan finansieringsmodellen påvirker budsjettsituasjonen, varierer dermed avhengig av hvem som beskriver hva. I analysen av materialet er det tydelige mønstre som viser at disse politiske virkemidlene i noen sammenhenger kan gi skoler fordeler, men også at de i andre sammenhenger kan gi skolene ulemper. Karakteristisk for beskrivelsen av disse mønstrene er hvordan de ulike politiske virkemidlene knyttet til valgfrihet, offentlig publisering av resultater, finansiering og resultatstyring virker gjensidig forsterkende på hverandre. I denne sammenheng kan det, tross for at det er variasjon i hvordan de ulike skolene opplever effektene av de ulike virkemidlene og at mønstrene beskrevet her ikke gjelder for alle i like stor grad, synes som skoler som i utgangspunktet står i en utfordrende situasjon svekkes, mens skoler som er situert i ressurssterke områder synes å styrkes.

Modellen nedenfor sammenfatter karakteristiske beskrivelser av politiske virkemidler i ulike skolekontekster.

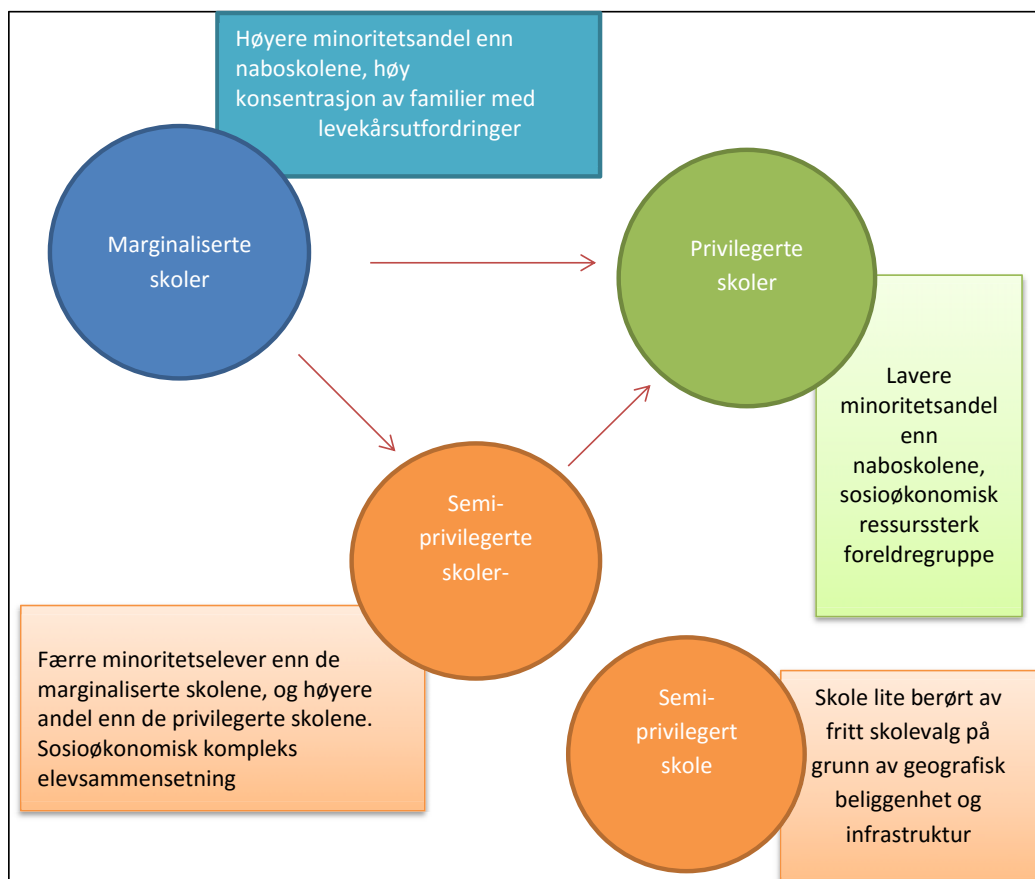
	<i>Privilegerte skoler</i>	<i>Semi – privilegerte skoler</i>	<i>Marginaliserte skoler</i>
<i>Elev-sammensetning</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomisk ressurssterk foreldregruppe - Færre minoritets elever enn naboskolene - Minoritets elevene er hovedsakelig norskfødte med innvandrerforeldre - Færre elever med vedtak om særskilt språkopplæring enn naboskolene 	<ul style="list-style-type: none"> - Sosioøkonomisk kompleks elevsammensetningen. - Færre/flere minoritets elever enn naboskolene - Både nyankomne innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn 	<ul style="list-style-type: none"> - Høy konsentrasjon av elever fra økonomisk ressursvake hjem - Flere minoritets elever enn naboskolene - Både nyankomne innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre - Høyere andel elever med vedtak om særskilt språkopplæring enn naboskolene
<i>Karakteristiske beskrivelser av politiske virkemidler</i>			
Fritt skolevalg	<ul style="list-style-type: none"> - Elevtilstrømning: - Fra naboskoler - Fra skoler med høyere minoritetsandel - Av både norske og innvandrere - Flere elever enn de har kapasitet til 	<ul style="list-style-type: none"> - To ytterpunkter: - Elevtilstrømning og elevflukt - Opplever ikke elevtilstrømning eller elevflukt 	<ul style="list-style-type: none"> - Elevflukt: - Mister elever til naboskoler med lavere minoritetsandel - «Ressurssterke» foreldre (både norske og innvandrere) søker elevene bort - Færre elever enn de har kapasitet til
Offentliggjøring av resultater	<ul style="list-style-type: none"> - God medieomtale bidrar til godt omdømme 	<ul style="list-style-type: none"> - To ytterpunkter: - Skolene sårbare for dårlig omdømme. - Ikke sårbare for dårlig omdømme 	<ul style="list-style-type: none"> - Dårlig medieomtale bidrar til dårlig omdømme. Skoler blir rangert som «dårlige» skoler.
Ressursfordelingsmodell	<ul style="list-style-type: none"> - Rekruttering av elever gir økt tilskudd - Redusert tildeling pga. få elever som omfattes av sosiodemografiske kriterier og vedtak om særskilt språkopplæring - Redusert ressursbruk pga. det samme - Stabile elevgrupper gir forutsigbare budsjett 	<ul style="list-style-type: none"> - To ytterpunkter: - Rekruttering og elevflukt gir uforutsigbare budsjett - Stabile elevgrupper gir forutsigbare budsjett 	<ul style="list-style-type: none"> - Elevflukt gir redusert tilskudd - Økt ressurstildeling pga. flere elever som omfattes av sosiodemografiske kriterier og vedtak om særskilt språkopplæring - Økt ressursbruk pga. det samme - Beskriver stramme og uforutsigbare budsjett
Resultat- og ansvarsstyring (Balansert målstyring)	<ul style="list-style-type: none"> - Høye resultatforventninger fra UDE. - Sammenfall mellom eksterne og lokale forventninger - Beskriver et betinget handlingsrom, men lite direkte involvering fra UDE 	<ul style="list-style-type: none"> - Høye resultatforventninger fra UDE. - Beskriver et betinget handlingsrom, og noe direkte involvering fra UDE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Høye resultatforventninger fra UDE. - Avstand mellom eksterne og lokale forventninger - Beskriver betinget og innsnevret handlingsrom. - Beskriver omfattende direkte involvering fra UDE gjennom møter, telefoner, krav om tiltak, deltakelse i skoleutviklingsprosjekt

Tabell 7.2: Oversikt over hva som karakteriserer de ulike skoletypene i lys av politiske virkemidler

Det andre er at det er noen lokale faktorer som synes utslagsgivende for hvordan skolene erfarer disse markedskreftene. Blant de forholdene som tematiseres, er skolens geografiske beliggenhet i byen, boligstrukturen i nærområdet til skolen og elevsammensetningen. Geografisk beliggenhet og boligstruktur framheves særlig i forbindelse med beskrivelse av elevenes sosiale bakgrunn og stabiliteten i elevgruppen. Skolens etniske og sosiale elevsammensetning er, ifølge rektorene, av særlig betydning for hvordan skolene opplever fritt skolevalg, om de opplever elevtilstrømning eller elevflukt. I denne sammenheng pekes det på at skoler med høy minoritetsandel blir valgt bort, mens skoler med en mer sammensatt elevgruppe der en lavere andel av elevene har etnisk minoritetsbakgrunn, blir foretrukket. Elevenes sosiale bakgrunn og hvorvidt de kommer fra ressurssterke eller mindre ressurssterke hjem, beskrives også som betydningsfullt for om skolene rekrutterer eller mister elever. Ifølge rektorene er elevenes bakgrunn av betydning for deres skolefaglige prestasjoner. I flere av de marginaliserte skolene peker rektorene på at det at resultater offentliggjøres som «objektiv» informasjon, som kan brukes som sammenligningsgrunnlag mellom skoler, slår uheldig ut for skoler som presterer lavt. Dette særlig med hensyn til skolens evne til å rekruttere elever.

Det tredje er knyttet til at i hvilken grad disse lokale trekkene synes utslagsgivende er betinget av det Gewirtz et al. (1995) refererer til som den *lokale markedskonteksten*. Altså hvordan skoler innenfor samme området ser ut og står i posisjon til hverandre. Til tross for at det er tydelige mønstre som viser sammenheng mellom elevsammensetning og hvilke skoler som mister versus rekrutterer elever, er det også tydelig at hva som regnes som en «gunstig» eller «ikke gunstig» elevsammensetning er relativt, avhengig av sammensetningen på de nærliggende skolene. Skoler som framstår som attraktive i et område, kan framstå som mindre attraktive i andre områder. Det som synes utslagsgivende for om skolene betraktes som attraktive eller ikke-attraktive innenfor det lokale skolemarkedet, er hvorvidt elevsammensetningen er «hvitere» eller «brunere» enn naboskolene, og hvorvidt elevene kommer fra ressurssterke versus ressursvake hjem. Et gjennomgående tema i intervjuene med rektorene er hvordan fritt skolevalg har bidratt til en polarisering mellom nærliggende skoler. Denne polariseringen beskrives langs etniske og sosiale skillelinjer. Altså at skoler som geografisk ligger nært hverandre tiltrekker seg ulike deler av befolkningen, og dermed får veldig forskjellige etnisk og sosiale elevsammensetninger.

Figuren nedenfor illustrer sammenhengen mellom de forholdene som rektorene beskriver som betydningsfulle på det lokale skolemarkedet, med mønstre som viser hvordan de erfarer fritt skolevalg.



Illustrasjon 7.3: Erfaringer med fritt skolevalg, og faktorer som i denne sammenheng beskrives som betydningsfulle.

7.7 Diskusjon av materialitet i lys av Fraser

Som vist i forrige kapittel, legitimeres flere av de politiske virkemidlene som fritt skolevalg, offentliggjøring av resultater, stykkprisfinansiering og balansert målstyring ut fra hensyn som viser til den politiske dimensjonen i Frasers (2009) rettferdighetsteoretiske rammeverk. Det er den dimensjonen Fraser refererer til som representasjon, og som er sentrert rundt spørsmål om

politisk inkludering og demokratisk deltagelse. Analysene av hvordan kombinasjonen av politiske virkemidler, som samlet studeres som uttrykk for markedsretting, materialiseres i praksis, viser at disse hensynene til en viss grad blir ivaretatt innenfor denne styringskonteksten, da særlig for foreldrene. Foreldre velger skole på bakgrunn av tilgjengelig informasjon om skolespesifikke faktorer, foreldre som bor i områder med lave levevilkår søker seg ut av sine inntaksområder og inn i skoler med mer sammensatte elevgrupper og foreldre gis mulighet til å velge de skolene de mener er best for sine barn. Foreldrene er også sikret representasjon gjennom lokale driftsstyrer, gjennom brukerråd og gjennom foreldrearbeidsutvalget (FAU). Foreldres mulighet til innsyn, sammen med valgfriheten, kan også synes å ha ført til en endret maktbalanse, der foreldrenes stemme er styrket. Når foreldre kan velge skole, betyr dette at de også kan velge bort. Foreldrene sitter således med gode forhandlingskort i dialog med skolen om dens virksomhet. I dette maktforholdet er skolene (i særlig grad de skolene som er i en sårbar situasjon) avhengig av en dialog der foreldrenes perspektiver på skolens virksomhet blir imøtekommet og tatt på alvor. Systemet har således bidratt til å realisere noe av det som er intensjonen ved denne form for politisk initiativ, nemlig å stimulere til økt brukervennlighet, forstått som å imøtekomme foreldres ønsker, og økt press på skolene med hensyn til å drive en skole som gjør dem attraktive fra et brukerperspektiv (Oslo kommune, 2000, 2003a, 2014, Chubb, 2003).

Om en med utgangspunkt i Frasers (2003) tredimensjonale rettferdighetsperspektiv belyser denne styringskonteksten ut i fra et omfordelings- og anerkjennelsesperspektiv, antyder imidlertid analysene at hensynet til politisk inkludering får noen konsekvenser som synes å svekke visse skolars og elevgruppers objektive og intersubjektive betingelser.

Ifølge Fraser (2003) kan økonomiske ordninger som systematisk fratrukket visse grupper muligheten til å delta i samfunnet på like vilkår med andre, forstås som urettferdig ut i fra objektive betingelser. Fritt skolevalg sammen med stykkprisfinansiering innebærer at foreldre står fritt til å velge skole, samtidig som pengene følger med eleven. Konkret betyr dette at attraktive skoler med stor elevtilstrømning får økt tildeling, mens skoler med elevflukt får redusert tildeling. Når elevtilstrømningen og elevflukten følger etniske og sosiale skillelinjer som denne studien viser, kan dette, slik analysene indikerer, føre til en ressursfordeling som systematisk kommer visse skoler og elevgrupper til gode, og andre ikke. Når dette påvirker skolenes forutsetninger for pedagogisk planlegging, bemanning og organisering, får det konsekvenser som både påvirker skolens mulighet til å delta som likeverdige aktører på

skolemarkedet, samtidig som det får direkte konsekvenser for undervisningstilbudet til elever med ulik etnisk og sosioøkonomisk bakgrunn.⁴⁸ Karakteristisk for denne «økonomiske skjevfordelingen» er at den ikke kan tilskrives ressursfordelingsmodellen alene, men at det kan synes som det er denne i kombinasjon med fritt skolevalg som skaper disse strukturene.

Fra et kulturelt perspektiv kan hensynet til politisk inkludering også synes å komme i konflikt med det Fraser (2003) refererer til som intersubjektive betingelser for deltakelse, og som omhandler institusjonaliserte kulturelle verdimønstre som sikrer at sosiale aktører opplever gjensidig anerkjennelse og statuslikhet. Hensynet til politisk inkludering og medbestemmelse, iverksatt gjennom virkemidler som fritt skolevalg, bygger på et premiss om at foreldre må få innsikt i og tilstrekkelig informasjon om skoler, slik at de kan orientere seg etter beste evne (Chubb, 2003). Når åpenhet og informasjonen om relevante faktorer kommer til uttrykk gjennom offentlige nettsider som viser elevresultater sammen med karakteristiske trekk ved elevgruppen, som andel minoritetsspråklige elever og elever med vedtak om spesialundervisning, kan dette på den ene siden forstås som «objektiv informasjon» om skolene som skal bidra til å gi foreldre innsyn i forhold ved skolen som er av betydning for å gjøre «rasjonelle» og informerte valg. Det kan imidlertid også forstås som en konstruert politisk innramming, der vurderingene av hva som er «relevante» forhold, er forankret i bestemte forståelser av hva som er en «god skole». Når elevkarakteristika og testresultater defineres som relevant informasjon for å gjøre gode valg, kan dette innenfor den konteksten jeg studerer, synes å bidra til å skape et verdihierarki mellom skoler og elever, der graden av elever med visse særtrekk eller testresultater blir retningsgivende for hvilke skoler og hvilke elever som er hensiktsmessig å velge og ikke. Med utgangspunkt i Frasers perspektiv på hvorvidt dette er en politikk som får konsekvenser som påvirker vilkårene for deltagelse, er det tydelig at det, på både skole- og individnivå, åpner opp for en verdivurdering og en hierarkisering av skoler og elevgrupper som «attraktive» og «mindre attraktive». Både verdisettingen av skolene som attraktive og mindre attraktive ut i fra etnisk elevsammensetning og elevresultater samt vurderingene av elevene som kostbare og verdifulle for skolene, kan argumenteres for som en form for kulturell urettferdighet som kan påvirke ulike gruppers vilkår i utdanningssammenheng. I så måte kan tiltak legitimert ut fra

⁴⁸ Til tross for at skolene får kompensatoriske midler som skal bøte på skolestørrelse og særlig ressurskrevende elever, kan det synes som denne omfordelingen ikke i tilstrekkelig grad hverken bidrar til å utjevne forskjellene mellom skoler, eller mer sentralt, endrer strukturene som i første omgang leder til at elevene har så forskjellige elevsammensetninger. Dette ble også påpekt i evalueringen av ressursfordelingsmodellen som ble gjennomført av Deloitte i 2013.

hensynet til politisk inkludering synes å komme i konflikt med betingelser som ut ifra et kulturelt perspektiv er nødvendig for å sikre deltakelse på like vilkår.

Oppsummert viser analysen at mens denne styringskonteksten prinsipielt sett ivaretar hensynet til politisk inkludering og demokratisk deltagelse for foreldre og elever, så har den konsekvenser som svekker enkelte skolers og elevgruppers objektive og intersubjektive betingelser for å delta på like vilkår. Med Frasers (2003) terminologi, kan det synes som ulike rettferdighets hensyn kommer i konflikt med hverandre. Hensynet til valgfrihet har åpnet opp for segregering. Valgfrihet kombinert med stykkprisfinansiering har ført til en fordeling av ressurser som følger etniske og sosiale skillelinjer. Hensynet til åpenhet og informasjon har bidratt til å bekrefte etnisitet og resultater som relevante orienteringspunkter for valg av skole, med den konsekvens at noen skoler og elever anerkjennes som mer «attraktive» enn andre. Med utgangspunkt i Frasers normative rettferdighetsstandard, kan disse konsekvensene tolkes som et uttrykk for urettferdig politikk, da de er institusjonaliserte mønstre som bidrar til å opprettholde klasseforskjeller og statushierarki.

To say that a society has a class structure is to say that it institutionalizes economic mechanisms that systematically deny some of its members the means and opportunities they need in order to participate on a par with others in social life. To say, likewise, that a society has a status hierarchy is to say that it institutionalizes patterns of cultural value that pervasively deny some members the recognition they need in order to be full, participating partners in social interaction. The existence of either a class structure or a status hierarchy constitutes an obstacle to parity of participation and then an injustice (Fraser, 2003, s. 49).

I dette kapitlet har jeg rettet oppmerksomheten mot hvordan politiske virkemidler som fritt skolevalg, stykkprisfinansiering, offentliggjøring av resultater og balansert målstyring materialiseres i lokale skolekontekster. I det neste analysekapitlet vil jeg rette oppmerksomheten mot hvordan denne styringskonteksten, med særlig vekt på balansert målstyring, påvirker rammer og rom for lokal politikkutforming.

8 Dekoding og rekoding av sosialt rettferdighetsmandat i lokale skolekontekster

I denne delen av avhandlingen presenteres analysen av hvordan rektorer i Oslo-skolen dekker og rekoder politikk i lokale skolekontekster. Mer konkret, hvordan rektorer omsetter sitt mandat knyttet til å realisere sosial rettferdig utdanning, slik det beskrives politisk. Som vist i kapittel seks, defineres sosial rettferdig utdanning i Oslo-skolen, som skolens evne til å bidra til sosial mobilitet gjennom å utjevne prestasjonsforskjeller mellom elever med ulik sosial bakgrunn. I de utdanningspolitiske dokumentene som er analysert, framheves prestasjonsgapet mellom elever med ulik sosioøkonomisk og etnisk bakgrunn som en hovedutfordring med hensyn til å realisere målsetningen om at skolen skal bidra til sosial mobilitet. Her framheves det at skolen både har et potensiale og et ansvar for å virke kompensierende. Dette ansvaret understrekes ved å vise til at når forskjeller i læringsresultater følger sosiale mønstre, så har ikke utdanningssystemet lyktes. I denne sammenheng framheves resultater fra standardiserte tester som en indikator på skolens evne til å virke kompensierende. Utdanningspolitisk kommuniseres det noe tvetydig om betydningen av skolens handlingsrom i denne sammenheng. På den ene siden framsettes selvstyre og medbestemmelse som betingelser for å tilpasse undervisningen lokalt, mens det på den andre siden framsettes klare føringer for hvordan rektorene *bør* handle. Dette kan sees i sammenheng med målstyringskonseptet balansert målstyring, som innebærer at utdanningsmyndighetene i tillegg til å sette mål for hva man ønsker å oppnå som resultater direkte for elevene, det Utdanningsetaten referer til som «brukerperspektivet», også har fokus på hvordan man ønsker å oppnå disse resultatene (Oslo kommune, 2012d, 2013l).

Et av de grunnleggende elementene i teorien om policy enactment, er at omdanning av politikk i praksis er avhengig av aktørene som jobber i skolen. Hvordan lærere og rektorer tolker (dekker) og oversetter (rekoder) sitt mandat.⁴⁹ Samtidig forstås den profesjonelle oversettelsen som en kontekstuell medieringsprosess der både den eksterne politiske konteksten samt den situerte, materielle og kulturelle konteksten skolene opererer i, spiller inn (Ball et al., 2012). Til tross for vektleggingen av aktørens rolle, og framhevelsen av meningsskaping og forhandling som en sentral del av policyprosessen, peker Ball et al. (2012) på at rommet for fortolkning kan variere fra kontekst til kontekst, fra policy til policy: « the

⁴⁹ Se punkt 3.1

degree of play or freedom for ‘interpretation’ varies from policy to policy in relation to the apparatuses of power within they are set» (Ball et al., 2012, s. 3). Når jeg studerer dekodning og rekoding innenfor en markedsrettet kontekst, er det nettopp med en interesse for hvordan forholdene beskrevet i de forrige kapitlene påvirker rektorers rom for å gjøre lokale prioriteringer, som er i fokus.

Analytisk perspektiv – demokratisk deltagelse og disiplinerende makt

Når oppmerksomheten rettes mot oversettelse av politikk i lokale kontekster, er det fra et rettferdighetsteoretisk perspektiv spørsmålet om demokratisk deltagelse som står i sentrum. Mens rettferdighetsperspektivet i de øvrige analysekapitlene har vært analysert ut i fra det Fraser (2009) refererer til som den *substansielle* dimensjonen ved det normative prinsippet om deltagelse på like vilkår, rettes oppmerksomheten i dette kapitlet mot den *prosessuelle* dimensjonen ved rettferdighetsprinsippet. Mens den substansielle dimensjonen er knyttet til spørsmål om hvorvidt sosiale ordninger sikrer betingelser som muliggjør deltagelse på like vilkår, er den prosessuelle dimensjonen knyttet til *hvordan* diskursen om hva som skal gjelde som rettferdig utformes. Dette er knyttet til det Fraser (2009, s. 26) viser til som *meta-political justice*, og til en forståelse for at prosessen med å definere hvem og hva som skal omfattes av rettferdighetsdiskursen, er betinget av hvem som inkluderes og lyttes til i prosessen med å definere den samme diskursen. Perspektivet er at udemokratiske prosesser kan forstås som en type politisk urettferdighet på metanivå, der urettferdigheten består i det å utestenge de som berøres fra å ha en stemme når diskursen utformes og rammene fastsettes.

Meta-political misrepresentation arises when states and transnational elites monopolize the activity of framesetting, denying voice to those who may be harmed in the process, and blocking creation of democratic arenas where the latter’s claims can be vetted and expressed (Fraser, 2009, s. 26).

Mens den substansielle dimensjonen ved rettferdighetsprinsippet om deltagelse på like vilkår kan brukes for å vurdere hvorvidt sosiale ordninger er rettferdige, argumenterer Fraser for at den prosessuelle dimensjonen kan fungere som en standard for å vurdere den demokratiske legitimiteten ved institusjonaliserte normer. Da med utgangspunkt i en forståelse av at disse kun er legitime «if and only if they can command the assent of all concerned in fair and open processes of deliberation, in which all can participate as peers» (Fraser, 2009, s. 29).

For å kunne belyse demokratisk deltagelse som noe som går ut over formelle institusjonaliserte ordninger for medbestemmelse og innflytelse, har jeg studert den lokale oversettelsen av politikk i lys av Foucaults (2014) disiplinerende maktperspektiv. Dette basert på en grunnleggende antagelse om at rammene for dekoding og rekoding er noe som, i tillegg til legale reguleringer, kan reguleres gjennom mer subtile former for styring, der noen fortolkninger og responser blir mer legitime enn andre. I denne sammenheng er Foucaults maktperspektiv interessant med hensyn til å belyse hvorvidt og hvordan diskurser om rettferdighet, samt materielle kontekstuelle forhold, påvirker rammer og rom for oversettelse av politikk lokalt.

Ettersom fokus her rettes mot hvordan politisk definerte rettferdighetsperspektiver oversettes lokalt, vil jeg underveis referere til og kommenterer noen av de lokale vurderingene og prioriteringene i lys hva som kommuniseres i de utdanningspolitiske dokumentene.

8.2 Analyse av dekoding

Interpretation viser til den umiddelbare og første forståelsen/tolkningen av politiske initiativ, til dekodingsprosessen der initiativet vurderes og gis mening ut i fra en historisk og samtidig sammenheng (Ball et al., 2012). Når jeg her har rettet oppmerksomheten mot hvordan rektorer i ulike kontekster forstår sitt mandat om å bidra til sosial mobilitet gjennom skole, slik det er definert politisk, er det knyttet til en nysgjerrighet for hvordan rektorer som jobber med svært ulike elevgrupper og som møter svært ulike utfordringer lokalt, oppfatter sentrale føringer. Dette er både knyttet til en forståelse av at rektorenes fortolkning av politiske mandat må forstås i relasjon til den situerte konteksten de opererer i, men det er også relatert til en forståelse av at rektorer ikke representerer en enhetlig gruppe med felles holdninger, (Ball et al., 2012). Når jeg har analysert hvordan rektorer forstår sitt mandat, er ikke dette knyttet til om de oppfatter mandatet, i den forstand om mandatet er tydelig eller utydelig kommunisert fra utdanningsmyndighetene, men *hvilke* perspektiv og holdninger de har til de politiske føringene de er forventet å realisere. Et sentralt moment i denne delen av analysen har dermed vært å studere heterogeniteten i materialet. Da relatert til hvordan rektorene som gruppe kan ha ulike perspektiver på og holdninger knyttet til sitt mandat om å jobbe for sosial mobilitet, slik det er definert politisk.

I analysen av dekodning er det særlig tre tema som er gjennomgående og som rektorene viser til som sentrale forventninger når det kommer til å jobbe med sosial utjevning. Det er:

- Forventningene om å møte alle elever med høye forventninger
- Forventninger om at skolen skal kunne virke kompenserende
- Forventninger om resultater som en indikator på skolens evne til å virke kompenserende

Samtlige av disse er nært relatert til hverandre, men ettersom de utpeker seg som gjennomgående tema i intervjuene, vil jeg presentere dem hver for seg. I presentasjon viser jeg også til hvordan rektorenes perspektiv, samt heterogeniteten i materialet synes å være betinget av ulike forhold.

8.2.1 Høye forventninger

Å møte elevene med de samme høye forventningene, beskrives i Byrådssak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole* som sentralt med hensyn til å bidra til sosial mobilitet gjennom skole. I denne sammenheng pekes det på at lærere systematisk kan ha lavere forventninger til enkelte elevgrupper, og at dette kan bidra til et lavt ambisjonsnivå og resultater deretter. Høye forventninger til elevene beskrives dermed som en sentral forutsetning for utvikling og gode læringsresultater. Rektorene i denne studien har ulike opplevelser av, og meninger om denne forventningen. Dette synes særlig betinget av hvilke skoler og elevgrupper rektorene jobber på og med, og hvordan de forstår premissene for det politiske formulerte mandatet.

Kontekstavhengig heterogenitet - elevgrunnlag og resultatforventninger

Noen uttrykker at de opplever det som inspirerende å jobbe for en etat med høye og tydelige målsetninger, og er tydelige på at de sympatiserte med denne type tenkning. Flere av rektorene (Svartor, Snaragadd, Hegg, Rødeik, Bråthen, Alm) beskriver hvordan de har videreført etatens høye resultatforventninger til lærerne ved de respektive skolene. Med unntak av rektor ved Hegg, jobber samtlige av disse rektorene ved privilegerte skoler som kan vise til relativt høye resultater. Flere av disse framhever nødvendigheten av å være ambisiøse på elevenes vegne, og å jobbe med resultatforventningene som en måte å stimulere til økt innsats i skolene for å lukke gapet mellom majoritet og minoritetslever. Rektor ved Hegg er

blant de som uttrykker at hun synes det er inspirerende å jobbe for en arbeidsgiver med høye ambisjoner:

Jeg synes Oslo-skolen er et topp sted å jobbe, jeg synes det er bra at vi har en ambisiøs utdanningsdirektør, og at det er forventninger (Rektor ved Hegg skole).

Hun peker også på at det å møte elevene med samme høye ambisjoner, kan være med å bidra til at man ikke får underrytere i skolen:

Det er ingen grunn til at våre elever skal skåre dårlig, det er ingen grunn til det. Det er utrolig mange flinke barn her, men det må bli satt i en riktig sammenheng og vi må gi dem anledning til å vise hva de kan slik at de utvikler seg. Ingen grunn til fordi om du er brun eller svart eller har skjeve øyne at ikke du skal prestere godt på skolen, selv om vi vet at hjemmebakgrunn har så og så mye å si og alle disse tingene, så må vi i hvert fall vite at vi gjør det optimale på skolen så de, som sagt, ikke sitter og er underrytere ut fra sine forutsetninger (Rektor ved Hegg skole).

Også rektor ved Alm er tydelig på at forventningene om å møte elevene med de samme høye ambisjonene, er noe hun opplever som en helt riktig tilnærming, uansett hvilke elevgrupper man jobber med. I denne sammenheng uttrykker hun: «Altså, man har ambisjoner på egne elevers vegne, det er liksom alle enige om».

Andre rektorer uttrykker en mer ambivalent holdning, der de forteller at de ser det som positivt med høye målsetninger, men også at etaten i sin iver etter å nå disse, presser målsetningene til et nivå som overskrider det rektorene opplever som realistisk for sin elevgruppe.⁵⁰ Dette kommer særlig til uttrykk i intervjuene med rektor ved Rogn, Kvede og Fossen, samtlige ved marginaliserte skoler. Flere av disse rektorene beskriver at de har elevgrupper som lever under forhold som gjør det vanskelig å møte dem med de samme resultatforventningene som skoler med en annen elevsammensetning. Ikke bare fordi de har en høy andel minoritetsspråklige elever, men også fordi de har elevgrupper med sammensatte utfordringer:

⁵⁰ At rektorer i Oslo-skolen må forholde seg til urealistiske målsetninger har tidligere vært tematisert i forbindelse med bruk av rektorkontrakter. Våren 2013 satte avisen VG søkelyset på hvordan rektorer i Oslo blir målt og gitt karakterer av sin arbeidsgiver ut i fra elevenes prestasjoner. I forbindelse med denne saken framkom det at det er en klar sammenheng mellom elevenes prøveresultater og rektorenes totale karakterer, og at rektorer på skoler på østkanten systematisk skåret lavere enn sine kollegaer på vestkanten. I VGs gjennomgang av rektorkontraktene, kom de over flere eksempler på at rektorene er blitt målt i forhold til uforholdsmessig høye resultatforventninger og ikke i forhold til elevenes reelle framgang (Sarwar, 2013c).

Det handler ikke om at man har mange minoritetsspråklige, men det er noe med den type elevgruppe vi har, hvilken bakgrunn de har og hvor lang fartstid de har i landet. Det er ikke det at vi ikke skal ha utvikling, det skal vi og vi kan alltid strekke oss, så det er ikke det, men [målene] er satt litt høyt. Absolutt (Rektor ved Rogn skole).

Når rektor ved Rogn viser til at målene er satt høyt, viser dette til hvordan målsetningene som settes for den enkelte skole må forholde seg til politiske definerte målsetninger. I flere av skolene beskriver rektorene at de ikke får lov av sine overordnede i etaten til å sette mål for egen skole som ligger under Oslo-snittet. I denne sammenheng beskrives områdedirektørene å være tett på skolene, på den måten at de «utfordrer» rektorene til å formulere høye målsetningene for egne elever.

Flere av rektorene som uttrykker en ambivalens, understreker at de støtter og sympatiserer med tankegangen om å møte elevene med ambisjoner, og at de også jobber for å gjøre dette, men at det i realiteten er grenser for hvor mye skolen kan gjøre for å utjevne forskjeller.

Rektor ved Kvede skole jobber ved en av de skolene i studien med høyest andel minoritetsspråklige elever, lokalisert i et område med lave levevilkår. Han framhever skoleeksterne forhold som betydningsfullt for hvordan skolen presterer på standardiserte tester. Til tross for at han ser verdien av å være ambisiøs på elevenes vegne, beskriver han hvordan mange av elevene ved hans skole har så store utfordringer når de kommer til skolen, at uansett hvor mye arbeid de legger ned, så er det vanskelig for skolen å kompensere for dette:

Også bare understreker jeg det jeg sikkert har sagt fire ganger nå: Det betyr ikke at vi ikke har ambisjoner på elevenes vegne. Altså, vi ønsker å få fram potensialet til elevene så godt som mulig og vi vil strekke de så langt som det går, men noen elever har så mye i bagasjen og starter med et så stort handicap, at de ikke vil greie å ta igjen dette i løpet av de sju åtte-årene de går her. Og de vil være på laveste nivå på nasjonale prøver da, og det vet vi, og det greier vi ikke få gjort noe med (Rektor ved Kvede skole).

Denne rektoren understreker, i likhet med mange av de andre rektorene i det som her blir betegnet som marginaliserte skoler, betydningen av sosiale forhold utenfor skolens kontroll som betydningsfullt for elevenes skoleprestasjoner.

Mens rektorer i de privilegerte skolene er de som i minst grad problematiserer forventningene om å få alle elevene til å nå de samme standardene, er det altså tydelige mønstre som viser at rektorene i de marginaliserte skolene er de som i størst grad uttrykker skepsis overfor denne målsetningen, da de opplever det som urealistisk.

Holdningsmessig heterogenitet- aksept for premisser

I tillegg til at det er mønstre som viser en heterogenitet i materialet med hensyn til situerte forhold og hvilke elevgrupper rektorene arbeider med, er det også en heterogenitet som går på tvers av situert kontekst. Dette handler i større grad om rektorenes holdninger og etiske betraktninger knyttet til premisset som ligger til grunn for å møte eleven med de samme høye forventningene. Som vist i de politiske dokumentene, beskrives lærernes forventninger som en sentral betingelse for elevenes læringsresultater, noe som igjen beskrives som avgjørende for deres videre muligheter innenfor utdanning og arbeidsliv (Oslo kommune, 2013m). Denne sammenhengen mellom resultatoppnåelse og videre samfunnsdeltagelse er et premiss som aksepteres av noen, men som utfordres av andre. Rektorene ved Snaragadd og Rud er blant de rektorene som eksplisitt beskriver hvordan de er opptatt av å jobbe med å få elevene til å prestere bedre for at de skal klare seg videre i livet:

Kjenner du lusnivåene [nivå for leseferdigheter]? Hvis de er på lusnivå 15 når de kommer til ungdomsskolen så vet vi jo hvordan det går. Rett utfor! Så vårt oppdrag er nivå 18 i lesing på samtlige barn (Rektor på Snaragadd skole).

Mattekurven går veldig langsomt oppover. Det året jeg kom hit var den på 2,6, så ble det 2,7, 2, 8 og nå skal den over tre samme hva, [for] om de kommer inn på videregående med selvtillit i matematikk så fullfører de videregående, fullfører du videregående så blir du en samfunnsborger og ikke en trygdemottaker (Rektor på Rud skole)

Begge disse rektorene uttrykker at de er positive til en endring i skolen, der det er større fokus på resultater enn før. Begge gir de uttrykk for at dette gir muligheter til å jobbe mer direkte med sosial utjevning, fordi det det synliggjør hva skolen må jobbe med. Også rektor ved Einer skole er tydelig på at hans oppdrag når det gjelder sosial mobilitet, er å utjevne prestasjonsforskjeller. I denne sammenheng uttrykker han: «Resultatbrosjyren er mitt mandat».

Blant rektorene er det tydelige at mens noen er positive til det de betegner som en snuoperasjon i skolen med økt fokus på resultater, så er det andre som uttrykker at de er skeptiske til en dreining i skolen der elevenes muligheter seinere i livet ensidig relateres til resultater, og skolen evne til å heve disse. Rektor ved Kvede skole er en av de rektorene, som uttrykker noen av de perspektivene som flere rektorer tar opp:

Altså, det er noe med verdier, det blir et verdispørsmål, altså selvsagt så betyr ikke det at vi ikke skal ha høye krav, høye forventninger og høye mål for elevene våre, men det der likhetstegnet mellom å være på det laveste nivå på nasjonale prøver og det å være mislykket eller det å ikke kunne greie deg videre i livet. Jeg er ikke med på den (Rektor ved Kvede skole).

Rektor ved Kvede skole understreker at selv om han jobber for at elevene skal kunne «utnytte det potensialet som de har», så er det viktig å også huske at ikke alle elevene skal ta høyere utdanning, og at de «de skal bli gode og harmoniske lykkelige mennesker som er fornøyde med livet» likevel. Et gjennomgående tema blant de som uttrykker dette, er at de viser til generell del av læreplanen som tar for seg skolens oppdrags- og sosialiseringansvar, og som viser til at skolen har et ansvar som går ut over kvalifisering for et framtidig arbeidsliv (Kunnskapsdepartementet, 2006).

Karakteristisk for denne type problematisering er at den går på tvers av skoletypene, og at den er noe som i større grad kan knyttes til rektorenes personlig holdninger. De ulike perspektivene karakteriseres altså her av spenninger mellom de som aksepterer de politisk definerte premissene, og de som stiller spørsmål ved og utfordrer disse.

8.2.2 Å kompensere for betydningen av elevenes hjemmebakgrunn

I de utdanningspolitiske dokumentene er rektorenes mandat formulert ut fra en antagelse om at skolen gjennom å virke kompensatorisk, skal kunne redusere ulikhet i læringsutbytte (Oslo kommune, 2013). Betydningen av skolens innsats, understrekes gjennom formuleringer som: «Å gi alle like muligheter er betinget av at skolen i større grad evner å kompensere for betydningen av hjemmebakgrunn» (Oslo kommune, 2013m, s. 2), og «En god skole er den viktigste innsatsen for sosial mobilitet og likeverdige muligheter for alle barn og unge» (Oslo kommune 2010, s. 5). Samtidig styrkes denne ansvars plasseringen ved formuleringer som understreker at skolen har mislyktes i sitt oppdrag, om elevens forutsetninger likevel gjør seg

gjeldende: «Når forskjeller i læringsresultater likevel følger sosiale mønstre, lykkes ikke utdanningssystemet» (Oslo kommune, 2013m, s. 2).

I likhet med forventningene om å møte elevene med høye ambisjoner, er det også variasjon i hvordan rektorene oppfatter forventningene om å virke kompensatorisk. Flere av rektorene uttrykker eksplisitt at de forstår dette som sitt overordnede mandat, men at de synes det er en stor oppgave.

Jeg mener skolens viktigste oppgave er å overkompensere for de manglende språklige ferdighetene elevene har i norsk. Vi har jo som oppdrag å kompensere for forskjellene [...] vi får inn veldig forskjellige elever, elever som knapt kan norsk når de begynner på skolen og elever som kan lese og skrive når de begynner på skolen, også skal vi tette det gapet. Og det er en formidabel oppgave (Rektor ved Einer skole)

Et gjennomgående tema er at flere av rektorene sier at de opplever en avstand mellom den politiske og byråkratiske situasjonsforståelsen og skolenivåets. Dette innebærer ulike forståelser av skolens potensiale til å utjevne forskjeller. Mens rektorene beskriver konkrete utfordringer knyttet til å kompensere for elevenes forskjellige bakgrunner, er det flere som forteller hvordan de i dialog med etaten, både områdedirektører og utdanningsadministrasjonen, blir konfrontert med en ensidig forståelse av at skolen *har* potensiale til og *kan* utjevne forskjeller. Flere av rektorene beskriver dette som en umulig oppgave, og at de opplever det som «naivt» å tro at skolen kan utradere forskjeller som har sitt utspring i strukturelle skoleeksterne forhold. Rektor ved Rødeik skole sine refleksjoner, illustrerer noen spenninger som er framtreddende i flere intervju:

Jeg synes jo at både ministeren og direktøren har et litt sånn naivt syn på dette, når de uttrykker det som at liksom skole skal utgjøre den forskjellen som gjør at man utjevner de psykososiale, sosioøkonomiske forskjellene her i verden. Vi gjør jo ikke det. Alle vet at det aller viktigste for barns skolegang er foreldrenes skolegang. Sånn at det er liksom helt naivt å tro at en skole..., altså vi kan jo bevirke til [...] Men å tro at skolen kan utjevne de forskjellene, det tror ikke jeg noe på (Rektor ved Rødeik skole).

Flere rektorer som beskriver denne avstanden, sier at de opplever at politikerne og representanter fra Utdanningsetaten har for liten forståelse for den konteksten skolene opererer i. Dette gjelder både forståelse for hvordan skoleeksterne forhold faktisk virker inn

på skolen, og det gjelder hvordan den sosiale og etniske elevsammensetningen på skolene gjør seg gjeldende og påvirker skolenes handlingsrom.

I tråd med de perspektivene som uttrykkes i de utdanningspolitiske dokumentene knyttet til at elevenes bakgrunn ikke skal gjøres gjeldende i skolen og at det er skolens ansvar å utjevne forskjeller, er det et gjennomgående tema at områdedirektørene eller andre representanter fra utdanningsmyndighetene ikke går inn i problemstillinger knyttet til hva elevsammensetningen betyr for skolens arbeid. Dette gjelder særlig hvilke pedagogiske utfordringer skolene står overfor med hensyn til å tilrettelegge undervisningen i elevgrupper som har svært ulike forutsetninger:

Men det er klart at det med storbyproblematikk, det er ikke stor nok forståelse for det, opplever jeg, hverken fra politisk ledelse eller vår etatsledelse. For det at man blir litt suverene når man sier at «vi skal ha samme ambisjoner for alle elever», det blir på en måte omkvedet ikke sant. Vi skal ikke melde noen ut av det. Og når eller hvis vi sier: «jammen...», det tåler de ikke da. Og jeg skjønner jo det på en måte, ut fra at de vil at de skal nå langt, men vi må ha en del støtte rundt det, for at vi skal få det til (Rektor ved Selje skole).

Andre sier også at de ikke opplever at utdanningsmyndighetene er klare over hvordan fritt skolevalg og uforutsigbare budsjett påvirker skolenes rammebetingelser:

Jeg tror ganske få av våre politikere, ikke minst bydelspolitikere og Oslo-politikere, er innforstått med hvor store forskjeller det er i ferd med å bli mellom Oslo-skolene. Fra eliteskoler til slumskoler som vi er definert som av noen, ikke av oss sjøl, men av andre. (Rektor ved Fossen skole)

Ifølge flere rektorer bidrar denne avstanden i situasjonsforståelse til at skoler forventes å håndtere sosiale forskjeller, uten at skolemyndighetene anerkjenner hva dette reelt betyr.

Begrenset dialog om lokale utfordringer

I tillegg til at forventningen om at skolen skal utjevne sosiale forskjeller gjennom å virke kompensatorisk beskrives som «naiv» og «utopisk», beskrives den også av rektorene som produktiv på den måten at den skaper rammer for dialogen mellom rektorene og utdanningsmyndighetene om utfordringer i skolen. Dette kommer særlig til uttrykk i hva som

er legitim å uttrykke når rektorene skal forklare sine resultater. Et gjennomgående tema i intervjuene er hvordan denne avstanden, eller ulike situasjonsforståelser gjør seg gjeldende når skolene ikke lever opp til prestasjonsforventningene.

Flere rektorer beskriver at det i sammenhenger hvor de skal forklare resultatene, ikke er rom for å se disse i relasjon til den elevgruppen man faktisk har. Noen av rektorene beskriver at selv om de selv mener å kunne forstå resultatene ut ifra elevsammensetningen på skolen, så aksepteres ikke denne type forklaringer i møte med etaten. Her beskriver flere rektorer hvordan det å forklare resultatene ut ifra elevgruppen, blir forstått som å legge skylden over på elevene, noe som strider imot det som er blitt definert som skolens ansvar. Spørsmål knyttet til elevenes etniske, sosiale eller språklige bakgrunn, beskrives av flere rektorer som en ugyldig eller illegitim «grunn» for svak resultatoppnåelse. Til tross for at noen rektorer peker på en viss aksept fra sine overordnede for at skoler har ulike forutsetninger, kan det synes som denne diskursen påvirker betingelsene for hva som er legitimt å snakke om eller stille spørsmål ved når de som rektorer ansvarliggjøres for skolens resultater. Tidligere rektor ved en av de marginaliserte skolene peker på at dette perspektivet har vært gjennomgående i sin kontakt med representanter fra Utdanningsetaten, både når hun er blitt ansvarliggjort for resultatene, og når hun har forsøkt å ta opp utfordringer med hensyn til hvordan elever med svake norskkunnskaper faller igjennom i utdanningssammenheng:

Altså når det gjelder etterspørring av resultater og sånn, så går det på: «altså du har de elevene du har og du skal skape resultater ut fra det». «En elev er en elev» samme hva slags bakgrunn han har. Så det er veldig liten sånn forståelse for sånn, la oss si at du har dårlige resultater på din skole, så nytter det ikke si at «ja men, ja men, det er så og så mange fremmedspråklige». Da er det: «Ja, men den skolen klarer det, hvorfor klarer ikke du det?» (Tidligere rektor ved marginalisert skole).

Også rektor ved Selje skole beskriver hva det er greit å tematisere når hun skal stå til ansvar for skolens resultater. I likhet med den tidligere rektoren, forteller hun hvordan hun føler seg mistenkeliggjort når hun beskriver hvordan elevenes bakgrunner er av betydning for hvordan de presterer faglig. I likhet med flere, viser hun til at den manglende forståelsen av hvordan skoleeksterne forhold påvirker skolens forutsetninger for å nå opp til normerte målsetninger, bidrar til å skape en avstand mellom de ulike nivåene i utdanningssystemet:

Ingvil: Du sier at du har et elevgrunnlag som også forklarer en del av de resultatene dere får, og oppfatter du på en måte at dere får..., hvilken oppfølging får du i forhold til dette her fra dine overordnede?

Rektor ved Selje: Ja, nei de sier at alle, ingen elever skal meldes ut, alle elever skal ha like muligheter og vi kan ikke ha lavere ambisjoner på vegne av noen enn andre, så der føler jeg at vi snakker forbi hverandre litt, for det at jeg, de tror kanskje at jeg har lyst til å bortforklare resultatene ikke sant [...] så jeg opplever nok at der er det litt for liten forståelse. Jeg har aldri lyst til å senke ambisjonsnivået for våre elever her, men jeg har lyst til å forklare hvorfor vi ikke får det så godt til, fordi at vi har så mange utfordringer som står i kø.

Ifølge flere av rektorene skaper denne avstanden i situasjonsforståelse begrensinger for dialogen mellom ulike nivå, noe som igjen begrenser mulighetene for å ta opp problemstillinger rektorene møter i skolen. Dette påvirker, ifølge flere rektorer, kunnskapsutvekslingen mellom de som står nærmeste elevene og utdanningsmyndighetene.

8.2.3 Resultater som indikator på skolens evne til å virke kompensierende

Forståelsen av resultater som en indikator på skolens evne til å virke kompensierende, er basert på premisset om at alle elever har like muligheter for måloppnåelse og at skolen kan virke kompensierende gjennom å sørge for å redusere betydningen av bakgrunn (Oslo kommune, 2013m). I intervjuene er det flere som beskriver det økte fokuset på resultater som en «snuoperasjon» i skolen, og flere snakker om denne snuoperasjonen ved å vise til tiden før og etter denne. Noen av rektorene uttrykker at de opplever det som positivt med resultater som en indikator på skolens evne til å virke kompensierende. Dette fordi det gjør det gjør deres mandat mer konkret og lettere å vise til. Flere gir i denne sammenheng uttrykk for at de opplever at de er litt flau over hvordan de før «drev skole», når de hadde mindre fokus på elevenes læringsutbytte, og bare, som en rektor uttrykker det, «hadde en tro på at det ville gå bra med elevene».

Et gjennomgående moment er beskrivelsen av hvordan framgang, i betydningen positiv prestasjonsutvikling, måles opp mot gitte standarder og ikke som reell framgang for den enkelte elev eller for den enkelte skole. Her viser flere rektorer til at Oslo-snittet utgjør en norm de må forholde seg til. Flere rektorer beskriver hvordan denne måten å tenke framgang på, gjør at de av sine respektive områdedirektører er blitt utfordret til å tenke nytt om faglig utvikling. Mens de tidligere har sett på den enkelte og individuell utvikling som et mål på

framgang, blir de nå i større grad utfordret på og ansvarliggjort i forhold til i hvor stor grad de makter å få alle elever, uavhengig av bakgrunn og utgangspunkt, til å nå det samme nivået for måloppnåelse.

Samtidig som flere uttrykker at de er positive til denne «snuoperasjonen», er det flere rektorer som stiller spørsmål ved legitimiteten til denne type styringsinformasjon. Da særlig i forhold til at myndighetene ikke er åpne for å lytte til erfaringer som rektorene mener er viktig for resultatoppnåelse, men som utfordrer diskursen om at alle elever kan nå de samme målsetningene og at skolen alene kan utjevne forskjeller. Flere uttrykker dermed at de stiller spørsmålsteget ved hva tallene egentlig viser. Dette gjelder rektorer på tvers av skolegruppene.

Et av de momentene som trekkes fram i denne sammenheng, er at prøvene som skal vise læringsutbytte er utformet på en slik måte at de bidrar til at visse elevgrupper faller igjennom. Her peker rektorene på at minoritetsspråklige elever systematisk skårer lavere enn majoritetsspråklige elever, og at prøvene har kulturelle referanser som gjør at de minoritetsspråklige elevene skårer dårligere.

Rektor ved Rud: [...] det er veldig ofte norske problemstillinger, norske måter å tenke på i nasjonale prøver

Ingvil: I spørsmålsstillingene, tenker du?

Rektor ved Rud: Ja, og i teksten og ikke sant. Altså, du vet ikke så mye om skispor og sånn hvis du aldri har gått på ski. Det er en del sånne ting. [...] Altså, hvordan skal man huske forskjellen på ei gran og ei bjørk, hvis du ikke har fått høre det fra du var liten. Det er ikke så lett å se i ei bok, ikke sant. Da blir det en helt annen måte å lære på. Så det er en del der, som gjør at vi skårer dårligere, enn normalt ville være da.

Et annet moment som framheves, er at selve standarden er utformet på en slik måte at visse skoler nødvendigvis vil bli avvikende. Rektor ved Kvede skole er en av dem som peker på dette når han problematiserer bruken av resultater som styringsinformasjon. Kvede skole er en av de skolene i studien med høyest andel minoritetsspråklige elever, og mange av elevene kommer fra hjem med levekårsutfordringer. Ifølge rektor har skolen på grunn av dette lavere resultatoppnåelse enn Oslo-snittet, noe som dermed viser seg på målinger. Ifølge ham er dermed målsetningen om å nå politisk definerte standarder som Oslo-snittet urealistisk. Når utdanningsmyndighetene ikke anerkjenner dette, stiller rektor spørsmål ved hva målingene egentlig viser.

Jeg har undervist i matematikk selv og vet jo da at hvis du har et gjennomsnitt, så er det noen som er over og noen som er under. Alle kan ikke være over et gjennomsnitt, det er matematisk umulig. Så jeg har liksom prøvde å argumentere for det da, så hvis vi skal ligge på gjennomsnittet, hvem kommer da til å ligge under gjennomsnittet? [...] (Rektor ved Kvede skole).

Rektor ved Kvede sier at istedenfor å anerkjenne at denne skolen har elever som stiller med helt andre forutsetninger enn andre skoler, så bidrar testene til å produsere kunnskap om at dette er «en skole i krise». Konstruksjonen av denne kriseforståelsen er, ifølge rektor, ikke et resultat av intern situasjonsoppfattelse, men et resultat av hvordan resultatene fra testene blir brukt av Utdanningsetaten.

At Utdanningsetaten ved å bruke informasjon om det som kan måles, uten å åpne opp for dialog om hva som ligger bak resultater, kan bidra med situasjonsbeskrivelser som ikke nødvendigvis sammenfaller med det rektorene selv opplever er riktig, beskrives også av rektor ved Fossen skole:

Jeg synes det er viktig og riktig å kartlegge elevenes ferdigheter, [...] men det er jo bare et utdrag av noe kunnskap som testes og man får jo ingen forståelse for hva som ligger bak testresultat. Ok, kanskje vi har fått svake resultater på nasjonale prøver, men hvem vet hva som ligger bak. Det kan være en klasse som har underprestert, gjort det kjempedårlig i forhold til forutsetningene, men kan også være en klasse som har overprestert, og som har jobbet så fokusert og godt og nådd et mye høyere nivå enn det de var før sommeren. Det sier det jo ingenting om. Også kan man da si at Fossen er en dårlig skole, ut fra resultatskåren på det trinnet. «Dårlig lærer, dårlig rektor», men kanskje er det gjort en fabelaktig innsats med utgangspunktet. Med null økonomi, ingenting (Rektor ved Fossen skole).

Begge disse rektorene understreker at bruk av denne type styringsinformasjon, uten å se den i sammenheng med kontekstuelle forhold, bidrar til å produsere en rangering av skoler på feil premisser. Begge beskriver de at de tross høye ambisjoner, ikke evner å redusere betydningen av hjemmebakgrunn, og at det *er* elever i skolen som ikke har samme muligheter for å nå standardene for måloppnåelse, slik de er formulert politisk. Når dette ikke anerkjennes av utdanningsmyndighetene og skolene blir rangert ut i fra premisset om at de har samme vilkår for resultatoppnåelse, så bidrar dette til at skoler blir vurdert ut ifra premisser som de selv beskriver som feilaktige, og ikke anerkjenner.

8.2.7 Oppsummering av dekodning

Oppsummert viser analysen av dekodingsprosessen, av rektorenes forståelse av sitt mandat, at de opplever at rommet for fortolkning i stor grad er styrt av politisk definerte premisser og av tett oppfølging fra etaten. Rektorene har ulike oppfatninger om forventningene de møter med hensyn til skolens oppdrag om å bidra til sosial mobilitet, slik det defineres politisk. Dette gjelder særlig det å møte alle elever med de samme høye ambisjonene. Noen argumenterer for hvordan de støtter denne tilnærmingen, mens andre uttrykker en mer ambivalent holdning da de opplever tilnærmingen som urealistisk. Karakteristisk for de ulike rektorenes forståelse og oppfatning av politisk definerte forventninger, er at den synes å være avhengig av den situert konteksten de jobber i. Rektorenes vurderinger beskrives i forhold til elevgruppene ved hver skole. I tillegg kan dekodingsprosessen synes å være betinget av rektorenes personlige holdninger. Her er det en heterogenitet i materialet som ikke går langs skoletyper, men som i større grad er knyttet til hvorvidt rektorene aksepterer betingelsene for mandatet eller utfordrer de grunnleggende premissene. På tvers av skolegruppene uttrykkes det også at rektorer opplever en stor avstand i situasjonsforståelse mellom utdanningsmyndighetene og lokalt nivå. Dette går særlig på innrammingen av mandatet, på ansvars plassering og skolens evne til å virke kompensierende. Utgangspunktet for avstanden beskrives å være basert på ulike forståelser av skolens evne til å virke kompensierende, noe som beskrives som problematisk med hensyn til at de utdanningspolitiske forventningene til hva skolene kan oppnå, ikke deles av rektorene selv.

8.3 Analyse av rekoding

Translation viser til den aktive prosessen med å oversette politikk i praksis. Til rekodingsprosessen, der sentrale føringer gjøres til institusjonell praksis, med det taktiske og praktiske arbeidet som dette innebærer: «Making policy into materials, practices, concepts, procedures and orientations is a 'recoding [...] of policy in relation to specific context, recipients and subject cultures» (Ball et al., 2012, s. 45). Mens «interpretation» er knyttet til forståelsen av politiske initiativ, er altså «translation» knyttet til det aktive arbeidet med å oversette politikk i praksis.

Rektorene i denne studien framstår som en uensartet gruppe, både med hensyn til hvordan de oppfatter sitt mandat og med tanke på hvordan de forholder seg til politiske satsingsområder. Dette har, som vist i forrige del, sammenheng både med at de står i ulike situerte kontekster,

de jobber med ulike elevgrupper og de har ulike perspektiver på hva som utgjør god pedagogisk praksis. Et karakteristisk trekk ved analysen av deres prioriteringer når det kommer til å oversette politikk, er at denne, til tross for heterogeniteten i hvordan rektorene forstår sitt mandat, er nokså homogen. Dette kommer til uttrykk ved at det er mønster i materialet som viser at det er noen prioriteringer som går igjen, uavhengig av situerte kontekst eller personlig holdninger. Et karakteristisk trekk ved rektorenes beskrivelse av sine vurderinger og prioriteringer innenfor denne styringskonteksten, er at det er noen prioriteringer som beskrives å være mer legitime enn andre. Jeg skal videre vise til de prioriteringene som utmerket seg som gjennomgående i rektorenes beskrivelser av hva de vektlegger for å utjevne prestasjonsforskjeller mellom ulike grupper.

8.3.1 Innsnevring av læreplanen

Blant de tilnærmingene som beskrives som legitime, er det som er referert til som en «innsnevring av læreplanen» et gjennomgående tema. I dette ligger en tilnærming der enkelte deler av læreplanen får prioritet på bekostning av andre områder (Lindgard, 2009). Flere av rektorene beskriver at fokuset på «læringstrykk» og skolens ansvar for å «lukke gapet» mellom ulike grupper, har ført til et økt fokus på grunnleggende ferdigheter og til økte forventninger om å prioritere «hovedfagene» norsk, matematikk og naturfag, og «kjerneområdene» lesing, skriving og regning. Flere rektorer uttrykker eksplisitt at de prioriterer en innsnevring av læreplanen, som en strategi for å lukke gapet mellom majoritets elever og minoritets elever:

Det [resultatgapet] henger jo sammen med den språklige plattformen de har når de begynner på skolen og progresjonen der. Og hvordan er det vi klarer å kompensere for det, for de manglene? Fordi det går veldig sakte fram, ganske stillstand blant en del elever. Og det strever vi med. Men jeg opplever at jeg kan gjøre en del valg selv, og det jeg har gjort som rektor er at jeg setter inn og bruker lærepersonell i forhold til å fokusere på de grunnleggende ferdighetene sånn som lesing, skriving, muntlig tale og regning innenfor den norskspråklige skolen (Rektor ved Einer skole).

Nå har vi jo veldig fokus på lesing og regning da, det har vi jo hatt de siste årene. Og vi ser jo at det bærer frukter, det gir resultater også for de tospråklige barna (Rektor ved Bråthen skole).

Kjernevirksomheten vår er jo å lære opp barn i de grunnleggende ferdighetene og de sentrale fagene (Rektor ved Selje skole).

Som en del av denne innsnevringen beskriver mange hvordan de har valgt å stramme inn på bruk av alternative læringsarenaer og på «aktivitetsuker». En av rektorene beskriver hvordan «snuoperasjonen» i Oslo-skolen med økt fokus på elevenes læringsutbytte, har gjort henne oppmerksom på hvordan lærerne bruker tiden sin til undervisning. Mens lærerne ved skolen tidligere hadde tradisjon for å legge inn aktivitetsuker, som brøt med den tradisjonelle klasseromsundervisningen, har økt fokus på «elevenes læring» ført til at hun har valgt å stramme inn i forhold til skolens tidligere aktivitetsfokus:

Vi er blitt mye mer opptatt av elevenes læring, enn aktiviteter. Det henger litt igjen, det er litt mye aktivitetsfokus blant en del trinn her ennå, altså hva elevene gjør [...] Sånn at vi har en vei å gå ennå på forståelsen av det, men jeg mener at poenget med hele skolen er at disse barna skal lære noe, [...] at de skal nå noen mål og at det er vårt oppdrag [...]. Norsk skole har vært for mye fokusert på trivsel og på aktivitet og for lite på læringsmål, og det er jo en trend som er i ferd med å snu, og som Oslo-skolen kanskje er litt spydspiss for [...]. Sånn at fokuset vårt på det som er skolens kjerneoppgave, ja det synes jeg er veldig positivt. Også hvis Norge skal sikre seg konkurransemessig, og det er jo oppdraget vårt rett og slett, så jeg har ikke noe imot det. Så vi har et ganske sterkt fokus på læring, men det tar tid ikke sant, å få dette inn i hele strukturen og organisasjonen, så jeg peser lærerne på årstimer, sier: «Ok dere bruker en hel dag på å reise opp i skogen, det er fint og flott, men det var skidag i forrige uke, også hadde dere akedag uken før det igjen. Da må dere telle årstimer på kroppsøving eller eventuelt på naturfag, også kan dere ikke kjøre det de neste ukene, da må dere kjøre norsk og det dere gikk glipp av». Sånn at den måten å tenke på det er litt sånn snuoperasjon som jeg har innført, men det handler om ansvar og mandat som skole, og vi er jo forpliktet av læreplanen. Så vi kan ikke bare se bort fra den, fordi det er så gøy for elevene å være på tur (Rektor ved Selje skole).

Å kutte på aktivitetsuker, er noe som framheves av flere rektorer. Rektor ved Bråthen forteller at hun har erfaring med å snu skoler som presterer svakt faglig, og at hun ble kontaktet direkte av representanter fra utdanningsmyndighetene for å heve resultatene ved Bråthen skole, noe som ifølge henne selv, gikk på et halvt år. På spørsmål om hva som har vært hennes strategi, forteller hun hvordan hun har måttet jobbe med personalet for å innsnevre hva de skal jobbe med:

Når jeg kom hit så var det hundre hatter, alt var man med på, alt skulle man fokusere like mye på. Det var skiuker, det var aktivitetsuker, det var, altså i det hele tatt mange sånne ting. Så man måtte jo begynne å rydde. Hva er det vi skal fokusere på nå? Jo det er å lære elevene å lese, regne, skrive og vi skal ha et godt miljø for elevene, et godt læringsmiljø hvor det er trygghet og trivsel. Også så må vi gjøre litt av de andre tingene og, men ikke så mye fokus som vi har hatt før. Og vi har på en måte holdt oss til samme strategiske målene nå i tre år, og vi ser nå at det gir resultater. Lærerne har vært veldig fornøyde, men de savner dette her med litteraturuke og de savner alt dette, disse ukene sine, men de ser jo også at når man skal spre seg så følt, så klarer man ikke å fokusere nok på det som er kjernen (Rektor ved Bråthen skole).

I tillegg til en innsnevring av læreplanen i forhold til hvilke fag som vektlegges, er det også rektorer som forteller at de har valgt å gå tilbake til en mer tradisjonell undervisningsform med mindre fokus på gruppearbeid, og med mer lærerstyrte aktiviteter. Et av perspektivene som framheves i denne sammenheng, er at gruppearbeid og friere arbeidsformer er metoder som tjener de «sterke» elevene, og at de dermed står i veien for rektors mandat knyttet til å heve de elevene som har svake resultater.

Fokus på grunnleggende ferdigheter og basisfagene er et politisk prioritert område for å sikre at elevene «fullfører og består videregående opplæring» (Oslo kommune, 2010, s. 2). Denne politiske satsingen beskrives å komme til uttrykk i forhold til hvordan rektorene blir fulgt opp og ansvarliggjort gjennom samtalene med områdedirektørene, gjennom tester og gjennom lederkontraktene.⁵¹ Et av temaene som går igjen i denne sammenheng er vekting og prioriteringen av fag som har effekt og fag som ikke har effekt.

8.3.2 Nedprioritering av fagområder og undervisning som ikke har effekt

Morsmålsundervisning

Nær samtlige av rektorene i denne studien beskriver at de nedprioriterer morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Dette gjelder samtlige skoler, uavhengig av andel minoritetsspråklige elever. Rektorenes begrunnelser for denne prioriteringen er sammensatt. For det første viser samtlige rektorer til at så lenge dette ikke er et politisk prioritert område, i den forstand at det legges til rette for ordninger som gjør det mulig å ansette morsmålslærere uten at dette utgjør en risiko for skolens budsjettssituasjon, så tør de ikke ansette disse

⁵¹ I lederkontraktene som forelå skoleåret 2012-2013 (versjon 7) ble rektorene blant annet vurdert ut fra elevenes måloppnåelse på nasjonale prøver i norsk lesing, regning, og engelsk (Oslo kommune, 2012b).

lærerne. For det andre er det mange som sier at de ser det som en utfordrende pedagogisk oppgave med hensyn til praktisk organisering. Flere gir uttrykk for at de ikke ser dette som skolens samfunnsoppgave, og mener det er feil å bruke ressurser på denne type undervisning. Med hensyn til hvordan denne type undervisningstilbud vurderes i forhold til det å øke elevens læringsutbytte, er det flere som peker på at dette ikke framstår som hensiktsmessig da det er lite «effektivt». Her viser flere rektorer til at de på møter med Utdanningsetaten er blitt presentert for forskning som viser at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke har «effekt»:

I fjor [...] hadde vi et foredrag på et rektormøte hvor det ble lagt fram en rapport fra universitetet hvor det var en kvinnelig forsker som hadde funnet ut at tospråklig fagopplæring ikke var effektivt. Det som var effektivt var å lære norsk, og at [tospråklig fagopplæring] hemmet, ble en sånn omvei på en måte, [...] Også er det slik, at [Utdanningsetaten] i Oslo de tenker resultater, resultatstyring framfor alt. I rundskrivet de sender ut hvert år følger jo retten til tospråklig og morsmålsopplæring, men i praksis så har de ikke helt tro på det lenger, slik at rektorer som dropper å ha det blir ikke etterfulgt og fortalt at de må ha det. Det er helt opp til hver rektor å gi tospråklig språkopplæring eller ikke (Tidligere rektor ved marginalisert skole).

Også rektor ved Einer viser til den samme forskningsrapporten som en begrunnelse for sitt valg om å prioritere alle ressursene på «ordinær læring», framfor tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring:

Jeg vet at universitetet i Oslo har gjort en stor kvantitativ undersøkelse, og sett på effekten av morsmålsopplæring i forhold til elevenes læring, [...] og der effekten er svært svært liten. Og på den bakgrunnen, så har vi prioritert da å bruke alle ressurser i forhold til ordinær læring på skolen. Jeg mener også det er skolens viktigste oppgave (Rektor ved Einer skole).

Samtlige av rektorene viser til at de fra Utdanningsetaten møter en holdning om at morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke er noe som bør prioriteres, og at dette begrunnes med at dette er undervisningstilbud som ikke har bevist effekt for læringsutbytte. Flere av rektorene sier at det at de i liten grad blir etterspurt på hvordan de jobber med denne type undervisning, virker inn på deres beslutning om å nedprioritere morsmålsopplæring.

Praktisk-estetiske fag

I tillegg til en nedprioritering av morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring, er det også mønstre i materialet som viser en nedprioritering av praktisk-estetiske fag. Dette kommer til uttrykk gjennom beskrivelser av hvordan det blir tatt timer fra disse fagene når rektorene må forberede barna til testsituasjoner, og hvordan organiseringen av praktisk-estetiske fag blir gjort mest økonomisk effektiv slik at ressurser kan brukes til å prioritere matematikk og norskundervisningen. En av rektorene beskriver blant annet hvordan hun, «til lærernes stor fortvilelse», har «prioritert hovedfagene» ved å slå sammen klassene og undervise i store grupper i de praktisk-estetiske fagene, for dermed å kanalisere pengene over på fagene norsk og matematikk.

I motsetning til nedprioriteringen av morsmålsundervisningen og den tospråklige fagopplæringen, som mange av rektorene uttrykker at de stiller seg bak, er det en tydelig større heterogenitet i materialet i forhold til rektorenes nedprioritering av de praktisk-estetiske fagene. Her det flere som uttrykker en større bekymring knyttet til å nedprioritere disse fagene. Dette særlig med tanke på betydningen av å bruke ulike læringsarenaer og undervisningsformer for å fange opp elever som sliter med de mer teoretiske fagene. Men også fordi de opplever det som problematisk å innsnevre sitt mandat som rektorer til det som kun handler om elevenes resultatoppnåelse. Karakteristisk for disse rektorenes innvendinger, er at de beskriver at de opplever en verdikonflikt mellom det som ensidig handler om å kvalifisere elevene slik at de fullfører og består utdanningen, og en videre forståelse av skolens oppgave som er knyttet til å utdanne «hele mennesker». Også i denne sammenheng er det flere som trekker fram den generelle delen av læreplanen. Rektor ved Bråthen sier at hun er redd for at økt fokus på fag som måles, bidrar til at rektorer og lærere legger mindre vekt på de deler av læreplanen som ikke handler om resultater og grunnleggende ferdigheter:

Jeg er ikke kritisk til alt, men ensidighet er jeg kritisk til. For skole er så mangfoldig og jeg tenker at den generelle delen av læreplanen, den gjelder uansett, men det blir aldri kommunisert, og da blir det litt sånn rigid system hvor jeg er redd for at noen rektorer kanskje opplever at det betyr ikke så mye lenger. Lærere sier at det betyr ikke så mye lenger (Rektor ved Bråthen skole).

Andre rektorer uttrykker at de er bekymret for at fokuset på fag og ferdigheter som kan måles, gjør at man glemmer de sidene ved mennesket som ikke er målbare, men som er viktig for oss likevel:

[...] du måler ikke artistiske evner, du måler ikke kreativitet ikke sant [...] det er veldig mange dyder og egenskaper som du overhodet ikke er innom [...] Derfor så tror jeg på de praktisk-estetiske fagene, fordi at de nettopp holder en del av disse karakteregenskapene veldig høyt oppe, altså de holder tak i dem. Det som på en måte bor i personen som du har med deg hele tiden, ikke sant. Det er ikke prøveresultater som du hadde i sjuende klasse. De sier jo ikke for så vidt så veldig mye om deg, men det vi virkelig skatter hos en person, det får du ikke målt (Assisterende rektor ved Svartor skole).

I likhet med hva som beskrives i forhold til morsmålsopplæringen, viser rektorene til at hva som kommuniseres fra utdanningsmyndighetene om disse fagene, blir utslagsgivende for deres prioriteringer. I denne sammenheng viser noen av rektorene til hvordan de har blitt bedt av sine respektive områdedirektører om å omprioritere ressurser og ta fra de praktisk-estetiske fagene, når det er behov for å sette inn tiltak mot elever som skårer svakt:

Altså, områdedirektøren vår er ikke i utgangspunktet imot praktisk-estetiske fag, men han vil gjerne sjalte dem ut til fordel for å ha ekstra lesekurs. Så han sier at hvis ikke en elev kan lese... altså om du må ta kunst- og håndverkstimene da, så skal du gjøre det. Det er ikke vi alltid enige i, men han er veldig sterk på det. De er timeplanlagt og satt selvfølgelig, [...] så det er klart at de [fagene] er ikke ute, men områdedirektøren mener jo hvis du trenger noe ekstra, så skal du ta fra de timene der. Vi har holdt kultur veldig høyt i hevd her, men nå mener jeg det er litt på vei ned (Assisterende rektor ved Svartor skole).

Samtidig som flere viser til at de praktiske estetiske fagene får mindre plass, er det også flere som viser til at de synes det er blitt vanskeligere å prioritere kulturprosjekter.

Kulturprosjekter

Flere rektorer legger vekt på betydningen av det å jobbe med praktiske prosjekter for å bygge gode og inkluderende skolemiljø. Av de som beskriver dette, viser imidlertid samtlige til at det å gjøre denne type prioriteringer, er utfordrende innenfor en kontekst med økt press på resultater. Rektor ved Midtsagen er en av de som beskriver denne type problemstillinger:

Rektor ved Midtsagen: Vi har valgt [å prioritere kulturprosjekter] [...] det er mobbeforebyggende, det er inkluderende og det bringer folk sammen.

Ingvil: Ser du at det bringer folk sammen?

Rektor ved Midtsagen: Ja, ja, jeg er ikke i tvil om at det er veien å gå, men det går an å si at man sliter litt i forhold til hvordan nasjonale prøver, kartlegginger og all testregimer som er, har ført til at veldig mange, særlig i ungdomsskolen, velger bort skidagene, velger bort hvite busser, de velger bort teaterforestillinger og så videre. For det er bare å øve og øve, for å få det best til på testen. Jeg må innrømme at jeg tenker mye på det, vi prater mye om det, [men] vi skal ikke legge bort det som virker inkluderende.

Andre rektorer beskriver at de synes det er vanskeligere å prioritere kulturprosjekter fordi at det å bruke tid og ressurser på slike prosjekter, ikke nødvendigvis er noe som bifalles av deres overordnede. En av rektorene forteller at hun ved en anledning valgte å gjennomføre et større kulturprosjekt ved skolen fordi hun hadde tro på at dette var viktig for skolens sosiale miljø, og for at det ga elevene mulighet til å lære på alternative arenaer. Mens kulturprosjektet pågikk, fikk hun medieomtale og representanter fra utdanningsmyndighetene besøkte skolen. I ettertid presterte en av klassene dårlig på en kartleggingsprøve, og hun fikk da refs av sine overordnede for å ha prioritert kulturprosjektet:

Ingvil: Hvor fritt står du som rektor i forhold til å vurdere å gjøre sånne [kultur] prosjekt som det du satte i gang, hvor fritt står du?

Rektor: Du står ikke fritt. Altså, når vi hadde forestillingen så kom jo alle og så på, og det var kjempefint. Men så hadde vi jo dårlig resultater på en kartleggingsprøve, som skyldtes helt andre ting, og da kan man lett si at rektor har feilfokuseret her [...] Så den sjansen må man ta liksom.. Og jeg tenker at de ungene som var med på det arbeidet rundt forestillingen, de lærte jo masse norsk. Også er det dette med å være med på noe spennende, og mestring og dette. Jeg er helt sikker på at det ikke var bortkastet. Langt fra, jeg er overbevist om at det er kjempeviktig arbeid innimellom, [...] men det er veldig lett å få kritikk i etterkant da, ikke sant. [...] Når du får den kritikken, så blir du ganske..., det er tøft altså.

Denne rektoren peker på at selv om hun har prioritert denne type kulturprosjekter, så er overskuddet for å sette i gang slike tiltak redusert. I denne sammenheng framhever hun frykten for å ikke oppnå gode resultater som grunn: «å stå der å forsvare et litt dårlig resultat, da skal du ha ganske sterk rygg altså». At det kan være krevende å ikke leve opp til resultatforventningene, er noe som beskrives av flere. En rektor beskriver hvordan han har «fått kjeft» av sine overordnede når resultatene ikke har vært gode nok. Å «få kjeft», eller å «bli kalt inn på teppet» når skolene ikke lever opp til resultatforventningene, er sanksjoner som flere rektorer refererer at de har kjennskap til.

Gjennomgående for rektorenes beskrivelser av prioriteringer når det kommer til de praktisk estiske fagene og kulturprosjekter, er at krav om resultater og den tette oppfølgingen skolene får fra Utdanningsetaten med hensyn til dette, gjør at rektorer opplever et press med hensyn til å prioritere bort disse fagene og satsningsområdene. Dette selv om de formelt sett har et handlingsrom, og selv om det strider mot deres egne vurderinger av hvilke praksiser som kan virke inkluderende og mestringsfremmende.

8.3.3 Standardisering

Lærer- og undervisningsstandarder

I tillegg til mønstre som viser en nedprioritering av praktisk-estetiske fag og økt fokus på grunnleggende ferdigheter og hovedfagene, er det flere som forteller at de har prioritert å standardisere undervisningen i større grad enn tidligere. I denne sammenheng viser flere til at de har utviklet undervisningsstandarder og lærerstandarder, som viser hva lærerne skal gjøre i klasserommet.

I de skolene som har valgt å innføre standarder, forteller samtlige rektorer at de er blitt oppmuntret til dette av sine overordnede. Ved en av skolene beskriver rektor hvordan den tette oppfølgingen skolen får fra Utdanningsetaten med hensyn til dette, handler om at skolen har skåret svakt på tester, og har hatt varierende resultater på ulike trinn. På bakgrunn av dette er de blitt utfordret til å lage systemer som bidrar til å få «mest mulig forutsigbare resultater på skolen», som blant annet undervisningsstandarder. Ved noen skoler beskrives også standarder som en måte å jobbe på for å få disiplin og ro. Ved Rud skole beskriver rektor hvordan han har innført en lærerstandard som en del av arbeidet med å få ro og orden i klasserommet. Han beskriver Rud som en utfordrende skole å jobbe ved, og viser til at de opplever stor utskifting av lærere. For å bidra til økt ro og bedre arbeidsforhold, har de ved skolen innført en standard som gir retningslinjer for «hva læreren skal gjøre i klasserommet fra A til Å». Dette har de fått ros for av representanter fra utdanningsmyndighetene.

Når rektorene viser til at de oppmuntres til å utvikle denne type standarder av representanter fra Utdanningsetaten, sammenfaller dette med det perspektivet som uttrykkes i de utdanningspolitiske dokumentene. I Byrådssak 159/13 *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole* er standardisering av undervisningen beskrevet som et ledd i å

utjevne forskjeller. I dette dokumentet vises det til at Utdanningsetaten, gjennom eksterne analyser, har kommet fram til at skoler som skårer svakt og som ligger i «områder med store levekårsutfordringer, svake norskerferdigheter blant elever og foresatte og større andel elever med spesialundervisning», har utfordringer knyttet til «stor variasjon i kvaliteten på undervisningen internt på de enkelte skolene» (Oslo kommune, 2013m, s. 12-13). Med bakgrunn i dette framheves utvikling av standarder for handling og god praksis, som en viktig faktor for å bidra til elevens læringsutbytte og til sosial utjevning.

Tidlig Innsats Early Years (TIEY)

Et annet uttrykk for en standardisering av undervisningen er utbredelsen av lese- og skriveopplæringsprogrammet Tidlig Innsats Early Years (TIEY). TIEY er et lese- og skriveopplæringsprogram som Utdanningsetaten har satset på siden 2008.

Programmet som har sin opprinnelse i New Zealand, hvor det har navnet Early Years Literacy and Numeracy Program (EYLP), ble opprinnelig utviklet tidlig på syttitallet som en forskningsbasert undervisningsmetode for å få bukt med svake læringsresultater, særlig blant de minoritetsspråklige elevene (Oslo kommune, 2012f). Ifølge Utdanningsetaten har programmet vist seg å gi gode resultater, noe som har ført til at det er blitt spredd til flere land. Siden 2008 har programmet blitt implementert i over halvparten av Oslos grunnskoler og i 2014 hadde 63 av 79 barneskoler implementert programmet (Oslo kommune, 2014c). Flesteparten av skolene som har innført TIEY ligger på østkanten, der mange av elevene har et annet morsmål enn norsk (Lunde, 2014). Lese og skriveopplæringsprogrammet Tidlig Innsats Early Years, beskrives i de utdanningspolitiske dokumentene som et sentralt tiltak for å sikre sosial mobilitet i Oslo-skolen (Oslo kommune, 2010, 2013).

Av de som deltar i denne studien, hadde 8 av de 13 skolene innført TIEY skoleåret 2012 – 2013. Av disse hadde samtlige av de marginaliserte skolene innført det, en av de semi-privilegerte, og tre av de privilegerte skolene. Rektorene som hadde valgt å implementere TIEY har gjort dette av ulike årsaker. Noen peker på at det å innføre TIEY, kan bidra til at lærerne får en felles forståelse av undervisningen, noe som beskrives som positivt med hensyn til rektorenes mulighet til å standardisere undervisningen. Den beskrives også som en metode som i større grad kan bidra til større tilpasning av undervisningen og gi lærerne god oversikt over hvor elevene ligger an faglig, og ikke minst at det er en metode de håper vil kunne bidra til å bedre resultatene ved skolen. Med hensyn til det siste, sier en av rektorene i en av de

marginaliserte skolene, at han håper at det at skolen har innført TIEY, kan bidra til å styrke skolens «rykte og rennommé» utad.

Et karakteristisk trekk ved begrunnelsene er at mange viser til at de har valgt å introdusere programmet på grunn av materielle og eksterne hensyn, heller enn at de viser til situerte forhold og pedagogiske behov i elevgruppen. Med hensyn til materielle behov, viser flere rektorer til at det er en ressurseffektiv måte å drive tilpasset opplæring på, da programmet legger opp til variert undervisning med få lærerressurser:

Det [TIEY] er veldig populært i Oslo kommune nå. Satses veldig på det fordi at det er en måte å få system og struktur og dynamisk grupper, men bare én lærer. Man trenger ikke store ressurser til det. Jeg sier ikke at det er det dem [Utdanningsetaten] sier, men det er litt sånn min følelse da, at de er veldig glade for den dynamikken der, for [...] man får tilpasset på hvert nivå, men du trenger ikke ha inn de ekstra lærerne (Rektor på Fossen skole).

Flere av rektorene beskriver eksternt press og forventninger om måloppnåelse fra Utdanningsetaten, som betydningsfullt for hvorfor de har valgt å innføre TIEY. Rektor ved Hegg gir uttrykk for at de ikke har noe valg, og sier: «I Oslo er man i grunnen pålagt å ha det, som metode for den første lese og skriveopplæringen». Andre igjen beskriver at de har et valg, og at det er opp til dem å bestemme hvorvidt skolen skal introdusere programmet, men at presset på å få resultater er så stort at de opplever det som vanskelig å gjøre valg som går på tvers av utdanningspolitiske satsingsområder, og det som er bevist å gi effekt resultatmessig.

Rektor ved Midtsagen er en av de rektorene som har innført TIEY, men som uttrykker at han har hatt noen betenkeligheter med det. Dette fordi han har opplevd motstand i lærerkollegiet. Han peker på at han likevel har valgt å innføre programmet av frykt for hva som vil skje om han ikke gjør det og skolen blir hengende etter resultatmessig.

Jeg har nå litt tro på at det som vi klarer å utvikle nedenfra fungerer bedre enn det som kommer ovenfra. Men det var et ganske hardt press, ikke sant, fordi at det var noe med at de som begynte med det, de så at de fikk bedre resultater, og da hvis du ikke fikk de gode resultatene og ikke innførte det, så kunne du plutselig bli hengende der. Det var opp til rektor, for sånne ting er jo opp til rektor, men allikevel så kommer det jo et sånn, et press, så det ligger der det altså (Rektor ved Midtsagen skole).

Også assisterende rektor ved Svartor viser til at ledelsen ved skolen har valgt å innføre TIEY selv om lærerne har vært imot det. I likhet med Rektor ved Midtsagen, forteller hun at lærerne har protesterte voldsomt fordi de ønsker å beholde metodefriheten, men at presset fra områdedirektøren har vært så stor at de til slutt valgte å innføre det likevel. I denne sammenheng viser hun til at tallene fra kartleggingsprøver blir brukt som et argument overfor lærerne. Dette har, ifølge henne, ført til en resignasjon blant lærerne:

Her er det en litt sånn gammel sosialdemokratisk lærerkultur i veggene, allmenmøtenes tid liksom. Den har nå lidd, den har kjempet sine siste slag [...] Og det har vært et kjempe, årelangt slag her hvor lærerne har fightet for sin egen metodefrihet, men hvor Osloskolen sentralt og via oss skoleledere sier at: nei, dere har for dårlige resultater, dere må bruke det og det læringsprogrammet [refererer til TIEY] (Assisterende rektor ved Svartor skole)

Et karakteristisk trekk ved flere av de rektorene som i denne studien har innført TIEY, er at de uttrykker eksplisitt at de har betenkeligheter med metoden og ikke føler seg overbevist om at den er hensiktsmessig. Når disse rektorene likevel har innført den, viser de til at selv om de formelt står fritt til å velge den bort, så er presset og stresset ved å ikke implementere den så stort at de velger å gjøre det til tross for intern motstand og personlige overbevisning. Her er det flere som peker på at forventninger og press på å finne tiltak som virker resultatfremmende, har betydning for deres valg om å implementere TIEY. Flere av rektorene viser i denne sammenheng til at de blir kontaktet med en gang de har resultater som avviker fra målsetninger eller at de har lave resultater, og at de på kort tid er forventet å finne tiltak som kan snu resultatene:

Jeg er forpliktet til å gjøre mye tiltak ut fra resultatene. Sette i gang tiltak, sette i gang økt ressursbruk eller omprioritere. Må sette i gang tiltak, det er jo stikkordet, tiltak i forhold til resultatskåren altså (Rektor på Fossen skole).

Du slipper på en måte ikke unna da, og det gir jo resultater da. Den tette oppfølgingen, det gjør jo det. For som rektor så må du face det, og du er nødt å gjøre må gjøre noen tiltak på egen skole (Rektor ved Bråthen skole).

De får grafen din ikke sant, så er det telefon med en gang: «Hva har skjedd? Hvorfor? Dette må du stå til ansvar for. Hva har dere tenkt å gjøre med dette?» Så det blir etterspurt med en gang. Også gjelder det å finne metoder da, altså hva funker, så nå har vi jo kjørt tidlig innsats i mange Oslo-skoler, og på [denne skolen] startet vi for ett år siden (Tidligere rektor ved marginalisert skole).

Blant de rektorene som uttrykker at de er kritiske til innføringen av TIEY, er det flere som sier at det er vanskelig å komme med motargumenter når de blir presentert for dokumentasjon som viser resultatframgang på skoler som har innført programmet. Dette gjelder i særlig grad for de skolene der rektorene viser til at de har svake resultater. Noen uttrykker også at de opplever at det er lite rom for å stille kritiske spørsmål til sentralt bestemte satsningsområder, som blant annet TIEY.

8.3.4 Lære kodene - øve på prøvene

Flere av rektorene i denne undersøkelsen beskriver at de prioriterer å la elevene øve på prøver, på den måten at de forbereder elevene på testsituasjoner. Et gjennomgående perspektiv er at siden elevene skal igjennom et mangfold av tester, er det nødvendig fra skolens side å lære elevene systemet. Dette handler om alt fra å klare å sitte stille i 90 minutter, til å forstå oppgaveteksten. Å øve på prøvene og prøveformen, beskrives altså som en måte å sørge for at elevene lærer seg systemet som kan sikre videre deltakelse:

Min nye politikk i år er at vi har veldig lite fritak, [...] skal du greie deg i et skoleløp så må du prestere på en test og, så det er en del av det vi må lære dem rett og slett, for det er det mye av (Rektor ved Selje skole).

Å kunne systemet er særlig noe som framheves i forbindelse med det å forberede seg på nasjonale prøver. Våren 2013 ble det i media stilt spørsmål ved om rektorer øver på prøver for å jukse seg til bedre resultater (Sarwar, 2013a). Flere av rektorene forteller eksplisitt at de prioriterer å øve på prøvene, men at de ikke gjør dette for å jukse, men av hensyn til elevene.

Vi jukser ikke, absolutt ikke. Det som vi har skjønt at vi må gjøre, det er rett og slett å venne dem til prøvesituasjonen. Altså: «Nå setter prøven i gang og da må du jobbe med dette her hele tida». Og det må de ha trening i. Det gjelder jo resten av livet også det, ikke sant. Så det er bare riktig det, akkurat som du trener til å løpe hundre meter, så må du løpe den noen ganger, men du jukser ikke på noen måte (Rektor ved Rud skole).

Det de må øve på er jo prøvesituasjonen, typen oppgaver og så videre, men du kan si på nasjonale prøver, så kan man jo selvfølgelig øve og øve for det handler om leseforståelse for eksempel. Og det gjelder jo altså det vi holder på med hele tiden: «Hvordan jobber man med leseforståelsen? Hvordan kan du lese mellom linjene? Hvordan får du leseblikket?» Altså, dette holder vi jo på med hele tiden, og det tenker jeg, det er jo ikke å øve på prøven, det er å øve på å lese og det er jo det de skal hele tiden (Rektor ved Rødeik skole).

En gjennomgående beskrivelse er at minoritetsspråklige elever er overrepresentert blant de som skårer svakt på testene. Flere rektorer peker på at dette ikke nødvendigvis skyldes elevene, men utforming av prøvene med både språk og kulturelle referanser som er vanskelig tilgjengelig for elever med norsk som andrespråk, eller med kort botid i Norge. Et gjennomgående perspektiv blant de som framhever dette, er at skolen gjennom å øve på prøven kan bidra til å gi dem som har svakere forutsetninger for å lykkes, like muligheter til å delta som majoritetsspråklige elever.

Å forberede elevene på standardiserte tester, er en praksis som rektorene beskriver er i tråd med hva som forventes av dem fra Utdanningsetaten:

Jeg må ha mye fokus på det [på prøver] og jeg må redevise for områdedirektøren hva vi gjør for å forberede elevene på testsituasjonene. Hva har vi gjort, og hva gjør vi i ettertid hvis det er dårlige resultater. Ganske omfattende fokus på det. Så skal jeg gjøre en kort oppsummering av dette året som rektor, så har hovedfokuset vært rette opp dårlig økonomi og forbedre resultatene på tester, og jobbe med det og lage systematikk rundt det. Og omprioritere for å hjelpe de som skal i testsituasjoner, på bekostning av andre ressurser (Rektor ved Fossen skole).

I likhet med rektor ved Fossen, forteller flere at representanter fra Utdanningsetaten etterspør hvordan de jobber med å forberede elevene på testsituasjoner, og at de møter forventninger om at ressurser og tid skal prioriteres på å forberede elevene på prøver.

8.4 Fra heterogenitet til homogenitet

Analysen av hvordan rektorer forstår og oversetter sitt mandat knyttet til det å kompensere for sosiale forskjeller, viser for det første en heterogenitet i materialet. I tråd med Ball et al. (2012) beskrivelse av aktører i skolen som en uensartet gruppe, er det tydelig også i mitt materiale at rektorene oppfatter og har ulike meninger om sitt mandat og de forventningene de møter fra utdanningsmyndighetene. Med hensyn til forventningene om å møte alle elever med samme høye ambisjoner, er det tydelig at rektorenes forståelse av politiske forventninger, i stor grad er betinget av den skolekonteksten de operer i og den elevgruppen de jobber med. At det er variasjon i hvordan rektorene oppfatter sitt mandat, kommer også til uttrykk i oversettelsen av politikk, der de uttrykker ulike holdninger til ulike undervisningspraksiser og prioriteringer. I materialet er det imidlertid tydelig mønstre som viser en homogenitet med

hensyn til hvilke faktiske prioriteringer rektorene gjør med hensyn å øke elevenes læringsutbytte. Her viser analysene en prioritering av «kjernefagene», av standardisert undervisning og det å lære elevene systemet, og en nedprioritering av aktive læringsformer, bruk av alternative læringsarenaer og undervisning og fag som ikke har målbar effekt, som tospråklig fagopplæring, morsmålsopplæring og praktisk-estetiske fag. De lokale oversettelsene ligner altså på hverandre til tross for at rektorene opererer i ulike skolekontekster, og har ulike perspektiver på hva som er god og mindre god praksis. Tabellen nedenfor viser hvilke prioriteringer og nedprioriteringer som utmerket seg i rektorenes beskrivelser av hvordan de jobber med å utjevne prestasjonsforskjeller mellom ulike elevgrupper.

Prioriteringer	Nedprioriteringer
<ul style="list-style-type: none"> • Mer tradisjonell undervisning (lærerstyrt, mindre prosjektarbeid) • Fokus på basisfagene og grunnleggende ferdigheter • Forberede elevene på prøver/lære elevene systemet • Mer standardisert undervisning (undervisningsstandarder, lærerstandarder, TIEY) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturaktiviteter (litteraturuke, teaterforestillinger) • Aktivitetsuker (skidag, akedag) • Klassesetor (hvite busser) • Morsmål og tospråklig fagopplæring • Praktisk - estetiske fag

Tabell 8.1: Oversikt over rektorenes prioriteringer og nedprioriteringer knyttet til å kompensere for elevenes forskjellige forutsetninger

8.5 Disiplinerende mekanismer

Hvordan kan denne homogeniseringen forstås, der både den kontekstuelle og holdningsmessige heterogeniteten forsvinner når politikken skal oversettes i praksis, og dette særlig innenfor en kontekst der lokalt selvstyre holdes opp som en betingelse for det å øke elevenes læringsutbytte og tilpasse opplæringen?

Med utgangspunkt i Foucaults (2014) perspektiver på disiplinerende makt, kan denne type homogenisering innenfor institusjoner som formelt sett gir handlingsrom, forstås som et resultat av en disiplinering av aktørene som operer i feltet. Analysen av hvordan rektorene dekode og rekoder sitt mandat knyttet til å bidra til sosial mobilitet, viser at flere av

disiplineringsmekanismene som Foucault (2014) framhever som sentrale, gjør seg gjeldende innenfor denne skolekonteksten.

For det første har det styringssystemet som rektorene jobber innenfor, klare trekk fra det Foucault (2014, s. 152) refererer til som *hierarkisk bevoktning*. Hierarkisk bevoktning refererer til en av de mekanismene som Foucault mener karakteriserer moderne styringsregimer, og er knyttet til en utøvelse av makt gjennom overvåkning. Et sentralt element ved denne type styring, er at det er en subtil form for maktutøvelse som virker uavhengig av formelle regler og lover, og der de som styres, gjennom bevissthet om at de til enhver tid er synlige for overmakten, begynner å innordne seg og disiplinere seg selv i relasjon til hvordan de blir overvåket. Som en del av dette systemet, er bevoktningen et særskilt ledd i utøvelsen av den disiplinære myndighet. Bevoktningen kan enten komme til uttrykk gjennom «arkitektoniske ordninger»⁵² som muliggjør at de som disiplineres får en fullstendig oversikt. Enten i form av konkret organisering av fysiske rom, som for eksempel klasserommet der læreren plasseres øverst for å ha kontroll alle i klassen samtidig, eller gjennom andre ordninger som gir de som styrer oversikt over som blir styrt. Kjernen i denne form for styring er at den er basert på et system som gjør det mulig for *de få*, i dette tilfellet utdanningsmyndighetene, å få oversikt over *de mange*, i dette tilfellet elevene og skolene. I Oslo-skolen er denne type hierarkisk bevoktning satt i system gjennom rapporteringssystemer der skolene rapporterer inn testresultater fra standardiserte tester, og der de følges opp av områdedirektører. Ifølge rektorene gir dette utdanningsmyndighetene styringsinformasjon, som de bruker aktivt i oppfølgingen av skolene, både til å presentere informasjon om hvordan de ulike skolene ligger an, hvordan snittet for et område er, eller hvordan skoler, elevgrupper, eller enkeltelever utvikler seg fra år til år. I denne sammenheng er det flere som beskriver at de kjenner på et konstant press om å prestere med utgangspunkt i disse målene, og at de kjenner til konsekvensene av å ikke prestere. Dette er i tråd med Foucaults (2014) beskrivelser av denne type bevoktning som en form for subtil disiplinerende mekanisme, der de som overvåkes lever under konstant press og usikkerhet, knyttet til det å bli sett og vurdert ut ifra informasjon og normstandarder de selv ikke er herre over.

For det andre har rektorenes beskrivelser av sanksjoner om en fraviker fra «normalen», enten det er å gjøre prioriteringer som er i strid med hva utdanningsmyndigheten definerer som god

⁵² Foucaults (2014) beskrivelser av fengselets arkitektoniske utforming er utgangspunktet for hans teorier om hierarkisk bevoktning.

praksis eller det er det å avvike fra resultatmål, trekk fra det Foucault (2014, s. 157) refererer til som *normaliserende sanksjoner*. Disse er, ifølge Foucault, karakterisert ved at de er et «indre straffesystem» som nyter et slags juridisk privilegium, med sine egne lover, særskilte forbud og sanksjoner. De berører det området som ikke berøres av lovene og de stempler og slår ned på en rekke atferdsmåter, som de store straffesystemene betrakter som harmløse. Karakteristisk for disiplinær straff, er ikke bare at den er et mikrostraffesystem, men også at det er bestemte forhold som karakteriserer et «lovbrudd». Det er konformitetsbrudd som straffes. I analysen av hvordan rektorene oversetter sitt mandat, er det tydelige beskrivelser som refererer til hva det innebærer å bryte med normer, enten det er politiske satsingsområder eller standarder for måloppnåelse. Rangering, beskrivelse av telefonsamtaler eller annen rask tilbakemelding når de skårer svakt på standardiserte tester, krav om å få opp resultatene til Oslo-snittet, krav om rask implementering av tiltak som virker prestasjonsfremmende og effektivt, det å «bli kalt inn på teppet», «få kjeft», «få som hatten passer» beskrives som opplevde sanksjoner ved å ikke få gode resultater. Og med hensyn til det å bryte med politiske prioriterte områder, som for eksempel å prioritere bort praktisk - estetiske fag eller sette seg imot standardiserte undervisningspraksiser, beskriver rektorene det som vanskelig å reise kritiske spørsmål på grunn av eksternt press. Til tross for at dette er områder som ligger utenfor straffeloven og som kan virke ubetydelig i juridisk sammenheng, er det likefult forhold som beskrives å gjøre seg gjeldende når rektorene vurderer sitt rom for oversettelse og hvordan de prioriterer. Ifølge Foucault er denne måten å disiplinere på, ikke bare avhengig av straff og sanksjoner, men også belønning. Dette er også et forhold som beskrives i intervjuene og som knyttes til at en gjennom å handle «riktig» belønnes enten ved å «få ros», rykke opp på rangeringer, eller ved at en forstås som en «god» rektor. Denne form for normaliserende sanksjonering gjennom belønning og straff, øver, ifølge Foucault, konstant press på aktørene i en institusjon med hensyn til å underkaste seg de samme modellene og være lydige, føyelige og oppmerksomme arbeidstakere som nøye utfører sine plikter. Ifølge Foucault (2014) skal disiplinærstraffen først og fremst fungere som en korleksjon, med mål om å redusere avvikene. Dens implisitte mål er dermed i tråd med det som framtrer som et hovedtrekk i dette kapittelet, nemlig å virke homogeniserende.

Kjernen i både den hierarkiske bevoktningen og de normaliserende sanksjonene er knyttet til at utdanningsmyndighetene har kunnskap om de som styres. Et sentralt element i denne sammenheng, er virkemidler som kan frembringe kunnskap som gjør det mulig å sammenligne skoler og elever. Ifølge Foucault (2014) er eksamen og eksaminasjon et sentralt

virkemiddel i denne sammenheng, fordi det bidrar til å frambringe kunnskap som gjør det mulig å rangere, sammenligne, klassifisere kasus, enten det er skoler eller elever, i forhold til hverandre, og til å fastsette normer. Et karakteristisk trekk ved eksamen, er at den er et virkemiddel som gjør det mulig å konstituere individet eller skoler som beskriv- og, analyserbare objekt. Det gir utdanningsmyndighetene mulighet til å beskrive kasus. Ifølge Foucault er eksaminering (i denne sammenheng manifestert som standardiserte tester) et sentralt virkemiddel i disiplineringen fordi den bidrar til å påvirke «selve vilkårene for kunnskap» (Foucault, 2014, s. 162). Gjennom rapporteringssystemer som sikrer myndighetene styringsinformasjon, skapes det en asymmetri i maktforholdene mellom myndighetene og skolen, der myndighetene får et kunnskapsmessig overtak på skolene. Dette fordi denne type styringsinformasjon gir utdanningsmyndighetene mulighet til å sammenligne og rangere skoler, og til å definere normer som skolene selv ikke har mulighet til å prøve. Når myndighetene bruker denne type informasjon til å intervensere i skolene, blant annet gjennom å oppsøke de rektorene som skårer dårlig, så skjer dette altså med utgangspunkt i at skolemyndighetene besitter en type oversiktskunnskap, som skolene selv ikke besitter. I Oslo-skolen beskrives denne type kunnskapsproduksjon som betydningsfull på den måten at den gir utdanningsmyndighetene mulighet og myndighet til å definere premissene for dialog mellom ulike nivå. Dette kommer særlig til uttrykk når skolemyndighetene sitter med beskrivelser av skoler, som vanskelig kan tilbakevises eller utfordres av den enkelte rektor. Dette viser seg både med hensyn til argumentasjonen som rektorer møter med hensyn til innføring av TIEY, der det vises til at skoler som har implementert dette programmet får bedre resultater, og det brukes aktivt for å tilbakevise hvordan skoleprestasjoner er avhengig av elevene og skoleeksterne forhold. I tillegg beskrives denne type kunnskap som betydningsfull fordi den bidrar til å produsere kunnskap om skolene, som igjen legitimerer sentral intervensjon, og detaljert inngripen i de skoler som ikke følger normen.

I denne studien er det tydelig at kombinasjonen mellom hierarkisk overvåkning, normaliserende sanksjoner og eksamen og eksaminasjon, er av betydning for hvordan rektorene prioriterer når de skal oversette politikk i praksis. Dette er igjen forhold som ligger tett opp til beskrivelsen av balansert målstyring som en sentralisert, indirekte styringsform. Ifølge Røvik (2007) er nettopp balansert målstyring et hierarkisk styringsredskap for virksomhetens øverste ledelse. Dette fordi det er et system for identifisering, registrering og måling av kritiske faktorer som påvirker organisasjonen måloppnåelse. Når denne indirekte styringen, slik som vist her, leder til en ensretting, gir det, slik jeg ser det, grunnlag for å

antydde at til tross for at det formelt sett foreligger et handlingsrom, så er det forhold ved denne form for mål- og resultatstyring som disiplinerer rektorene på en slik måte at handlingsrommet likevel framstår som snevert.

8.6 Dialog mellom ulike nivå og demokratisk deltakelse

Deltakelse på like vilkår er, ifølge Fraser (2009), ikke bare betinget av en oppfyllelse av rettferdighetskrav, men også av at prosessen med å definere rettferdighetskravene, eller påvirke diskursen knyttet til hva som skal regnes som sosialt rettferdig, er demokratisk. Dette i betydningen at de som berøres av den politiske innrammingen, også er representert i prosessen med å definere premissene for hvem eller hva diskursen skal omfatte. Med utgangspunkt i demokratisk deltagelse som en normativ vurderingsstandard for sosial rettferdighet, er det i denne sammenheng sentralt å belyse hvilke stemmer som høres og får innflytelse med hensyn til å definere skolens mandat.

Analysen antyder at rektorene har en begrenset stemme og innflytelse på prosessen med å definere diskursen om skolens ansvar for likeverdig opplæring og sosial utjevning. Dette er i stor grad knyttet til hvordan denne styringskonteksten skaper rammer for dialog mellom ulike nivå. Beskrivelsen av resultater fra standardiserte tester som en indikator på skolens evne til å sikre likeverdig opplæring, og som nødvendig styringsinformasjon med hensyn til å jobbe for sosial utjevning, legitimerer en sterk overvåkning manifestert gjennom blant annet rapporteringssystemer og tett oppfølging fra overordnede med hensyn til resultatoppnåelse. Karakteristisk for denne type resultatstyring, der kommunikasjonen er basert på at den ene parten sitter på kunnskap om den andre, og hvordan den andre presterer i forhold til flere, er ifølge Foucault (2014), at den som blir «sett», i dette tilfellet skolene, blir objekt for informasjon, men aldri subjekt i kommunikasjonen. Dialogen mellom aktørene, her rektorene og utdanningsmyndighetene, bygger altså på et system der premissene for dialogen settes av den som ser, og der den som sitter med oversikt gis myndighet til å definere normer og premisser. Denne relasjonen mellom kunnskap og makt til å definere premisser, er en gjennomgående beskrivelse i materialet som viser at skolemyndighetenes forklaringer, argumenter og oversiktskunnskap veier tyngre enn rektorenes kontekstuelle og lokale kunnskap.

Mens denne styringskonteksten skaper rammer for dialog, som kan argumenteres for å innsnevre rektorenes innflytelse og stemme i diskursen, så kan den også hevdes å indirekte påvirke elevenes stemme og innflytelse. Når sosial rettferdighet innenfor denne styringskonteksten ensidig knyttes til elevresultater, samtidig som den politisk definerte diskursen om skolens ansvar for sosial rettferdig utdanning gjør det illegitimt å ta opp hvordan klasse, etnisk og kulturell bakgrunn virker inn, kan dette tolkes som en form for kulturell urettferdighet, der både elevene og de utfordringer de møter i skolesammenheng usynliggjøres (Fraser, 2003) Når institusjonaliserte praksiser, som bruk av standardiserte tester, resultatmålinger og offentliggjøring av disse, framsettes som nøytrale virkemidler for å sikre sosial mobilitet, uten at det åpnes for dialog om hvordan disse virkemidlene også, slik rektorene i denne studien beskriver, kan virke diskriminerende, kan dette også tolkes som en usynliggjøring av skolen som kulturell arena. Innenfor denne konteksten representeres elevenes stemme da kun i forhold til hvordan de presterer i forhold til gitte standarder, og ikke hvem de er som kjønnete, kulturelle og sosiale individer i spesifikke skolekontekster.

Denne type styring, der premissene for sosial rettferdig utdanning er definert av utdanningsmyndighetene og der rektorene og elevene i liten grad er representert eller får en stemme i prosessen med å definere eller utfordre disse premissene, kan forstås som det Fraser (2009) beskriver som en type meta-politisk urettferdighet. Dette er en type urettferdighet, som omhandler rammene for konstituering av diskurser, og udemokratiske prosesser knyttet til dette.

Ifølge Fraser (2009) er selve prosessen knyttet til å definere premissene for rettferdighetsdiskursen sentral, fordi den omhandler hvem som har makt til å definere problemer og løsninger. Altså, selve forutsetningen for hvordan rettferdighet skal forstås, hvem den skal omfatte og hvilke tiltak som igjen blir legitime. Dette er forhold som Fraser (2009), viser til som førsteordens rettferdighetskrav. Et sentralt poeng hos Fraser, er at det ikke er mulig å skille konkrete (førsteordens) rettferdighetskrav, fra forutsetningene for selve utformingen av diskursen. Altså, rettferdighetskravene må sees i sammenheng med hvem som lyttes til, og har en stemme med hensyn til å definere premissene for diskusjonen om dem. Om ikke rammene for diskusjon om rettferdighet er demokratisk, i den forstand at rektorer og elever har en stemme og blir hørt når premissene for rettferdighetsdiskursen formuleres, kan heller ikke avgjørelsene som blir gjort på førsteordensnivå (som for eksempel bestemmelser om hvilke tiltak som må settes inn) være legitime. Med andre ord, om ikke rektorer og elever

har deltatt i prosessen med å definere skolens mandat knyttet til å realisere sosial rettferdig utdanning, mangler diskursen demokratisk legitimitet.

Når jeg i dette kapittelet har analysert dekodning og rekoding av politikk i lokale skolekontekster, antyder dette en hierarkisk styringskontekst som, slik jeg ser det, gir grunn for å stille spørsmål ved den demokratiske legitimiteten ved den politisk definerte rettferdighetsdiskursen. Dette både fordi det er stor avstand i situasjonsforståelse mellom ulike nivå, og fordi elever og ansatte i skolen som berøres av denne rettferdighetstilnærmingen synes å ha begrensede muligheter for å kommunisere om eller utfordre den politisk definerte forståelsen. Mens balansert målstyring legitimerer en sterk sentral styring, der rammene for dialog og definisjonsmakten knyttet til utforming av diskursen primært er tillagt utdanningsmyndighetene, er dette altså et målstyringskonsept som ut fra Frasers rettferdighetsperspektiv, kan forstås å mangle demokratisk legitimitet. Dette fordi rammene for beslutningsmyndighet er flyttet fra dem det gjelder og som berøres, til myndighetslite. Myndighetene tar monopol på å definere rammene for hva som skal gjelde som rettferdig og ikke, hvilke rettferdighetskrav som skal være legitime og hvem disse skal omfatte.

Når Fraser (2009) argumenterer for at prosessen knyttet til å definere rettferdighetsdiskursen er sentral for deltakelse på like vilkår, er dette, som vist, knyttet til en forståelse av at de som sitter med beslutningsmyndighet til å definere premissene for diskursen, også sitter med makt til å definere problemer og løsninger. Når utdanningsmyndighetene, i den konteksten jeg studerer, ikke åpner for dialog eller går inn i problemstillinger om hvordan det at elever med ulike forutsetninger påvirker skolens mulighet for å leve opp til politisk definerte målsetninger, kan dette forstås som problematisk på den måten at det skaper en avstand mellom nivåene i utdanningssystemet. I denne studien kan det se ut som denne avstanden mellom ulike nivå, der den politiske situasjonsforståelsen trumfer den lokale, har bidratt til en politisk tilnærming til urettferdighet i utdanning, som bidrar til å redusere mulighetene for å tilpasse opplæring etter lokale behov. Dette er særlig relatert til hvordan disiplinering av rektorer som jobber nært elevene, kan synes å bidra til å etablere en ensrettet, standardisert og dekontekstualisert praksis, som i liten grad tar utgangspunkt i elevene og det mangfoldet de representerer.

Del 4 Sosialt rettferdig utdanning innenfor en markedsrettet utdanningskontekst – oppsummering og drøfting

Å sikre sosial utjevning gjennom likeverdig opplæring for alle elever, uavhengig av sosioøkonomisk eller kulturelle bakgrunn, er et grunnleggende prinsipp som har dominert norsk utdanningspolitikk i over hundre år (Kristiansen, 2012). Hva som har vært definert som sosialt rettferdig utdanning har imidlertid ikke vært konstant eller entydig, men vært nært knyttet opp til samtidige oppfatninger av formålet med opplæring, forståelse av utfordringer og oppfattelse av nødvendige tiltak. Å ha et begrep om hvordan sosialt rettferdig utdanning konseptualiseres i vår samtid og i den konteksten den skal realiseres, er nødvendig for å kunne forstå hvordan politikk omsettes i praksis (Ball et al., 2012). Det kan gi en innsikt i hva som defineres som legitime handlingsresponses, og igjen hvilke forventninger rektorer og lærere møter når de skal omsette formell politikk for å sikre likeverdig opplæring lokalt.

I de foregående kapitlene har jeg belyst hvordan politiske initiativ, som kan knyttes til markedsretting i utdanning, kommer til uttrykk og påvirker sentrale aspekter med betydning for arbeid i skolen. Hovedformålet med denne tilnærmingen, som har vært basert på Ball et al. teori (2012) om policy enactment, har vært å studere hvordan denne styringskonteksten gjør seg gjeldende og skaper konkrete betingelser for sosial integrering i skolen. For å kunne si noe om dette i lys av et sosialt rettferdighetsperspektiv, har jeg støttet meg på Fraser (1997, 2003, 2009) og hennes rettferdighetsteoretiske tilnærming. Dette hovedsakelig for å kunne beskrive hva som karakteriserer sentrale rettferdighetsperspektiv i dagens skole, og for å synliggjøre hva som karakteriserer noen av de spenningene og rammene rektorene må forholde seg til og håndtere.

Jeg skal her oppsummere hovedmomentene fra analysen av hver av de tre aspektene som her er analysert: diskurs, materialitet, og dekodning/rekodning, i lys av Frasers rettferdighetsteoretiske rammeverk. Deretter vil jeg se hvordan disse «lokale funnene» står i relasjon til internasjonal forskning om markedsretting. Dette for å belyse hvordan element fra denne skolekonteksten er relevant, og kan ha overføringsverdi til andre kontekster. Og til slutt vil jeg avslutte med å se på hvordan forhold analysert og beskrevet i denne undersøkelsen, står i relasjon til rettferdighetshensyn som tradisjonelt har vært prioritert i norsk skole (Telhaug, 1994).

Tabellen under oppsummerer hvordan problemstillingene refererer til de ulike aspektene med betydning for arbeid i skolen, og til rettferdighetsteoretiske spørsmål.

Hovedproblemstilling	<i>Hvordan kan realisering av og erfaringer med markedsretting i en urban norsk skolekontekst forstås i lys av perspektiver på sosial rettferdighet og skolens rolle som sosialt integrerende samfunnsinstitusjon?</i>		
Operasjonalisering av problemstilling	<i>1. Hvilke rettferdighetsperspektiv kommer til uttrykk i kommunale politiske dokumenter som beskriver karakteristiske trekk ved markedsretting og politiske strategier for sosial utjevning gjennom skolen?</i>	<i>2. Hvordan materialiseres intern markedsretting i Oslo-skolen, og hvordan forstå dette i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av økonomiske, kulturelle og politiske forhold?</i>	<i>3. Hva karakteriserer rektorer i Oslo-skolen sin oversettelse av politisk definerte målsetninger om sosial mobilitet gjennom skole, og hvordan kan dette forstås i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av demokratisk deltagelse?</i>
Aspekter som studeres	<i>Diskurs</i>	<i>Materialitet</i>	<i>Dekoding og rekoding</i>
Rettferdighetsperspektiv	<i>Rettferdighetsperspektiv i kommunale politiske dokument</i>	<i>Samspillet mellom ulike rettferdighetshensyn, og betingelser for deltakelse på like vilkår</i>	<i>Demokratisk deltagelse og legitimitet</i>

Tabell 9.1: Oversikt over hvordan problemstillingene refererer til Ball et al. teori om policy enactment og Frasers rettferdighetsteori

9 Oppsummering av de tre analysekapitlene

Den første problemstillingen er: *Hvilke rettferdighetsperspektiv kommer til uttrykk i kommunale politiske dokumenter som beskriver karakteristiske trekk ved markedsretting og politiske strategier for sosial utjevning gjennom skolen?* Denne omfatter diskursen og innramming av skolens mandat knyttet til sosial rettferdighet og likeverdig opplæring. Analysen av kommunale politiske dokument viser at politiske initiativ knyttet til intern markedsretting, hovedsakelig legitimeres gjennom den politiske dimensjonen i Frasers (2009) rettferdighetsrammeverk. Dette er relatert til det hun omtaler som rettferdighet forstått som representasjon, og er knyttet til politisk deltagelse og inkludering. Premisset som ligger til grunn for dette rettferdighetsperspektivet, er at det å delta på like vilkår er betinget av at man som borger eller individ involveres og representeres i de politiske prosesser som en berøres av. I skolesammenheng er dette blitt knyttet til en anerkjennelse av at foreldre som primæransvarlige for sine barns utdanning må kunne gjøres i stand til å påvirke og velge best mulig tilbud for sine barn (Power, 2012). I de politiske dokumentene som utgjør grunnlaget for analyse i denne studien fremmes dette perspektivet primært i forbindelse med «fritt skolevalg» og offentliggjøring og åpenhet rundt elevresultater og andre skolespesifikke faktorer. Her framheves foreldres rett til innsyn i skolen som sentralt, samtidig som det knyttes til det å mobilisere foreldre som gruppe i skolen. Det politiske representasjonsperspektivet kommer også til uttrykk gjennom de politiske begrunnelsene for å styrke desentralisering av makt og beslutningsmyndighet, og det å styrke skolenes selvstyre. Dette momentet framheves som sentralt for at skolene skal kunne legge til rette for lokale behov, og er i tråd med nasjonale føringer der desentralisering framheves som nødvendig element knyttet til å sikre likeverdig opplæring (se St. meld. nr. 30 (2003-2004)). Representasjonsperspektivet omfatter altså både foreldrene som aktører i skolen, og skolen som institusjon. Med hensyn til den økonomiske og kulturelle dimensjonen i Frasers rammeverk, så framheves den økonomiske dimensjonen hovedsakelig i forbindelse med å forklare resultatforskjellene mellom minoritets og majoritetselever, mens den kulturelle dimensjonen så og si er fraværende. Når det kommer til problemstillinger knyttet til sosial differensiering mellom ulike elevgrupper i skolen, rammes disse altså politisk inn som spørsmål som ensidig knyttes til elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Med utgangspunkt i Frasers (2003) beskrivelse av hvordan de ulike rettferdighetsparadigmene forholder seg til og forstår forskjellighet, kan det synes som om denne innrammingen av forskjellighet som hovedsakelig grunnet i økonomisk urettferdighet, legitimerer en kulturnøytral tilnærming, der

det i liten grad stilles spørsmål ved hvordan skolen som kulturell arena, eller hvordan elevenes kulturelle bakgrunn er av betydning for deres situasjon i skolen. Med dette som utgangspunkt, defineres skolens mandat med hensyn til sosial mobilitet å være å redusere betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn på skoleprestasjoner.

Den andre problemstillingen er: *Hvordan materialiseres intern markedsretting i Oslo-skolen, og hvordan forstå dette i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av økonomiske, kulturelle og politiske forhold?* Denne er relatert til hvordan markedsrettet politikk iverksatt gjennom særlige virkemidler materialiseres i ulike skolekontekster. Gjennom en analyse av hvordan rektorer beskriver erfaringer med markedsretting i lys av ulike kontekstdimensjoner, har jeg rettet oppmerksomheten mot hvordan kombinasjonen av politiske virkemidler virker i skoler med ulike elevsammensetninger og ulik beliggenhet i byen. Den temasentrerte analysen viser at mens noen skoler, på flere områder, opplever at denne konteksten gir dem fordeler med tanke på elevrekruttering og økonomisk stabilitet, så er det andre som kommer mer ufordelaktig ut, og som beskriver det motsatte. Disse forskjellige erfaringene beskrives å bidra til økte forskjeller og til en polarisering mellom skoler langs etniske og sosiale skillelinjer, noe som både påvirker skolens objektive (økonomiske) og intersubjektive (kulturelle) betingelser (Fraser, 2003). Et sentralt element, som tydeliggjøres i analysen av hvordan rektorer erfarer denne styringskonteksten, er hvordan ulike rettferdighetshensyn i praksis kommer i konflikt med hverandre. Et eksempel på dette er at mens åpenhet og offentliggjøring av skolens resultater, sammen med valgfrihet er begrunnet ut fra hensynet om økt representasjon og demokratisk deltagelse, så beskrives de konkrete konsekvensene av disse politiske initiativene å bidra til etablering av et verdihierarki mellom skoler, forskjeller i elevrekruttering, forskjeller i skolens finansielle situasjon og forskjeller i graden av sentral kontroll. Disse er i stor grad knyttet til den etniske og sosioøkonomiske elevsammensetning ved skolene. Dette er forhold som kan forstås som utilsiktede konsekvenser, men som likefullt gjør seg gjeldende. Dette konfliktforholdet kan antyde at rektorene i denne studien står i det Fraser (1997) refererer til som rettferdighetsdilemma. Dette særlig med tanke på at hensynet til representasjon og det å ivareta brukermedvirkning og innsyn, kan innebære en svekket økonomisk situasjon, og svekket anerkjennelse og omdømme. Når dette etableres som lokale utfordringer, kan analysene antyde at rektorene blir ansvarlige for å håndtere både det som kan forstås som «representasjons-omfordelingsdilemma», samt «representasjons- anerkjennelsesdilemma». Altså, dilemma der rektorene må håndtere direkte problemstillinger knyttet til hvordan

virkemidler for å ivareta valgfrihet, åpenhet og innsyn, skaper negative konsekvenser på andre områder.

Problemstilling tre er: *Hva karakteriserer rektorer i Oslo-skolen sin oversettelse av politisk definerte målsetninger om sosial mobilitet gjennom skole, og hvordan kan dette forstås i lys av Frasers perspektiv på sosial rettferdighet som betinget av demokratisk deltagelse?* Denne viser til det Ball et al. (2012) refererer til som oversettelse av politikk i praksis. Hvordan rektorer dekode og rekoder sitt mandat om å realisere sosial rettferdig utdanning, slik det beskrives politisk. Analysen av hvordan rektorer forstår (dekoder) dette mandatet viser for det første at rektorene opplever et sterkt sentralt press på lokal fortolkning. Analysen viser en heterogenitet i materialet både med hensyn til hvordan de forstår det politiske definerte mandatet i forhold til sine respektive elevgrupper, men også hvordan de beskriver sine personlige meninger om det, det jeg har kalt holdningsmessig heterogenitet. Til tross for dette viser analysen at rektorer gjør relativt like prioriteringer når det kommer til å gjøre sentrale føringer om til institusjonell praksis, med det taktiske og praktiske arbeidet dette innebærer, det som kan beskrives som rekodningsprosessen (Ball et al., 2012). Ved å analysere materialet i lys av Foucaults (2014) disiplinerte maktperspektiv, er det tydelig at selv om rektorene formelt sett har et handlingsrom, så er det innenfor denne styringskonteksten flere forhold som disiplinere rektorene på en måte som bidrar til en ensretting, tross store lokale forskjeller. Fra et rettferdighetsperspektiv kan de disiplinerte mekanismene synes å påvirke dialogen mellom ulike nivå i utdanningssystemet, noe som direkte har betydning for demokratisk deltagelse og representasjon av stemmene til de som berøres av politiske ordninger (Fraser, 2009). Særlig er dette relevant i forhold til det rektorene beskriver som begrensede muligheter for å diskutere med utdanningsmyndighetene (etaten) hvordan elevenes sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn er av betydning og gjør seg gjeldende i utdanningssammenheng, og hvordan skolen har begrensede muligheter til å virke kompensere. Når rektorene blir møtt med at dette er lokale utfordringer, eller at det handler om interne forhold, som for eksempel deres forventninger til elevene, så antyder dette at kontekstuelle erfaringer avvises til fordel for en politisk definert situasjonsbeskrivelse. Når utdanningsmyndighetene i tillegg underbygger dette med å vise til dokumentasjon som vanskelig kan utfordres av den enkelte rektor, så styrkes den politiske fortellingens troverdighet, mens den kontekstuelle svekkes. Dette kommunikasjonsforholdet mellom ulike nivå, der den politiske fortellingen trumfer rektorenes, kan antyde at stemmene til de som jobber og går i skolen svekkes innenfor denne styringskonteksten.

Kort oppsummert kan det synes som rektorene er forventet å kompensere for sosiale forskjeller, innenfor et system som bidrar til nettopp å forsterke de samme forskjellene, og der mulighetene for å kommunisere om lokale utfordringer er begrenset av en politisk definert situasjonsforståelse.

Å strukturere problemstillingene i avhandlingen etter Ball et al. (2012) teori om policy enactment, henger, som vist i metodekapittelet, sammen med en forståelse av politikk som kontekstuell. Analysene som ligger til grunn for denne avhandlingen både bekrefter og avkrefter kontekstens betydning, da særlig med tanke på situerte kontekstuelle forhold. Mens materialitetsanalysen i kapittel sju med all tydelighet viser at situerte kontekstuelle forhold er viktig for hvordan politikk får konkrete lokale uttrykk, så viser analysen i kapittel åtte at denne konteksten ikke nødvendigvis blir avgjørende for lokale beslutninger. Her skjer det motsatte, rektorene gjør like valg og prioriteringer på tvers av lokale behov, noe som samlet bidrar til en ensretting av praksis i skoler som er situert i ulike kontekster. Dette momentet utfordrer premisset som ligger til grunn for teorien om policy enactment, om den situerte kontekstens betydning for hvordan politikk blir til i praksis. Politisk kan det antyde at markedsretting bidrar til det Lindgard (2009) beskriver som en dekontekstualisert pedagogisk praksis, der politiske føringer trumfer lokale behov og individuelle vurderinger.

10 Lokale utfordringer eller globale tendenser?

Kasusstudier er kritisert for ikke å være generaliserbare, og at kasusen ikke representerer mer enn en et lokalt eksempel (Flyvbjerg, 2004). For meg er denne kritikken av kasusstudier relevant med hensyn til å se hvordan analysene fra Oslo-skolen står i relasjon til tidligere forskning på markedsretting i utdanning. Internasjonalt foreligger det etter hvert omfattende studier av hvordan en markedsretting av utdanningssektoren har gjort seg gjeldende i ulike skolekontekster (Whitty, 1997; Whitty & Power, 2002; Musset, 2012; Waslander mfl. 2010) og mer spesifikt knyttet til tema for denne oppgaven, hvordan dette har hatt betydning for spørsmål knyttet til sosial rettferdighet (Gewirtz, 2002; Gewirtz et al., 1995; Gillborn & Youdell, 2000; Lipman, 2004). Jeg skal videre se på hvordan de lokale uttrykkene beskrevet av rektorene i denne studien, står i forhold til internasjonal forskning på konsekvenser av markedsretting i utdanning.

10.1 Valgfrihet langs etniske og sosiale skillelinjer

Et av hovedargumentene som ligger til grunn for markedstenkning i offentlig sektor med en vektlegging av valgfrihet og konkurranse, er at denne styringsmodellen representerer et mer rettferdig system som er «klasse- og raseløst» (Apple, 2006; Chubb, 2003; Musset, 2012). Premisset bygger på en antagelse om at en ved å øke den individuelle valgfriheten gir enkeltindividet, uavhengig av status og klassetilhørighet, mulighet til å gjøre valg i forhold til egne behov som ikke begrenses av samfunnsregulerte ordninger som kan bidra til å opprettholde sosiale og etniske skillelinjer i samfunnet.

Det finnes imidlertid etter hvert omfattende empirisk forskning som dokumenterer hvordan fritt skolevalg istedenfor å føre til økt heterogenitet, har forsterket sosial og etnisk segregering (Gewirtz et al., 1995; Gillborn & Youdell, 2000; Lipman, 2004; Musset, 2012; Waslander et al., 2010; Whitty, 1997). Med utgangspunkt i et kulturelt reproduksjonsperspektiv er det flere studier som peker på at valgfrihet er betinget av økonomiske og sosiale forutsetninger, og at denne type styringsform favoriserer privilegerte grupper som har mulighet til å nyttiggjøre seg valgmulighetene (Gewirtz et al., 1995; Hatcher, 1998; Skolverket, 2003). En studie som belyser hvordan denne favoriseringen virker diskriminerende i praksis, er Gewirtz et al. (1995) studie fra det engelske skolesystemet. Gewirtz et al. (1995) viser at det er store klasseforskjeller knyttet til hvordan foreldre orienterer seg og deltar som «kunder» på

markedet, og at dette får konsekvenser både på individ og skolenivå. På individnivå viser de til at elever som har foreldre som av ulike grunner ikke opptrer som «rasjonelle aktører» på skolemarkedet og gjør «gode valg» på vegne av sine barn (som å velge en «god» skole), kan komme til å stille svakere enn elever med foreldre som orienterer seg rasjonelt og «riktig» på skolemarkedet. På institusjonsnivå beskriver Gewirtz et al. (1995) hvordan denne klassebetingede orienteringen har ført til en polarisering mellom skoler som tiltrekker seg ressurssterke familier, og skoler som mister ressurssterke familier. Denne polariseringen beskrives, i likhet med hva som er tilfelle i denne studien, å gjøre seg gjeldende på en rekke områder, blant annet med hensyn til skolenes ressursituasjon.

At valgfrihet har en sosial dimensjon, er også dokumentert i en svensk kontekst. I en gjennomgang Skolverket (2003) gjorde av effektene av fritt skolevalg, konkluderte de med at selve interessen for bruk av valgfrihet er sosialt lagdelt, og at det først og fremst er høyt utdannede foreldre i større byer som er interessert i en utvidet mulighet til å velge skole. Også i den svenske skolen konkluderes det med at valg av skole har ført til økt segregering mellom skoler langs etniske skillelinjer, samt mellom akademisk ressursvake og ressurssterke elever.

Til tross for at det finnes forskning som problematiserer og tilbakeviser sammenhengen mellom valgfrihet og segregering (Gorard, Taylor, & Fitz, 2002), er det flere internasjonale reviewstudier som bekrefter de ovennevnte studienes beskrivelse av forsterket sosial segregering. Whitty (1997) har blant annet sammenstilt forskning som omhandler «parental choice» i USA, England og New Zealand, og viser til at det i samtlige skolekontekster finnes forskning som dokumenterer at økt valgfrihet med hensyn til valg av skole, har ført til økt segregering langs etniske og sosiale skillelinjer. Mens Whitty eksplisitt erklærer seg som kritisk til valgfrihet, er det imidlertid interessant å se at også reviewstudier som eksplisitt antar en mer nøytral og positiv posisjon/holdning til valgfrihet, bekrefter de samme funnene som Whitty framhever (Musset, 2012; Waslander et al., 2010). I denne sammenheng er det spesielt interessant at OECD (2012), som en viktig premissleverandør for valgfrihet i utdanning, bekrefter at denne politiske tilnærmingen kan lede til disse utilsiktede konsekvensene.

10.2 Kamp om og seleksjon av elever

I denne studien peker rektorene på at fritt skolevalg kombinert med stykkprisfinansiering medfører at skoler må tiltrekke seg elever for å kunne «overleve». I denne sammenheng peker rektorene på at elevsammensetningen er en betydningsfull faktor for i hvilken grad skolen blir en attraktiv eller mindre attraktiv skole. Og at de i tillegg til å være presset på å rekruttere elever, også står overfor problemstillinger der de må vurdere hvilke elever som kan bidra til å styrke skolens omdømme og posisjon utad. Her pekes det særlig på at det er av betydning å ha norske elever, ressurssterke elever og elever som kan bidra til å øke det skolefaglige resultatetsnittet.

At konkurranse og press på skolene for å få høye resultater har ført til seleksjon av elever som kan sikre overlevelse eller styrke skolens posisjon på skolemarkedet, er en problemstilling som etter hvert er godt dokumentert. Gillborn og Youdell (2000) studie fra England viser hvordan en styringskontekst der skolene blir vurdert og vektet ut i fra målbare resultater har ført til det de beskriver som «selection by ability», at skolene selekterer elever som kan bidra til å heve resultatene, og dermed styrke deres posisjon på skolemarkedet. I boka *Rationing education. Policy, practice, reform and equity* fra 2000 knytter de dette til hvordan offentliggjøring av resultater kombinert med valgfrihet, har bidratt til det de refererer til som en egen økonomi, en «A- C economy», der antallet elever med de høyeste karakterene (A-C) blir betydningsfull for skolens posisjon på det lokale skolemarkedet. Gillborn og Youdells beskrivelser av hvordan det å tiltrekke seg elever som kan styrke skolens posisjon, beskrives også som en respons Waslander et al. (2010) finner i sin studie. De har sammenfattet empirisk forskning på konsekvenser av markedsmekanismer i utdanning, og finner at strategier for «gaining control over the intake of pupils, both in numbers and in kind» (Waslander et al., 2010, s. 68) er en respons som går igjen når skolene må konkurrere om elevene. I en nordisk kontekst har den samme problematikken blitt reist i forbindelse med at svensk TV⁵³ i 2013 avslørte at flere rektorer siler ut ressurssterke elever når de får søknader om skolebytte (Sveriges Television, 2013).

Uten at jeg har belegg for å si om seleksjon av elever er et utbredt fenomen eller ikke i Oslo-skolen, så kan det at rektorene løfter fram problemstillingen tolkes som at valgfrihet ikke kun er betinget av foreldrenes muligheter til å nyttiggjøre seg denne, men også interne

⁵³ Det var programmet Uppdrag granskning, (Sveriges Television), som høsten 2013 belyste hvorvidt fritt skolevalg faktisk var åpent for alle elever.

problemstillinger i skolen og av rektorenes skjønnsmessige vurderinger. Når denne seleksjonen går langs etniske skillelinjer, er det legitimt å stille spørsmål ved om alle elever faktisk har lik mulighet til å nyttiggjøre seg valgmuligheten.

10.3 Underkommunisering av problemstillinger knyttet til hvordan elevenes sosiale, kulturelle og etniske bakgrunn er av betydning i skolesammenheng

Rektorenes beskrivelse av hvordan problemstillinger, knyttet til hvordan elevenes bakgrunner er av betydning i skolesammenheng, underkommuniseres og avises som lokale utfordringer, underbygger tidligere forskning. Ifølge Tolo og Lillejord (2006) kan den utdanningspolitiske utviklingen i Norge fra midten av 1990-tallet kjennetegnes ved at en har gått fra en klart uttalt minoritetspolitikk som tematiserer språklig og kulturelt mangfold som en samfunnsverdi, til en minoritetspolitikk der språklig og kulturelt mangfold blir forbigått i taushet. I denne sammenheng er det blitt pekt på at utdanningsmyndighetene, ved ikke å inkludere utfordringer knyttet til mangfold og flerkulturalitet som en del av utfordringene i den norske skolen, skyver ansvaret for å løse utfordringer knyttet til inkludering og utvikling av den flerkulturelle skolen nedover i utdanningssystemet (Pihl, 2010).

Internasjonalt er det flere studier som beskriver de samme tendensene som beskrives i denne studien, og som handler om hvordan det å definere sosial ulikhet som en lokal utfordring begrenser mulighetene for dialog med utdanningsmyndighetene om hvordan elevenes bakgrunner er av betydning i skolesammenheng. Lipman (2009) viser blant annet i sin studie fra Chicago til hvordan økt fokus på resultatoppnåelse har ført til at problemstillinger og dialoger om rase, kultur og identitet og relasjoner har havnet i bakgrunnen: «[...] as the emphasis on test scores grew, a budding school wide process of collective, critical reflection on culture, race and identity and relations between teachers and Latino parents was relegated to the background» (Lipman, 2009, s. 73). Hun peker, i likhet med det som uttrykkes i denne studien, at den politiske tilnærmingen til dette som lokale problemstillinger, har bidratt til en kultur der ansvar for dårlig skoleresultater legges på den enkelte skole, og aktørene i den: «By shifting responsibility for school failure from the state to individual schools, students, teachers and parents [...] the accountability regime nurtures a culture of self-blame and shifting blame onto others» (Lipman, 2009, s. 72-73).

Underkommunisering av forskjeller beskrives også i en australsk kontekst (Lindgard, 2009), og i en New Zealandsk kontekst (Thrupp & Lupton, 2006). Thrupp og Lupton (2006) beskriver blant annet hvordan ideen om nøytralitet som karakteriserer nyliberal utdanningspolitikk i en New Zealandsk sammenheng, bidrar til noe av den samme avstanden i situasjonsforståelse som beskrives i denne studien. Dette særlig med hensyn til at utdanningsmyndighetene ikke anerkjenner hvordan skoler stiller med ulike forutsetninger, noe som går ut over skolenes rammevilkår. Å anerkjenne forskjellighet og hva den betyr i skolesammenheng, er ifølge dem, nødvendig for å utfordre premisset om at alle elever og skoler har like forutsetninger for å leve opp til eksterne forventninger. Fra et institusjonsperspektiv er denne bevisstheten, ifølge dem, nødvendig for «a fairer evaluation of school performances, a fairer distribution of resources, and the provision of more appropriate advice and support to schools less in favorable context» (Thrupp & Lupton, 2006, s. 311). Deres argument er altså at forskjellige forutsetninger må anerkjennes for at skolene og elevene skal få en rettferdig oppfølging.

Samtidig som de argumenterer for nødvendigheten av å anerkjenne kontekstuelle forskjeller i et sosialt rettferdighetsperspektiv, peker de på et dilemma, som også rektorene i min studie refererer til, og som har vært en utfordring å få fram i framstillingen av materialet i denne studien. Dette er balansegangen mellom å framheve hvordan forskjeller er av betydning og gjør seg gjeldende, samtidig som dette ikke blir en unnskyldning for å møte elever med etnisk minoritetsbakgrunn med lave forventninger eller et svakere utdanningstilbud. Her peker imidlertid rektorene på, i likhet med det perspektivet jeg anlegger i analysen, at situasjoner må forstås og vurderes lokalt. I denne sammenheng kan en universell politisk tilnærming der kontekstuelle faktorer underkommuniseres, forstås å bidra til en urettferdig praksis fordi forhold som er betydning ikke får noen plass eller anerkjennes.

10.4 Desentralisering med innskrenket handlingsrom og ensretting

Et annet forhold som beskrives av flere forskere og som sammenfaller med min studie, er hvordan marginaliserte skoler som skårer svakt på standardiserte tester får et innskrenket handlingsrom og blir utsatt for økt kontroll (Gewirtz, 2002; Gillborn & Youdell, 2000; Lipman, 2004). I en amerikansk kontekst beskriver blant annet Lipman (2004) noe av det samme som jeg finner i denne studien, nettopp at skoler i Chicago som skårer godt på standardiserte tester opplever mindre press og ekstern innblanding enn skoler som skårer

svakt. I denne sammenheng peker hun på et at denne økte kontrollen også har et etnisk tilsnitt: «..across the school district surveillance was differential by race and class. Schools in low-income neighborhoods of color where the ones on probation and thus least in charge of their own destiny» (Lipman, 2004, s. 73). Lipmans beskrivelser av sammenfallet mellom økt kontroll og elevsammensetning, bekrefte i studier fra både den engelske skolen (Gewirtz, 2002) og i New Zealand (Thrupp & Lupton, 2006).

I likhet med ensrettingen som beskrives i denne studien, finner Whitty (1997) liknende funn i sin reviewstudie der han i tillegg til valgfrihet, også ser på desentralisering og skoleautonomi i USA, England og New Zealand. Han peker på at selv om denne type politikk er relatert til mangfoldshensyn, i den forstand at det skal gi institusjonell og lokal frihet for lokale tilpasninger, samt ivareta foreldre og elevers mulighet til å velge mellom ulike alternativ (her ulike skoler), så kan det synes som variasjonen mellom skoler reduseres og at skolene i sin praksis blir likere og likere hverandre:

[...] paradoxically, the market exacerbates differences between schools on the basis of class, race and ethnicity, but does not encourage diversity in image, clientele, organisation, curriculum or pedagogy (Blackmore, 1995, referert i Whitty, 1997, s. 15).

Lindgard (2009, s. 87-89) bruker begrepet «pedagogics of indifference» for å beskrive denne utviklingen der pedagogisk praksis, under forhold med økt fokus på standardisert testing og resultatstyring, dekontekstualiseres. I sin studie fra Australia der de studerer utdanningsreformen *Queensland School Reform*, karakterisert av «accountability, standardized testing, national league tables of school performance, international league tables of performance», finner Lindgard med kolleger, noe av det som jeg finner i min studie, nemlig at «Practice was decontextualised» (Lindgard, 2009, s. 88). Praksis dekontekstualiseres, og skolenes arbeid med og anerkjennelse av forskjeller underordnes. Lindgard (2009) knytter dette til et politisk klima preget av «fear of difference», der forskjeller ensidig forstås som noe som må avskaffes.

10.5 Strukturell urettferdighet

Beskrivelsene fra Oslo-skolen sett i sammenheng med internasjonal forskning viser at markedsstyring med en vektlegging av valgfrihet og konkurranse har utilsiktede konsekvenser som utfordrer premissene som ligger til grunn for denne styringsformen. Dette særlig relatert til de teoretiske begrunnelsene om at valgfrihet og åpenhet om resultater vil bidra til et mer rettferdig og «klasse og rasenøytralt» utdanningssystem, fordi det åpner opp for at ens utdanningsmuligheter ikke skal begrenses av sosioøkonomiske forhold, men være betinget av individuelle valg (Gewirtz, 2002). I stedet for å øke bevegelsen mellom sosiale lag av befolkningen og bidra til heterogenitet, antyder analysen fra Oslo-skolen, som bekreftes av internasjonal forskning, at valgfrihet bidrar til polarisering langs etniske og sosiale skillelinjer på skolenivå.

Når jeg her retter et kritisk blikk mot etniske skillelinjer innenfor skolen, er det nødvendig å presisere at utgangspunktet for denne studien ikke er basert på en forståelse av at det er problematisk at elever med samme etnisitet går i samme klasse. Det som er utgangspunktet for denne studien er imidlertid at fenomenet med segregering er et komplekst fenomen. Når jeg i denne studien har belyst hva som karakteriserer denne kompleksiteten ved hjelp av Ball et al. (2012) og Fraser (1997, 2003, 2009), har dette klare trekk fra det Young (2011) beskriver som strukturell diskriminering. Strukturell diskriminering kan forstås som en type diskriminering som ikke eksplisitt framstår som diskriminerende, og som ikke entydig kan knyttes til undertrykkende politiske initiativ eller personlige handlinger. Det er en type urettferdighet som kan forstås som resultat av en sammenveving av flere forhold, der diskriminering skjer innenfor rammene av det akseptable (Young, 2011):

Structural justice is a kind of moral wrong distinct from the wrongful action of an individual agent or the repressive policies of a state. Structural injustice occurs as a consequence of many individuals and institutions acting to pursue their particular goals and interests, for the most part within the limits of accepted rules and norms (Young, 2011, s. 52)

Det er altså ikke noe som ensidig kan knyttes til rektorenes vurderinger eller handlinger alene, eller knyttet til markedsretting som en eksplisitt undertrykkende styringsform. Det er imidlertid knyttet til dynamikken som oppstår ved introduksjon av bestemte politiske virkemidler og hvilke konsekvenser og betingelser dette får både diskursivt, materielt og relasjonelt. I denne sammenheng baserer jeg meg på Frasers (2003) argumentasjon om at det

er nødvendig å anlegge et flerdimensjonalt perspektiv for å synliggjøre hva som karakteriserer den strukturelle urettferdigheten.

Hvorvidt funnene fra Oslo-skolen kan forstås som lokale uttrykk eller uunngåelige konsekvenser av intern markedsretting, er vanskelig å fastslå med sikkerhet. Sammenfallet mellom uttrykkene som beskrives i ulike kontekster kan imidlertid antyde at denne styringskonteksten iverksetter noen dynamiske prosesser som får relativt like uttrykk på tvers av ulike nasjonale kontekster. Dette sammenfaller med Whittys (1997) beskrivelse av at selv om det er store forskjeller både i hvordan land legitimerer og implementerer markedsrettet politikk, så beskrives utfallene av politikken som relativt sammenfallende, uavhengig av kontekst. I så måte kan uttrykkene beskrevet og drøftet i denne avhandlingen forstås som mer generelle politiske problemstillinger, heller enn kun lokale uttrykk.

11 Brudd med sentrale prinsipper for likeverdig og sosialt rettferdig utdanning?

Hvordan kan så funnene fra denne undersøkelsen belyse skolens sosialt integrerende funksjon? I norsk sammenheng er det flere som har stilt spørsmål ved hva denne ideologiske vendingen og markedsrettingen har betydd for en norsk og nordisk utdanningsmodell basert på sosialdemokratiske verdier (Arnesen & Lundahl, 2006; Hovdenak & Stray, 2014; Imsen & Volckmar, 2014; Karlsen, 2006; Telhaug, 1994). Dette henger, som vist innledningsvis, sammen med at markedsretting har en annen ideologisk forankring enn den sosialdemokratiske styringsformen som har preget norsk utdanningspolitikk siden andre verdenskrig. Noe som har betydning for hvordan utdanning legitimeres, og for hvilke strategier og styringsformer som prioriteres (Lundahl et al., 2013). Når utdanning knyttes til et sosialdemokratisk utdanningspolitisk paradigme, henger dette sammen med at skolen i en historisk kontekst er blitt ansett å spille en sentral rolle for utviklingen av velferdsstaten. I denne sammenheng har prioritering av et offentlig utdanningssystem karakterisert av tilgang på gratis utdanning, felles skoleløp, utdanning som fremmer demokratisk deltagelse og lokal tilhørighet, vært prioritert for å realisere politiske målsetninger om likeverdighet, deltagelse og velferd (Arnesen og Lundahl, 2006, Antikainen, 2006). I en norsk kontekst har de utdanningspolitiske idealene om sosial integrering gjennom skole vært knyttet til utviklingen av *enhetsskolen* (Telhaug, 1994, 2003).

Til tross for at flere studier viser til at nyliberale utdanningsreformer med markedsretting som strategi har påvirket norsk utdanning, slår de fleste fast at den nordiske utdanningsmodellen og den norske enhetsskoleideologien basert på idealet om en «felles skole for alle», fremdeles har et godt rotfeste i norsk utdanningspolitikk. Mitt datagrunnlag er for begrenset til at det er grunnlag for å utfordre denne påstanden, men analysen som er gjort i forhold til hvordan markedsretting materialiseres og legger føringer for lokal praksis, gir likevel grunnlag for å drøfte om denne styringskonteksten utfordrer sentrale prinsipper for likeverdig og sosialt rettferdig opplæring i en norsk kontekst. Jeg skal i denne siste delen illustrere dette ved å se nærmere på noen av uttrykkene beskrevet i denne studien, i forhold til noe av det som kjennetegner enhetsskolen som utdanningspolitisk ideal og politisk strategi (Telhaug, 1994).

Ifølge Telhaug (1994) kan enhetsskolebegrepet forstås som en utdanningspolitisk tilnærming med visse kjennetegn. Disse kjennetegnene omfatter 1) en ressursdimensjon, 2) en sosial

dimensjon, 3) en kulturell dimensjon, og 4) en ulikhetsdimensjon. Samtlige av disse dimensjonene er, ifølge Telhaug (1994), knyttet til ideen om at enhetsskolen har en sosialt integrerende funksjon og kan virke som sement i samfunnsbyggingen. Altså, spiller en sentral rolle for å bidra til å realisere sosial rettferdighet gjennom utdanning. Jeg skal videre ta utgangspunkt i disse dimensjonene for å illustrere hvordan en markedsrettet styringskontekst bryter med en tradisjonell innramming av hva som konstituerer en sosialt rettferdig og likeverdig utdanning i norsk kontekst.

11.1 Den sosiale dimensjonen

Den sosiale dimensjonen danner på mange måter grunnlaget for enhetsskoletanken. Denne dimensjonen er knyttet til skolen som organisasjon, og handler om at skolen skal legge til rette for at barn fra alle samfunnslag skal møtes i *en felles skole*. I dette ligger en avvisning av parallelle skoleslag, og den forutsetter et samordnet felles skolesystem med en skole for et gitt geografisk område med elevene samlet i heterogene grupper (Telhaug, 1994). Politisk har enhetsskoletanken kommet til uttrykk gjennom strategier for å styrke den offentlige skolen framfor å opprettholde parallelle skoler rettet mot elever fra ulike sosiale lag. Konkret kom dette til uttrykk gjennom Folkeskoleloven av 1889 (Lov om Fokeskolen paa Landet og Lov om Folkeskolen i Kjøbstæderne fra 1889), som la grunnlaget for en felles Folkeskole.

Den ideologiske og politiske begrunnelsen for å samle alle barn i en felles skole har vært tuftet på ideer om at enhetsskolen kan fungere som et redskap for å realisere sosial rettferdighet, gjennom å virke sosialt integrerende og utjevne. Denne funksjonen har man tildelt enhetsskolen fordi man har hatt en tanke om at lik adgang til utdanning og til å utvikle evner og anlegg, vil bidra til å redusere forskjeller med utspring i sosioøkonomiske forhold. I tillegg til den sosiale mobiliteten, har enhetsskolen vært tuftet på ideer om at fellesskapet i skolen ville ha en særdeles positiv virkning på «samfunnklassenes holdning til hverandre». Altså, at den vil kunne bidra til å sveise befolkningen sammen, og styrke solidariteten mellom mennesker på tvers av klasses tilhørighet og kulturelle forskjeller (Telhaug & Mediås, 2003). I denne sammenheng har det også ligget en tanke om at det å knytte ulike samfunnsklasser sine interesser til en felles samfunnsinstitusjon, også vil kunne virke positivt på det faglige miljøet. Ved å gjøre fellesskolen til de bedrestiltes skole, ville en kunne sikre at deres interesser om å sikre sine barns skolegang, også ville gagne de mindre privilegerte elevene. Dette ut i fra en antagelse om at forventningspresset på skoler med en sammensatt elevgruppe, ville være

høyere enn i «en skole for fattigfolk», samt at et «tilskudd av bedremannsbarn», ville kunne virke positivt på motivasjonen til både lærere og medelever. Dette siste momentet møtte imidlertid en del motstand fra politisk hold som fryktet for at barn fra lavere sosiale lag ville kunne ha en dårlig innflytelse på «bedrestilte» barn (Telhaug & Mediås, 2003, s. 74).

Markedslogikken vektlegging av individuell valgfrihet kan på intensjonsplanet synes å ha flere referansepunkter til prinsipper for den sosiale dimensjonen, da særlig med hensyn til idealet om heterogenitet og utjevning av sosiale forskjeller. Rektorenes beskrivelser, samt dokumentasjonen fra internasjonal forskning reiser imidlertid tvil om idealene om heterogenitet på tvers av ulike samfunnsklasser er mulig å realisere innenfor en slik styringskontekst. Når rektorer beskriver at foreldre uttrykker bekymring for hvordan elevenes sosiale og etniske bakgrunn påvirker det faglige og sosiale miljøet, er dette den samme type bekymring som ble uttrykt ved etableringen av en felles folkeskole. En bekymring for hvordan de mindre privilegerte elevene kunne ha en negativ påvirkning på de «bedrestilte barna» (Telhaug & Mediås, 2003). Når dette blir utslagsgivende for at foreldre velger seg bort fra skoler med økonomisk ressursvake og minoritetsspråklige elever, antyder dette at fritt skolevalg åpner for at barn fra ulike samfunnslag *ikke* lengre møtes i samme klasserom. Mens enhetsskolestrategien med en sterk sentralt styrt skole har vært knyttet til det å få bukt med en sosial og kulturell kløft i samfunnet mellom ulike samfunnslag og styrke et solidarisk fellesskap (Telhaug & Mediås, 2003), kan det synes som markedslogikkens vektlegging av desentralisering og individuell frihet legitimerer politiske tiltak, der hensynet til individets valgfrihet står sterkere enn hensynet til det sosiale fellesskapet. I denne sammenheng lempes det på strategier som tidligere ble vurdert som nødvendig for å realisere en skole der barn fra ulike sosiale lag kunne møtes.

11.2 Ressursdimensjonen

Ressursdimensjonen er knyttet til at ressursene som skoleverket disponerer skal være de samme fra kommune til kommune og fra skole til skole, slik at det ikke oppstår kvalitetsforskjeller. Det skal være likhet i de ressursene som settes inn, slik at skolegangen ikke blir betinget av hvor man bor eller hvor man kommer fra (Telhaug, 1994).

Stykkprisfinansieringen som praktiseres i Oslo-skolen er politisk begrunnet ut i fra hensynet om et mer rettferdig system der pengene blir fordelt etter antall elever skolene har, samt etter et behov for et oversiktlig og transparent system som gir rektorer innsyn og oversikt

ressurstildeling mellom skolene. Analysen av hvordan fritt skolevalg sammen med stykkprisfinansiering slår ut i forhold til skolenes materielle kontekst understreker det som er blitt påpekt i tidligere evalueringer av denne modellen (Deloitte, 2014), nemlig at den kan slå uheldig ut for skoler med få elever. Når de små skolene er sammenfallende med det som i mitt materiale vises til som marginaliserte skoler, og rektorene viser til hvordan disse uheldige effektene kommer til uttrykk gjennom uforutsigbare budsjett og svekkede materielle betingelser, kan dette antyde at ressursfordelingsmodellen slik den virker sammen med fritt skolevalg, bidrar til en ressurskjevhet som kan gå ut over kvaliteten i enkelte skoler. Her kan det synes som privilegerte skoler kommer godt ut, mens marginaliserte skoler taper. Dette kan antyde et brudd med grunnleggende prinsipper om at det skal være likhet i de ressursene som settes inn i de enkelte skoler, slik at det ikke oppstår kvalitetsforskjeller. Til tross for at skoler får kompensatoriske tildelinger ut fra sosioøkonomiske kriterier og andel elever med kartlagt behov for særskilt språkopplæring, kan disse tiltakene synes å ta form av det Fraser (2003) viser til som «bekreftende tiltak». Dette er tiltak som har til hensikt å dempe effekten av uheldige utfall, men som ikke tar sikte på å endre de strukturene som bidrar til å produsere urettferdigheten i systemet. «Affirmative strategies for redressing for injustice aim to correct inequitable outcomes of social arrangements without disturbing the underlying social structures that generate them» (Fraser, 2003, s. 74). Ulempen med denne type tiltak er at de som blir ressursmessig underprivilegerte, ikke får noen hjelp til å komme seg ut av situasjonen, men blir stående fast i mønstre som økonomisk trengende. Dette kan igjen, som jeg har vist til tidligere, lede til en stigmatisering i form av blant annet dårlig omdømme.

Det at skoler som ikke makter å rekruttere elever også vil lide økonomisk, kan fra et markedslogisk perspektiv forstås som en naturlig konsekvens av at skolen ikke har maktet å tilby brukerne den kvaliteten eller det tilbudet som rettferdiggjør institusjonens overlevelse (Thrupp, 1998). Dette er imidlertid en logikk som bryter med enhetsskolens ressursdimensjon, som legger til grunn at en skoles ressursituasjon skal sikres gjennom offentlige overføringer, og ikke gjennom markedskrefter.

11.3 Den kulturelle dimensjonen

Den kulturelle dimensjonen kan også kalles den faglige, da den innebærer at barn og unge ikke bare skal møtes i en felles skole, men at de også skal tilegne seg en felles faglig kultur (Telhaug, 1994). Denne dimensjonen var opprinnelig relatert til å sosialisere barna inn i en

felles norsk kultur. Dagens desentraliserte styringsmodell, med en målstyrt læreplan har endret premissene for hva som ligger i det å tilegne seg en felles faglig kultur. Utgangspunktet for den konteksten jeg her studerer, er at felles faglig kultur ikke er knyttet til at elevene i den norske skolen skal møte det samme innholdet i skolen, men at de skal møte de samme kravene og de samme faglige standardene, slik de er formulert i nasjonale kompetansemål og kommer til uttrykk i nasjonale prøver. Heller enn å sosialisere barna inn i en felles kultur, er den faglige kulturen legitimert ut i fra kravene om å bli konkurransedyktige arbeidstakere på et internasjonalt arbeidsmarked. Dette kommer til uttrykk i de kommunale politiske dokumentene som understreker betydningen av å møte alle elever med de samme høye ambisjonene, og at elevene skal bli konkurransedyktige i et internasjonalt arbeidsliv.

Mens den kulturelle dimensjonen er knyttet til en forståelse av at sosial rettferdighet er betinget av at alle elever i skolen har mulighet til å tilegne seg *felles* tradisjoner, verdier og kunnskaper, så opererer markedslogikken ut i fra et premiss om at sosial rettferdighet er betinget av skolens evne til å sikre individuell frihet og selvstendighet. I denne sammenheng framheves, som vist i denne studien, desentralisering, institusjonell frihet og mulighet for lokal og individuell tilpasning som sentrale politiske strategier. Mens den kulturelle dimensjonen tradisjonelt har vært knyttet til en sosialisering inn i fellesskapet, så er det altså innenfor denne styringskonteksten individets frihet og kvalifisering som framheves.

11.4 Ulikhetsdimensjonen

Ulikhetsdimensjonen kan forstås som en nyansering av likhetsbegrepet som ligger til grunn for enhetsskoletanken. Denne dimensjonen omfatter respekten for ulikheten. Premisset som ligger til grunn for denne dimensjonen er at skolen ikke kan «sies å være en enhetsskole eller en likeverdig skole om den ikke også innretter seg mot det faktum at elevene er ulike» (Telhaug, 1994). I denne sammenheng har prinsippet om tilpasset opplæring, som viser til at likeverdig utdanning er betinget av at undervisningen tilpasses elevene, stått sentralt i norsk skole (Imsen, 2009). På den ene siden kan markedslogikken, i en norsk sammenheng realisert blant annet gjennom Kunnskapsløftet som reform med en vektlegging av desentralisering av beslutningsmyndighet og målstyrt læreplan, forstås å være forankret i ideen om at likeverdighet i utdanning er betinget av muligheten til å kunne tilpasse undervisningen lokalt. Denne sammenheng mellom målstyring og desentralisering og tilpasset opplæring framheves, som vist, i både nasjonale og lokale politiske styringsdokument. Samtidig som

disse styringsprinsippene formelt sett åpner for lokal tilpasning, kan det synes som om krav om resultatoppnåelse, lokal ansvarliggjøring og økt press på å standardisere undervisningen har ført til en ensretting av undervisningen der kontekstuelle variasjoner underordnes. Dette er som vist, forhold som viser seg i denne studien og i internasjonal forskning.

Samtidig kan også den politiske innrammingen av utfordringer i skolen synes å definere rammer for likeverdstilnærming som undergraver ulikhetsdimensjonen. Når urettferdighet ensidig knyttes til prestasjonsforskjeller mellom ulike grupper, kan dette synes å legitimere en praksis der elevenes prestasjoner blir utslagsgivende for «ulikhetstilnærmingen», og ikke elevene selv. Når målet på likeverdig opplæring defineres ut i fra hvorvidt ulike elevgrupper når de samme standarder for måloppnåelse, kan det stilles spørsmål ved om elevenes kulturelle, sosiale og kjønnete referanser i seg selv blir verdsatt som relevante i utdanningsøymed, eller om de underordnes som privat anliggende, så lenge de ikke hindrer elevene i å prestere. I tråd med Frasers (2003) perspektiv på hvordan den politiske innrammingen av urettferdighet er betydningsfull for valg av virkemidler, kan det synes som den ensidige forklaringen av prestasjonsforskjeller som et resultat av sosioøkonomisk forhold legitimerer en kulturnøytral tilnærming, der de eneste forskjellene som vies oppmerksomhet er de som er ikke-ønskelige (prestasjonsforskjeller). Når da både forståelsen av elevforskjeller, og målet på likeverdighet, er basert på et premiss om forskjellighet som noe unaturlig og ikke-ønskelig, noe som ikke relateres til eller defineres ut i fra kulturelle forhold, kan det være legitimt å stille spørsmål ved hvorvidt det er rom for «naturlige» forskjeller der elever stiller med ulike kulturelle, sosiale og kjønnete referanser.

11.5 Oppsummering

Telhaug (1994) viser til at enhetsskolens utvikling er knyttet til en rekke forhold, deriblant at premissene (nasjonsbygging, fattigdom, «homogen» elevmasse) som ligger til grunn for valg av enhetsskolen som politisk strategi har endret seg. På begynnelsen av 2000-tallet ble enhetsskolen omdøpt til *felleskolen* (Hovdenak & Stray, 2014). Dette ut i fra en anerkjennelse av at enhets- og likhetspremisset som lå til grunn for enhetsskolen kunne virke diskriminerende. Når jeg likevel her referer til karakteristiske trekk ved enhetsskolen som politisk strategi, er det fordi disse momentene har vært sentrale for likeverds og den sosiale rettferdighetstenkningen i den norske skolen. Oppsummert er det særlig fire forhold ved den styringskonteksten jeg her studerer som kan forstås å bryte med sentrale kjennetegn ved

denne. Det ene som framtrer som tydelig er at man gjennom fritt skolevalg lempet på politiske strategier som tidligere ble ansett som nødvendige for å sikre en sosial og kulturell heterogenitet i elevgruppen. Det andre er at man gjennom introduksjonen av stykkprisfinansiering har introdusert en modell der skolens ressurstildeling blir overlatt til markedskreftene (i hvilken grad de makter å rekruttere elever) heller enn at de sikres gjennom offentlige reguleringer og overføringer. Det tredje er at det kan synes som vektleggingen av fellesfaglig og felleskulturelle momentet som sentralt for å gi elever like muligheter og utvikle solidaritet mellom ulike grupper, er erstattet av en forståelse av at den faglige kulturen må utvikles slik at den først og fremst sikrer individets muligheter for å kvalifisere seg for et framtidig arbeidsliv. Og for det fjerde så kan det synes som om bruk av definerte standarder og krav om måloppnåelse i dagens skole utfordrer ulikhetsdimensjonen som bygger på prinsippet om at skolen mulighet til å sikre likeverdig opplæring handler om å «innrette seg etter det faktum at elevene er ulike» (Telhaug, 1994, s. 131).

11.6 Avsluttende kommentar

Når jeg i denne studien har studert markedsretting i utdanning i et kritisk sosialt rettferdighetsperspektiv, og diskutert analysen av empirien i lys av prinsipper for enhetsskolen, er det nødvendig å påpeke at dette ikke innebærer en forståelse av at «alt var bedre før» eller under andre betingelser. Det er dokumentert at seleksjon og diskriminering langs etniske og sosiale skillelinjer også har funnet sted innenfor den sosialdemokratiske skolens storhetstid, der markedslogikken i liten grad har vært politisk prioritert innfor utdanning (Hoëm, 1976; Pihl, 2010). Når jeg eksplisitt har rettet oppmerksomheten mot markedsretting, er det hovedsakelig ut i fra en interesse for hvordan *denne* styringslogikken påvirker skolens mandat og rolle som sosialt integrerende. Dette med hensyn til at markedslogikken hviler på et begrep om sosial rettferdighet, som er radikalt forskjellig fra det sosialdemokratiske rettferdighetsbegrepet som tradisjonelt har gjort seg gjeldende i norsk skole, og fordi det med denne styringsformen gjøres bruk av politiske virkemidler som er relativt nye i en norsk utdanningskontekst. Når jeg har valgt å studere markedsretting i «praksis», altså lokalt og med fokus på lokal politikktutforming, så har dette vært basert på en målsetning om å bidra med kunnskap om nettopp hvordan introduksjon av markedstenkning og mekanismer innenfor utdanningssektoren, skaper både diskursive, materielle og relasjonelle betingelser i skolen. Betingelser som er sentrale for skolens rolle som en sosialt integrerende samfunnsinstitusjon.

Samtidig som analysene i denne undersøkelsen har gitt innsikt i samtidige problemstillinger og utfordringer i dagens skole, så har de også reist en del nye spørsmål. Med utgangspunkt i den ensretningen i pedagogisk praksis som jeg finner på tvers av ulike skolekontekster, og med utgangspunkt i Frasers perspektiv på demokratisk deltagelse som et premiss for sosial rettferdighet, har blant annet spørsmål knyttet til hvorvidt det er rom for konkurrerende perspektiv og motstand innenfor dette systemet meldt seg. Dette både i forhold til de som jobber og går i skolen, men også i forhold til eksterne aktører som foreldre. Ytterligere undersøkelser av hvordan motstand kommer til uttrykk innenfor denne konteksten, både med hensyn til hva motstanden består i, hvordan den uttrykkes og ikke minst betingelsene for å ytre motstand, kan, slik jeg ser det, bidra med nødvendig kunnskap om hvordan denne styringskonteksten påvirker demokratisk deltagelse og skolen som demokratisk institusjon.

Spørsmålene reist i denne avhandlingen om skolens rolle som sosialt integrerende og skolen som demokratisk institusjon, er særlig aktuelle i en tid da vi står overfor den største flyktningkrisen etter andre verdenskrig. Mens skolen i årene etter siste verdenskrig spilte en sentral rolle i samfunnsoppbyggingen, og ble sett på som et viktig politisk virkemiddel for å bygge solidaritet og fellesskap, er det aktuelt å stille spørsmål ved hvorvidt skolen, innenfor de utdanningspolitiske rammene beskrevet i denne avhandlingen, tillegges den samme funksjonen og operer under rammer som muliggjør sosial integrering gjennom skole. Hvis skolen, som det antydes i denne studien, har fått svekket sitt sosialt integrerende potensial gjennom markedsretting, er det, etter min vurdering, nødvendig med en offentlig debatt der dette tematiseres, og hvor problemstillinger som i dag håndteres lokalt i skolen løftes opp på politisk nivå. På denne måten kan utilsiktede konsekvenser belyses som en del av den politikk som føres, noe som er nødvendig for å kunne føre en prinsipiell diskusjon om utdanningspolitiske prioriteringer og skolens rolle som offentlig samfunnsinstitusjon.

Litteraturliste

- Aasen, P. (2007). Læringsplakatens utdanningspolitiske kontekst. I J. Møller & L. Sundli (red.), *Læringsplakaten. Skolens samfunnskontrakt* (s. 23-44). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Aasen, P. (2008). Skoleledelse - et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, G. Langfeldt, & G. Skedsmo (red.), *Utdanningsledelse* (s. 7-21). Oslo: Cappelen forlag AS
- Alvesson, M., & Deetz, S. A. (2000). *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2009). *Reflexive methodology: new vistas for qualitative research*. London: Sage.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning og refleksjon. Vetenskapsfilosofi og kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Antikainen, A. (2006). In Search of the Nordic Model in Education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 229-243. DOI:10.1080/00313830600743258
- Anyon, J. (2005). *Radical possibilities. Public Policies, Urban Education and a New Social Movement*. New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2006). *Educating the "Right" Way. Markets, Standards, God, and Inequality*. New York: Routledge.
- Arnesen, A.-L. (2005). *Analyse av politiske dokumenter. Notat i forbindelse med forskningsprosjektet: Inkludering og ekskludering i profesjonsutøvelse*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Arnesen, A.-L., Lahelma, E., Lundahl, L., & Öhrn, E. (2014). *Fair and competitive? Critical perspectives on contemporary Nordic schooling*. London: Tufnell Press.
- Arnesen, A.-L., & Lundahl, L. (2006). Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 285-300. DOI: 10.1080/00313830600743316
- Au, W. (2009). *Unequal by design. High-stakes testing and the standardization of inequality*. New York: Routledge.
- Bakken, A., & Danielsen, K. (2011). *Gode skoler - gode for alle? En casestudie av prestasjonsforskjeller på seks ungdomsskoler* (NOVA rapport 10/2011). Hentet fra <http://www.hioa.no/About-HiOA/Centre-for-Welfare-and-Labour-Research/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2011/Gode-skoler-gode-for-alle>
- Bakken, A., & Elstad, J. I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer* (NOVA rapport 7/2012). Hentet fra <http://www.hioa.no/About-HiOA/Centre-for-Welfare-and-Labour-Research/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2012/For-store-forventninger>

- Ball, S. J. (1994). *Education reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, S. J. (1997). Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, 23(3), 257-274. DOI:10.1080/0141192970230302
- Ball, S. J. (2008). *The Education Debate*. Bristol: Policy Press.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How Schools do Policy. Policy enactments in secondary schools*. Oxon: Routledge.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden Privatisation in Public Education*. Brussel: Education International. Hentet fra <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00034-01-E.pdf>
- Berg, G. (2011). *Skolledarskap och skolans frirum*. Lund: Studentlitteratur
- Berg, P. J. (2015). *Kommunal styring av skolen En studie av styring som kommunikasjon i lys av Luhmanns systemteori* (Doktoravhandling), Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- BI. (2013). *BI har utdannet rektorer siden 2002*. Hentet 25.04.2016, fra <http://www.bi.no/videreutdanning/forvirksomheter/offentlig-sektor/Skoleledelse/BI-har-utdannet-rektorer-siden-2002/>
- Birkelund, G. E., Hermansen, A. S., & Evensen, Ø. (2010). *Skolesegregering - et problem? Elevsammensetning, frafall og karakterer i Oslo - skolen*. Hentet fra <https://www.sv.uio.no/iss/forskning/prosjekter/segregering-i-osloskolen/publikasjoner/skolesegregering.pdf>
- Bogner, A., & Menz, W. (2009). The theory - generating expert interview: Epistemological interest, forms of knowledge, interaction. I A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (red.), *Interviewing experts* (s. 43-80). Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Brochmann, G., Hagelund, A., Borevi, K., Jønsson, H. V., & Petersen, K. (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G., & Nielsen, R. A. (2007). *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Hentet fra http://www.fao.no/media/com_netsukii/20005.pdf
- Chubb, J. E. (2003). Ignoring the market. *Education Next* 3:2, 80-83. Hentet fra http://educationnext.org/files/ednext20032_80.pdf
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, Markets, and America's schools*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Clarke, J. (2004). *Changing Welfare, Changing States. New Directions in Social Policy*. London: Sage.

- Colbjørnsen, T. (2011). Skoleeiers arbeid med vurdering - konsekvenser for ledelse i skolen. I J. Møller & E. Ottesen (red.), *Rektor som leder og sjef: om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen* (s. 95-118). Oslo: Unviversitetsforlaget.
- Deloitte. (2014). *Oslo kommune, Utdanningsetaten. Evaluering av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen*. Hentet fra <http://oslokf.u.no/wp-content/uploads/2014/08/Vedlegg-til-h%C3%B8ringsbrev-Evaluering-av-ressursfordelingsmodellen-for-grunnskolen-2014-01-24-kopi.pdf>
- Eriksen, H. T., & Sajjad, T. A. (2006). *Kulturforskjeller i praksis* (5 utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fjørtoft, K. (2009). Nancy Frasers kritikk av Axel Honneths anerkjennelsesteori. *Agora*, 27(04), 61-77.
- Fjørtoft, K. (2015). Rettferdighet som deltakelse på like vilkår. *Agora*, 2(3), 22-39.
- Flyvbjerg, B. (2004). Five Misunderstandings About Case -Study Research. *Sosiologisk tidsskrift*, 12, 117-142.
- Forskerfabrikken (2016). *Om oss*. Hentet 26.04.2016, fra <https://www.forskerfabrikken.no/om-oss/>
- Foucault, M. (1999). *Diskursens orden: tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970*. Oslo: Spartacus forlag.
- Foucault, M. (2014). *Overvåkning og straff. Det moderne fengsels historie* (5 utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge.
- Fraser, N. (2003). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. I N. Fraser & A. Honneth (red.), *Redistribution or Recognition? A Political - Philosophical Exchange* (s. 7-109). London: Verso.
- Fraser, N. (2007). Fra omfordeling til anerkjennelse? *Agora*, 25(03), 104-139.
- Fraser, N. (2009). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Fraser, N., & Honneth, A. (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso.
- Fraser, N., & Olson, K. (2008). *Adding Insult to Injury. Nancy Fraser Debates Her Critics*. London: Verso.
- Frímannsson, G. H. (2006). Introduction: Is there a Nordic model in education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(223-228). DOI:10.1080/00313830600743233
- Gewirtz, S. (2002). *The Managerial School. Post-welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.

- Gewirtz, S. (2006). Towards a Contextualized Analyses of Social Justice in Education. *Educational Philosophy and Theory*, 38(1), 69-81. DOI: 10.1111/j.1469-5812.2006.00175
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. (1995). *Markets, Choice, and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.
- Gewirtz, S., & Cribb, A. (2002). Plural conceptions of social justice: implications for policy sociology. *Journal of Education Policy*, 17(5), 499-509. doi:10.1080/02680930210158285
- Gillborn, D., & Youdell, D. (2000). *Rationing Education: Policy, Practic, Reform and Equity*. Buckingham: Open University Press.
- Goodwyn, A. L. (1997). Historical and Contemporary Perspectives on Multicultural Teacher Education. Past lessons, New Directions. I J. E. m. f. King (red.), *Preparing Teachers for Cultural Diversity* (s. 5-23). New York: Teachers Colleges Press.
- Gorard, S., Taylor, C., & Fitz, J. (2002). Markets i public policy: The case of the United Kingdom education reform act 1988. *International Studies in Sosiology of Education*, 12(1), 23-42. doi:10.1080/09620210200200200081
- Hatcher, R. (1998). Class Differentiation in Education: rational choices? *British Journal of Sociology of Education*, 19(1), 5-24. doi:10.1080/0142569980190101
- Haugen, C. R. (2009). *Contextualizations and Recontextualizations of Discourses on Equity in Education*. (Doktoravhandling), Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Haugen, C. R. (2010). Equity and Life-Long Learning: An Analysis of White Paper no. 16 (2006/2007) of Norway. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(4), 357-376. DOI:10.1080/00313831.2010.493342
- Haugen, C. R. (2014a). Likeverd gjennom likhet eller likeverd gjennom mangfold? En sammenligning av OECDs og den rød-grønne regjeringens utdanningspolitikk. I C. R. Haugen & T. A. Hestbek (red.), *Pedagogikk, politikk og etikk. Demokratiske utfordringer og muligheter i norsk skole* (s. 28-44). Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugen, C. R. (2014b). Resultatstyring- en motor for markedsretting og økende ulikhet? I C. R. Haugen & T. A. Hestbek (red.), *Pedagogikk, politikk og etikk. Demokratiske utfordringer og muligheter i norsk skole* (s. 70-82). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoëm, A. (1976). *Makt og Kunnskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovdenak, S. S., & Stray, J. H. (2014). *Hva skjer med skolen? En kunnskapssosiologisk analyse av norsk utdanningspolitikk fra 1990-tallet og frem til i dag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Imsen, G. (2009). *Lærerenes verden. Innføring i generell didaktikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Imsen, G., & Volckmar, N. (2014). The Norwegian School for All: Historical Emergence and Neoliberal Confrontation. I U. Blossing, G. Imsen, & L. Moos (red.), *The Nordic*

Education Model. "A School for All" Encounters Neo-Liberal Policy (s. 35-55). London: Springer.

- Isaksen, T. R. (2015, 17.08.). Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen (H): Slik skal forskjellsskolen bekjempes. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kunnskapsminister-Torbjorn-Roe-Isaksen-H-Slik-skal-forskjellsskolen-bekjempes-8125801.html>
- Itslearning. (2015). itslearning. Om oss. Hentet 15.04.2016, fra <http://www.itslearning.no/itslearning-historie>
- Jelstad, J. (2016). Gratispassasjerene. *Utdanning*(6), 14-19.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Karlsen, G. E. (2006). *Utdanning, styring og marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klein, N. (2002). *No logo*. Oslo: Oktober.
- Korsvold, T., & Volckmar, N. (2004). Velferdspolitikken i skole og barnehage. En reorientering? I P. Aasen, P. B. Foros, & P. Kjøl (red.), *Pedagogikk og politikk* (s. 233-246). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Kristiansen, A. (2012). *Utdanning og sosial utjevning. Om tilpassing, seleksjon og reproduksjon*. Oslo: Unipub forlag
- Krüger, T. (1994). Musikk lærerutdanningen som et sosialt felt. I P. Dyndahl & Ø. Varkøy (red.), *Musikkpedagogiske perspektiver* (s. 177-208). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kvale, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen Damm.
- Lauglo, J. (2010). *Do Private Schools Increase Social Class Segregation in Basic Education Schools in Norway? LLAKES Research Papers 6*. Hentet fra <http://www.llakes.org.uk>
- Lindgard, B. (2009). Pedagogizing teacher professional identities. I S. Gewirtz, P. Mahony, I. Hextall, & A. Cribb (red.), *Changing Teacher Professionalism. International trends, challenges and ways forward* (s. 81-93). London: Routledge.
- Lipman, P. (2004). *High Stakes Education. Inequality, Globalization, and Urban School Reform*. New York: Routledge.
- Lipman, P. (2009). Paradoxes of teaching on neo-liberal times. Education 'reform' in Chicago. I S. Gewirtz, P. Mahony, I. Hextall, & A. Cribb (red.), *Changing Teacher Professionalism. International trends, challenges and ways forward* (s. 67-80). New York: Routledge.

- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundahl, L., Arreman, I. E., Holm, A.-S., & Lundstrøm, U. (2013). Educational marketization the Swedish way. *Education Inquiry*, 4(3), 497-517. Hentet fra <http://www.education-inquiry.net/index.php/edui/article/view/22620/30110>
- Lunde, M. (2014). *I hvilken grad kan lese- og skriveopplæringsprogrammet TIEY ivareta andrespråkselevens behov for tilpasset opplæring?* (Masteroppgave), Institutt for lingvistiske og nordiske studier. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Lundgaard, H. (2008, 09.01.2008). Byrådet splittet om "innvandrerskoler. *Aftenposten*. Hentet 14.04.2016, fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/Byradet-splittet-om-innvandrerskoler-6503423.html>
- Malkenes, S. (2014). *Bak fasaden i Osloskolen*. Oslo: Res publica
- Mausethagen, S. (2013). *Reshaping teacher professionalism. An analysis of how teachers construct and negotiate professionalism under increasing accountability*. (Doktoravhandling), Senter for profesjonsstudier (SPS), Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Mellingsæter, H. (2012, 11.10.). Private konsulentfirmaer skal hjelpe 13 Oslo-skoler. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.osloby.no/Private-konsulentfirmaer-skal-hjelpe-13-Oslo-skoler-7013272.html>
- Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetode*. Lund: Studentlitteratur.
- Mollerin, K. S. (2015). Samtidens håp og kamp. Et intervju med Nancy Fraser. *Agora*, 2(3), 5-21.
- Morken, I., & Theie, S. (2015). Skolebytte ved overgangen til ungdomsskolen. Hvilke faktorer legger foreldre i Groruddalen vekt på ved valg av skole? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 1, 15-27.
- Musset, P. (2012). School Choice and Equity: Current Policies in OECD countries and a Literature Review. *OECD Education Working Papers*, 66. OECD Publishing. Hentet fra <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED529507.pdf>
- Myhre, H. (2010). *Den sosiale konstruksjonen av rektorposisjonen i grunnskolen. En kasusstudie av relasjonen mellom rektorer og lærere i tre norske grunnskoler* (Doktoravhandling), Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Møller, J. (2011). Rektors profesjonsforståelse - faglig autonomi og administrativ underordning. I J. møller & E. Ottesen (red.), *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen* (s. 27-48). Oslo: Universitetsforlaget.
- OECD. (2012). Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and School. *OECD Education Working Papers*. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>

- Olson, K. (2008). Participatory parity and democratic justice. I K. Olsen (red.), *Adding Insult to Injury. Nancy Fraser Debates Her Critics* (s. 246-272). New York: Verso.
- Ozga, J. (2000). *Policy Research in Educational Settings: contested terrain*. Buckingham: Open University Press.
- Pihl, J. (2010). *Etnisk mangfold i skolen. Det sakkyndige blikket* (2 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Power, S. (2012). From redistribution to recognition to representation: social injustice and the changing politics of education. *Globalisation, Societies and Education*, 10(4), 473 - 492. doi:10.1080/14767724.2012.735154
- PwC/KS. (2009). *Kom nærmere! Sluttrapport fra FoU - prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"*. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/084013rapport-hvordan-lykkes-som-skoleeier.pdf?id=2770>
- Rapley, T. (2004). Interviews. I C. S. et al. (red.), *Qualitative research practice* (s. 65 - 79). London: Sage.
- Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York: Basic Books.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. London: Routledge.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sarwar, S. (2013a, 15.01.2013). Forsker: Skoler fritar svake elever for å blåse opp resultatene. VG. Hentet 26.04.2016, fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/forsker-skoler-fritar-svake-elever-for-aa-blaase-opp-resultatene/a/10049398/>
- Sarwar, S. (2013b, 13.02.2013). Oslo-rektorer belønnes for elevresultater. VG. Hentet 26.04.2016, fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/oslo-rektorer-beloennes-for-elevresultater/a/10107214/>
- Sarwar, S. (2013c, 30.03.2016). Oslo-rektorer i jerngrep. VG. Hentet 26.04.2016, fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/oslo-rektorer-i-jerngrep/a/10111239/>
- Sarwar, S. (2013 13.09.2013). Oslo-rektorer belønnes for elevresultater. VG. Hentet 26.04.2016, fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/elevavisen/artikkel.php?artid=10107214>
- Seddon, T. (1994). *Context and Beyond. Reframing the Theory and Practice of Education*. London: Falmer Press.

- Sigurjonsdottir, S. (2014, 24.09.2014). Nå samles alt om osloskolen på ett nettsted. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.osloby.no/nyheter/Na-samles-alt-om-osloskolen-pa-ett-nettsted-7717117.html>
- Skolverket. (2003). *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet. Särtryck av rapport 230 - en sammanfattning*. Stockholm: Skolverket
- Skårderud, J. R. (2015a, 14.11.2015). Private slipper sjekk. *Klassekampen*. Hentet fra <http://www.klassekampen.no/article/20151114/ARTICLE/151119909>
- Skårderud, J. R. (2015b, 27.11.). Vil ha veto mot private. *Klassekampen*, s.10-11.
- Skårderud, J. R. (2015c, 26.11.). Vil stanse skoleselskap. *Klassekampen*, s. 8-9.
- SSB. (2013). Elevar med morsmåls, tospråkleg og tilrettelagd opplæring og elevar med særskild norskopplæring, etter fylke. Endelige tal, 1. oktober 2012. Hentet 03.09.2013, fra <http://www.ssb.no/a/kortnavn/utgrs/tab-2012-12-14-06.html>
- SSB. (2016). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2016. Hentet 23.04.2016, fra <http://ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2016-03-03?fane=om>
- Store norske leksikon. (2016) Paradigme. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/paradigme>
- Sveriges Television (28. Oktober, 2013). *Väljer bort besvärlige elever*. Hentet fra <http://www.svt.se/ug/friskolor-valjer-bort-besvarliga-elever>
- Syvvertsen, T. (1998). Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger (s. 4-55). Hentet fra https://www.academia.edu/5410482/Dokumentanalyse_i_medievitenskapen_Tilgang_kildekritikk_problestillinger_1998
- Taylor, S. (1997). Critical Policy Analyses: exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 18(1), 23-25. DOI:10.1080/0159630970180102
- Taylor, S., Rizvi, F., Lindgard, B., & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge.
- Telhaug, A. O. (1994). *Utdanningspolitikken og enhetsskolen. Studier i 1990-årenes utdanningspolitikk*. Oslo: Didakta.
- Telhaug, A. O., & Mediås, O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Telhaug, A. O., Mediås, O. A., & Aasen, P. (2006). The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3).
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Thorsen, D. E., & Lie, A. (2007). Kva er nyliberalisme? I D. H. Claes, P. K. Mydske, & A. Lie (red.), *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet* (s. 1-23). Oslo: Universitetsforlaget.
- Thrupp, M. (1998). The art of the possible: organizing and managing high and low socioeconomic schools. *Journal of Education Policy*, 13(2), 197-219. DOI:10.1080/0268093980130203
- Thrupp, M., & Lupton, R. (2006). Taking school context more seriously: The social justice challenge. *British Journal of Educational Studies*, 54(3), 308-328. doi:10.1111/j.1467-8527.2006.00348.x
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Lillejord, S. og Tolo, A. (2006): Ledelse i en multikulturell skole, i *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 2006, 90 (2), 120-132.
- Trippestad, T. A., Meyer, S., & Berge, K. L. (2003). *Maktens tekster. Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tønnessen, L. K. B. (1995). *Norsk utdanningshistorie. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Utdanningsforbundet. (2013). Advarer mot rektorkontrakter. Hentet 12.09.2013, fra <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Grunnskole/Lonn-og-arbeidsvilkar/Andre-artikler/--Uheldige-rektorkontrakter/>
- Vedeler, J. S. (2013). Funksjonshemming og arbeid – like muligheter for deltakelse. (Doktoravhandling), Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Oslo
- Vincent, C. (2003). *Social Justice, Education and Identity*. London: RoutledgeFalmer.
- Volckmar, N. (2004). *Fra solidarisk samværskultur til kunnskapssolidaritet: det sosialdemokratiske skoleprosjekt fra Sivertsen til Hernes*. (Doktoravhandling), Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Waslander, S., Pater, C., & van der Weide, M. (2010). Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education. *OECD Education Working Papers*, 52. OECD Publishing. Hentet fra <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED529579.pdf>
- Whitty, G. (1997). Creating quasi markets in education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries. *Review of Research in Education*, 22 (1997), 3-47. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/1167373>
- Whitty, G., & Power, S. (2000). Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Educational Development*, 20, 93-107. doi:10.1016/S0738-0593(99)00061-9

- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4 utg.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Young, I. M. (1997). Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory. *New Left Review*, 222(1), 147-160.
- Young, I. M. (2011). *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Offentlige dokumenter

- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Læreplan for Kunnskapsløftet (L06)*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. Hentet fra <http://www.udir.no/Lareplaner/>
- NOU 2002:10. (2002). *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- NOU 2003:16. (2003). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- Oslo kommune. (2000). *Byrådssak. Kvalitet i utdanningen VIII. Evaluering , åpenhet og oppfølging i Osloskolen*. Hentet 25.02.2015, fra <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr%5C2000%5CBR1%5C2000015872-1.htm>
- Oslo kommune. (2001). *Fortsatt driftstyrer i Oslo*. Hentet 14.10. 2014, fra <http://www.byradet.oslo.kommune.no/pressemeldinger/article23385-7786.html?article>
- Oslo kommune. (2002). *Byrådssak 299/02. "Pengene følger eleven" - Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen*. Hentet 05.08.2015, fra <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2002/BR1/2002026782-1.htm>
- Oslo kommune. (2003a). *Byrådssak 9/03. Lokalt handlingsrom i organiseringen av grunnopplæringen. Endring i opplæringsloven.Høring*. Hentet 17.08.2015, fra <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR1/2002034057-1.htm>
- Oslo kommune. (2003b). *Byrådssak 295/03. Økt valgfrihet i skolen - endring av skolebyttereglene*. Hentet 17.08. 2015, fra <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR1/2003007291-1.htm>
- Oslo kommune. (2003c). *Byrådssak 343/03. "Pengene følger eleven" - Ressursfordelingsmodell for grunnskolen- Justering*. Hentet 08.09.2015, fra <http://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR1/2003025411-1.htm>
- Oslo kommune (2004). *Byrådssak 112/04. Endring av skolebyttereglene i grunnskolen*. Hentet 17.08.15, fra <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2004/BR1/2003028303-1.htm>
- Oslo kommune. (2005a). *Byrådssak 278/05. "Pengene følger eleven" - Evaluering av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen*. Hentet 10.09.2013, fra <http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Bys/2005/B/2005009687-119974.htm>
- Oslo kommune. (2005b). *Forskrift om skolebytteregler for Oslo kommunes grunnskoler*. Oslo. Utdanningsetaten.
- Oslo kommune. (2005c). *Rundskriv nr. 11/2005. Skolebytte*.Oslo: Utdanningsetaten.

- Oslo kommune. (2009). *Byrådsak 196 av 08.10.2009. Nytt reglement for driftstyrene i Oslo-skolen. Sak 340*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2010). *Byrådsak 239/10. Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritets elever*. Hentet 26.04. 2016, fra <https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>
- Oslo kommune. (2011a). *Det politiske grunnlag for et byråd utgått av Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti*. Oslo: Byrådet.
- Oslo kommune. (2011b). *Rundskriv nr 6/2011 Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter*. Hentet 22.08.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/rundskriv/>
- Oslo kommune. (2012a). *Elever med et annet morsmål enn norsk og samisk i grunnskolen i Oslo skoleåret 2012/2013*. Hentet 11.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/grunnskole/minoritetspraklige-elever/>
- Oslo kommune. (2012b). *Lederkontrakt med evaluering versjon 7.0*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2012c). *Rammebrev 2013*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2012d). *Resultatrapporten for alle skoler med ungdomstrinn 2012*. Oslo: Oslo kommune. Hentet 13.09.2013, fra http://utdanningsetaten.oslo.kommune.no/om_oss/fakta/
- Oslo kommune. (2012e). *Rundskriv nr 7/2012. Systematisk dokumentasjon av læringsutbytte i Osloskolen skoleåret 2012-2013*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2012f). *Språkløftet. Sluttrapport fra Utdanningsetaten i Oslo kommune*. Hentet 26.04.2016, fra <http://nafo.hioa.no/wp-content/uploads/2013/11/Oslo-Utdanningsetaten.pdf>
- Oslo kommune. (2012g). *Årsberetning 2012*. Hentet 12.09.2013, fra http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/om_UDE/resultater_fakta/arsberetninger/.
- Oslo kommune. (2013a). *Elevråd, FAU og driftsstyre i Osloskolen*. Hentet 11.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=65445>
- Oslo kommune. (2013b). *Kvalitetsportalen*. Hentet 20.09.2013, fra <http://www.kp.osloskolen.no/kvalitetsportalen?id=43>
- Oslo kommune. (2013c). *Lederoppfølging i Osloskolen*. Hentet 13.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article247861-62569.html>
- Oslo kommune. (2013d). *Master i skoleledelse*. Hentet 12.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/master/>
- Oslo kommune. (2013e). *Offentliggjøring av lederkontrakter*. Hentet 13.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article255554-62569.html>

- Oslo kommune. (2013f). *Prøver og kartlegginger på småskoletrinnet*. Hentet 13.09.2013, fra <http://utdanningsetaten.oslo.kommune.no/grunnskole/1-4/proever-og-kartlegginger/>
- Oslo kommune. (2013g). *Rekrutteringskurs i skoleledelse*. Hentet 12.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article.php?articleID=229416&categoryID=62784>
- Oslo kommune. (2013h). *Sentrale bestemmelser som vurdering av skoletilhørighet bygger på*. Oslo: Utdanningsetaten.
- Oslo kommune. (2013i). *Skoletilhørighet - veiledende inntaksområder*. Hentet 16.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/skoleanlegg/skoleinntaksomraader>
- Oslo kommune. (2013j). *Utdanningsadministrasjonen*. Hentet 30.09.2013, fra <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=64433>
- Oslo kommune. (2013k). *Fortrolig dialog med rektor*. Hentet 19.06. 2013, fra <http://utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article255799-62569.html?articleID=2...>
- Oslo kommune. (2013l). *Strategisk planlegging - veiledning versjon 1.0*. Oslo: Utdanningsetaten.
- Oslo kommune. (2013m). *Byrådssak 159/13. Bystyremelding nr. 1/2013. Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*. Hentet 26.04.2016, fra <https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>
- Oslo kommune. (2013n). *Byrådets forslag til budsjett 2013*. Hentet 15.05.2016, fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Tidligere%20budsjetter/Del%202-%202013%20-%20Byr%C3%A5dets%20budsjettforslag.pdf>
- Oslo kommune. (2014a). *Byrådssak 1107/14. Forskrift om endring i forskrift om skolebytteregler for Oslo kommunes grunnskoler*. Hentet 26.04.2016, fra <https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>
- Oslo kommune. (2014b). *Minosloskole.no*. Hentet 29.04.2016, fra <http://minosloskole.no/CorpoWebserver/?locale=no>
- Oslo kommune. (2014c). *Årsberetning 2014*. Hentet 13.10.2015, fra <https://aktuelt.osloskolen.no/siteassets/dokumenter/utdanningsetatens-arsberetning-2014.pdf>.
- Oslo kommune. (2015a). *Befolkningens landbakgrunn*. Hentet 02.12.2015, fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/statistikk/befolkning/landbakgrunn/>
- Oslo kommune. (2015b). *Statistikkbanken*. Hentet 07.04.2015, fra <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no>
- St. meld. nr. 30 (2003-2004). (2003) *Kultur for læring*. Oslo: Det kongelige utdannings og forskningsdepartement.

- Utdanningsdirektoratet. (2012). *Grunnskolen informasjonssystem*. Hentet 30.09.2013, fra <https://gsi.udir.no/application/main.jsp?languageId=1>
- Utdanningsdirektoratet. (2013). *Kartlegging grunnskole*. Hentet 13.09.2013, fra <http://udir.no/Vurdering/Kartlegging-gs/>
- Utdanningsdirektoratet. (2015). *Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner*. Hentet 22.11.2015, fra <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-lareplaner/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/6-Lokalt-arbeid-med-lareplaner-og-kvalitet-i-opplaringen/Kvalitetsvurdering/>
- Utdanningsdirektoratet. (2016). *Ny friskolelov*. Hentet 29.05.2016, fra <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Aktuelt-private-skoler/ny-friskolelov/>
- Utdannings-og forskningsdepartement. (2002). *Moderniseringsprosjektet - lokalt handlingsrom i organisering av grunnopplæringen - høring*. Hentet 30.09.13, fra <https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp>

Oversikt over tabeller, figurer og illustrasjoner

Illustrasjon 2.1: Illustrasjon fra nettportalen Minosloskole.no

Tabell 2.2: Oversikt over kjennetegn på markedsretting (Ball & Youdell, 2008) og hvordan denne står i forhold til politiske virkemidler i Oslo.

Figur 3.1. Illustrasjon av Ball et al. (2012) teori om det gjensidige samspillet mellom aspekter med betydning for den aktive prosessen med å realisere politikk i lokale skolekontekster.

Tabell 4.1: Rettferdighetsteoretisk rammeverk baser på Fraser (1997, 2003, 2009)

Tabell 5.1: Oversikt over variasjon i materialet i forhold til utvalgskriteriene

Tabell 6.1 Perspektiver på urettferdighet i politiske dokument

Tabell 6.2 Begrep om sosial differensiering i politiske dokument

Tabell 6.3 Betingelser for deltakelse på like vilkår

Tabell 6.4: Virkemidler for å bekjempe urettferdighet

Figur 6.5: Oppsummering av analyse av politiske dokument i lys av Frasers tredimensjonale rettferdighetsperspektiv

Tabell 7.1: Oversikt over de ulike skolene det refereres til i denne studien, og hvilke skoletyper de kategoriseres under.

Tabell 7.2: Oversikt over hva som karakteriserer de ulike skoletypene i lys av politiske virkemidler

Illustrasjon 7.3: Erfaringer med fritt skolevalg, og faktorer som i denne sammenheng beskrives som betydningsfulle.

Tabell 8.1: Oversikt over rektorenes prioriteringer og nedprioriteringer knyttet til å kompensere for elevenes forskjellige forutsetninger

Tabell 9.1: Oversikt over hvordan problemstillingene refererer til Ball et al. teori om policy enactment og Frasers rettferdighetsteori

Vedlegg

Vedlegg 1 – NSD – Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Vedlegg 3 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vedlegg 4 – Informasjonsskriv til Utdanningsetaten i Oslo

Vedlegg 5 – Oversikt over utvalg av dokumenter og deres status

Intervjuguide: Sentrale føringer og lokalt handlingsrom i den flerspråklige skolen

Ingvil Bjordal

Pedagogisk institutt – 2012/2013



ingvil.bjordal@svt.ntnu.no

(Hovedstruktur: Semi-strukturert. Fra «generelle»/åpne tema til mer spesifikke spørsmål)

Nivå: Rektor

Oppvarmingsspørsmål. Personalialia, bakgrunnsinformasjon om skolen, beskrivelse av utfordringer

Personalialia – alder, navn, stilling, arbeidstid ved skolen

Utdannings og yrkesbakgrunn

- Har du erfaring fra andre skoler? I så fall hvilke og i hvilken stilling?
- Rektorutdanning?
- Utdanning – formell/ uformell kompetanse i forhold til å arbeide med flerspråklige elever?

Om skolen og elevgruppen

- Kan du beskrive skolen, nærområdet og elevgruppen?
- Tanker om hvordan forholdet mellom norske elever og minoritets elever påvirker det sosiale og faglige miljøet?
- Tanker om utfordringer og ressurser knyttet til det å jobbe med en flerspråklig elevgruppe?

Skolens arbeid med språklige minoriteter

Politiske bestemmelser og lokal praksis

- Organisering av språkundervisningen
- Vurderingen som er gjort i forhold til dette valget?
- Holdninger til politiske bestemmelser knyttet til opplæring av minoritetsspråklige elever
- Hvordan sammenfaller ditt syn på god organisering av språkopplæring/lokale behov, med politiske bestemmelser?

Kartleggingspraksis og § 2. 8 elever

- Kjennskap til retningslinjer i forhold til å utarbeide rutiner og systemer for kartlegging av elevers språkkompetanse
- Hvordan organiseres denne kartleggingspraksisen her ved skolen?
- Hvordan opplever du denne kartleggingspraksisen med hensyn til:
Hensikt – hva utløser denne kartleggingen, hva fører det til?
Bruk av ressurser?
- Elever som kartlegges, men som ikke tilfredsstiller kravene for å få forsterket språkopplæring?

Forutsetninger for ansvarsstyring

Vurdering av kompetanse og kompetanseutvikling

- Hva tenker du er viktig kompetanse for å undervise eller være rektor i skoler med høy minoritetsandel?
- Vurdering av egen kompetanse i forhold til å jobbe med språklig og kulturelle minoritets elever?
- Muligheter for faglig utvikling.
- Kompetanseutvikling av personalet?

Samhandling mellom ulike styringsnivåer og deltakelse i horisontale nettverk

- Hvor og til hvem henvender du deg om du står i problemstillinger du ikke vet hvordan du skal håndtere som rektor? Har du nettverk du kan kontakte, internt eller eksternt?
- Kommunikasjon med skolemyndighetene knyttet til lokale utfordringer? Hvordan involveres du som rektor i forhold til å formulere utfordringer og behov?
- Opplever du at skoleeier, og du som rektor har en felles oppfattelse av utfordringer og satsingsområder?

Ansvarsfordeling

- Hvordan opplever du ansvarsfordelingen mellom deg som rektor og dine overordnede i forhold til å definere/vurdere satsingsområder, og hvordan en skal håndtere dem?
- Opplever du det som avklart hvilke områder du har beslutningsmyndighet i forhold til?
- Forventninger til deg som rektor i forhold til å arbeide med stort språklig mangfold? Tanker om dine forventninger til deg selv, og forventninger fra skolemyndighetene?
- Hvordan opplever du forutsetningene for å leve opp til disse forventningene?

Lokal handlefrihet, tillit og autonomi

- Hvordan opplever du mulighetene som rektor til å vurdere lokale behov, og ta selvstendige beslutninger ut i fra personlig og profesjonelle vurderinger?
- Opplevelse av tillit som rektor?
- Hvordan opplever du mulighetene til å ta valg som ikke bifalles av overordnede?
- Hvordan vurderes jobben du gjør? Hva vurderes? Hvordan får du tilbakemeldinger?

Ressurser

- Lærerressurser
- Økonomiske rammebetingelser

Ansvarliggjøring, rapportering og tilsyn

- Kan du si noe om hvordan du ansvarliggjøres som rektor? Kriterier/områder som du blir målt i forhold til? Hvordan er disse kriteriene blitt til?
- Hvilke krav er det til rapportering, hva må rapporteres, hvordan rapporteres det?
- Hvordan vurderes skolens arbeid med minoritetsspråklige elever?
- Hvordan opplever du at rapportering og tilsyn påvirker hvordan du forholder deg til/tar tak i problemstillinger?
- Hvordan gjennomføres tilsyn? Din vurdering av tilsyn.

Tanker om styringsmekanismer

Mål - og resultatstyring som indikatorer på kvalitet

- Tanker om at elevers resultater reflekterer skolens kvalitet?
- Tanker om hvorvidt mål og resultatstyring påvirker skolens satsingsområder/ vurderinger knyttet til opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever?
- Tester som pedagogiske verktøy? Hvordan bruker dere testresultatene? Hvordan er praksisen ved denne skolen i forhold til fritak fra tester?

Offentliggjøring av nasjonale prøver –

- Hvordan opplever du at skolens resultater offentliggjøres?
- Tilbakemeldinger på testresultater fra foreldre, elever og overordnede.
- Hva tenker du tallene som offentliggjøres gir et bilde på?
- Hva er dine tanker om formålet med en offentliggjøring av resultater?
- Tanker om konsekvenser av offentliggjøring av resultater?

Bruk av insentiver og sanksjoner i forhold til praksisfeltet

- Forbindelsen mellom lønn og resultater
- Hvordan opplever du at dette virker motiverende for deg?

Fritt skolevalg

- Tanker om fritt skolevalg?
- Tanker eller opplevelser knyttet til «hvit flukt» problematikken

Andre styringsmekanismer – formelle/uformelle

Avslutning

- Andre ting du tenker er viktig å belyse, som jeg ikke har spurt om?
- Hva tenker du er sentrale betingelser for å kunne skape gode læringsarenaer i skoler med en høy andel minoritetsspråklige?



**Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet
«Sentrale føringer og lokalt handlingsrom i den flerspråklige skolen»**

I forbindelse med min doktorgrad gjennomfører jeg et prosjekt om sentrale føringer knyttet til opplæring av flerspråklige elever i grunnskolen. Bakgrunnen for prosjektet bygger på en interesse for hvordan dagens styringsmodell påvirker pedagogisk handlingsrom. Et sentralt kjennetegn ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform er mindre detaljstyring, og større lokal frihet for den enkelte skole i forhold til å utforme opplæringstilbudet innenfor rammene av klare, forpliktende kompetansemål. Hensikten med undersøkelsen er å belyse rektorer og læreres pedagogisk handlingsrom i forhold til å jobbe med flerspråklige elever, og det overordnede formålet er å bidra med kunnskap om hvordan dagens styringsmodell skaper betingelser for arbeid med flerspråklige elevgrupper.

Sammen med andre rektorer og lærere i Osloskolen med erfaring fra arbeid i flerspråklige skoler, får du denne forespørselen om å delta i forskningsprosjektet. Denne forespørselen sendes til ansatte ved skoler som, i følge Utdanningsetaten i Oslo, har en relativ høy andel minoritetsspråklige elever, og der det er noe variasjon i andelen elever som mottar særskilt språkopplæring.

Deltagelse i prosjektet innebærer at jeg ber deg delta i et intervju på om lag en time. Jeg ønsker å få informasjon om hvordan du opplever din egen arbeidssituasjon i forhold til det å arbeide med flerspråklige elever, samt hvordan du opplever de betingelsene du arbeider i forhold til, som kommunikasjon mellom ulike aktører i utdanningssektoren, opplevelse av støtte og veiledningsapparat, informasjonsflyt, sentrale føringer og ansvars plassering, ressurs situasjonen, resultatstyring. Intervjuet vil bli gjennomført i løpet av februar/mars 2013, og vil finne sted etter avtale. Intervjuene vil bli tatt opp på bånd. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og båndene vil slettes når doktorgradsprosjektet er avsluttet. Skoleeier ved Utdanningsetaten i Oslo vil informeres om prosjektet.

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du samtykker, kan du når som helst trekke deg uten å begrunne dette nærmere. Da vil jeg ikke bruke noen opplysninger om deg videre i min forskning. Det er kun jeg og faglige veiledere som vil ha tilgang til informasjon om deg mens prosjektet pågår. Når studien offentliggjøres vil opplysningene være anonymisert, slik at den enkelte ikke kan gjenkjennes.

Doktorgradsprosjektet er finansiert av Norges teknisk – naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved Pedagogisk institutt og er tilrådd av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Dersom du ønsker å delta i undersøkelsen, er det fint om du signerer på den vedlagte samtykkeerklæringen. Har du spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen, kan du kontakte meg via kontaktinformasjonen under.

Med vennlig hilsen

Ingvil Bjordal, PhD – stipendiat i pedagogikk
Pedagogisk institutt, Norges Teknisk – Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
e- post: ingvil.bjordal@svt.ntnu.no
Tlf: 73 59 20 18/94379405

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon om prosjektet «sentrale føringer og lokalt handlingsrom i den flerspråklige skolen» og er villig til å delta i studien.

Signatur Dato..... Telefon/Mobil.....



Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Pedagogisk institutt

Ingvil Bjordal
Pedagogisk institutt,
Norges teknisk – naturvitenskapelige universitet (NTNU)
7049 Trondheim

Tlf: 73592018/ 94379405
Mail: ingvil.bjordal@svt.ntnu.no

Trondheim, 17.01.2013

Til: Direktør for Utdanningssetaten i Oslo
Astrid Søyen

Informasjon og forespørsel om bistand i forbindelse med forskningsprosjektet «Ansvar for mangfold. Sentrale føringer og lokalt handlingsrom»

Jeg viser til korrespondanse via mail og telefon i forbindelse med mitt doktorgradsprosjekt «Ansvar for mangfold. Sentrale føringer og lokalt handlingsrom i den flerkulturelle skolen». Studien er et fireårig doktorgradsprosjekt, og er finansiert av Norges teknisk – naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved Pedagogisk institutt. Jeg vil her kort informere om prosjektet og komme med en forespørsel om bistand i forhold til innhenting av informasjon om kommunale bestemmelser knyttet til opplæring av flerspråklige elever, samt informasjon om styringsprinsipper for Osloskolen.

Bakgrunnen for prosjektet bygger på en interesse for hvordan dagens styringsmodell påvirker pedagogisk handlingsrom. Et sentralt kjennetegn ved Kunnskapsløftet som utdanningsreform er mindre detaljstyring, og større lokal frihet for den enkelte skole i forhold til å utforme opplæringstilbudet innenfor rammene av klare, forpliktende kompetanssmål. Hensikten med undersøkelsen er å belyse skoleledere og læreres pedagogisk handlingsrom i forhold til å jobbe med flerspråklige elever, og det overordnede formålet er å bidra med kunnskap om hvordan dagens styringsmodell skaper betingelser for arbeid med flerspråklige elevgrupper.

Det er i dag etablert kontakt med skoleledere i Osloskolen som ønsker å delta i studien. Forespørsel om deltakelse er rettet mot rektorer ved skoler som har en relativ høy andel minoritetspråklige elever, og der det er noe variasjon i andelen elever som mottar særskilt språkopplæring. Det er også ønskelig å etablere kontakt med lærere i skolen.

Deltagelse innebærer å delta i et intervju med undertegnede våren 2013. Intervjuene vil bli tatt opp på bånd. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og båndene vil slettes når doktorgradsprosjektet er avsluttet. Deltakelse i prosjektet er frivillig og skolene kan trekke seg når som helst, uten å måtte begrunne dette. Prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning. Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste A/S.

Prosjektet avsluttes september 2015. Alle data vil bli anonymisert ved prosjektslutt. Hovedtyngden av datainnsamling skjer våren 2013. Prosjektet vil ende opp i en doktorgradsavhandling.

Postadresse	Org.nr. 074 767 880	Besøksadresse	Telefon
7491 Trondheim	E-post: ped@svt.ntnu.no	Paviljong C, 2. etasje NTNU Dragvoll	+47 73 59 19 50
	http://www.ntnu.no/ped	7049 Trondheim	Telefaks +47 73 59 18 90

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Faglige veiledere for doktorgradsprosjektet er:

Forsteamanuensis Marit Honerød Hoveid, Norges Teknisk – Naturvitenskapelige Universitet
E-mail: marit.hoveid@svt.ntnu.no

Forsteamanuensis Kristin Skinstad Van Der Kooij, Høgskolen i Oslo og Akershus
E-mail: Kristin.Van-Der-Kooij@hioa.no

Forespørsel om bistand i arbeidet

Det er et mål å kunne si noe om de rammebetingelsene lærere og skoleledere arbeider i forhold til. For å kunne beskrive lærernes arbeidsbetingelser på en så redelig måte som mulig, ønsker jeg derfor bistand fra etaten med å innhente relevant informasjon som kan beskrive de kommunale bestemmelsene knyttet til opplæring av flerspråklige elever, og prinsipper for styring av Osloskolen. Konkret går denne forespørselen ut på om det er mulig å etablere kontakt med en person i etaten som kan veilede meg i forhold til utvalg av relevante politiske dokument, og som det kan være mulig å kontakte ved eventuelle spørsmål.

Ettersom studien retter seg mot skoleledere og lærere i Osloskolen, ønsker jeg å informere om prosjektet nå i begynnelsesfasen, samt bistå med en presentasjon av rapporten i sin helhet ved avslutning av prosjektet, dersom dette er et ønske fra etaten.

Med vennlig hilsen

Ingvil Bjordal (PhD stipendiat)

Utvalg av dokumenter og deres status

Politiske virkemidler	Kommunale dokument som er knyttet til eller omtaler karakteristiske trekk ved intern markedsretting. De dokumentene som er analysert i lys av Frasers rettferdighetsteoretiske rammeverk, er uthevet. De øvrige dokumentene er sentrale for det sentrale politiske virkemiddelet, men inngår ikke som en del av den systematiserte dokumentanalysen.	De analyserte dokumentenes status
Desentralisering og fristilling	<ol style="list-style-type: none"> 1) Oslo kommune. (2003a). Byråds sak 9/03. Lokalt handlingsrom i organiseringen av grunnopplæringen. Endring i opplæringsloven. Høring. Hentet 17.08.2015, fra https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR1/2002034057-1.htm 2) Oslo kommune. (2001). Fortsatt driftsytter i Oslo. Hentet 14.10. 2014, fra http://www.byradet.oslo.kommune.no/pressemeldinger/article23385-7786.html?article=23385 3) Oslo kommune. (2009). Byråds sak 196 av 08.10.2009. Sak 340. Nytt reglement for driftsytterne i Oslo-skolen. 4) Oslo kommune. (2013a). Eleveråd, FAU og driftsstyre i Osloskolen. Hentet 11.09.2013, fra http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=65445 5) Oslo kommune. (2014a). Byråds sak 1107/14. Forskrift om endringer i forskrift om skolebytteregler for Oslo kommunes grunnskoler. Hentet 26.04.2016, fra https://www.oslo.kommune.no/srv/default.asp 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Byråds sak 4) Informasjonsdokument fra UDE, publisert på etatens hjemmesider.
Mål, resultat og ansvarsstyring	<ol style="list-style-type: none"> 1) Oslo kommune. (2000). Byråds sak. Kvalitet i utdanningen VIII. Evaluering, åpenhet og oppfølging i Osloskolen. Hentet 25.02.2015, fra https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/%5C2000%5CBR1%5C2000015872-1.htm 2) Oslo kommune. (2012e). Rundskriv nr 7/2012. Systematisk dokumentasjon av læringsutbytte i Osloskolen skoleåret 2012-2013. Oslo: Utdanningsetaten 3) Oslo kommune. (2013l). Strategisk planlegging - veiledning versjon 1.0. Oslo: Utdanningsetaten. 4) Oslo kommune. (2013c). Lederoppfølging i Osloskolen. Hentet 13.09.2013, fra http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article247861-62569.html 5) Oslo kommune. (2012g). Årsberetning 2012. Hentet 12.09.2013, fra http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/om_UDE/resultater_fakta/arsberetninger/ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Byråds sak 2) Rundskriv fra UDE 4) Informasjonsdokument fra UDE, publisert på etatens hjemmesider
Åpenhet om resultater	<ol style="list-style-type: none"> 1) Oslo kommune. (2000). Byråds sak. Kvalitet i utdanningen VIII. Evaluering, åpenhet og oppfølging i Osloskolen. Hentet 25.02.2015, fra https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/%5C2000%5CBR1%5C2000015872-1.htm 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Byråds sak
Valgfrihet	<ol style="list-style-type: none"> 1) Oslo kommune. (2003b). Byråds sak 295/03. Økt valgfrihet i skolen - endring av skolebyttereglene. Hentet 17.08. 2015, fra https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR1/2003007291-1.htm 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Byråds sak 2) Forskrift 4) Rundskriv fra UDE

Vedlegg 5

	<p>2) Oslo kommune. (2005b). Forskrift om skolebytte regler for Oslo kommunes grunnskoler. Oslo. Utdanningssetaten.</p> <p>3) Oslo kommune. (2005c). Rundskriv nr. 11/2005. Skolebytte. Oslo: Utdanningssetaten</p> <p>4) Oslo kommune. (2014a). Byrådsak 1107/14. Forskrift om endring i forskrift om skolebytte regler for Oslo kommunes grunnskoler. Hentet 26.04.2016, fra https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp</p> <p>5) Oslo kommune. (2013h). Sentrale bestemmelser som vurdering av skoletilhørighet bygger på. Oslo: Utdanningssetaten</p> <p>6) Oslo kommune (2004). Byrådsak 112/04. Endring av skolebyttereglene i grunnskolen. Hentet 17.08.15, fra https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2004/BR1/2003028303-1.htm</p>	5) Byrådsak
<p><i>Stykkpris-finansiering</i></p>	<p>1) Oslo kommune. (2002). Byrådsak 299/02. "Pengene følger eleven" - Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen. Hentet 05.08.2015, fra https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2002/BR1/2002026782-1.htm</p> <p>2) Oslo kommune. (2005a). Byrådsak 278/05. "Pengene følger eleven" - Evaluering av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen. Hentet 10.09.2013, fra http://www.sak.oslo.kommune.no/dok/Bys/2005/B/2005009687-119974.htm</p> <p>3) Deloitte. (2014). Oslo kommune, Utdanningssetaten. <i>Evaluering av ressursfordelingsmodellen for grunnskolen</i>. Hentet fra http://oslo.kfu.no/wp-content/uploads/2014/08/Vedlegg-til-h%C3%B8ringsbrev-Evaluering-av-ressursfordelingsmodellen-for-grunnskolen-2014-01-24-kopi.pdf</p> <p>4) Oslo kommune. (2003c). Byrådsak 343/03. "Pengene følger eleven" - Ressursfordelingsmodell for grunnskolen- Justering. Hentet 08.09.2015, fra http://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2003/BR1/2003025411-1.htm</p>	2) Byrådsak 3) Byrådsak
<p><i>Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole, og forsterket innsats på skoler med høy andel minoritetslever</i></p>	<p>1) Oslo kommune. (2010). Byrådsak 239/10. Forsterket innsats på skoler med høy andel minoritetslever. Hentet 26.04.2016, fra https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp</p> <p>2) Oslo kommune. (2013m). Byrådsak 159/13. Bystyremelding nr. 1/2013. Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole. Hentet 26.04.2016, fra https://www.oslo.kommune.no/sru/default.asp</p>	1) Byrådsak 2) Byrådsak