

Delrapport 1

Det nasjonale styringsnivået

Denne delrapporten fra NIFU STEP og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) handler om hvordan intensjoner, forventninger og vurderinger av Kunnskapsløftet som styringsreform kommer til uttrykk gjennom sentrale reformdokumenter og hvordan aktører på statlig nivå forstår og vurderer Kunnskapsløftets intensjoner.

RAPPORT | SIST ENDRET: 11.12.2008

Tittel:

Det nasjonale styringsnivået: Intensjoner, forventninger og vurderinger, delrapport I

Rapporten:

Last ned rapporten hos NIFU (PDF)

Forfatter:

Nina Sandberg og Petter Aasen

ISBN:

978-82-7218-598-4 (Nettutgave)

Utgiver:

NIFU, Universitetet i Oslo

År:

2008

Rapportserie: Kunnskapsløftet – styrings- og forvaltningssystemet

Dette er den første rapporten fra prosjektet. Se også:

- Delrapport 2: Kunnskapsløftet – tung bær å bære?
- Delrapport 3: Underveis, men i svært ulikt tempo
- Sluttrapport: Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte?

Rapporten er del av Evalueringen av Kunnskapsløftet som tar for seg forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i reformen.

NIFU STEP og ILS har gjennomført en dokumentanalyse av statlige styringsdokumenter og grunnlagsdokumentene i Kunnskapsløftet og dybdeintervjuer med sentrale aktører i Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Stortinget og SRY.

På bakgrunn av dokumentanalysen betrakter NIFU STEP og ILS Kunnskapsløftet som et systemskifte med klarere nasjonale mål, mer kunnskap om resultater i vid forstand, tydeligere ansvars plassering, større lokal handlefrihet og et bedre støtte- og veiledningsapparat. Deres analyse tar som utgangspunkt at reformen skal endre styringsstrukturen i grunnopplæringen og åpne opp for mer fristilling av lokale forvaltningsnivå.

Informantene på det politisk-administrative sentrale nivå oppfatter imidlertid i liten grad Kunnskapsløftet som et systemskifte. Selve begrepet "systems kifte" tolkes ulikt, og det forbindes i liten grad med selve styringssystemet i grunnopplæringen. Rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene oppfattes som uendret når det gjelder formell beslutningsmyndighet, men innebærer likevel en ansvarliggjøring av skoleeier, med større frihet og økt ansvar for oppgaveløsning.

NIFU STEP og ILS peker på at det vil få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet, fordi det kan føre til avmakt og resignasjon.

Fra sentralt hold oppfattes læreren og skoleeieren som de viktigste aktørene i implementeringen av reformen. Skoleeiers evne til å ta ansvar for de nye oppgavene i Kunnskapsløftet oppfattes som relativt svak.

Informantene peker på at det gjennom reformen er delegert ansvar for en del oppgaver fra det sentrale forvaltningsnivået til lavere nivåer. En foreløpig konklusjon fra forskerne er at grunnopplæringen som følge av Kunnskapsløftet vil være preget av desentralisering av ansvar for oppgaver, men sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging.

NIFU STEP og ILS hevder at det på nasjonalt nivå gis uttrykk for et diffust skoleeierbegrep. Dette gjelder særlig for fylkeskommunenes rolle som skoleeier i fag- og yrkesopplæringen, der 2+2 modellen tydeliggjør at skoleeierskapet bare gjelder den første delen av opplæringen, mens den i andre del er underlagt næringslivet. Forskerne mener at det uklare skoleeierbegrepet gjør ansvars plasseringen utydelig. Det er vanskelig å delegere ansvar når det er usikkert hvor delegasjonen skal plasseres.

For øvrig oppfatter informantene reformen som en prosess preget av bred deltakelse som i neste omgang har gitt reformen legitimitet. Reformen har vært gjennomført i form av et utstrakt partssamarbeid og gjennom åpne og brede demokratiske prosesser. Informantene gir uttrykk for at reformen legitimeres av felles innsats om realiseringen av felles mål blant aktørene i staten, i organisasjonene og i institusjonene.

Rapporten konkluderer med at funnene så langt forsterker bildet av en sektor preget av uklarhet når det gjelder styringsdimensjonen og ansvars plasseringen. Det er iverksatt en rekke strategier og utviklet

tjenester som skal støtte iverksettingen av reformen, og som underliggende etater må forholde seg til. Men de sentrale myndighetene synes ikke å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen.