



Kommune- og regionreformens lokale forløp. En diskursanalyse

The municipal and regional reform in Norway. A discourse analysis

Heidun Oldervik

Førsteamanuensis, Institutt for pedagogikk og livslang læring, NTNU, Trondheim

heidun.oldervik@ntnu.no

Sammendrag

Kommune- og regionreformen er en i en lang rekke reformer i offentlig sektor. I denne artikkelen utforskes – ved bruk av diskursanalyse og governmentality – hvordan reformen lokalt kommer til uttrykk gjennom hva som tillegges betydning når to kommuner skal slå seg sammen. Et sentralt omdreiningspunkt i det lokale sammenslåingsforløpet er framtida til to videregående skoler. Analysen av den lokale reformprosessen gjennom offentlige saksdokumenter og aviskilder viser at utdanning, næringsliv og lokalsamfunn er viktige tema. I den lokale reformdiskursen samspiller reformstyring og diskursive ressurser, noe som også innebærer muligheter for lokale aktører.

Nøkkelord

Diskursanalyse, governmentality, kommune- og regionreform, videregående utdanning

Abstract

The municipal and regional reform is one of several reforms in the public sector in Norway. In this article, with the use of discourse analysis and governmentality, it is explored how the reform is expressed locally through what is given importance when two municipalities are to merge. A central point in the local merger process is the future of two upper secondary schools. The analysis of the local reform process through public case documents and newspaper sources shows education, business and local community as important themes. In the local reform discourse, reform governance and discursive resources interact, also implying opportunities for local agency.

Keywords

Discourse analysis, governmentality, municipal and regional reform, upper secondary education

Innledning og bakgrunn

Sommeren 2014 går startskuddet for kommunereformen og i 2015 får kommunereformen selskap av regionreformen. Med reformene er scenen satt for forhandlinger og sammenslåingsprosesser på lokalt plan og dette er tema i denne artikkelen. Fra sentralt politisk hold begrunnes reformene med robusthet og bærekraft, en samordnet samfunnsutvikling, styrket demokrati med lokal autonomi, samt bedre kvalitet på tjenestene (Askim et al., 2017; Fimreite & Flo, 2018; Klausen et al., 2014; Skulberg, 2020). Det lå til grunn en oppfatning av at tjenestetilbud av god kvalitet krever økt spesialisering og mer kompetanse, og at dette forutsatte kommuner og regioner av en viss størrelse. Mer valgfrihet når det gjaldt offentlige tje-

nester var også et grunnlag for reformen (Ekspertutvalget, 2014). Det har vært usikkert om intensjonen om mer lokal autonomi og utvidede oppgaver er innfridd (Stigen et al., 2018). Som hovedtendens har den geografiske størrelsen vokst, og det har blitt en reduksjon i antall kommuner og fylker, men målet om færre små kommuner er i liten grad nådd (Bukve, 2021). I tillegg til de ovenfornevnte kildene, har kommune- og regionreformen generert flere nye studier om ulike trekk ved reformprosessen og reformens resultat (se f.eks. Klausen et al., 2019; Klausen et al., 2021; Myksvoll, 2021). Nygård (2021) foreslår begrepet «sentralstyrt autonomi» som karakteristikk på reformen.

Denne studien handler om to nabokommuner med fylkesgrensa mellom, som var tidlig ute med å sondere sammenslåing. De var vertskommuner for hver sine videregående skoler og fylkeskommunene, altså respektive skolers eiere, arbeidet også med sammenslåing med bakgrunn i regionreformen. I utgangspunktet kan disse reformene ses som en strukturreform i kommunal og fylkeskommunal sektor, men de berører skolefeltet indirekte på flere vis (Røvik, 2014, s. 23). Det er fylkeskommunen som eier og driver videregående skole, men det var i de to kommunene at sammenslåing og plassering av ny skole ble et sentralt tema i det kommunale sammenslåingsforløpet. Mange var involvert i prosessene og i diskusjonene både på skole-, kommune- og fylkesnivå. Det som sto på spill, var både framtida for videregående opplæring i den eventuelt nye kommunen og om det blir sammenslåing av kommunene. I den lokale sammenslåingsprosessen med diskusjon og strategier om de to skolenes framtid er konkurrerende økonomiske, sosiale og utdanningsmessige diskurser (Sharp & Richardson, 2001) og reformens styringsstrategier med på å gi prosessen kraft, retning, legitimitet og mening. I artikkelen undersøkes *reformprosessen på lokalt plan, der to videregående skolers framtid blir sentralt tema, med tanke på hvilke forståelser som kommer til uttrykk og får gjennomslag i den lokale reformdiskursen*.

Valg av case begrunnes med at reformens uttrykk og konsekvenser lokalt koblet til diskusjonen om de to skolene, med diskursanalytisk metodologi er å forstå som «a critical moment» i reformen (Sharp & Richardson, 2001, s. 204). Det empiriske grunnlaget i denne studien er et avgrenset korpus av skriftlige kilder i de lokale reformforløpene. Dette er saksdokument, utredninger og høringer lokalt og regionalt, samt avisinnlegg og artikler. Analysene trekker vekslers på foucauldianske metoder i form av diskursanalyse (Arribas-Ayllon & Walkerdine, 2008; Ball, 2012; Foucault, 1999; Hammer, 2020; 2017; Kendall & Wickham, 2004; Neumann, 2001; Sharp & Richardson, 2001) og governmentality (Dean, 1999; Foucault, 2002). Hensikten er å undersøke og forstå hvordan kommune- og regionreformen styrer og påvirker et lokalt forløp, og governmentality – som handler om aktørers selvstyring – blir et viktig perspektiv for å utforske reformens tankegods og styringsmekanismer, samt for å drøfte reformens virkning lokalt.

I det som nå følger, vil en kort litteraturgjennomgang klarlegge hvilke diskurser som gjør seg gjeldende i videregående utdanning og hvordan reform kan forstås, spesielt som governmentalisert styring. Videre redegjøres for analysestrategien og kildematerialet. Dernest presenteres og diskuteres studiens funn før artikkelen avrundes med en oppsummerende diskusjon.

Om videregående utdanning

Et viktig bakteppe i den lokale reformprosessen, er betydningen som tillegges videregående utdanning generelt og at videregående opplæring er en rettighet og regnes som en del av den norske grunnopplæringen. Likeverdig og geografisk tilgjengelig videregående utdanning har siden 1970-tallet vært en viktig oppgave for fylkeskommunen (Berglie, 2020;

Thuen & Volckmar, 2020), og under datidens planmessige sosialdemokratiske styringsregime (Hammer, 2020; Sørhaug, 2003) var dette en innsats for velferdsbygging og næringsliv i distriktene. Siden sykehusdriften forsvant, er videregående opplæring fylkeskommunens største oppgave (Lund & Nymo, 2017). Som strukturreform angår den norske kommune- og regionreformen videregående opplæring på ulike måter, blant annet gjennom hvilke oppgaver fylkeskommunene skulle ha etter reformen og fylkenes grad av selvstyre. Den forrige regjeringens forslag om «fritt skolevalg» (Regjeringen, 2021) innebærer en form for markedsstyring, med valgfrihet for eleven og med mer konkurranse mellom skoler, men med begrensninger på fylkenes handlingsrom. «Fritt skolevalg» ville medført et likt og karakterbasert inntakssystem i alle fylkene og slik sett være en sentralisering av styring i strid med reformens hensikter om at større enheter skulle få mer selvstyre og flere oppgaver overført fra staten (Askim et al., 2017). Med ny regjering høsten 2021 falt forslaget om «fritt skolevalg» bort, men det hadde betydning i denne lokale sammenslåingsprosessen når det gjaldt de videregående skolenes framtid.

Dagens videregående utdanning deles opp i studieforberevende studieprogram (hovedsakelig 3-årig) og yrkesfaglige studieprogram (hovedsakelig 4-årig, opplæring i skole og bedrift, lærlingeordning m.m.). Over 90 % prosent av norske 16–19-åringer er elever, lærlinger eller lærekandidater i den videregående skole (SSB, 2022) og elevene fordeler seg ganske likt på de to studieprogrammene. Videregående utdanning er en møteplass for samfunnets og næringslivets behov for kyndig arbeidskraft og den enkelte elevs ambisjoner og behov, og i den lokale konteksten er det et godt samarbeid mellom næringsliv og skole, også om elevers ulike behov (Oldervik et al., 2022; Rokkones, 2020). Dette faller godt inn i to dominerende tema i videregående opplæring i dag, frafall og yrkesopplæringen. Intensjonen med regjeringens lansering av den såkalte *Fullføringsreformen* (Meld. St. 21 (2020–2021)) var at ny struktur og nytt innhold i yrkesfagene skal sikre elevenes gjennomføring og høyne yrkesfagernes status, og denne utdanningsreformen begrunnes både med utgangspunkt i elevenes beste og hva samfunn og næringsliv trenger. Begrep som utdanningsamfunnet og kunnskapsøkonomi (Ball, 2021) illustrerer at utdanning og kompetanse har stor betydning for individ, næringsliv, velferd og samfunnsutvikling.

Generelt når det gjelder utdanning har de siste års dominerende diskurser dreid seg om læringssyn, opplæringens innhold og hvordan en best styrer mot en kvalitativt god utdanning (Ball, 2021). Entreprenørskap og innovasjon er tema som har påvirket de siste læreplanene. Sammen med målbare læringsmål og en større grad av markedsbasert styring av utdanningssektoren, kan dette settes i sammenheng med nyliberal påvirkning (Ball, 2021; Innset, 2020; Volckmar, 2016). Ball viser en tendens han kaller «neoliberal education», der statlig styring på utdanningsområdet skjer gjennom markedsprinsipper, og at «Market principles of competition therefore underpin our way of understanding the world, our relations with others and ourselves – our mentality of government and self-government. We are made up as neoliberal subjects» (2021, s. 214–215). Humankapital er en begrepsfesting av en slik nyliberal kobling mellom utdanning, økonomi og individet (Eliassen & Oldervik, 2020; Foucault, 2010; Read, 2009).

Reform som styringsteknologi

Reform kan konseptualiseres på flere måter og i det følgende skal en avgrenset litteraturgjennomgang klarlegge hvordan reform kan forstås til bruk i studiens analyser. Med et nyinstitusjonelt perspektiv tar Røvik (2014, s. 15) utgangspunkt i en definisjon av reform hentet fra Brunsson og Olsen (1990) om at reform er «et faktisk iverksatt endringsforsøk, en

handling med målsetting om å endre en eller flere organisasjoners funksjonsmåte». Røvik påpeker at mer omfattende reformer består av flere tidstypiske reformideer (Røvik, 2014, s. 15) med «ofte en ekstrem problemdefinerende kraft» (Røvik & Pettersen, 2014, s. 55). Disse er brede diskurser som kan ses i sirkulerende og tidsriktige problembeskrivelser og løsningsideer som berører flere ulike typer aktører, institusjoner og organisasjoner (s. 54). Ball (2021) beskriver noe av det samme, når han framholder at offentlige reformer kommer som pakker av ideer og styringspraksiser, der forskjellige elementer til sammen påvirker ved å «*standardise, commodify and instrumentalise*» (s. 54, kursiv i original) tjenester, individer og forholdet mellom dem. Brunsson og Olsen (1990, s. 261) framholder at det er sjelden reformatorer har vilkår for og makt til å gjennomføre detaljerte og gjennomgripende endringer. Omfattende reformer har sin påvirkningskraft gjennom ideer som er blitt allmenngyldige og i stedet for å styre endringer er reformer en del av dyptgående endringer der aktørene framstår som agenter.

Tian Sørhaugs artikkel *Fra plan til reformer: Det store regjeringsskiftet* (Sørhaug, 2003) gir innsikt i hvordan reform kan være et eksempel på governmentalisert styring. Governmentality som styring handler om hvordan styring har endret seg i moderne tid, der en mer indirekte styring skjer ved å disponere frie individers handlinger, og der statsstyringen endres fra suverenens repressive maktutøvelse til en mer subtil maktutøvelse som søker å forme, stimulere, framelske og legge til rette (Foucault, 2002; 1999). Statens reguleringer, forstått som et vertikalt styringsapparat, er koblet til subjektets horisontale selvregulering og nettverksdanning (Hammer, 2008). Ifølge Dean (1999, s. 69–70) skal reformer optimalisere andres selvstyring og i reform endres det politiske håndverket og kulturen gjennom at virkemidler «pakkes sammen i (*delvis*) selvregulerende mekanismer som er gitt bestemte mål. Det er aktørene inne i disse mekanismene, ikke politikken, som kan levere de ønskede resultater» (Sørhaug, 2003, s. 46, kursiv i original). Sørhaug mener at dette er en endring av politikken som må «forstås i sammenheng med et sterkere innslag av nyliberal politisk rasjonalitet» (2003, s. 47). Nyliberalisme kan forstås som en diskursivt konstituert styringsmentalitet (governmentality) som blir virksom gjennom diskursene nyliberalismen konstruerer, legitimerer og forsvarer (Dolan, 2020, s. 69). I sine historiske analyser viser Foucault maktteknikkens og maktrelasjoners sammenveving med kunnskap, der makt- og styringsteknologier innebærer spesifikke former for rasjonalitet. Som en versjon av makt-kunnskapsforbindelsen er nyliberalismen med på å konstituere «økonomiske subjekter» (Foucault, 2010; Hamann, 2009; Read, 2009; Utaker, 2005). Som politisk rasjonalitet og styringsrasjonalitet kjennetegnes nyliberalisme av markedstenkning, valgfrihet, entreprenørskap og ansvarlig autonomi (Dean, 1999).

Hvordan kan så gjeldende reform forstås som governmentalisert styring? Nyliberalismen er altså en pakke av tidstypiske ideer eller diskurser som angir problemforståelser og løsninger gjennom reform som styring, og flere intensjoner med kommune- og regionreformen kan ses i sammenheng med nyliberalisme, markedsvendingen i offentlig sektor og New Public Management (Ball, 2021; Innset, 2020). Den stadige aktualiteten til governmentality kommer også til syne om governmentality som reform (Sørhaug, 2003) kobles til flere av Fimreite og Flos beskrivelser av elementer i kommunereformen (2018). Et kjernepunkt i Sørhaugs analyse av reform, er at reformer i motsetningen til planer, baserer seg på forståelse av den sosiale virkeligheten som ustabil og uforutsigbar. Reform som indirekte styring innebærer å legge til rette for framtidige handlinger (Foucault, 1983). Sentralt i reformer er framtidsperspektivet, og Fimreite og Flo beskriver at kommunereformen bærer på sin egen videreføring og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) nå rigger et system for kontinuerlig endring (2018, s. 33–34). Dette vil forutsette en kapasitet for kontinuerlig omstilling (Deming, 1986, her i Sørhaug, 2003).

Når Sørhaug framholder at reform er en sosial mekanisering av politikken, så forventes eller forutsettes aktørene å utføre reformen og skape resultater. Sørhaug (2003) viser til at reform sammenlignet med et planhierarki har flatere struktur, er mer prosessorientert og interaktiv og overlates mer til det lokale ledds skjønn i forhold til lokale behov. Politikken setter rammene, i tilfellet kommunereformen med bestemmelser fra sentrale styresmakter om prosedyre, det vil si prosesskrav om sonderinger mot nabokommunen og tidsramme samt standardiserte opplegg for det lokale planarbeidet (Fimreite & Flo, 2018). En annen innramming var kommunereformens mål om å frambringe robuste kommuner med god og effektiv tjenesteproduksjon. Det foreligger her en særegen vitensdannelse og styringstenkning (Dean, 1999) om hva effektive og robuste kommuner innebærer og hvordan de skal styres, gjennom for eksempel stordrift, innovasjon og kunnskap, altså som en reformpakke med utgangspunkt i spesifikke problemforståelser og «masterideer» om deres løsning (Ball, 2021; Røvik, 2014). Nygård (2021) viser til at reformens frivillige innretning ga gode muligheter lokalt til å påvirke reformens forløp og utfall. Hun finner også at kommunereformen var en utpreget argumentasjonsdrevet reform med utredninger om sammenslåingens konsekvenser som sentrale. Det var også utredninger som argumenterte for behovet for reform og allerede sammenslåtte kommuner ble forbilder å strekke seg etter for kommuner som i prosessen hadde stor selvbestemmelse om retningsvalg som skulle tas (Fimreite & Flo, 2018, s. 33). Slik kan en si at aktørene, det vil si lokale politikerne og deres skjønn, påvirkes (Sørhaug, 2003) gjennom å gå inn i praksiser som holdes fram for dem som normale og optimale (Neumann & Sending, 2003). Nygård (2021) oppsummerer sitt doktorgradsarbeid om kommunereformen med begrepet «sentralstyrt autonomi», som på mange måter står godt til hva reform som governmentalisert styring innebærer.

Analysesstrategi

I den lokale reformprosessen er mye satt i spill, både framtida til videregående opplæring i lokalsamfunnet og mulig sammenslåing av kommunene. I denne studien henger derfor flere reformforløp sammen. Det handler om sammenslåing av to videregående skoler der skolene er lokalisert i hver sin kommune som er i en sammenslåingsprosess. Skolene drives av hver sin fylkeskommune som også arbeider mot sammenslåing. En drivende faktor er den sentralt initierte kommune- og regionreformen. I de lokale reformforløpene er det engasjement og debatt gjennom avisoppslag, i sosiale media, gjennom tilrettelagte prosesser for medvirkning og i offentlig saksbehandling. I en slik situasjon er det «liv og røre», argumenter og meningsytringer både for og imot sammenslåing av kommunene og en ny felles skole og dens plassering. Slik sett en ideell situasjon for «diskursanalytiker som analyserer politikk» (Neumann, 2001, s. 52) og en interessant case om en reforms lokale forløp. Med diskursanalytisk terminologi kan den lokale prosessen med kampen om de to skolene betegnes som en kritisk hendelse i reformen (Sharp & Richardson, 2001, s. 204), som også resonnerer med Flyvbjergs ekstremcase, der «strong rationality meets strong power» (2004, s. 129).

Studiens metodologiske tilnærming er diskurs (Ball, 2012; Hammer, 2017; Neumann, 2001; Sharp & Richardson, 2001) og governmentality (Dean, 1999; Foucault, 2002; Sørhaug, 2003) som analysestrategi. Diskursanalyse er egnet til å få fram kompleksiteten i politikktutforming (Sharp & Richardson, 2001, s. 207) og kombinert med governmentality gir strategien en mulighet til å finne ut hvordan det styres i det lokale rommet som reformen åpner opp og hvilke styringsteknologier og diskursive ressurser som er i bruk. Her gis ulike posisjoner og legitimitet til utsagn og deltakere i den lokale prosessen, og dette har en virkning i den lokale konteksten (Ball, 2021, s. 9; Neumann, 2001, s. 171, s. 172). Den lokale politiske

kampen kan forstås «som kampen om å fiksere diskursen slik at effekten av den blir sånn eller slik» (Neumann, 2001, s. 173).

Diskurs kan forstås som «formativ strømning», beskrevet av Hammer som «de omskiftelige prosessene hvorigjennom virkeligheten møtes, bearbeides, ordnes og gis retning» (Hammer, 2017, s. 96). Neumann viser til Foucaults ord i *The Archeology of Knowledge*, om at diskurser er «practices that systematically form the objects of which they speak» (Neumann, 2001, s. 17). Den foucauldianske tilnærmingen til diskursanalyse kjennetegnes av vektleggingen av makt-kunnskapsforbindelsen samt av språkets betydning. Ball påpeker disse kjennetegnene når han sier at ved å undersøke språket som benyttes, kan en finne «how policy discourses work to privilege certain ideas and topics and speakers, and exclude others» (Ball, 2021, s. 9).

Diskurser framstilles ofte som tatt-for-gitt viten som kritisk kan undersøkes. Som vist i forrige avsnitt innebærer reform som governmentalisert styring indirekte og subtile makt-teknologier som spiller på frie individers handlingsvilje. Det som kan være indirekte, subtile og tatt-for-gitt i den lokale reformdiskursen er sentralt i denne studien, og da er det viktig å påpeke at Foucaults metode ikke handler om «å stille seg 'over' aktørene» og gjennomskue dem (Asdal, 2021, s. 103). Det vesentlige er å identifisere makt-kunnskapsforbindelsen og diskursive kamper framfor aktørene og deres motivasjon.¹ Foucault (1999) ga noen forsiktighetsregler for diskursanalyse gjennom påpekningen av diskursenes taktiske polyvalens. Det vil si at ettersom diskursene opptrer i maktens felt, er de aldri entydige, men komplekse, ustabile og fulle av motsigelser. Makt og kunnskapsforbindelsene er i stadig endring; de får både lokale uttrykk og kan ses i overgripende strategier.

Framgangsmåte og kilder

Som en del av en større studie har forskeren vært på besøk hos gjeldende skoler, deltatt på et folkemøte om sammenslåing av skolene og på fylkestingsmøter² og har hatt samtaler med ledere i skolene, kommunene og fylkeskommunene. Dette har gitt oversikt over saksfelt og prosesser, noe som var verdifullt for å kunne finne og velge relevant kildemateriale for videre analyse (Neumann, 2001). For å gjenkjenne og avgrense diskursen er det nødvendig med kunnskap om reform som styringsrasjonalitet og utdanningsfeltet, samt ha kjennskap til det lokale reformforløpet og engasjementet (Sharp & Richardson, 2001).

Det skriftlige kildematerialet er todelt, der den ene delen består av offentlige dokument, både sakspapir, høringsuttalelser og vedtak i gjeldende kommuner og fylkeskommuner. Den andre delen er artikler og innlegg i lokal- og regionalaviser. Tekstene er dermed formulert av politikere, saksbehandlere, interessegrupper, andre lokale aktører og journalister underveis i reformprosessen og etterpå. For å få en oversikt over sammenslåingsprosessen og saksgangen på *kommunalt* nivå og for å velge ut aktuelle dokumenter til nærmere analyse, ble innkallinger, vedtak og tilgjengelige referat fra i alt 39 kommunale møter i tidsrommet 2014–2019 gjennomgått. Dette var formannskaps- og kommunestyremøter i kommunene før og etter sammenslåing og fellesnemndsmøter³ og felles kommunestyremøter i overgan-

-
1. Denne studien er anonym tross bruk av offentlig tilgjengelig materiale, da artikkelen er en del av en større studie der anonymitetsforhold til dels gjør seg gjeldende.
 2. Fylkestingsmøtene ble streamet.
 3. Fellesnemnda for kommuner i sammenslåingsprosess er et organ hjemlet i § 26 i *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser*. Fellesnemnda er valgt av og blant medlemmene i kommunestyrene og har som oppgave å samordne og forberede sammenslåing.

gen.⁴ Dette var stort sett saksdokumenter om kommunesammenslåingen generelt, men de videregående skolene var et tema i flere av dokumentene. Videre ble saker til *fylkestinget* i de to tidligere fylkeskommunene (skoleeierne) og i den senere sammenslåtte fylkeskommunen gjennomgått for samme tidsrom. Der ble det søkt etter dokumenter med de to videregående skolene som tema.⁵ I tillegg ble det gjort søk med A-tekst for å finne artikler og debattinnlegg i lokalaviser og regionaviser i tidsrommet 2008–2020 om gjeldende kommunesammenslåing og om diskusjonen om en ny felles videregående skole. Avissøket genererte 50 artikler/innlegg etter at mindre relevant stoff ble luket ut. Disse ga viktig informasjon om den lokale politiske situasjonen og prosessen over tid. Noen av kildene beskriver prosessen i ettertid. I neste omgang ble et representativt utvalg av skriftlige kilder valgt ut med tanke på hvordan reform- og sammenslåingsarbeidet ble tematisert på ulike måter, hvilke utsagn som fremmes og hvem som uttaler seg. Utvalgte dokumenter fra kommunal og fylkeskommunal saksgang og medieoppslag er presentert i tabell 1.

Den videre undersøkelsen av materialet ble gjort på en abduktiv måte, ved at materialets mer induktive tema ble undersøkt i lys av den sentrale reformens diskursive ressurser, gjeldende utdanningsdiskurser og governmentality som styringsanalyse (Dean, 1999). Her ble den avgrensede litteraturgjennomgangen for utforskningen av reform og utdanningsdiskurser en viktig forståelseshorisont (Sharp & Richardson, 2001). Analysen handlet om å identifisere utsagn med tanke på hvilke forståelser og virkelighetskrav som kommer til syne. De ulike utsagnene består av representasjoner, det vil si pakker med virkelighetskrav som utgjør diskursen (Neumann, 2001, s. 60, s. 177). En viss regularitet og høy frekvens av utsagn og begreper som ligner hverandre kan tilsa at dominerende og eventuelt hegemoniske representasjoner i diskursen kan identifiseres.

I sentrale tekster i de lokale sammenslåingsprosessene har innholdet politisk betydning og rettes mot innbyggere og mot folkevalgte som skal fatte politiske vedtak. Sentralt i en foucauldiansk diskursanalyse er om utsagn har formative effekter, altså om de får virkning gjennom at posisjoner får status og legitimitet gjennom diskursen, men også at diskursen derigjennom påvirker videre (politiske) prosesser. Når hvem som sier hva, har betydning, er det fordi ytringer som er like kan forstås ulikt ettersom de framføres fra ulike posisjoner (Hammer, 2017, s. 99).

Analysen

Et tidlig steg i analysen er å avgrense diskursen (Neumann, 2001). I denne studien har jeg ut fra problemstillingen funnet det formålstjenlig å avgrense til *en sentral reformdiskurs* og til *en lokal reformdiskurs* bestemt av tidsperiode, sosialt felt og kilder. Mens den sentrale reformdiskursen allerede er tematisert ut fra en litteraturgjennomgang, vil analysen av den lokale reformdiskursen, slik den framkommer i skriftlige kilder, følge her. Først presenteres en kort opptakt i form av et oppriss av det lokale reformforløpet. Dernest hva som kjennetegner den lokale reformdiskursens innhold og hovedposisjoner, underbygd med tekstutdrag fra utvalgte dokumenter. Tre grupperinger av representasjoner trer fram, kategorisert som *utdanning*, *næringsliv* og *lokalsamfunn*. Tredje del handler om ulike posisjoners legitimitet

4. Takk til administrasjonen i «ny-kommunen» for meget god hjelp til å spore opp disse sakene samt materialet til innbyggerne i forbindelse med rådgivende folkeavstemning. I og med sammenslåingen og nye datasystem, lå de ikke lett tilgjengelig for en utenforstående.

5. Til sak vår 2018 i fylkestinget (Dok. 7) er det vedlagt en grundig oversikt over saksgang i begge fylkene, høringer, møter og innspill.

og hvordan reformens styringsteknologier er i spill, samt det som hittil kan tolkes som diskursens effekter lokalt.

Tabell 1: Kronologisk oversikt over kildematerialet

Dokument nr.	Forfatter	Tidspunkt	Type kilde	Adressat
1	Kommune 1 Kommune 2	Vår 2015	Intensjonsavtale om sammenslåing mellom kommunene	Innbyggerne, offentligheten
2	Fellesnemnda	Vår 2016	Innspill til profil for ny videregående skole, inkludert møtereferat.	Fylkeskommunene/ skoleeier, offentligheten
3	Fylkeskommune 1 og 2	Vår 2016	Del av fylkeskommunal saksbehandling. Høringsnotat	Kommunene, skolene, innbyggere, lag, foreninger, næringsliv, grendeutvalg m.m.
4	Kommunene, skolene, innbyggere, lag, foreninger, næringsliv, grendeutvalg	Vår 2016	Del av fylkeskommunal saksbehandling. Høringsuttalelser sammenfattet av Fylkeskommunen	Fylkeskommunen, offentligheten
5	Felles kommunestyre	Vår 2017	Rapport om strategier og konsekvenser ved etablering av felles videregående skole	Fylkeskommunene/ skoleeiere
6	Fylkeskommunen	Høst 2017	Fylkeskommunalt vedtak om å utrede sammenslåing	Innbyggerne, offentligheten
7	Fylkeskommunen	Vår 2018	Fylkeskommunalt vedtak om sammenslåing og plassering av ny skole	Innbyggerne, offentligheten
8	Fylkespolitikere	Vår 2019	Debattinnlegg i lokalavis	Offentligheten
9	Avissak, journalist	Høst 2019	Artikkel i lokalavis om skolesaken retrospekt	Offentligheten
10	Innbygger/ næringslivsaktør	Høst 2019	Debattinnlegg i lokalavis	Offentligheten
11	Kommunepolitiker	Høst 2020	Debattinnlegg i regionavis	Offentligheten

Hva står på spill i det lokale reformforløpet?

I det kommunale sammenslåingsforløpet framstår de videregående skolene som en innsats som legges på bordet og som dermed kan tapes, samtidig som at en ny felles videregående skole av flere oppfattes som en gevinst og som en begrunnelse for kommunesammenslåing og dermed sikre et skoletilbud i nærområdet. Lokalt har reformprosessen en forhistorie da avisartikler viser at det også i tida før kommunereformen var sonderinger om en felles videregående skole i de to kommunene, og den sentrale reformen ga denne ideen større aktualitet. Den største videregående skolen (Skole 1 i Kommune 1) var blant de minste skolene hos sin skoleeier (Fylkeskommune 1) og hadde noen utfordringer med å gi et fullverdig tilbud. Den minste av skolene (Skole 2 i Kommune 2) hadde vært nedleggingstrua i flere omganger på grunn av lavt elevtall, men var blitt reddet gjennom innsatsen til lokal-

politikere og næringslivsaktører i sin vertskommune (Kommune 2). Gitt tyngdekrafta i sammenslåingsprosesser ville den største skolen, Skole 1, vært et naturlig førstevalg for en felles skole.

I de lokale sammenslåingsforløpene er det i Kommune 2 og hos respektive skoleeier (Fylkeskommune 2) at framtida til den videregående skolen i ny-kommunen får stor oppmerksomhet. Med parlamentarisme som styringsform i Fylkeskommune 2, er fylkespolitikerne her tett på den daglige skoledriften og ser ut til å sette dagsorden i forhold til prosess og viktige tema i denne saken. Også næringslivet er på banen, og en næringsklynge og tettsted i Kommune 2 som ligger mellom de to kommunenes sentra og respektive skoler, pekes på som best egnet for en ny felles videregående skole. I 2016 ber Fylkeskommune 1 på vegne av begge skoleeierne, om at kommunene, som nå er i en sammenslåingsprosess, skal utrede spørsmålet om sammenslåing av skolene, med særlig vekt på økonomi, transport, tilbudsstruktur og skolestørrelse, samt med involvering av aktuelle aktører.⁶ Saken om mulig sammenslåing av de to skolene ble også et tema når fylkene skulle slå seg sammen og fra fylkene som skoleeiere ble det lagt til rette for medvirkning fra de to skolene og involvering av vertskommunene.⁷

I de to kommunenes reformforløp om sammenslåing av skolene var det også lagt opp til en stor grad av medvirkning i lokalsamfunnet, med blant annet folkemøter i tillegg til ordinær administrativ og politisk saksgang. Det som særpreger den lokale situasjonen er kommunenivåets engasjement i skolenes framtid (Oldervik et al., 2020; Stensvaag, 2021). I flere høringsuttalelser, blant annet fra Fellesnemnda, fra Skole 2 og fra partiet Høyre i begge kommunene, framføres argument om at en ny felles skole er «viktig i forhold til arbeidet med kommunesammenslåing» (Dok. 4, 2016). Slik framstår en ny felles skole som et viktig virkemiddel for å kunne oppfylle regjeringens reformintensjon om større kommuner. Å ikke oppfylle denne intensjonen kunne oppfattes som en konkret risiko da tvangssammenslåing framstår som en reell mulighet i den lokale konteksten. I den kommunale sammenslåingsdebatten festet det seg også en oppfatning om faren for at videregående skole i ny-kommunen vil være tapt om skolene ikke slås sammen (Dok. 9).

Den lokale reformdiskursens innhold: hvilke forståelser om utdanning, næringsliv og lokalsamfunn kommer til syne?

I de lokale sammenslåingsprosessene med diskusjon og strategier om de to skolenes framtid, er det tre grupperinger av representasjoner som trer fram gjennom analysen av de skriftlige kildene; *utdanning*, *næringsliv* og *lokalsamfunn*. Av de skriftlige kildene er *Intensjonsavtalen* (Dok. 1, 2015) et tidlig offisielt dokument i de to kommunenes sammenslåingsprosess og er en avtale som blir vedtatt av de folkevalgte i kommunestyrene. Avtalen beskriver hva det er enighet om når det gjelder mål, rammer og prinsipp for organisering av den nye kommunen. Dette er et offentlig dokument ment for å gi informasjon til kommunenes innbyggere om hvordan den nye felles kommunen skal bli. Om kommunesammenslåingen generelt omtales mål for prosessen med de samme høfrekvente ordene som var å finne i mange av de andre kommunale og fylkeskommunale saksdokumentene: *robust*, *reform*, *framtidssrettet*, *attraktiv*, *profil*, *rasjonell*, *kvalitet*, *innovasjon*, *kompetent*, *verdskapning*, *vekst* og *konkurranse*. Som et fjerde punkt i avtalen og det nest største punktet i antall ord er framtida til den videregående skolen i ny-kommunen beskrevet. Punktet starter med en setning som klargjør at videregående skole er fylkeskommunenes ansvar, men at lokalpolitikere på kommunalt

6. Se forrige fotnote.

7. Se fotnote 5.

nivå mener det er viktig for dem å mene noe om skolens framtidige struktur og plassering. Videre brukes mange av de høyfrekvente begrepene, men nå koblet til skolens tilbud og det pedagogiske innholdet:

Vårt fremtidige mål er en attraktiv og moderne skole som satser på høy kvalitet innen studiespesialisering, teknologi, realfag, yrkesutdanning og gründerskap, som drar veksler på forsknings- og utdanningsmiljøet i [*ny lokasjon*] og hele næringslivet og geografien i den nye kommunen. Det er ambisjoner om å tilby flere valgmuligheter enn dagens to skoler. I samarbeid med fylkeskommunene skal det utredes og arbeides for en felles videregående skole som legges til [*ny lokasjon*]. Målet er at skolen blir så god at den også tiltrekker seg elever og lærere/kompetanse fra bl.a. [*naboby*] (Dok. 1, 2015).

I høringsnotatet fra de to fylkeskommunene som inviterer til at kommunene, skoler, næringsliv, lag, grendeutvalg og privatpersoner kan uttale seg om skolenes framtid, står det blant annet følgende: «Skal fylkeskommunen kunne tilby en framtidsrettet og robust opplæring i regionene framover, vil det være naturlig å utnytte samlede ressurser for de to skolene bedre.» (Dok. 3, 2016). Videre i samme dokument argumenteres for en ny sammen slått skole på en ny lokasjon med utsagn som *stordriftsfordeler, sterkere fagmiljø, attraktiv tilbudsstruktur, høy kvalitet, rasjonell utnyttelse og effektivisering*. I diskusjonen på kommunalt nivå om den nye skolens profil, sier Fellesnemnda at «Her er vi på et marked der vi skal konkurrere med andre» (Dok. 2, 2016). I saksframstillinga til det samme Fellesnemnds-møtet argumenteres det med at «Må ha et unikt fylkestilbud med vekt på realfag». Videre i samme dokument brukes begrep som *innovasjon, entreprenørskap, forskning, kreativitet, fleksibel opplæringsarena, internasjonalisering og globalisering* (Dok. 2, 2016). Dette er utsagn som svarer på utfordringer med konkurranse på et utdanningsmarked og med en profil på skolen som skal bygge på og fremme lokalt næringsliv. I tekstene kommer det til syne en tydelig virkelighetsoppfatning av koblingen mellom utdanning, innovasjon i næringslivet og hva lokalsamfunnet trenger. Det er også utsagn og forståelser i sakspapir og utredninger som spiller på økonomi, effektivitet og hva statistikk viser. Dette er velkjent og anerkjent tankegang i styring av offentlig sektor og kobles mot ei framtid som en må ruste seg for, der utfordringene er lavere elevtall og konkurranse mellom skoler.

I noen utsagn er det innfløkte sammenstillinger, for eksempel når det i samme tekstlinje eller avsnitt der det argumenteres med næringslivets muligheter også brukes begrep om «nærhet og trygge oppvekstvilkår» (Dok. 3, 2016). I argumentene for en nybygd felles skole sies det: «Oppleve videregående skole i kommunene som et trygt sted å vokse, mestre og lære og ta aktiv del i å skape framtidens bedrifter og produkter» (Dok. 3, 2016). Her knyttes gode opplevelser for elevene sammen med næringslivets framtid. Som også vist i sitatet fra fellesnemnda ovenfor (Dok. 1, 2015), handler det om at begrepsbruk og formuleringer med basis i de mer psykososiale og læringsmessige sidene ved utdanning diskursivt styrker næringsliv og lokalsamfunn som bærende representasjoner i sammenslåingsdebatten.

Dokumentene inneholder også utsagn om fellesskapstenkning og nærhet som et ideal både for utdanning og lokalsamfunn, uten at disse virkelighetsforståelsene knyttes til å styrke utvikling av næringsliv og økonomi. Slike utsagn kommer i første rekke til syne i høringsuttalelser i den fylkeskommunale saksgangen (Dok. 4, 2016; Dok. 7, 2018), og i den kommunale intensjonsavtalen står det at den nye kommunen skal «Utvikle attraktive nærmiljø, trygge oppvekstvilkår og gode omsorgstjenester i hele kommunen» (Dok. 1, 2015). I høringsuttalelser sies for eksempel som argument, både for og imot ny felles skole på den nye lokasjonen, at en skole bør «favne flest mulig elever, bo heime med nærhet til fritidsak-

tiviteter og deltidsjobber» og at det må være «dagpendling». Slike utsagn fra ulike lag, foreninger og næringsliv er mer marginalt eller alternativt posisjonert i den lokale diskursen og argumenter av denne typen har kommet best fram etter at vedtak om ny felles skole er fattet (Dok.10, 2019; Dok. 11, 2020).

«Lekkasje av ungdom» er en sterk metafor som det fylkeskommunale høringsnotatet (Dok. 3, 2016) benytter flere steder i teksten. En del av kommunenes ungdommer søker videregående skoler utenfor disse to kommunene og denne lekkasjen regner de med vil fortsette både om dagens to studiesteder opprettholdes og om det felles videregående tilbudet legges til den nåværende største skolen (Skole 1). Utdannet ungdom framstår som en viktig ressurs som vil «gå til spille» om de tar utdanning utenfor kommunen. Ungdom på hybel et annet sted betyr et magrere ungdomsmiljø for de som er igjen og redusert utdannings-tilbud ved den nye skolen, samt at utflytta ungdom ikke vil bidra sosialt i lokalsamfunnet og blir dermed usikker som framtidig lokal arbeidskraft og innbygger. «Lekkasje» blir slik knyttet opp mot sentrale virkelighetsforståelser i den lokale reformdiskursen om utdanning, næringsliv og lokalsamfunn.

I både kommunale og fylkeskommunale sakspapirer snakkes det om godt samarbeid med næringslivsaktører og om mulighetene for å spisse yrkesfagtilbudet og gjøre det attraktivt. I det fylkeskommunale høringsnotatet skrives det at «Skolens fremste oppgave er å sikre arbeidskraft som har den nødvendige kompetansen framtidens samfunn krever» (Dok. 3, 2016). Utsagnet speiler en utdanningsdiskurs som gjør seg gjeldende i senere års offentlige utredninger og stortingsmeldinger om utdanning, der elevene blir humankapital-ressurs for å møte framtidens utfordringer. Bortsett fra dette overordna postulatet om å sikre arbeidskraft og nødvendig kompetanse for framtida, er det i den fylkeskommunale saksbehandlinga lite snakk om å serve næringslivet spesielt. Det er en klar tendens at de fylkeskommunale tekstene vektlegger næringsliv og samarbeid med næringsliv med den hensikt at elevene skal få praksis og lærlingeplasser, det vil si at det er skolens utdanningstilbud for elevene som står i første rekke. Denne argumentasjonen faller godt inn som en komponent i utdanningsdiskursen om frafall og gjennomføring. I dokumentene fra den kommunale saksbehandlinga er det derimot en motsatt tendens, der utsagn i stor grad er rettet mot at videregående opplæring skal tjene næringslivet og indirekte bidra til å opprettholde servicefunksjoner og bosetting i lokalsamfunnet.

Diskursiv makt og reformstyring: Hva ble virkningen?

Så langt kan det fastslås at reformen på lokalt plan framstår som «a critical moment», der det ses en mulighet til å få en skole med dagpendleravstand fra begge kommunene, som samtidig blir en felles videregående skole i den nye kommunen, med det nye sammenslåtte fylket som skoleeier. I den lokale diskursen ser det ut til at virkelighetsforståelser som spiller på det framtidsrettede og innovative når det gjelder utdanning, næringsliv og lokalsamfunn vinner kampen om diskursens innhold (Sharp & Richardson, 2001, s. 198). Dette er posisjoner som mobiliserer flere av aktørene i diskursen og igjen gir disse stor legitimitet i den lokale prosessen. Posisjonene underbygges også av kommunenes tyngde og renommé som industri- og innovasjonsmiljø, samt lokale næringslivsaktørers gode samarbeid med skolene. Tidligere studier framhever industrimiljøet i studiens nedslagsfelt som både avansert og nyskapende, spesielt i Kommune 2, og flere beskriver koblingen mellom lokalt arbeidsliv og den videregående skolen som spesielt god (Asheim & Isaksen, 1999; Jacobsen, 2002; Karlsten, 2009; Oldervik et al., 2022; Rokkones, 2020). Når deltakere og beslutningstakere blir posisjonert, så handler det også om at oppfatninger om kommende lang reisevei, lange dager, foretrukne små enheter med nærhet til lokalt næringsliv (Dok 10, 2019) og grønne mot-

forestillinger blir marginalisert, og at aktørene som fremmer dette havner i en avmaktsposisjon (Neumann, 2001, s. 171). En sentral tolkning blir derfor at noen aktører, med hjelp av reformens strukturelle og diskursive ressurser, får et stort momentum til å overbevise innbyggerne og fylkeskommunen som skoleeier. Virkelighetsforståelsene de fremmer samspiller med ideer eller diskurser som vinner terreng i samfunnet ellers (Brunsson & Olsen, 1990; Hammer, 2020) og som også er å finne i reformrasjonaliteten.

Det politiske spillet kan forstås som en kamp om å fiksere diskursen, med en bestemt effekt (Neumann, 2001). Ifølge Fimreite og Flo (2018) lå den reelle makten i reformens sammenslåingsprosesser hos innbyggerne, gjennom folkeavstemninger. For lokalpolitikere og andre aktører i denne studien som ønsket kommunesammenslåing, handlet det om å informere og overbevise innbyggerne, der argumentasjonen om de to skolenes framtid kunne være tunga på vektskåla. Resultatet av den rådgivende folkeavstemningen i de to kommunene viste et godt flertall for sammenslåingen i Kommune 1 (63 %), der kommuneadministrasjonen skulle ligge. Kommune 2 var delt på midten, selv med tanke på at en ny felles videregående skole midt mellom de gamle kommunesentraene på et vis var deres gevinst. Senere samme høst vedtar kommunestyrene sammenslåing. Med skolene som viktig tema i sammenslåingen handlet det dessuten om å overbevise skolenes eiere, to fylkeskommuner som gjennom regionreformen skulle bli en. Fylkestingsmøtet som førte til vedtak om å utrede felles skole i desember 2017, var de to fylkenes første fellesmøte, og endelig vedtak om sammenslåing av skolene og ny lokasjon ble fattet i fylkestinget våren 2018.

Ny-skolen, som i skrivende stund er i ferd med å bygges, tok stor plass i kommunenes sammenslåingsdebatt, kanskje på bekostning av andre viktige diskusjoner og tydeliggjøring av interessekonflikter. Det kan derfor tenkes at dette har fått konsekvenser for demokratisk oppslutning, tillit, fellesskap og identitet i den nye kommunen. Ved lokalvalget 2019 var sammenslåing av skolene til *en* ny felles skole fortsatt et omdiskutert tema, tross fylkestingets vedtak. Valgresultatet viste at enkelte styringspartier i den sammenslåtte kommunen fikk nedgang i det som tidligere var Kommune 1, det vil si i kommunen som hadde den største videregående skolen. Disse partiene hadde fremmet at bygging av en ny felles videregående skole på den nye lokasjonen var en viktig del av den lokale reformpakken. To lokale lister til kommunevalget, som med utgangspunkt i Kommune 1 hadde signalisert at de var imot den nye lokasjonen, fikk ved valget 30 % av stemmene.

Oppsummerende diskusjon

Forståelsene som kommer til uttrykk i den lokale reformprosessen, kan knyttes til den samme politiske rasjonaliteten som den sentrale reformen. Kommune- og regionreformens intensjoner om gode tjenester og evig forbedringsmodus (Fimreite & Flo, 2018) ses i de lokale tekstene og samsvarer med et grunnleggende perspektiv i reformlogikken (Sørhaug, 2003). I reformens rasjonalitet foreskrives utviklingsprosesser som skal gi kommuner som styres gjennom stordrift, innovasjon og kompetanse i retning større fleksibilitet, bedre ressursutnytting, bedre tilrettelegging for næringslivet, samt valgfrihet og bedre tjenester for innbyggerne. Argumentene om konsolidering av skolene preges av de samme grunnideene. I tråd med reformlogikkens framtidsperspektiv (Sørhaug, 2003) spilles det på tanken om ei uforutsigbar framtid som lokalsamfunn, skole og elever skal rustes for.

Gjennomslagskraften til de hegemoniske forståelsene lokalt handler også om at i reform som governmentalisert styring må aktørene selv skape reformen. Aktører, som med stor legitimitet spiller på konkurranse, utvikling, framtid og koblingen næringsliv og skole, vinner fram, altså kan det tolkes slik at her har vi en case der sterke krefter samspiller med

kraftfull rasjonalitet (Flyvbjerg, 2004). Her møter den sentrale reformens ideer og mekanismer den lokale reformkonteksten og har effekt på stemmegivning og politiske vedtak. Motstemmer og alternative virkelighetsoppfatninger marginaliseres til å representere risiko og framtidig stagnasjon.

Brunsson og Olsen (1990) sier at reformers gjennomslagskraft kan forstås ved at de er en del av dypere endringer. Ser man utover den lokale og sentrale reformen, skriver de seg inn i en større fortelling om vekst, innovasjon, konkurranse og risiko, som igjen gir kraft og legitimitet til sentrale argumenter i sammenslåingsprosessene på alle nivå. Bærende elementer i mange utsagn har klare koblinger til «en bredere hvelving» (Bratberg, 2017) i form av nyliberal styringsdiskurs og markedsvingingen i offentlig sektor (Dolan, 2020; Hammer, 2020; Innset, 2020; Springer, 2012). Funnene faller godt inn i senere års norske skolepolitikk som betoner økonomi- og arbeidslivsperspektivet. I den lokale reformdiskursen er utdanning en sentral representasjon, og at en ny videregående skole blir sentral i debatten om sammenslåing, viser hvilken betydning utdanning har fått i dagens samfunn. I den lokale reformdiskursen kobles utdanning og kompetanse med næringspolitikk og politisk arbeid for lokalsamfunnets utvikling. Videre var fritt skolevalg en risiko for disse lokale skolenes framtid og for lokalsamfunnet og var et argument for konsolidering av de to skolene. Konkurranselogikken er slik implisitt og eksplisitt i reformens begrunnelser både sentralt og lokalt. «Lekkasje av ungdom» blir i lys av nyliberal humankapital tenkning (Foucault, 2010; Read, 2009) noe som forståelig nok må stoppes. På den andre siden, i nyliberalismens humankapital-tenkning skjer investeringene i individet for å skape fleksibel, ikke-stedbunden framtidig arbeidskraft (Eliassen & Oldervik, 2020) og ikke forstått som investering i lokalsamfunnets framtid. Den videregående skolen i denne studien framstår som viktig for utvikling av et aktivt og solid lokalsamfunn og argumentene favnes slik av lokalsamfunnsdiskursen. I norsk historie har tanken om levende distrikt stått sterkt og opp mot nyere tid er det blitt satset på infrastruktur, verdiskapning og desentraliserte offentlige tjenester – og dermed arbeidsplasser i distriktene med staten som aktiv tilrettelegger for distriktsutvikling (Cruickshank, 2006). Gründervirksomhet og arbeidet for livskraftig industri har lange tradisjoner i kommunene. Slik sett er innovasjon, konkurransekraft og de andre moteordene som brukes i de analyserte dokumentene, en begrepssetting av allerede eksisterende mentalitet og praksiser. Men slik de brukes, for å overbevise velgere og beslutningstakere, ser begrepene likevel ut til å ha konnotasjoner mer i retning den nyliberale markedsvingingen enn industriens produksjons- og håndverksaspekt (Sennett, 2009) og kjennetegn ved det lokale næringslivet (Asheim & Isaksen, 1999; Jacobsen, 2002; Karlsen, 2009).

Slik kan det sies at reformdiskursen nyliberale begrepsbruk overbeviste om at den beste veien mot å bevare og utvikle et autonomt og velfungerende lokalsamfunn med et godt lokalt næringsliv, var å få en ny, felles og moderne videregående skole. Dette framsto som en stor mulighet, som et løft for hele den nye kommunen og med en lokal overbevisning om at nå ble framtida bygd. Det ser ut til at lokale aktører tok i bruk mulighetene i den «sentralstyrte autonomien» (Nygård, 2021) og kanskje kan dette tolkes som en form for motmakt med strategisk bruk av det nyliberale språket. Det lå til grunn en sannsynlig realitetsorientering ut fra størrelse og folketall som den sentrale reformens kvalitetskriterier og ut fra tvangssammenslåing av kommunene og nedlegging av Skole 2 som en reell trussel. Imidlertid er aktørskap, nettverksarbeid, strategier og uformelle forhandlinger noe som denne studiens kilder og teoriperspektiv i liten grad kan avdekke. Governmentality kan også ha blindsoner i forhold til norske samfunnsforhold med demokrati og korporative politiske tradisjoner, samt distriktsutbygging som viktig verdi. Det kan være opp til videre forskning

å avdekke aktørenes motiver, opplevelser og erfaringer med slike prosesser og enda mer konkret; hvilken betydning det har hatt for skolene å havne i en slik situasjon.

Governmentalitiesperspektivet og analysen av den sentrale og lokale reformdiskursen antyder at en nyliberal samfunnsformende diskurs også favner om lokalpolitikk og distriktspolitikk. Premisser og meningsyttringer om sammenslåing av disse to skolene og om kommunenes framtid, tydeliggjør utfordringer og muligheter som mange distriktskommuner opplevde i ei reformtid – altså gyldig og overførbar forskning i den forstand at den gir en tolkning og til dels forklaring på en allmenn situasjon (Bratberg, 2017, s. 63).

Referanser

- Arribas-Ayllon, M. & Walkerdine, V. (2008). Foucauldian discourse analysis. I M. Arribas-Ayllon & V. Walkerdine (Red.), *The Sage handbook of qualitative research in psychology* (s. 91–108). <https://dx.doi.org/10.4135/9781848607927>
- Asdal, K. (2021). Foucaults metode og nyliberalismen. *Agora: Journal for Metafysisk Spekulasjon*, 38(3-4), 86–119. <https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2020-03-04-05>
- Asheim, B. & Isaksen, A. (1999). *Regionale innovasjonssystemer: Innovasjon og læring i 10 regionale læringsmiljøer* (STEP rapport). STEP group.
- Askim, J., Klausen, J. A. & Vabo, S. I. (2017). Hvordan skal det gå med kommunereformen? *Stat & Styring*, 27(2), 10–15. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2017-02-04>
- Ball, S. J. (2012). *Foucault, Power, and Education*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203078662>
- Ball, S. J. (2021). *The education debate* (4. utg.). Policy Press.
- Berglie, C. (2020). Videregående opplæring i Norge – et historisk bakteppe. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.). *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning* (s. 41–56). Universitetsforlaget.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm Akademisk.
- Brunsson, N. & Olsen, J. (1990). *Makten att reformera: Intressen, institutioner och näringspolitik* (Maktutredningens publikationer). Carlssons.
- Bukve, O. (2021). Avgjerdsfelle eller tvitydig reform? Kvifor haltar kommunereforma? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(2), 96–115. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-02-02>
- Cruickshank, J. (2006). Protest against centralisation in Norway: The evolution of the goal for maintaining a dispersed settlement pattern. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 60(3), 179–188. <https://doi.org/10.1080/00291950600889954>
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Sage.
- Dolan, C. (2020). *Paradox and the School Leader. The Struggle for the Soul of the Principal in Neoliberal Times*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-15-3086-9>
- Ekspertutvalget (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>
- Eliassen, K. O. & Oldervik, H. (2020) Da norsk skole skulle kvalitetssikres. I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning* (s. 25–40). Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L. & Flo, Y. (2018). Kan kommunen reformeres uten reform? *Stat & Styring*, 28(2), 32–35. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2018-02-12>
- Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research. *Sosiologisk Tidsskrift*, 12(2), 117–142. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

- Foucault, M. (1983). The Subject and Power. I H. Dreyfus & P. Rabinow, *Michel Foucault. Beyond Structuralism and hermeneutics* (s. 208–226). The University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1999). *Seksualitetens historie 1. Vilje til viten*. Pax forlag.
- Foucault, M. (2002). *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Cappelen Akademiske Forlag.
- Foucault, M. (2010). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Palgrave Macmillan.
- Hamann, T. H. (2009). Neoliberalism, Governmentality, and Ethics. *Foucault Studies*, 37–59. <https://doi.org/10.22439/fs.v0i0.271>
- Hammer, S. (2008). Styring, statistikk, subjektivitet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(1), 73–102. https://www.idunn.no/tfs/2008/01/styring_statistikk_subjektivitehttps://doi.org/10.22439/fs.v0i0.271t
- Hammer, S. (2017). *Foucault og den norske barnehagen. Introduksjon til Michel Foucaults analytiske univers*. Fagbokforlaget.
- Hammer, S. (2020). *Sosialdemokrati versus nyliberalisme. Norsk styringskunst og samfunnsforming 1814–2020*. Solum Bokvennen.
- Innset, O. (2020). *Markedsvendingen. Nyliberalismens historie i Norge*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, S. (2002). *Norges beste gründere. Og floppene*. Hegnar media.
- Karlsen, A. (2009). Når yrkesferdigheter genererer næringsspesialisering: åtte lokale konsentrasjoner av mekanisk industri. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 50(2), 183–258. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2009-02-03>
- Kendall, G. & Wickham, G. (2004). The Foucaultian framework. I C. Seale, G. Gobo, J.F. Gubrium & D. Silverman (Red.), *Qualitative Research Practice*. Sage Publications.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Christensen, T. (2019). Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126. <https://doi.org/10.1177/1478929919887649>
- Klausen, J. E., Renå, H. & Winsvold, M. (2014). En demokratireform for mer robuste kommuner? *Plan*, 46(2), 16–21 <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2014-02-04>
- Klausen, J. E., Rose, L. E. & Winsvold, M. (2021). Kommunereformen – en reform uten konsekvenser? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 143–169). Cappelen Damm Akademisk.
- Lund, E. & Nymo, T. P. (2017). *Ressurssituasjonen i videregående opplæring* (Temanotat 5/2017). Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2017/ressurssituasjonen-i-videregaende-opplaring/>
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/581b5c91e6cf418aa9dcc84010180697/no/pdfs/stm202020210021000dddpdfs.pdf>
- Myksvoll, T. (2021). Byråkratiets rolle i kommune- og regionreformen. *Stat & Styring*, 31(2), 24–27. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.0809-750X-2021-02-07>
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget.
- Neumann, I. B. & Sending, O. J. (2003). Forord. I I. B. Neumann & O. J. Sending (Red.), *Regjering i Norge. Makt- og globaliseringsutredningen* (s. 7–8). Pax Forlag A/S.
- Nygård, S. R. (2021). «Man fikk en del pussige konstallasjoner» *Organiseringen av kommunereformens gjennomføring og dens betydning for lokale utfall* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Stavanger. https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2722073/Stine_Ravndal_Nygaard_PhD.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Oldervik, H., Saur, E. & Ulleberg, H. P. (Red.) (2020), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning*. Universitetsforlaget.

- Oldervik, H., Saur, E. & Ulleberg, H. P. (2022). Cooperation with local community and businesses: quality negotiations in upper secondary education. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 8(1), 75–83. <https://doi.org/10.1080/20020317.2022.2031597>
- Read, J. (2009). A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity. *Foucault Studies*, 25–36. <https://doi.org/10.22439/fs.v0i0.2465>
- Regjeringen (2021). *Regjeringa ønskjer friare skuleval for elevar i vidaregåande skule*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-onskjer-friare-skuleval-for-elevar-i-vidaregaande-skule/id2786892/>
- Rokkones, K. (2020) «Bedriftene har nytte av dem når de er ute, de er ikke bare i veien!». I H. Oldervik, E. Saur & H. P. Ulleberg (Red.), *Et mangfold av kvaliteter i videregående utdanning* (s. 157–172). Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2014). Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 13–50). Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, K. A. & Pettersen, H. M. (2014). Masterideer. I K. A. Røvik, T. V. Eilertsen & E. M. Furu (Red.), *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 51–86). Cappelen Damm Akademisk.
- Sennett, R. (2009). *The craftsman*. Penguin Books.
- Sharp, L. & Richardson, T. (2001). Reflections on Foucauldian Discourse Analysis in Planning and Environmental Policy Research. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 3(3), 193–209. <https://doi.org/10.1002/jep.88>
- Skulberg, H. (2020). *Kommunereform og regionreform – et avsluttet kapittel eller fortsettelse følger? Temanotat 3/2020*. Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2020/kommunereform-og-regionreform-et-avsluttet-kapittel-eller-fortsettelse-folger/>
- Springer, S. (2012). Neoliberalism as discourse: between Foucauldian political economy and Marxian poststructuralism. *Critical Discourse Studies*, 9(2), 133–147. <https://doi.org/10.1080/17405904.2012.656375>
- SSB (2022). *Fakta om utdanning – Nøkkeltall fra 2020*. https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/fakta-om-utdanning-2022/_attachment/inline/e88fcfb3-7bc6-4b59-ae10-c0243aa6f7c5:fbaa987348b713b5978e177f82e00f80c179db53/FOU-2022_web.pdf
- Stensvaag, P. G. (2021). *Kaosreformene – bind 1*. Stensvaag, P. G. & Lokalsamfunnsforeningen. https://issuu.com/lokalsamfunnsforeningen/docs/kaosreformene_bind_1
- Stigen, I. M., Kolltveit, K. & Winsvold, M. S. (2018). *Fra valg til velferd. Innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Cappelen Damm Akademisk.
- Sørhaug, T. (2003). Fra plan til reformer: Det store regjeringsskiftet. I I. B. Neumann & O. J. Sending (Red.), *Regjering i Norge. Makt- og globaliseringsutredningen* (s. 44–80). Pax Forlag A/S.
- Thuen, H. & Volckmar, N. (2020). Postwar School Reforms in Norway. I W. Pink (Red.), *School Reform* (s. 1–30). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.1456>
- Utaker, A. (2005). Michel Foucault om liberalisme og nyliberalisme. *Sosiologi i dag*, 35(2). <http://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/886>
- Volckmar, N. (Red.) (2016). *Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon*. Gyldendal Akademisk.