



Uit

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Institutt for samfunnsvitenskap

## Hvorfor ble ikke skolene nedlagt?

*En studie av beslutninger rundt skolestrukturen i Troms fylke i perioden 2006-2013.*

—

**Inge Jøran Takøy**

*Masteroppgave i organisasjon og ledelse for offentlig sektor (MPA). Mai 2017*







## Forord

Jeg har i flere år jobbet som skoleleder i Troms fylkeskommune. Det har vært en flott reise og møte med flotte lærere som ønsket å gjøre en positiv forskjell i lærings situasjonen for unge mennesker. Det har samtidig vært en krevende jobb å ikke kunne si ja til flere av de tiltak til forbedringer som lærere ønsker å gjennomføre. Dette kunne dreie seg om differensiering av undervisning eller fornying av utstyr. Som skoleleder havner man ofte i krysspresset mellom å levere gode skoler resultater og samtidig ha ressursene til å kunne iverksette de tiltak som kan forbedre situasjonen. Jeg tok ofte kontakt med utdanningsetaten i Troms fylkeskommune når jeg mente at jeg hadde gode prosjekter som fortjente støtte. Oftest ble jeg møtt med stor forståelse for problemet og løsningsforslaget, men at det dessverre ikke var økonomi til å støtte tiltaket.

Ideen til denne masteroppgaven kom dermed som en følge av at jeg ønsket å finne ut hvordan det ansvarlige politiske nivå i fylkeskommunen har opptråd når skoleøkonomi har vært diskutert.

Til slutt vil jeg takke min veileder Knut Mikalsen for gode og innsiktsfulle kommentarer underveis i prosessen. Vi rakk faktisk å ha en og annen fotballdiskusjon også!

Takk også til mine informanter som stilte opp til intervjuer og ikke minst trenerteamet i Tromsø IL for mange beslutningsteoretiske diskusjoner!

Til slutt vil jeg takke mine to døtre; Nina-Helen og Kine-Sofie for forståelse for at faren deres noen ganger måtte prioritere studiarbeid fremfor tur til kjøpesenteret!

Tromsdalen 8. mai 2017

Inge J. Takøy

Kapittel 1 Innledning; tema og problemstilling.....	6
Kapittel 2 Teoretisk tilnærming.....	9
2.1 Den rasjonelle modellen .....	9
2.2 Forhandlingsperspektiv; politisk beslutningsmodell.....	11
2.3 Garbage can-modellen .....	13
2.4 Modellene og ulike former for logikk.....	14
2.5 Forholdet mellom politikk og administrasjon .....	15
Kapittel 3 Metode og data .....	17
3.1 Datainnsamling.....	17
3.1.1 Intervju .....	18
3.1.2 Intervjuguide .....	19
3.1.3 Dokumentene og mediesøket .....	19
3.2 Metodikkens gyldighet .....	19
3.3 Metodikkens pålitelighet .....	20
3.4 Overførbarhet .....	21
Kapittel 4 Endring av videregående skolestruktur – en tidslinje av mål, argumenter, utfall og sentrale aktører.....	22
4.1 «Det kunnskapsrike Nord», 2006.....	23
4.1.1 Mål, intensjoner og begrunnelser.....	23
4.1.2 Aktørene og interessehevding .....	24
4.1.3 Utfallet.....	25
4.2 «Skolestruktur i Troms», 2009 .....	26
4.2.1 Aktørene.....	26
4.2.2 Utfallet.....	27
4.3 «Justering av tilbuds- og skolestrukturen i Troms»,-forløpet til meldingen i 2013.....	28
4.3.1 Aktørene.....	29
4.4 Justering av tilbud – og skolestrukturen i Troms, 2013 .....	30
4.4.1 Aktørene.....	32
4.4.2 Parlamentarisk krise som følge av partiuenighet om skolestrukturen.....	34
4.5 Oppsummering.....	35
Kapittel 5 Analyse.....	36
5.1 Den rasjonelle modellen.....	36
5.1.1 Målene og virkemidlene.....	36

5.1.2 Fylkesråden som «enhetlig aktør»? .....	39
5.2 Forhandlings-politikkmodellen .....	42
5.3 Garbage can modellen .....	46
6.0 Avsluttende refleksjoner .....	50
6.1 Modellenes relative forklaringskraft .....	50
6.2 Sluttord .....	53
Litteraturliste: .....	55

## Kapittel 1 Innledning; tema og problemstilling

Tema for denne oppgaven er endring i videregående skolestruktur i Troms fylke. I 2013 ble det fattet en beslutning om «oppretholdelse av eksisterende struktur» (FT-sak 07/13). Dette til tross for årelange diskusjoner om sammenslåinger og nedleggelse av de videregående skolene i fylket. Diskusjonene strekker seg tilbake til slutten av 1980-tallet og har mobilisert ulike interessegrupper, kommunepolitikere og fylkestingspolitikere. Det har i denne perioden vært mange forslag til omstruktureringer fra administrasjonen (fylkesrådsmeldinger) med konsekvensanalyser som har vært forelagt fylkestinget til politisk behandling. Lenge før disse kom til behandling har de etter offentliggjøring medført sterke reaksjoner fra offentligheten. Ofte har vi sett sterke mobiliseringer i form av medieutspill, fakkeltog og lobbypåvirkning mot det politiske nivå. Formålet med oppgaven er å forklare hvorfor det har vært vanskelig å komme fram til bindende og omforente vedtak om framtidig skolestruktur i Troms. Det har til dels vært store avstander mellom forslag og politiske vedtak, og det er derfor interessant å drøfte hvorfor man ikke har lyktes med den grunnleggende omstruktureringen som har vært beskrevet som nødvendig, både av økonomisk og kvalitetsmessig årsaker.

Problemstillingen jeg har valgt er derfor følgende:

*Hva var bakgrunnen for målsettingen om å endre skolestrukturen i Troms, og hva kan forklare at en ikke har fått dette til – tallrike forslag og høy beslutningsaktivitet til tross?*

I Troms fylkeskommune har vi så langt hatt fem fylkesråder, etter innføringen av parlamentarisk styresett, som alle har måtte forholde seg til denne saken. Ett fellestrekk har vært at flere av disse fylkesrådene enten er blitt fjernet gjennom mistillitsforslag eller selv trukket seg før politisk behandling. Det er derfor interessant å studere disse prosessene mer detaljert for å undersøke grunnlaget for de beslutninger som ble tatt, hvilken kontekst de blir tatt i, om det eventuelt er noen likhetstrekk gjennom denne tidsperioden. Spørsmålet om organisering av videregående opplæring er komplekst da det ofte er flere samfunnshensyn og behov som skal ivaretas. Busch (2002) fremhever også kompleksiteten i sin beskrivelse av den offentlige kontekst der han mener at offentlig sektor i større grad enn privat må forholde seg til en virkelighet med målkonflikter og politisk aktivitet hvor økonomiens rasjonalitet utfordres av andre rasjonalitetsformer som påberoper seg like stor eller større legitimitet.

For å besvare problemstillingen vil jeg følge beslutningsprosessen fra innføringen av parlamentarismen med opprettelse av fylkesråd for utdanning og første fylkesrådsmelding i 2006 frem til 2013 hvor nettopp diskusjonen om skolestruktur førte til fratredelse av et helt fylkesråd. Jeg vil imidlertid ikke gå inn på parlamentarisk styresystem som en mulig årsak. Denne situasjonen i utdanningsetaten og forholdet mellom administrativt og politisk nivå eksisterte også før innføringen av parlamentarismen i fylkeskommunen. Det er imidlertid enklere og skaffe oversikt i et parlamentarisk system hvor rollene er klarere definert. Det er derfor på mange måter naturlig å avgrense utvalget til denne perioden da vi ikke har hatt store diskusjoner eller forslag om skolenedleggelse etter 2013.

Det teoretiske rammeverket for analysen er beslutningsteori som anses som et velegnet begrepsapparat for å studere reformprosessers skjebne og forholdet mellom mål, intensjoner og utfall av prosessene (jf. Aberbach og Christensen 2013). I litteraturen skiller vi mellom tre standard beslutningsmodeller, analytiske, politiske og anarkiske modeller (Enderud 1986/2008). Innenfor analytiske modeller finner vi den rasjonelle idealmodellen som peker på betydningen av klare mål og løsningsforslag med kriterier som er definert og kjent på forhånd. Valg foretas etter hva som tilfredsstillende målene best mulig. Valg av skolestruktur vil i lys av en slik modell forklare ved at man valgte den modell som representerte den mest effektive økonomiske løsningen (jf. Fylkestingmelding 1:2006). Politiske beslutningsmodeller, eller forhandlingsmodeller, beskriver på sin side situasjoner preget av konflikt og motstridende interesser og aktører som har ulike mål. I en slik modell vil beslutningen om skolestruktur forklare som resultat av forhandlinger og kompromiss mellom ulike aktører med forskjellig syn på saken. Det er ofte vanskelig å enes om det beste alternativet og valg treffes ofte gjennom kompromisser som føles «godt nok» (Enderud 1986/2008). Når det gjelder anarkistiske beslutningsmodeller vil jeg konsentrere meg om garbage-can modellen (Olsen 1972). Garbage-can modellen fokuserer på fire strømmer som «flyter» gjennom en organisasjon; en strøm av beslutningssituasjoner, løsninger, problemer og deltakere der måten og tidspunktet disse kobles vil forklare utfallet av beslutninger. Målene er ofte uklare, eller defineres underveis og aktørene er ofte deltidsdeltakere (Olsen 1972). Hva utfallet blir er derfor vanskelig å forutsi, men er gjerne resultat av «timing».

Datamaterialet som er lagt til grunn er, fylkestingsmeldingene fra 2006, 2009 og 2013 samt høringsuttalelser og fylkestingsvedtakene for perioden. Jeg har også foretatt et mediesøk i databasen Retriever for å identifisere andre aktører som ikke synliggjøres gjennom dokumentene foran. I tillegg har jeg intervjuet sentrale aktører i prosessene, nærmere bestemt

de fire fylkesrådene for utdanning og fylkesutdanningssjefen som har behandlet sakene.

Oppgaven er disponert på følgende måte: i kapittel 2 presenteres det teoretiske grunnlaget mens de metodiske valgene gjøres rede for og drøftes i kapittel 3. I kapitlene 4 og 5 presenteres datamaterialet og problemstillingen drøftes i lys av de lanserte beslutningsmodellene. I kapittel 6 foretas en oppsummerende diskusjon.



## Kapittel 2 Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for den teoretiske rammen for studien av beslutningsprosessen rundt skolestruktur for de videregående skolene i Troms fylkeskommune. Beslutningsstudier dreier seg om å analysere forholdet mellom prosessforløp og beslutningsutfall, og beslutningsteori handler om å 'modellere' dette forholdet med utgangspunkt i litt ulike rasjonalitetsforutsetninger. Med *beslutningstaking* menes at ett alternativ velges framfor et eller flere andre, uansett årsak eller begrunnelse. *Beslutningsprosess* kan forstås som en sekvens av aktiviteter og hendelser som leder fram til en beslutning, mens selve *beslutningen* er utfallet eller resultatet av en beslutningsprosess (Enderud 1986/2008:10). En beslutningsprosess kan deles i flere faser; initiativfasen, utredningsfasen, vedtaksfasen, iverksettingsfasen og tilbakeføringsfasen (Flaa mfl. 2000). Med disse begrepene kan vi analysere beslutninger rundt valg og iverksetting av ny skolestruktur i Troms fylkeskommune. Til denne analysen ønsker jeg å anvende de tre beslutningsmodellene; den rasjonelle modellen, forhandlings/politikkmodellen og garbage-can-modellen, og disse gjøres nærmere rede for i det følgende.

### 2.1 Den rasjonelle modellen

I en rasjonell modellforståelse er en organisasjon en gruppering av mennesker som arbeider mot relativt spesifikke mål. Her tillegges det en forståelse av at individer kan handle nærmest «perfekt rasjonelt» (Olsen 1972). Den rasjonelle modellen peker på en sekvensiell sammenheng mellom måldefinisjon og valg. Beslutningsprosessen starter med at man definerer klare mål for hva man vil oppnå. Neste steg handler om å identifisere mulige løsningsalternativer med der tilhørende konsekvenser. Dette vil forutsette at man har tilgang på nærmest fullstendig informasjon om de tilgjengelige løsningene slik at disse kan vurderes opp mot målformuleringene. Det legges til grunn at alternativene kan vurderes ut fra relevante kriterier, som effektivitet, kostnader, forventet avkastning og lignende (Flaa mfl. 2000). Det foreligger systematisk oversikt (konsekvensanalyse) over handlingsalternativene og for eksempel økonomiske vurderinger av de ulike utfallene (Døving og Johnsen 2005). Rasjonaliteten ligger i at målene er retningsgivende for de valg som foretas. Man velger det alternativet som best møter de på forhånd definerte målene.

Simon (1957) (i Jacobsen og Thorsvik 2013 og Enderud 1986/2008) lanserte begrepet begrenset

rasjonalitet ved å peke på at forutsetningene for den fullstendig rasjonelle modellen (economic man) kan være urealistisk og begrunner dette med at modellen forenkler forslag uten å ta de nødvendige hensyn til individet og den enkelte virksomhets måte å treffe beslutninger på. Modellen forutsetter en entydig og konfliktfri målsetting, f.eks. økonomisk gevinst i virksomheten, der deltakerne aksepterer mål og midler for gjennomføring. Enderud går så langt som å betrakte den rasjonelle idealmodellen som en enmanns beslutningsmodell. I virkeligheten vil det være usikkerhet i mindre eller store deler i en beslutningssituasjon. Jacobsen og Thorsvik (2013) viser til flere faktorer som gjør at mennesker ikke nødvendigvis tar rasjonelle valg. En årsak kan være at vi har uklare mål for å ta en beslutning, at vi avgjør ting ut fra tidlige opplevelser og erfaringer eller tar en avgjørelse på bakgrunn av antakelser. Eller vi velger en løsning for å unngå å tape en sak. Fullstendig rasjonalitet er med andre ord vanskelig fordi målene ofte vil være komplekse og aktørene har forskjellige referanser som gjør at det er vanskelig å styre mot et felles mål og/eller enighet om virkemidlene. Alternativet er begrenset rasjonalitet som innebærer at man innhenter tilstrekkelig informasjon og tilstrekkelig antall alternativer og baserer sine valg på det. I dette ligger det at ingen kan opptre perfekt rasjonelt fordi full informasjon om alle løsninger med mulige konsekvenser vil i praksis være umulig å ha oversikt over (jf. Christensen mfl.2009). I stedet velges alternativer som finnes tilfredsstillende eller «gode nok».

Når det gjelder beslutningsfatting i en fylkeskommunal virksomhet er en vanlig fremgangsmåte å sette ned et utvalg som har i oppgave å utrede løsninger til forbedring. Forut for en politisk beslutning ligger det derfor ofte et utredningsarbeid med konsekvensanalyse som er utarbeidet av en administrasjon. Fremgangsmåten for dette arbeidet kan forstås som en rasjonell tilnærming til problemløsning for politisk behandling. Det kan dermed bli avstand mellom en administrasjon og fylkesråd sine anbefalinger til skolestruktur som følger faglige og rasjonelle argumenter mot politikken logikk og rasjonalitet. Her kan politiske hensyn gjøre det vanskelig å følge de faglige rådene om omorganisering av skolestruktur.

Dersom den rasjonelle beslutningsmodellen skal ha forklaringskraft i forhold til problemstillingens første del, bakgrunnen for målsetningen om å endre skolestruktur, betinger dette at beslutningstakere hadde felles problemforståelse og at det ble foretatt grundige utredninger som definerte problemet og la grunnlag for målformuleringen. Den rasjonelle modellen forutsetter videre at man kan definere og rangere alternativene for så å velge det alternativet som i størst mulig grad sikret måloppnåelse. Dersom denne rasjonelle modellen skal ha forklaringskraft i problemstillingens andre ledd, hvorfor en ikke har fått dette til, tallrike

forslag og høy beslutningsaktivitet til tross, kan man så anta at aktørene *ikke* hadde klart for seg hva målene var, og at man videre manglet oversikt over både alternative løsninger og konsekvensene av dem.

## 2.2 Forhandlingsperspektiv; politisk beslutningsmodell

Politiske beslutningsmodeller bygger på en forutsetning om at beslutningsprosesser ofte er preget av konflikt ettersom beslutningstakerne har motstridende interesser. Det er ofte vanskelig å enes om det beste alternativet og valg treffes ofte gjennom kompromisser som oppleves «godt nok» (Østerud 2002). Eller som Christensen mfl. (2009) sier; kompromiss om målene er sjeldnere enn kompromiss om midlene.

Forhandlingsmodeller/politiske beslutningsmodeller har som forutsetning at grupper i organisasjonen kan være uenige både om mål og hvilke virkemidler man skal bruke for å realisere målene (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Beslutningstakere kan vurdere sak ut fra ulike kriterier. Gjennom forhandlinger kan likevel bindende og kollektive beslutninger tas uten at enighet nødvendigvis er oppnådd. Politikutforming blir dermed et resultat av deltakerens ressurser, interesser og allianser (Brunsson og Olsen 1990). I en politisk organisasjon møter ikke medlemmene som enkeltpersoner, men som representanter for organisasjoner, institusjoner og politiske partier. Dette vil kunne påvirke beslutningstakerne. Ofte kan løsningene være mangfoldige og i noen tilfeller stå i konflikt med hverandre. De beskriver også at forhandlingsprosesser kan få ny dynamikk gjennom at deltakere utenfor spesialistmiljøet blir aktive og ved at det bringes inn nye definisjoner av hva beslutningene gjelder.

Olsen (1972) trekker frem tre punkter som viser at beslutningsdeltakere ikke kan foreta beslutninger rasjonelt; organisasjoner opptrer ikke helhetlig, alle medlemmene har ikke de samme målene og ofte er det kompromisser som må forhandles frem. Videre hevder han at beslutningstakerne har begrenset tid til analyse av de løsningsforslag de står ovenfor. Som et tredje punkt fremhever han at beslutningstakerne lever i en verden der nåtiden og spesielt fortiden er tvetydig og krever fortolkning. Overført til Troms fylkeskommune vil beslutningstakerne representere ulike politiske partier som kan ha forskjellige idelogier, de har forskjellig geografisk bakgrunn og de skal ta valg som gjør seg gjeldende for fremtiden. En fremtid der nettopp skolenedleggelse av en videregående skole kan utgjøre en viktig eksistensfaktor for stedet skolen ligger på.

Politikere i Troms fylkeskommune kan, i lys av en slik modellforståelse dermed ha ulike syn på løsning og virkemidler selv om de kunne være enig i målformuleringer og kriterier for

utredning av de videregående skolene i Troms. Omgivelsene utgjør i tillegg viktige begrensninger for organisasjoner. De er i tillegg ikke gitte, men kan endres over tid. De ulike beslutningstakerne bringer med seg ulike elementer i forhandlingene som øker usikkerheten rundt beslutninger. Her kan eksempelvis geografitilhørigheten til fylkestingsrepresentanter spille inn ved at disse settes under stort press for å velge lokale fremfor regionale løsninger. Deltakerne kan videre delta i forhandlingsprosesser og kompromisser og kan gjerne inngå i ulike koalisjoner. Ofte blir kompromissene søkt imøtekommet på alternativsiden, ikke på målsiden. Dermed kan valg i formelle organisasjoner være et uttrykk for vellykket konfliktløsning heller enn et produkt av kollektive mål og kunnskapsbasert beslutning (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Cyert og March (i Enderud 1986/2008) refererer til det de kaller for sekvensiell oppmerksomhet overfor mål, det vil si at man fra beslutningstakers side fokuserer på delmål for å unngå konfrontasjon om hovedmålet og at man dermed ikke finner en helhetlig løsning. Utfallet av beslutningsprosessen vil normalt vil være preget av partenes relative styrkeforhold, dvs. deres relative makt for påvirkning av en beslutning. Eksempler på hva som definerer styrkeforholdet kan være; ulike byttemidler, straffemidler, mulighet for koalisjonspartnere blant tredjepart, informasjon om den andre part og partenes forhandlingstaktikk.

I Troms fylkesting vil det være et høyt antall beslutningstakere som kan være inndelt etter klare fraksjoner, eksempelvis sentrum-periferi, partene kan ha noenlunde klart definerte mål og/eller ulike mål og frontene kan trekkes klart opp. Videre kan målene være delvis, men ikke helt motstridende og det kan ofte være snakk om delvis interessefellesskap ved at de senere vil forhandle om andre saker der de har sterke interesser. Geografitilhørigheten til beslutningstakerne kan i noen tilfeller antas å være viktigere enn partiloyalitet.

Dersom den politiske- forhandlingsmodellen skal ha forklaringskraft i forhold til problemstillingens første del, kan man anta at det var vanskelig å definere mål og at aktørene isteden hevdet sine ulike interesser og ståsted. Videre, dersom modellen skal ha forklaringskraft med tanke på å forklare hvorfor man ikke har fått til å endre skolestrukturen, vil mangelen på kompromisser og evne til forhandlinger og forfølging av delmål være en forklaring.

### 2.3 Garbage can-modellen

Denne modellen bygger på tre forutsetninger; a) enhver aktør/deltaker i en beslutningsprosess er deltidspartaker fordi tid og oppmerksomhet er knapphetsfaktorer, b) en beslutningssituasjon vil være et tvetydig stimulus, altså en anledning – både til å gjøre rasjonelle valg og en arena hvor deltakerne kan vise seg fram og eksempelvis oppfylle flere og ulike rolleforventninger, c) en organisasjon er ikke kun et redskap, den er også et system som består av løsninger på jakt etter problemer (Olsen 1972, Enderud 1986/2008). Beslutningsprosesser beskrives som et møte mellom fire strømninger; en strøm av beslutningsmuligheter, problem, løsninger og en strøm av deltakere. I utgangspunktet kan enhver beslutningsmulighet oppfattes som en «søppelbøtte» for dumping av problemer, løsninger og deltakere. Dermed vil en beslutningssituasjon kunne være uforutsigbar fordi man ikke helt vet hvilke problemer som reises, hvilke løsninger som foreslås og hvilke deltakere som aktiviserer seg. Problemer og alternativer defineres og omdefineres etter hvert som prosessen skrider frem, og nye deltakere kobles til og gamle kobles fra. I anarkiske beslutningsmodeller vil dermed mer eller mindre tilfeldige hendelser og handlinger kunne forklare beslutningsprosessers forløp og utfall (Olsen 1972).

Utfallet av beslutningen må forstås i lys av hvordan de de fire strømningene sammenkobles, dette handler om; aksess-strukturen, beslutnings-struktur, total energi til rådighet og energifordeling på deltakerne (Enderud 1986/2008). På den ene siden kan koplingen skje kun som en konsekvens av tiden, altså tidspunktet der noen løsninger, deltaker og problem finner hverandre. Hvilket tidspunkt en sak kommer opp, kan være avgjørende for hvem som aktiviseres og derved for hvordan problemer defineres og hvilke løsninger som lanseres. I så måte blir 'timing' et potensielt viktig redskap for politisk styring og påvirkning. Alternativt kan det skje på basis av strukturelle systemer, altså hvordan organisasjonen er bygget opp hierarkisk og hvordan den er spesialisert (Enderud 1986:115). Cohen mfl. (1994) påpeker her at organisasjonsstrukturen ikke trenger å være løs og uklar, men at ideer og tankeganger som «flyter» i organisasjonen ikke nødvendigvis følger en bestemt struktur. I slike «søppelbottesituasjoner» er beslutningens utfall avhengig av et resultat av koblingene av strømningselementene (Cohen mfl. 1994).

Garbage-can-modellen søker i utgangspunktet å forklare beslutninger innenfor organisasjoner som kan beskrives som «organiserte anarkier», i betydning situasjoner som er uoversiktlig, preget av usikkerhet, og der man har problemer med å definere hva som er utfordringen/problemet, løsningene eller virkemidlene for å komme seg ut av «problemet». Dette er organisasjoner der det fattes et stort antall beslutninger i ulike saker som skifter over tid, der det er mange beslutningstakere og som samtidig har frihet til å handle autonomt (Olsen 1972). Dette er muligens ikke det bildet man har av en fylkeskommune, men det kan likevel være et fruktbart perspektiv fordi saker eller situasjoner kan forstås på lignende måte som organiserte anarkier og da får man øye på for eksempel deltidsdeltakerne, andre hensyn og hvilke løsninger eller problemer som kanskje kom «seilende forbi» i prosessen.

Mer spesifikt, vil det kunne være løsninger som blir vedtatt i skolestruktursaken som ikke har vært utredet på forhånd, men som «kommer opp» i løpet av prosessen? I Troms fylke kan modellen være identifiserbar; med henhold til beslutningstakere så «kommer og går» disse hvert fjerde år. Disse aktørene trenger nødvendigvis ikke å ha en ensartet oppfatning av hva som er problemet eller mål/middel for løsning. I Troms fylke vil det være mange deltakere, fra pressgrupper, opinion til de faktiske beslutningstakere som vil være meningsberettiget i en sak som skolestruktur. Det er ikke urimelig å anta at en slik prosess vil mobilisere langt flere aktører utenfor det formelle beslutningssystemet. I tillegg kan også de formelle beslutningstakerne ta på seg påvirkningsroller i form av deltakelse i den åpne debatten om løsningsforslagene. Dette kan komplisere kartleggingen av aktørene i beslutningsprosessen.

Dersom garbage-can modellen skal ha forklaringskraft på problemstillingens første del om bakgrunnen for målsetningene vil jeg forvente at disse var uklare, tvetydige og at målene «ble til» underveis i prosessen. Videre dersom modellen skal bidra til å forklare hvorfor man ikke lyktes å fatte disse beslutningene vil jeg forvente en prosess preget av deltidsengasjement, ulike agendaer og flere strømmer av både løsninger og problemforståelser.

#### 2.4 Modellene og ulike former for logikk

Brunsson og Brunsson (2014) beskriver fire logikker som bakgrunn for beslutningstakere. Disse er tuftet på de etablerte beslutningsmodellene. Konsekvenslogikk vil si at man har en rasjonell tilnærming og forsøker å se konsekvensene av de forskjellige valgene man tar. I denne sammenhengen vil diskusjonen dreie seg om hva som påberoper seg å være mest mulig rasjonelt kunne være avhengig av ståsted til beslutningstaker. Eksempelvis vil det for enkelte være



rasjonelt å hevde at det ikke er økonomisk grunnlag for å opprettholde eksisterende skolestruktur i Troms fylke, mens det for andre vil være rasjonelt å si at nettopp det å beholde den lokale videregående skolen er samfunnsbærende og dermed samfunnsøkonomisk gunstig i det «store» bildet for et lokalsamfunn. Lamplighetslogikk/, altså hva som er «passende» baserer seg på sedvane, regel og kriteriestyring for beslutninger. I Troms fylke har man forsøkt å sette opp slike kriterier (for eksempel såkalte rulleringskriterier for inntak). Problemet med en slik ordning er når denne treffer virkeligheten, eksempelvis hvor mange elever det må være i en klasse for at denne skal starte opp, vil vi kunne se at kriteriene endres eller andre økonomiske tiltak settes inn for å behjelp situasjonen. Imitasjon er en logikk som baserer seg på å imitere gode og fremgangsrike praksiser og dermed beslutte nært opp til disse (jf. Røvik 2007). Brunsson og Brunsson (2014:14) hevder at

«...individer og organisasjoner kan imitere seg selv. Da funderer de på hva de har gjort tidligere, når de befant seg i en lignende situasjon, og forsøker å gjøre det likedant. På dette settet er imitasjon både identitetsbevarende og identitetsskapende».

Med henhold til mitt case har beslutningstakerne i begrenset grad skuet til andre fylker ut over det faktum at Troms fylke også måles, og har en høy stykkpris per elev sammenlignet med andre fylker. En antakelse kan derfor være at situasjonen i Troms fylke muligens i større grad ligner på det Brunsson og Brunsson (2014) beskriver som en gjentakelse av lignende beslutninger når situasjonen er lik – i dette tilfellet forslag om skolenedleggelse. Det innebærer at organisasjonen imiterer sine egne løsninger som har vært anvendt på lignende situasjoner før. Eksperiment beskriver beslutningstakere som ønsker å foreta nye valg, prøve dette ut, for så å se om dette fungerer slik at ny praksis kan etableres. Jeg forventer nok ikke å finne eksempler i min studie som kan vises til at eksperiment har blitt brukt som strategi i forhold til skolestrukturen.

## 2.5 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Som nevnt i innledningen er forholdet mellom politikk og administrasjon at administrasjonen skal være ansvarlig for utredning og forberedelser, og at det politiske nivå skal foreta veivalgene (Jacobsen 1997). En annen tilnærming peker på en mere sammensatt løsning; offentlig politikk er en kontinuerlig prosess der utformingen er umulig å skille fra iverksettingen. Politikere og administrasjon spiller en kontinuerlig rolle i både utforming og iverksetting, selv om det antageligvis er mer administrasjon i utformingen, og mer administrasjon i iverksettingen av politikken. Representanter for den systemteoretiske tilnærmingen vil imidlertid påpeke at

politikk og administrasjon er flettet inn i hverandre, noe som igjen krever høy relasjonell kapasitet (Easton 1965 i Jacobsen 1997). Hvis vi ser på utdanningsetaten er det administrasjonen sin jobb å foreta utredninger og komme med løsningsforslag. Disse forslagene kommer etter politiske kriterier, eksempelvis krav om klassestørrelse eller søknadstall for opprettelse av skole/programfagtilbud. Under utarbeidelse av slike utredninger er fylkesråden i tett samarbeid med administrasjonen om konsekvensene av forskjellige typer forslag og tiltak. Fylkesråden har dermed anledning til å påvirke innholdet i meldingen samt konfrontere de øvrige kollegaene sine i fylkesrådet underveis i prosessen. Dette arbeidsforholdet gjør at når meldingen først legges frem så er den ikke «ukjent» for det politiske nivå, men i høyeste grad utformet med stor politisk påvirkning og kontroll. I så måte kan vi si at systemteorien passer godt for å forklare arbeidssituasjonen. Det som imidlertid er usikkert er om politikere utenfor fylkesrådet, det vil si fylkestinget er konfrontert med eller har hatt innsyn i prosessen før meldingen legges frem.

## Kapittel 3 Metode og data

Problemstillingen min legger opp til en prosessbeskrivelse og dybdeundersøkelse av en beslutningsprosess som har gått over flere år, noe som gjør kvalitativ metode mest egnet da dens fordel er at den vektlegger detaljer og nyanserikdom (Jacobsen 2005). Ettersom jeg har utarbeidet problemstillingen basert på noen beslutningsmodeller og observasjoner av de prosessene jeg ønsker å belyse har jeg i utgangspunktet valgt en deduktiv tilnærming (Jacobsen 2005). På en annen side har jeg en åpen tilnærming til årsakssammenhenger og er interessert i å få ut mest mulig «åpen» kunnskap fra det fenomenet jeg forsker på, det vil si en induktiv tilnærming.

### 3.1 Datainnsamling

Det empiriske materialet jeg har brukt i denne analysen er offentlige dokumenter fra beslutningsprosessen og intervju med et utvalg av de mest sentrale deltakere i prosessen. Når det gjelder skriftlige dokumenter har dette vært utredninger, høringsnotater, offentlige brev og beslutningsnotater. I tillegg har jeg gjennomført et mediesøk i databasen «Retriever» for å fange opp reaksjoner fra ulike interessenter. Det samlede materialet er oppsummert i tabellen og gjøres nærmere rede for nedenfor.

Type dokument	Intervju
Retreiver-søk dato 30.09.16.	Fylkesråd perioden 2004-2006
Google søk: Søkeord: Videregående skole Troms. Treff: 36. Fra perioden 2006-2014.	Fylkesråd perioden 2006-2009
Politiske blogger: 3 treff	Fylkesråd perioden 2009-2013
	Fylkesråd perioden 2013-2013
	Fylkesutdanningssjef 2006-
Fylkesrådsmelding 2006, 2009 og 2013	
Fylkestingsvedtak i perioden 2006-2014.	
Høringsnotater 2013: 168	
Oversikt over politisk behandling av beslektede saker, juni 2006 til juni 2014.	

### 3.1.1 Intervju

Jeg intervjuet til sammen fem personer i denne undersøkelsen. Jeg foretok et strategisk utvalg av informanter da jeg valgte å konsentrere meg om de fire fylkesrådene som har hatt ansvar for saken i denne tidsperioden. Disse har det til felles at de over en tidsperiode har innehatt samme politiske stilling, fylkesråd for utdanning i Troms fylkeskommune. De har representert forskjellige politiske partier; Ap, SV og Høyre (to av dem). Når det gjelder det administrative nivået er fylkesutdanningsjef intervjuet. Han har innehatt stillingen i størstedelen av perioden undersøkelsen retter seg mot.

Dette er personer som jeg gjennom år har hatt delvis profesjonell kontakt med i min tidligere jobb som skoleleder. Dette kunne selvfølgelig føre meg inn i en for tett dialog der jeg enten påvirket svar på det jeg bevisst og ubevisst lette etter, eller mistet evnen til kritisk refleksjon. Dette er forhold jeg har vært meget bevisst på i intervjusituasjonen – og ikke minst i utarbeidelsen av intervjuguiden. Jeg har forsøkt å formulere spørsmål på en åpen måte for ikke skape en følelse av at jeg var forutinntatt. Nærhet til saken og informantene kan imidlertid også være en fordel fordi informantene visste om min bakgrunnskunnskap og dermed lettere kunne svare oppriktig på mine spørsmål. Jeg opplevde at min bakgrunnskunnskap ga meg bedre forutsetning for å stille oppfølgingsspørsmål og bidro til å skape en god ramme for intervjusituasjonen. Jeg opplevde videre at informantene svarte åpent og ærlig på mine spørsmål.

Jacobsen (2005) trekker også frem åpenhet og nærhet som viktige faktorer for at en informant skal gi sine fortolkninger og meninger av de forhold man blir spurt om. Jeg var på utkikk etter informantenes betraktninger om et komplekst saksfelt for deretter å se om det var mulig å identifisere noe mønster for den perioden jeg analyserer. Jeg ønsket i utgangspunktet å foreta intervjuene ansikt til ansikt, ettersom dette er hendelser som har vært følsomme tema for informantene, og det er lettere å få en hensiktsmessig tillitsfull dialog ansikt til ansikt enn i telefon/skype intervju. Det lot seg dessverre ikke gjennomføre med alle, derfor ble 3 av intervjuene foretatt per telefon mens de to øvrige ble foretatt ansikt til ansikt. To av intervjuene ble tatt opp på bånd og skrevet ut i etterkant mens jeg i telefonintervjuene valgte å notere underveis for så å renskrive dette umiddelbart for å sikre etterrettelighet med tanke på sitater. Informantene ble forespurt om anonymitet, men alle hadde forståelse for at dette vanskelig lot seg gjøre i denne studien på grunn av sakens karakter og offentlighet. Jeg har i ettertid sendt utkast av analyse og empirikapittel til informantene slik at de kunne vurdere validiteten i mine gjengivelser.

### 3.1.2 Intervjuguide

Jeg valgte et semistrukturert intervju (se vedlegg 1). Spørsmålene ble utformet med basis i de tidligere presenterte beslutningsmodellene og de ulike beslutningsfasene.

Jeg brukte intervjuguiden som et kontrollnotat for å sikre meg at jeg fikk med alle spørsmålene jeg hadde tenkt å stille. Ofte svarte informantene på flere av de tiltenkte spørsmålene gjennom den åpne introduksjonen min og spørsmålssettingen. Intervjuguiden fungerte dermed som en sjekkliste i større grad enn at jeg stilte spørsmålene kronologisk etter skjemaet. Dette synes jeg fungerte tilfredsstillende og førte til fin flyt i intervjusituasjonen.

### 3.1.3 Dokumentene og mediesøket

Jeg valgte å starte hele oppgaven med et mediesøk i databasen «Retriever». Hensikten med dette var å få en oversikt over de ulike aktørene og argumentene som har preget denne saken. Dette søket gav meg mye informasjon og grunnlag for å søke etter ny informasjon. Årsaken til at et mediesøk var relevant hadde med sakens karakter å gjøre, og at spørsmålet om skolestruktur berører og engasjerer bredt i fylket. Media har således vært et viktig kanal for ulike aktørers interessehevding. Søkeordet jeg valgte var: «Fylkesting melding videregående skole Troms», noe som resulterte i 46 treff i perioden 16.10.04 – 13.06.16. Jeg har gått igjennom alle oppslagene. Enkelte av oppslagene var mer egnet til bakgrunnskunnskap om saken, mens andre er brukt mer direkte som empiri for å besvare problemstillingen. I tillegg foretok jeg enkle googlesøk på de ulike fylkesrådenes navn og skole for å se om det dukket opp andre dokumenter. Dette søket resulterte i 36 treff, noe var til dels overlappende med det første søket, men jeg fant også enkelte nye interessehevdingar.

Videre har jeg fått tilsendt fylkestingsmeldingene fra 2006 og 2009 fra arkivet i fylkeskommunen, den siste meldingen var tilgjengelig digitalt. Høringsnotatene ble dels identifisert gjennom mediesøket og innhentet digitalt fra fylkeskommunens nettside.

## 3.2 Metodikkens gyldighet

Det sentrale spørsmålet her er hvorvidt det empiriske materiale jeg har valgt er egnet til å besvare problemstillingen min. Jeg vil argumentere for at de skriftlige dokumentene jeg har valgt, både mediesøkene, fylkestingsmeldingene både er velegnede og meget relevante for å få

en mest mulig presis beskrivelse av begrunnelsene for endring av skolestrukturen og ikke minst var det en god kilde til å identifisere ulike aktører og deres syn på saken. På grunn av oppgavens omfang måtte jeg avgrense antall informanter for skriftlig intervju. Ideelt sett hadde det imidlertid vært interessant å intervju blant annet flere av de som var involvert i forarbeidene og utredningene, men det lot seg dessverre ikke gjennomføre.

Testing av gyldighet eller validering vil også være en test av resultatene overfor andre mennesker. Her blir to tiltak trukket frem. Den første er informantvalidering. Dette vil si å konfrontere de man har undersøkt med de funnene man er kommet frem til. Poenget er å undersøke i hvilken grad informantene kjenner seg igjen i de resultatene som foreligger. Denne valideringsformen skjer ved at de opprinnelige informantene får uttale seg uavhengig av hverandre. Ulempen med metoden er at undersøkelsen kan avdekke funn som informantene ikke kjenner seg igjen, men som nødvendigvis ikke derfor er gyldig. Den andre metoden som trekkes frem er validering gjennom kontroll mot andre fagfolk, annen teori og empiri. I utgangspunktet vil jeg også bruke denne metoden for å belyse forholdet mellom politikk og administrasjon. Et tredje moment er å kunne utføre validering gjennom kritisk gjennomgang av kildene og den informasjonen de gir. I dette tilfellet er nok kildene riktig, ikke minst ut fra et nærhetsprinsipp, men det er likevel ikke sikkert at kildene gir fra seg riktig informasjon. Spesielt vil dette kunne være problematisk når det for noen av kildene er hendelser som går tilbake i tid. Dette er jo noe som jeg som forsker må være oppmerksom på i spørsmålstillingen, spesielt hvis det gjøres funn som skiller seg ut fra andre kilder.

### 3.3 Metodikkens pålitelighet

Et overordnet spørsmål i alle undersøkelser er om undersøkelsen er pålitelig. Et viktig spørsmål her er om selve undersøkelsen utsetter informantene for stimuli og signaler som gir andre svar enn tiltenkt. Fenomenet omtales som *intervjueffekt* der intervjuerens måte å stille spørsmål på kan påvirke resultatet (Jacobsen 2005). I denne undersøkelsen har jeg vært særlig oppmerksom på dette for å unngå å styre informantene inn i et svarmodus, spesielt ettersom informantene kjenner til meg fra før. Hammersley og Atkinson, 1987 i Jacobsen (2005:230) setter kravet *refleksivitet* til slike undersøkelser:

«..vi innser at vi deltar i den sosiale verden vi studerer. Vi har ingen mulighet til å stille oss utenfor den sosiale verden vi studerer, og heldigvis er det heller ingen nødvendighet. I stedet for å se på forskningssituasjonens reaktivitet utelukkende som en feilkilde, kan vi utnytte den i positiv retning».



Refleksivitet forstås dermed at forskeren kan utnytte sin kunnskap om hva som kan skje i en intervjusituasjon og dermed prøve å avdekke og forklare hvordan situasjonen preges av at de fenomen som blir tatt opp forskes på. Det legges vekt på at forskeren klargjør sin egen rolle i situasjonen. Dermed knyttes også undersøkelsens troverdighet til min egen troverdighet gjennom denne avklaringen.

### 3.4 Overførbarhet

Utvalget av informanter og datamateriale er ikke stort nok til å kunne påberope seg representativitet, men kvalitative metoder har ikke som siktemål å si noe om det generelle og typiske, men heller om det unike og spesielle (Jacobsen 2005:171). Kvalitative undersøkelser søker å forstå og utdype begreper og fenomener (Jacobsen 2005). Denne undersøkelsen kan derfor ikke uten videre overføres verken til andre beslutningsprosesser i fylkeskommunen eller til andre fylkeskommuner.

## Kapittel 4 Endring av videregående skolestruktur – en tidslinje av mål, argumenter, utfall og sentrale aktører

Den 12. desember 2013 tiltrådte nytt fylkesråd i Troms Fylkeskommune bestående av de fem partiene Høyre, Kystpartiet, Frp, Senterpartiet og Venstre. De startet med følgende erklæring knyttet til debatten om skolestruktur for videregående skoler i Troms (Fremtid i nord 12.12.13):

«Beholder den gjeldende skolestrukturen – vi skal ha som utgangspunkt at de skolene som er i dag skal bestå og at tilbudet skal justeres etter innsøk til våren. Vi stemmer mot endringene som er foreslått av fylkesrådet fordi vi ønsker forutsigbarhet og arbeidsro i skoleverket»

Gruppeleder i Høyre presiserer at fylkespartiet nå ikke vil røre skolestrukturen i fylket – stikk i strid med det partiet forkynte gjennom sin nylig avgåtte fylkesråd. Argumentet er at de ønsker å la skole-Troms få litt pusterom og ønsker ikke å legge ned skoler frem til neste valg.

Dette er det foreløpige resultatet av en årelang debatt om skolestruktur i Troms fylkeskommune som strekker seg over flere tiår. Det har ikke manglet på gode intensjoner og målsetninger om omorganisering til en mer fremtidsrettet og økonomisk bærekraftig skolestruktur, men til tross for flere utredninger og prosesser ble det altså nok en gang vedtatt å opprettholde gjeldende struktur.

I dette kapitlet presenteres hovedaktivitetene og hendelsene i denne prosessen fra 2006 til beslutningen overfor i 2013. Gjennomgangen baserer seg på det tidligere beskrevne mediesøket, fylkesrådsmeldinger, høringsuttalelser og intervju med samtlige fylkesråder for utdanning samt fylkesutdanningssjef.

Fremstillingen er organisert etter tre årstall som har fremstått som spesielt sentrale; 2006, 2009 og 2013. Disse årene var det lagt frem fylkestingsmeldinger som tok opp problemstillinger vedrørende skolestrukturen. Jeg vil behandle hele denne perioden, men det vil være naturlig å se spesielt på den siste meldingen i 2013, som på mange måter foreløpig har avsluttet diskusjonen om skolestruktur i Troms.

Diskusjonen om skolestruktur er ikke ny og strekker seg lengre tilbake enn den perioden jeg studerer. Allerede i 1991 ble det gjennomført en to-timers skolestreik med protestmarsj for elever og ansatte mot nedleggelse av elevplasser i distriktene ved Sjøvegan Videregående skole. Streiken var et resultat av et såkalt rulleringsforslag (menyforslag på bakgrunn av søkertall) av undervisningstilbudet fra fylkesutdanningssjef til fylkesskolestyret. Forslaget innebar nedleggelse av programfag ved skolen. Argumentene mot forslaget var at det faglige

miljøet ved skolen ble torpedert, og at det var uttrykk for en skremmende sentraliseringspolitikk. Andre argumenterte for at byelevene heller kunne reise til distriktet, og at det var helt feil å telle elever som grunnlag for nedleggelse av skoletilbud. Dette ville representerer et tap for ungdommen og befolkningen i regionen.

Dette viser at debatten om skolestruktur har gått over lang tid, også før den tidsperioden jeg har valgt å gå tilbake til. På mange måter er også argumentene overfor nokså typiske for de motargumenter som er kommet til syne i disse årene.

#### 4.1 «Det kunnskapsrike Nord», 2006

I 2006 kom fylkestingsmeldingen «Det kunnskapsrike nord» (05/2799-23) som kommenteres nærmere nedenfor.

##### 4.1.1 Mål, intensjoner og begrunnelser

Bakgrunnen for meldingen var at man hadde en for dyr skoledrift i Troms. Fylkesråden for Ap hadde følgende begrunnelse og som utgangspunkt at det for skoleåret 2006-2007 var en overkapasitet i fylket på 600 elevplasser, noe som tilsa en hel skole uten elever. Man henviste til at elevsøkningen hadde vært synkende i Troms, spesielt i distriktene siden 90-tallet. I følge fylkesråden var det å tro at de strukturelle grepene som fylkeskommunen gjorde på 70 og 80-tallet vil være den maksimale og eneste løsning også for årene som kom, å unnlate å ta fremtidens utfordringer på alvor. Det var videre et sterkt behov for å bruke mer av ressursene på etterutdanning av lærere. Videre ble det argumentert for at man nå måtte ta konsekvensen av lavt elevtall ved flere skoler og regioner, og ikke bruke så mye ressurser på bygninger, men isteden investere i bedre utstyr og modernisere skolene. Det ble også vist til at kvaliteten ikke var så oppløftende til tross for at ingen andre fylker brukte mer penger på utdanning enn Troms fylke. Eksempelvis viste man til at 86% av utdanningsbudsjettet gikk til lønn, mens bare 0,7% gikk til videre- og etterutdanning av lærere. I argumentasjonen ble det også vist til tidligere nedleggelse av Ibestad VGS som i ettertid viste seg å være en riktig beslutning, da det på slutten var flere lærere enn elever ved skolen. Det hadde allerede vært foretatt justeringer i skolestrukturen, men stort sett i Harstad og Tromsø. Man argumenterte for at dette nå var nødvendig også i resten av fylket.

I den økonomiske argumentasjonen viste man til at driftsutgifter pr. elev i Troms var like i underkant at kr 30.000,- høyere enn for landsgjennomsnittet. Posten «andre utgifter» per studieretning var også om lag 4000,- høyere per elev enn for landsgjennomsnittet.

Dette viser tydelig at det er primært utgifter utenom lønn som utgjør den største forskjellen mellom Troms og de andre fylkene. Årsaken ligger i mange og små skoler og færre elever per lærer med dårlig oppfølgingsgrad i klassene/gruppene. Det er dyrere å drive mange små enheter enn færre større. I tillegg ønsket man innført en regionmodell, med en rektor for flere skoler for bedre samordning skolene imellom og dermed kunne gi elevene et bedre og bredere fagtilbud.

Fylkesutdanningssjefen understreket også at kvaliteten på tilbudet skulle bli bedre og at man skulle kunne følge opp den enkelte elev bedre for å hindre frafall. Han var også opptatt av etterutdanning av lærere, ombygging av skoler og bedre utstyr. Man trengte da ressurser til dette. Han understreket behovet for bedre arealutnyttelse og at dette var noe av bakgrunnen for forslaget om nedleggelse av to skoleenheter og endringer i programtilbudet. Han pekte videre på at erfaringene og evalueringene fra andre deler av landet viste at elevene trives ved de store skolene, undervisningstilbudet ble bredere og bedre samt at det totale tjenestetilbudet til elevene bedres og ressursbruken ble akseptabel (Nordlys 29.04.06).

#### 4.1.2 Aktørene og interessehevding

I dette avsnittet presenteres de mest sentrale aktørene i disse prosessene og hvilke ulike interesser de har hevdet i debattene.

La oss først se på hvilke aktører og interesser som ble hevdet i etterkant av forslaget fra 2006. Prosessen etter fremlegging av meldingen i april frem til vedtak i juni preges av at flere aktører fra samfunnsliv og politikk var ute med kritiske bemerkninger til meldingen. Tingen ble blant annet kritisert av flere både med tanke på tidspunkt for fremlegging og den korte høringsfristen. Det er grunn til å tro at tidspunktet hadde sammenheng med søknadsfristen til de videregående skolene som er 1. mars og at fylkesrådet ikke hadde den fullstendige oversikten før denne tid.

Reaksjonene kan deles inn i følgende kategorier; økt sentralisering, nedleggelse av lokalsamfunn, viktigheten av bredt fagtilbud og at en regionrektormodell der en rektor er leder for to-tre skoler ikke er en god ide. Den siste kategorien argumenter ble spesielt kommentert av Nord-Troms regionråd der de var mot å samle de videregående skolene Nordkjosbotn, Skjervøy og Storslett under en rektor. Man måtte, ifølge regionrådet være tilstede for å lede, og skolens rolle som regional utviklingsaktør betinget stedlig ledelse. Dette ble fulgt opp av rektorene i Tromsøregionen som var usikre på om en regionmodell var svaret på skolens utfordringer. I all hovedsak kom likevel reaksjonene på forslaget gjennom sentrum versus periferiargumentasjon, nedenfor god illustrert gjennom tidligere landbruksminister fra Senterpartiet som hevdet at:

«...fylkesråden lanserer en sentraliseringslinje for skolene våre som nærmest er absurd i vår gravgrendte landsdel, og selvfølgelig er det distriktskolene som angripes. Har han beina planet i nordnorsk jord, eller svever han i luften uten bakkekontakt, og er han kompetent til det han gjør?» (Nordlys 05.05.06)

Harstad Tidende (08.05.06) kommenterte på sin side på lederplass at skolemeldingen måtte trekkes tilbake. De hevdet videre at fylkesråd for utdanning ikke hadde klart å forankre meldingens mange forslag i skolene, i lokalsamfunnene og i de politiske partiene. Meldingen ble beskrevet som en provokasjon i «hytt og vær», mer enn et innspill til en konstruktiv debatt om en fremtidsrettet struktur for den videregående skolen. Man argumenterte for at Tromsø vokser sterkt, og at man derfor burde legge nye skoletilbud til Harstad for å ivareta fylket som helhet. Man mente at man heller burde se på muligheten for å utvikle skolene i Skånland og Målselv, styrke skolen på Rå VGS, ikke starte en nedbygging.

Her var det flere aktører som pekte på konsekvensen av økt sentralisering av skolene; leder i utdanningsforbundet målbar dette argumentet da han sa at meldingen ville ha geografiske aspekter, det ville dreie seg om hvor det skal drives videregående opplæring i fremtiden, noe som kunne få store konsekvenser for bosettingsmønstret i Troms, hevdet fagforeningslederen (Troms folkeblad 29.03.06).

#### 4.1.3 Utfallet

Resultat av denne prosessen ble imidlertid at fylkestinget ikke ønsket å legge ned Høgtun eller Skånland VGS som foreslått i meldingen. Fylkestinget ba isteden fylkesrådet om å legge til rette for tiltak som kunne øke elevsøkningen til skoler med lavt søkergrunnlag, eks. Skjervøy, Sjøvegan, Skånland og Rå VGS. Videre ble Fylkestinget bedt om å iverksette tiltak som kunne redusere overkapasiteten ved de videregående skolene i Troms. Fylkestinget forutsatte at det landbruksfaglige miljøet ved Rå VGS ikke skulle svekkes. I tillegg ble forslaget om regionrektor (regionmodell) vedtatt som en prøveordning i to år da dette kunne sikre en desentralisert skolestruktur. Skolestrukturen ble derfor vedtatt opprettholdt i sin daværende form (Fylkesting-sak 57/06. 12.06.06).

Perioden etter dette vedtaket preges av ro rundt diskusjonen om skolestruktur. Det blir ikke tatt initiativ til nye meldinger og tilbudene ble justert kapasitetsmessig årlig etter elevsøknad.

## 4.2 «Skolestruktur i Troms», 2009

I 2009 kom det en ny Fylkestingsmelding; «Skolestruktur i Troms» (09/2316-33). Begrunnelsene var også her basert på økonomi og ønske om kvalitetsheving i skolen. I meldingen stod det at elevtallet var synkende i alle regioner utenom Tromsø og at utdanningssektoren over flere år hadde hatt et økende merforbruk, og at dette har forverret den økonomiske situasjonen. På de tre siste årene var det opparbeidet et underskudd på 77 millioner kroner innenfor utdanning. Det var derfor nødvendig å gjennomføre tiltak som fikk ned utgiftene vesentlig, i første omgang for å kunne drive innenfor vedtatte budsjetttrammer, men også for å frigjøre midler til å øke kvaliteten i skolen. I følge daværende fylkesråd var denne meldingen i all hovedsak begrunnet i at man måtte spare penger. «Det var ingen pedagogisk begrunnelse. Det handlet om økonomi. Vi slet med å opprettholde bredden i fagtilbudet rundt om på skolene».

I denne meldingen ble det foreslått en samlokalisering av Skånland VGS og Heggen VGS til Vågsfjorden VGS i Harstad. Dette ville medføre nedleggelse av Skånland videregående i tillegg til administrativ sammenslåing av Høgtun VGS og Bardufoss VGS til Indre Troms videregående skole. Formålet var å spare penger ved sammenslåing av mindre skoler til en større enhet. Fylkesråden (SV) trakk seg dagen før offentliggjøring av meldingen da fylkestyret i Sosialistisk venstreparti ikke kunne stille seg bak forslaget om nedleggelse av Skånland VGS i november 2009 samt flere programfagsendringer. Dette til tross for at fylkesråden hadde vært med i utformingen av meldingen. Ny fylkesråd, fra Høyre overtok som fylkesråd for utdanning.

### 4.2.1 Aktørene

Reaksjonene lot ikke vente på seg etter fremleggningen av fylkestingsmeldingen i 2009. Daværende fylkesråd for utdanning, valgte som nevnt å trekke seg dagen før meldingen ble lagt frem. Fylkestingsrepresentant fra, AP uttrykte at hun var uenig med egen fylkesrådsleder, og ønsket utsettelse av nedleggelse av Skånland VGS. Argumentene som ble brukt var at det hadde gått kort tid fra problemene ble akutte og frem til nå, og at de grep som ble foreslått i meldingen ikke ville løse budsjettutfordringene i fylket (Fremover 28.11.09).

Også fra skolene kom det reaksjoner; rektor ved Stangnes VGS mente at skolen selv hadde tatt grep ved å slå grupper sammen og dermed spart utgifter. Utdanningstilbudet burde derfor bestå (Harstad Tidende 16.11.09). Troms folkeblad skrev videre på lederplass at man ikke trengte å



bygge ny videregående skole i Midt-Troms, men at man heller burde bruke pengene på de eksisterende skolene. Skolene i Midt-Troms burde i stedet rustes opp og søkelyset i større grad rettes mot skolestrukturen i Tromsø i jakten på penger. Begreper som samordning og sammenslåing var knapt nevnt i fylkesrådets planer når det gjelder Tromsø. Redaktøren hevdet videre at dette var et farvel med det desentraliserte skoletilbudet i Troms – nå måtte flere på hybel/internat. Det å slå sammen Høgtun, Sørreisa, Sjøvegan og Bardufoss til en ny storskole ville gi økt bussbelastning til elevene. Han avsluttet med å bruke ordfører i Salangen sine uttalelser i at dette var tidenes mest distriktsfiendtlige grep fra fylkeskommunen- og at han hadde rett i det! (Troms Folkeblad 14.11.09).

Kommunestyrerepresentant for AP i Målselv, kom også med kraftsalver fra talerstolen under kommunestyremøte der han hudflettet sine egne partifeller i fylkesrådet; Fylkesrådslederen, AP tok inn og utvidet fylkesrådet med en kostnad på en million – samtidig skulle skolene i distriktet slaktes for å spare penger. Dette mente han var uttrykk for en maktarroganse. Han reagerte på at velfungerende storsamfunn skulle årelate distriktene ved å legge alt til seg selv. Dette mente han var snakk om bysentrum versus distriktene. Videre mente han at fylkesrådet sa de skulle hjelpe til med å rekruttere nye innbyggere til Troms, men det de nå gjorde var å ta bort arbeidsplasser (Troms Folkeblad 20.11.09).

Vi ser av både reaksjonene og ikke minst det faktum at fylkespartiet ikke støttet sin egen fylkesråd i avgjørelsen om å legge ned Skånland VGS at forslag om skolenedleggelse er en krevende og kompleks beslutning. Denne prosessen fikk også den dramatiske følge at fylkesråden trakk seg dagen før meldingen ble lagt frem.

#### 4.2.2 Utfallet

Resultatet av denne prosessen var at fylkestinget slo sammen Høgtun og Bardufoss VGS administrativt fra 1.jan 2010. Skånland VGS ble samlokalisert med Heggen VGS og man ba fylkesrådet vurdere å opprette Nord-Troms VGS bestående av Nordreisa og Skjervøy VGS. Begge skolene måtte da samordne sine tilbud i regionen. De skulle imidlertid fortsatt bestå som skolesteder. Videre ba man på nytt fylkesrådet gå grundig gjennom skolestrukturen i Tromsø med tanke på gode innsparinger. Man ønsket en utredning av fremtidig skolestruktur i Midt-Troms og eventuell bygging av ny skole. Det ble videre satt en grense på minimum åtte elever per programområde for at et tilbud skulle opprettholdes/startes. Fylkestinget ba fylkesrådet

utrede fremtidig utnyttelse/ utleie av skolebygninger som ikke var i bruk samt at dagens regionskoleordning skulle avvikles.

Som vi ser av vedtaket ønsket man å vurdere skolestrukturen i Troms gjennom *nye* utredninger i både midt, nord og Tromsøregionen. Vi ser også at regionskoleordningen ble avviklet etter skolenes ønsker; geografisk avstand og timeplanmessige utfordringer gjorde samordning skolene imellom veldig krevende. Det var også en ordning som gav begrenset økonomiske innsparinger da skolene fortsatt bestod og med stedlig ledelse (fylkestingsak. FT 98-09. 01.12.09).

4.3 «Justering av tilbuds- og skolestrukturen i Troms»,-forløpet til meldingen i 2013  
Det foreløpig siste avsnittet i denne debatten startet på mange måter like etter vedtaket i 2009 og kulminerte i det innledningsvis skisserte vedtaket fra fylkesrådet i 2013. I 2013 overtok en ny fylkesråd fra Høyre posisjonen som fylkesråd for utdanning. Fylkesrådet la frem sin innstilling til ny skolestruktur i Troms senhøsten 2013. Flere skoler og skolested (Skjervøy, Rå, Gibostad og Nordkjosbotn VGS) ble da foreslått nedlagt og mange fagtilbud foreslått flyttet eller nedlegges. Forslaget skapte store protester og et engasjement for skolestruktur i Troms vi ikke har sett tidligere. Meldingen skapte et stort og bredt engasjement fra politikere, skolene og øvrig samfunnsliv. Motstanden mot forslaget var betydelig og endte med mistillit mot daværende fylkesråd og innsettelse av et nytt fylkesråd som opprettholdt og «fredet» eksisterende skolestruktur.

Årene 2010, 2011 og 2012 var relativt rolige år med tanke på diskusjonen om skolestruktur. Selv om det ikke kom noen meldinger i denne perioden danner den bakgrunnen for det som skjedde i 2013. Jeg vil derfor ta med noen av de mest sentrale hendelsene i disse årene som preget skoledebatten. Jeg velger her å behandle disse tre årene som «en periode».

Starten på perioden var preget av mange lokale utredninger knyttet til avgrensede geografiske områder i regionen. Det var lite fokus på den helhetlige strukturen, noe som også gjenspeiles i få reaksjoner fra aktører som tidligere hadde vært aktive i debatten. Perioden var også preget av mindre endringer i form av administrative sammenslåinger av enkelte skoler og justeringer for å imøtekomme behovet for økonomiske innsparinger, men den eneste skolen som fysisk ble nedlagt i perioden fra 2006 var Skånland videregående skole, som ble samlokalisert med Heggen VGS i Harstad.

Det var også i denne perioden en viss debatt i Tromsø om hvilke skoler og utdanningsprogrammer som skulle slås sammen. Årsaken til at debatten i denne sammenheng ikke ble så stor og engasjerende hviler nok på at det ikke var en problemstilling om å legge ned tilbud, men flytte de internt i byen. Etter en utredning om Tromsø-strukturen spesielt ble det foreslått en modell med seks alternativer. Ingen av forslagene ble fulgt i vedtaket. Det skapte en viss debatt om det skulle være en tre eller fire videregående skoler i Tromsø. Diskusjonen handlet hovedsakelig om hvem som skulle slås sammen med hvem og ikke nedleggelse av program eller fagtilbud. Den eneste strukturendring som ble foretatt var at Tromsø maritime ble flyttet til Breivika VGS i mars 2013 (FT 07/13).

I denne perioden var det to lokale utredninger som preget debatten, en i Nord-Troms, i forbindelse med samordning mellom Nordreisa og Skjervøy VGS og en i Midt-Troms. Våren 2010 leverte også skolestrukturutvalget Midt-Troms sin innstilling om fremtidig skolestruktur. Bakteppet for rapporten var en kraftig nedgang i elevgrunnlaget til de videregående skolene i Midt-Troms. Utvalget lanserte tre modeller; opprettholdelse av dagens struktur med noen justeringer, etablering av to hovedskoler, en i Finnfjordbotn og ny skole på Setermoen samt bruk av nettarena slik at elevene i størst mulig grad kunne bo hjemme. Utvalget hadde ingen klar anbefaling, men ønsket at politikerne skulle bestemme. Samtidig ga de uttrykk for å være mest tilhenger av justeringsmodellen. Justeringsmodellen ble senere vedtatt og ny skole vedtatt bygget på Bardufoss noe som innebar opprettholdelse av den eksisterende skolestrukturen i Midt-Troms. Dette gjorde at utgiftene for skolestrukturen i Midt-Troms økte med 188 millioner. Videre var åttelevgrensen for å starte eller videreføre fagtilbud tatt inn i anvendelse med den følge at flere tilbud ble flyttet/rullert på. Dette fikk som vi ser nedenfor tidlig reaksjoner.

#### 4.3.1 Aktørene

Fylkestingsrepresentant fra SP, stilte spørsmål, gjennom media angående fremtiden for Sjøvegan VGS, etter fjerning av programtilbud ved skolen. Fylkestinget gjorde vedtak i juni 2010 om tre skolesteder i Midt-Troms, dette betyr at skolen må ha et bredt og forutsigbart fagtilbud mente hun (Nordlys 08.12.11). Dette var fagtilbud som var flyttet fra skolen nettopp på grunn av åttelevgrensen man tidligere hadde vedtatt.

For Nord-Troms leverte Skjervøy formannskap et enstemmig vedtak om at begge skolene i regionen måtte fremstå som attraktive skoler med et så bredt tilbud som mulig. Dette mente de kunne realiseres gjennom fleksible opplæringsløsninger kombinert med ny undervisningsteknologi for å holde kostnadene nede. Skjervøy kommune krevde at det ble

foretatt en ny vurdering av de tilbudene som ble lagt ned ved Skjervøy VGS skoleåret 2010-11. Videre mente de at for at skolene i Nord-Troms skulle være attraktive var det viktig å få allsidige skoler med tilbud til både jenter og gutter. De påpekte at regionen hadde en lavere andel offentlige arbeidsplasser sammenlignet med fylket ellers og at kommunen hadde behov for flere offentlige arbeidsplasser for å stabilisere økonomien og utviklingen (Fremtid i nord 30.10.10).

Tidligere rektor ved Sjøvegan VGS, mente fylkesledelsens passive linje ville føre til at Sjøvegan VGS stod i stor fare for nedleggelse. Han mente det var den aller viktigste fylkespolitiske saken for befolkningen i indre Sør-Troms, og viste til at det stod om 70 arbeidstakere og deres familier. Han lurte på om fylkespolitikerne kunne stille seg bak en slik sentraliseringsmodell som ikke ivaretok hele fylket. Han kritiserte fylkesadministrasjonen som han mente måtte være villig til å løfte frem helheten og se på eksisterende skolestruktur, og kritiserte videre det parlamentariske systemet hvor viktige saker kunne unndras fylkestinget og behandles i enerom på fylkesbygget (Troms Folkeblad 08.09.11).

Utdanningsforbundet i Skjervøy hevdet videre at det var et problem at *tall* dominerte strukturdebatten. De mente saksbehandlingen og de politiske beslutningene bar preg av kortsiktig tenkning med ensidig fokus på kvantifisering og innsparing. Det var nettopp den tidligere nevnte 8-elevsregelen som gjorde at Skjervøy mistet skoletilbud. Hun mente det måtte skapes ro og stabilitet i de videregående skolene og argumenterte for at det i små skoler burde være rom for å gi tilbud også når elevtallet var under åtte elever når rammebetingelsene ellers er gode og næringslivet etterspurte kompetansen (Fremtid i nord 26.11.11).

Som vi ser av reaksjonene overfor var tilsvarene på kravet om reduksjon heller å øke fagtilbudet til skolene. Hovedargumentet var at bredere fagtilbud ville gjøre skolestedene mere attraktive og dermed øke søkningen til skolene. Dette til tross for at hovedgrunnen til at fagtilbudene måtte begrenses var at elevkullene gikk ned. I tillegg ser vi at skolen som en viktig distriktpolitisk aktør for bosetting og utvikling trekkes frem gjennom nærhet til videregående skole og viktigheten av offentlige arbeidsplasser i distriktet.

#### 4.4 Justering av tilbud – og skolestrukturen i Troms, 2013

I 2013 kom Fylkesrådsmeldingen «Justering av tilbud – og skolestrukturen i Troms» (13/11632-132). Fylkesrådets begrunnelse var at den utdanningskrisen Troms fylkeskommune stod i, gjorde det nødvendig med nedleggelse av skolesteder i Troms. Det måtte til for å bygge en fremtidig skole- og tilbudsstruktur i samsvar med de økonomiske forutsetningene og den

demografiske utviklingen, for å fremme kvalitet og økt gjennomføring i opplæringen. De argumenterte med å vise til at utdanningssektoren hadde et permanent underskudd på 22-23 millioner kroner årlig. Totalt sett måtte fylkeskommunen kutte 38 millioner i utdanningssektoren for 2014. Elevtallet gikk ned og man måtte derfor sette tæring etter næring. En skolestruktur med færre skoler kunne bidra til å heve kvaliteten på opplæringen gjennom større og bedre fagmiljøer. Forslaget var et samlet skoletilbud, der man kunne fullføre på ett sted og ikke flytte underveis i utdanningen. Fylkesråden for perioden uttalte at grepene ikke var å anse som en sentralisering, men at man la opp til en bedre ressursutnyttelse for å møte de kommende utfordringene. Grepene skulle gi trygghet, stabilitet og forutsigbarhet.

Man håpet med dette forslaget å ha kuttet så mye at man unngikk nye runder i nærmeste fremtid. De viste til undersøkelser om manglende sammenheng mellom det å bo borte og skolerresultat, og at man måtte være beredt på å flytte innad i fylket. Den økonomiske situasjonen ble beskrevet som kritisk og fylkesadministrasjonen hadde kuttet så mye at det ikke var mer å hente. Dersom man skulle kutte mer ville man ikke kunne produsere saker. Man beskrev dette som en «utdanningskrise» grunnet den økonomiske situasjonen. Man ville få en utfordring med gjennomføring, god kvalitet i undervisningen for alle og løfte de svakeste dersom man ikke nå skaffet seg handlingsrom i fremtiden.

Man viste til at opplæringstilbudet i Troms tradisjonelt hadde hatt en struktur med stor bredde, lav utfyllingsgrad og derfor vært dyr i drift. Tilbudene måtte samles på færre skolesteder for at skolene skulle få et mer forsvarlig driftsgrunnlag og større fagmiljøer. Videre ble det understreket at Troms fylkeskommune hadde en høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. En av forklaringene på at fylkeskommunen hadde havnet i en anstrengt økonomisk situasjon var at de ikke fikk utbetalt utbytte fra Troms Kraft på 72 millioner. Disse pengene hadde i alle år ligget inne i driften til fylkeskommunen. Etter at Troms Kraft gikk på et tap på 1,8 milliarder hadde de ikke vært i posisjon til å betale utbytte. Fylkesråden for utdanning mente at i den situasjonen fylkeskommunen nå stod overfor, var det bedre å ta en gal beslutning enn å ikke gjøre noe (Nordlys 19.11.13, Harstad Tidende 19.11.13, utdanningsnytt.no 12.11.13).

#### 4.4.1 Aktørene

I etterkant av fremleggningen av denne fylkesrådsmeldingen i 2013 kom det som tidligere nevnt, mange reaksjoner, hele 163 svarte på høringsuttalelsen i tillegg til medieutspill. Jeg har kategorisert reaksjonene inn i politikk, næringsliv media og utdanning.

##### *Politiske reaksjoner:*

Gruppeleder i Troms fylkesting og en fylkestingsmedlem i SV mente at det måtte hentes mer penger fra samferdsel til utdanning og understreket at fylkesrådet hadde brukt for lite penger på utdanningssektoren. SV stilte seg kritiske til de kuttene i skoletilbudet fylkesrådet la opp til, og mente de rammet skjevt både med tanke på geografi og fagtilbud. De hevdet videre at kuttene vil føre til en betydelig sentralisering av skoletilbud i Tromsø (Utdanningsnytt.no 12.11.13). Også Senterpartiets gruppeleder og ordfører i Salangen kommune uttalte at de var åpen for å samarbeide med alle, både i posisjon og opposisjon som vil sikre et desentralisert videregående skoletilbud med utgangspunkt i dagens struktur og et budsjett og en økonomiplan i tråd med dette. Videre mente han dette forslaget ville innebære en drastisk rasing av skoletilbudet og store samfunnsmessige endringer. Han beskrev det som »udemokratisk, uforsvarlig, uansvarlig og uakseptabelt». Han la mye av skylden på den parlamentariske styreformens som han mente nå hadde fått legge alt for sterke føringer på den politiske styringen av fylkeskommunen (Fremtid i nord 03.12.13). Han dro videre opp skolenedleggelsen som en trussel mot hele Salangen samfunnet og lokalsamfunnene Lavangen, Dyrøy, Gratangen og delvis Ibestad. Direkte og indirekte settes bortimot 150 arbeidsplasser i fare for å forsvinne i en kommune med 2200 innbyggere i løpet av 2-3 år. Et samfunn med positive framtidsutsikter skal altså settes flere tiår tilbake, avslutter han (blogg.origo.no).

Harstad formannskap kastet seg også inn i debatten og hevdet at Fylkeskommunens oppdrag som regional utvikler syntes å være avglemt. De mente at omstruktureringene førte til sentralisering av tilbudet nordover og nedprioritering av linjer som idrett, musikk/dans/drama, naturbruk, medier og kommunikasjon. De beskrev forslaget som ikke bærekraftig i forhold til fremtidige kompetansebehov og hevdet det ville bidra til økt frafall i videregående skole og oppfordret fylkesrådet til å finne løsninger som ivaretok deres rolle som regional utvikler og ikke minst som ivaretok prinsippet om lik rett til utdanning (Harstad tidende 16.11.13).

Det var imidlertid noen politiske stemmer som støttet forslaget; leder i Troms unge høyre forsvarte kuttene i skole-Troms. Han mente også at Troms opplevde en utdanningskrise som følge av en økonomisk krise i utdanningssektoren og man måtte ta grep for å sikre handlingsrom

i fremtiden (Nordlys 07.11.13). Det var også uenighet om meldingen innad i Arbeiderpartiet. Leder i Tromsø arbeiderparti mente at fylkesrådslederen hadde deres fulle tillit. Politikk handler om å prioritere og det er nettopp det fylkesrådet har gjort sa hun, mens ordfører (AP) i Harstad, på sin side mente at fylkesrådslederen burde gå av... (Nordlys 04.12.13). De fem Ofoten-kommunene uttalte samtidig i sin høringsuttalelse fra Arbeiderpartiene i Narvik, Ballangen, Tysfjord, Tjeldsund og Evenes at de i Ofoten advarte mot å gjennomføre de foreslåtte nedleggingene i videregående skoletilbud i Harstad. De var redd de foreslåtte tiltakene ville frata ungdommene viktige valgmuligheter og muligheter til fortsatt å gå på skole nært hjemmet. Tilbud som var utviklet og etablert gjennom mange tiår burde ikke legges ned på grunn av akutte økonomiske problemer, mente de (20.11.13). Kvæfjord Venstre uttalte at det å legge ned Rå videregående skole vil være en urett mot ungdom i Sør-Troms, og et anslag mot lokalt næringsliv og verdifullt fagmiljø. De henstilte til fylkesrepresentantene om å la Rå VGS bestå. Salangen AP støttet opp om dette i sin høringsuttalelse og understreket at man trengte robuste lokalsamfunn (20.11.13).

#### *Reaksjoner næringsliv:*

Flere aktører fra næringslivet meldte seg også på debatten, leder for næringsforeningen i Salangen, hevdet at et helt samfunn kunne falle sammen som følge av forslaget. Han fryktet at de kunne miste så mye som ett tusen innbyggere, noe som også kunne føre til at store deler av næringslivet falt sammen ... «dersom skolen ryker, ja da ryker også Salangen» (Fremover 16.11.13). Fiskeri og havbruksnæringen landsforbund, på sin side uttalte at de ikke ville akseptere skolenedleggelse på Skjervøy. Bedriftene var er helt avhengig av kompetansen på Skjervøy og et tilbud kun på Senja VGS ville bli alt for lite (ilaks.no 14.11.13). Farmasiforbundet skrev også i sin høringsuttalelse at de trengte denne kompetansen i fylket ut fra et pasientperspektiv. Balsfjord bonde- og småbrukerlag uttrykte også bekymring for nedleggelse av naturbruk/grønne linjer ved Rå og Senja VGS som han beskrev som en tragedie for jordbruket og distriktet. Også Balsfjord kommune v/helse og omsorgssjef hevdet at ungdommer som først reiser fra kommunen ikke kom tilbake. Integrerings og mangfolddirektoratet markerte at de var mot nedleggelse av Sjøvegan VGS da dette var en viktig kommune for bosetting av flyktninger (Høringsuttalelser 24.11.13).

### *Andre reaksjoner knyttet til undervisning:*

Troms lektorlag kom også med henstilling om at fylkeskommunen heller burde spare penger i administrasjonen, og benyttet anledningen til å minne dem på sitt ansvar som regional utvikler. Elevorganisasjonen i Troms mente det var urettferdig at ungdommen måtte betale prisen for fylkeskommunens økonomi og ville beholde skoletilbudet med små endringer. Tidligere rektor ved Universitetet i Tromsø tok også opp kvalitetsperspektivet med meldingen da han sa at kunnskapens næringskjede ikke var sterkere enn det svakeste ledd og vi måtte ikke tillate at videregående skole ble dette leddet (Nordlys 04.12.13). Rektor ved Høyskolen i Harstad argumenterte også for at man måtte ha livskraftige regioner og mente fylkesrådet skapte usikre rammebetingelser med sitt forslag og fjernet seg fra samfunnsoppdraget (Harstad Tidende 13.11.13). To professorer i pedagogikk, UIT, mente det var viktig å være oppmerksom på at lokalisering av skoletilbud kunne ha betydning for enkeltelevers utdanningsløp og påpekte at nærheten til utdanningsprogram var positivt med tanke på sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. De mente derfor at fylkesrådets forslag var kortsiktig, også i økonomisk forstand (Nordlys 15.11.13).

Jeg har forsøk å presentere det jeg oppfatter som et representativt utvalg av de reaksjonene som kom etter fylkesrådsmeldingen. Hovedsakelig var argumentene mot endringsforslagene at disse ville føre til økt sentralisering, man hadde behov for offentlige arbeidsplasser og ikke minst at dette ville utgjøre en fare for nedleggelse av lokalsamfunn. Det var riktignok noen skoler som i høringsuttalelsen leverte forslag til innsparinger, men i hovedsak var det få som imøtekom de økonomiske begrunnelsene og behovet for frigjøring av midler til utvikling.

#### 4.4 2 Parlamentarisk krise som følge av partiuenighet om skolestrukturen

Den 3/12 ble det annonsert at Høyre gikk ut av fylkesrådet. Dette etter at begge fylkesrådene ikke hadde tillit innad i Høyre. Dette skapte en parlamentarisk krisesituasjon der Ap og KrF fungerte som forretningsministerium frem til fylkestingets desembersamling. Til denne samlingen var det stor oppslutning av interessegrupper utenfor fylkeshuset i Tromsø. Gjennomgangsmelodien fra alle de unge var at fylkestingspolitikere måtte skjerme de videregående skolene og ikke prioritere rådyre tunneler. Innenfor forhandlet de politiske partiene om nytt fylkesråd. Avgjørende i forhandlingene var nettopp spørsmålet om skolestruktur og garantier for at visse skoler ikke skulle rammes av skolekutt – skolene i representantenes hjemmeregion (Nordlys 10.12.13).



Fem partier; Høyre, Kystpartiet, Frp, Senterpartiet og Venstre tok over makten og dannet nytt fylkesråd 12.12.13 og med følgende standpunkt; de ønsket å beholde den gjeldende skolestrukturen. Utgangspunktet var at de skolene som var i dag skulle bestå og at tilbudet skulle justeres etter søkertallene til våren. De stemte mot endringene foreslått av det forrige fylkesrådet fordi de ønsket «forutsigbarhet og arbeidsro i skoleverket».

#### 4.5 Oppsummering

Presentasjonen av saksgangen overfor illustrerer hvor kompleks og sammensatt denne saken har vært, både for administrasjonen og politikerne. Utredningene og løsningsforslagene har vært møtt med sterk motstand, mange og ulike interessegrupper har aktivisert seg, alt fra kommunalpolitikere, og et bredt utvalg næringsaktører fra blant annet fiskeri, bondelag og farmasiforbundet. Flere av aktørene har i tillegg hatt flere roller, der fylkestingspolitiker kun har vært en av dem. Det har dermed vært utfordrende å identifisere hvilken «hatt» man har hatt på i ulike situasjoner. De berørte lokalsamfunnene har dermed ytret sterk motstand mot endringsforslagene og flere har fremført argumenter der de har ønsket å løfte frem andre hensyn enn de rent økonomiske. Dermed har man ikke lyktes med å skape enighet om hvilke løsninger som ville imøtekomme de skisserte utfordringene, samtidig som man ivaretok helheten i skolestrukturen i fylket.

## Kapittel 5 Analyse

I dette kapitlet drøftes problemstillingen; Hva var bakgrunnen for målsettingen om å endre skolestrukturen i Troms, og hva kan forklare at en ikke har fått dette til – tallrike forslag og høy beslutningsaktivitet til tross.

### 5.1 Den rasjonelle modellen

Som redegjort for i teorikapitlet bygger den rasjonelle modellen på en forutsetning om at mennesker handler rasjonelt. I dette ligger at man definerer et problem, finner tilgjengelige løsninger og konsekvenser av disse, for så å velge den løsningen som i størst mulig grad løser problemet, i den forstand at ens definerte mål imøtekommes. I teorikapitlet formulerte jeg noen forventninger knyttet til den rasjonell modellens forklaringskraft. Med bakgrunn i de ulike fasene i beslutningsprosessen; initiativ-, utredning-, vedtak- og iverksettingsfasen kan man tenke seg at bakgrunnen for målformuleringene om endring av skolestrukturen var klart definert og at alternativene kunne prioriteres hierarkisk. For at den rasjonelle modellen skulle ha forklaringskraft forutsatte jeg at initiativet kom fra fylkesrådet som bestilte utredning og leverte denne tilbake som beslutningsgrunnlag. Styringen og kontrollen i prosessen var med andre ord sentralstyrt av fylkesråd og fylkesadministrasjon. For å forklare hvorfor man likevel ikke lyktes i å fatte disse beslutningene kunne man i lys av en rasjonell modell forutsette brudd i den sekvensielle rasjonelle beslutningskjeden, fravær av klare mål og beslutninger basert på andre kriterier enn klare mål.

#### 5.1.1 Målene og virkemidlene

Innledningsvis mener jeg man kan argumentere for at et rasjonelt trekk ved diskusjonen om skolestruktur først og fremst finnes i selve begrunnelsen for at man måtte endre skolestrukturen. Formelt kom initiativet fra fylkesrådet som ved hjelp av fylkesadministrasjonen fikk igangsatt et utredningsarbeid. Målene med endringene var eksplisitt knyttet til økonomisk bærekraft i forhold til det man fikk i statlige overføringer til Troms fylke for å drive videregående skoler. Her var det et gap som måtte tettes. Videre var det en sterk drivkraft å motvirke overkapasitet ved skolene. Man viste til at man over tid kunne se en endring i bostedsstrukturen, noe som påvirket søkertallene til den videregående skolen, spesielt i distriktene. Dette hadde over tid ført til at man hadde fått en situasjon med flere små skoleenheter med få elever, noe som skapte

store utfordringer med tanke på å opprettholde skolene. Det andre målet var å øke kvaliteten ved skolene gjennom frigjøring av midler som kunne brukes til pedagogisk utvikling, opprustning av skolene samt fornying av utstyr. Fylkesråd for perioden 2004-2006 kommenterte det slik;

«Jeg var veldig klar på at å videreføre dagens struktur var å dø veldig sakte. Det var ikke midler til kvalitetsheving av lærere, det var egentlig ikke mer penger enn å slå på lysene og betale ut lønn. 86% av budsjettet gikk til lønn og administrasjon. Den eneste muligheten var dermed å se på skolestrukturen. Målet var å ta ned strukturen med tre-fire skoler og heller gjøre de skolene som ble igjen veldig bra»

Som sitatet illustrerer var økonomi en sterk drivkraft og begrunnelse, noe som også ble fulgt opp av neste fylkesråd i 2009 som var helt eksplisitt på at bakgrunnen for daværende melding i all hovedsak handlet om at fylkeskommunen måtte spare penger. Det var ingen pedagogisk begrunnelser som ble løftet frem i debatten, det handlet om at man slet med å opprettholde bredden i fagtilbudet på skolene.

Begge de to første fylkesrådene forklarte dermed på en rasjonell måte at målet med å redusere skolestrukturen var økonomi og forbedring av kvalitet på de skolene som ble igjen etter nedleggelse. Den tredje fylkesråden hadde en litt annen tilnærming som kan tolkes som en slags «små-skrittets metode» (jf. Lindblom 1959) ettersom han valgte en tilnærming med mer lokale og avgrensede utredninger og gradvise endringer, dog med samme begrunnelse - å spare penger:

«...Jeg ønsket i fortsettelsen lokale utredninger og gode prosesser angående skolestrukturen. Med dette fikk vi gå i dybden og med dialog på hvordan skoletilbudet skulle være lokalt. Det hele ble en modningsprosess. Det var viktig å prøve å gi et tilbud innenfor regionen i dagpendleravstand for flest mulig elever. Dette gjorde vi med samordning og administrative sammenkoblinger av flere skoler. Dette var kostnadsbesparende»

Begrunnelsen for denne fremgangsmåten var å gjennomføre endringer som ikke skapte så mye støy. Han mener at de endringene som ble gjennomført i denne perioden med samlokalisering av skoler og tilbud gav en god økonomisk innsparing.

Den siste fylkesråden i denne studien fulgte imidlertid opp sine forgjengeres problembeskrivelser i sin begrunnelse med å atter en gang vise til den økonomiske situasjonen i fylket;

«Økonomien var ute av kontroll – det måtte tas grep....Det var større økonomiske utfordringer enn jeg trodde og jeg var overrasket over at dette ikke var kommunisert ut tidligere....Vi utarbeidet dermed en kuttliste i samarbeid med fylkesadministrasjonen»

Dette ble også utdypet med å vise til at de sparetiltakene som tidligere var innført; med 8-elevsgrensen, samordning og administrative sammenslåinger av skolene ikke monnet. Dette mente han hadde sammenheng med at det var skolebygningene som kostet. Man måtte spare inn vel 100 millioner i en fireårsperiode.

Dersom man ser på fylkesrådenes begrunnelser fra 2006 til 2013 var utgangspunktet rasjonelt i den forstand at kostnadsreduksjon, kvalitetsforbedringer og hensiktsmessig skolestørrelse i forhold til elevtall var et eksplisitt uttalt mål for alle fylkesrådene. Tilnærmingen i denne første fasen av beslutningsprosessen fremstår også som rasjonell i den forstand at man har identifisert et problem i betydning en kostnadskrevende skolestruktur som måtte endres for å bringe fylkeskommunenes økonomi under kontroll. Å gi utredningsoppdraget til en politisk nøytral faglig kompetanse i administrasjonen som skulle komme frem til alternativer og konsekvenser fremstår også som en rasjonell tilnærming. Dette skjedde gjennom nedsettelse av utredningskomiteer, men oftest var det fylkesskoleadministrasjonen selv i samarbeid med fylkesråd for utdanning som utarbeidet meldingen. En av fylkesrådene kommenterte imidlertid at det utredningsarbeidet som var gjort i hans periode ikke var visjonært og målstyrt tilstrekkelig, men i stedet var et kompromissforslag som ikke løste problemet med en dyr skolestruktur. Det ble dermed en oppgave for fylkesutdanningsjef og fylkesråd å omarbeide meldingen. Dette er også et funn jeg finner fra de lokale utredningene (Skolestruktur i Midt-Troms) hvor utvalget konkluderte med at de ikke hadde noen forslag utenom opprettholdelse av skolestrukturen, men ønsket at politikerne skulle ta avgjørelsen. Denne utredningspraksisen kan dermed oppfattes som et sentralstyrt trekk ved fylkeskommunen og dermed gi grunnlag for kritikk fra de som mener at prosessen ikke var nok åpen før forslagene forelå.

Når det gjelder valg av virkemidler for å nå målet skiller imidlertid en fylkesråd seg fra de andre. Mens tre av fire valgte å foreslå kutt i tilbudet, valgte den siste en «mykere» tilnærming til problemstillingen gjennom flere utredninger og sammenkoblinger mellom skolene. Dette gav innsparinger og «åttelevs grensen» for å opprette tilbud, noe som ville virke over tid og forhindre små fordyrende fagtilbud. Flere av mine informanter påpeker i ettertid at disse tiltakene ikke virket tilstrekkelig i forhold til økonomisk bæreevne. I og med at forslagene om nedleggelse av skoler ikke ble vedtatt så er det forøvrig denne modellen for kostnadsreduksjon i skolesektoren som eksisterer frem til i dag.

Det andre målet med å effektivisere skolestrukturen var å frigjøre midler til skoleutvikling. Ut fra reaksjonene på meldingen kan det se ut som dette punktet var noe underkommunisert. En annen mulighet er at argumentet bevisst ble overhørt. Det er i alle fall ikke fremtredende i mine

funn. Tvert imot kan det se ut som viktigheten av å ha en skole veide tyngre enn innholdet i denne. Dette kan illustreres ved hjelp av diskusjonen om hvordan man alternativt kunne gjennomføre kutt. Fylkestingsrepresentant i Ap ønsket blant annet å utsette samlokaliseringen av Skånland VGS med Heggen VGS, og argumenterte med at det var bedre å kutte flatt med to millioner i alle enheter samt fjerne ordningen med gratis PC til alle elever (Fremover, 28.11.09). Innføringen av gratis PC til elevene ble innført for at man mente dette ville bedre den digitale kompetansen i skolen. Andre peker på teknologi (fjernundervisning) som løsninger som kunne utnyttes bedre for å spare lærerlønninger og dermed beholde små skoleenheter. Et tiltak om fjerning av læreren fra klasserommet vil nok ikke i utgangspunktet hevdes å heve kvaliteten på undervisningen. Den er i tillegg et brudd på opplæringsloven. Å reversere PC innføringen kan vel også sies å ikke være et tiltak som bedrer forutsetningene om forbedring av digital kompetanse. Forslagene illustrerer likevel viljen til å opprette skolestrukturen på bekostning av kvalitetstiltak.

Den rasjonelle modellen peker på viktigheten av klare mål og løsningsforslag for å ta en beslutning (Olsen 1972). Gjennom den tidsperioden jeg har analysert (2006-2013) fremstår årsakene og begrunnelsene for endringene i skolestruktur som sammenfallende. Det er med andre ord grunnlag for å hevde at viktige rasjonalitetsforutsetninger var tilstede i første del av prosessen, man satt ned utvalg og arbeidet med utredninger for å skaffe seg et tilstrekkelig informasjons- og beslutningsgrunnlag. Målene som ble identifisert kan forstås som rimelig klare. Årsaken til at man ikke var i stand til å fatte bindende beslutninger om omorganisering av skolestrukturen i Troms må derfor forklares på andre måter, og ved hjelp av andre beslutningsmodeller, enn ved å peke på fravær av klare mål. Før jeg går over på forhandlingspolitikkmodellen som mulig forklaringsmodell, ønsker jeg imidlertid å drøfte hvorvidt fylkesråden som enhetlig aktør, en viktig rasjonalitetsforutsetning, ble utfordret i disse prosessene.

### 5.1.2 Fylkesråden som «enhetlig aktør»?

Det ligger videre i forståelsen av den rasjonelle modellen at for å kunne enes om et mål må det blant beslutningstakerne også være en enighet om hva som er problemet. At man er enig i mål betyr ikke at man nødvendigvis blir enige om de forskjellige handlingsalternativene for å nå målene (Enderud 1986/2008). Slik mine data fremstår synes det verken å ha vært enighet om hva som var problemet, og aller minst hva som var den beste løsningen.

Det kan se ut som de ansvarlige, forstått som skoleeier i form av utdanningsetaten og politisk ledelse i fylkesrådet, forholdt seg til en situasjon hvor de definerte problemet å være en alt for bred og fordyrende skolestruktur som i seg selv ikke var økonomisk bærekraftig og som i tillegg ressursmessig begrenset muligheten for kvalitetsforbedringer. Dette ble blant annet begrunnet i at det gjennom tidsperioden ble brukt over 85% av utdanningsbudsjettet på lønn, administrasjon og drift av skolene.

Det at de forskjellige utredningene konkluderte i samme retning og kom med forslag til besparelser i form av skolenedleggelse på skoler med et lite elevgrunnlag må vel kunne sies å være rasjonelt i forhold til målformuleringen. Samtidig kan man kanskje diskutere i hvor stor grad det fantes alternativer, som igjen kunne rangeres og at man kunne velge det som i størst grad imøtekom målet. Her kan det se ut som at man forsøkte å nå målene gjennom en melding som søkte problemløsning gjennom flere skolenedleggelse på samme tid. Ansvarlig fylkesråd for de mange skolenedleggelsene i 2013 sier at han i dag ikke ville foreslått like mange skolenedleggelse, nettopp for at dette ville økt sannsynligheten for gjennomføring av meldingen. En mulig forklaring på at disse prosessene har vart så lenge og resultatene kun har vært mindre justeringer av eksisterende strukturer, kan muligens knyttes nettopp til at målene i utgangspunktet var i overkant ambisiøse sett i forhold til at en videregående skole ofte oppfattes som en hjørnestein i mindre lokalsamfunn og at forslag om nedleggelse skaper stort engasjement for å forhindre dette.

De som var uenige i forslagene om skolenedleggelse ser ut til å ha en argumentasjon hvor nettopp høy skoletetthet ikke ble definert som et problem. Her argumenteres det tvert imot om at desentralisert skolestruktur anses som løsning på opprettholdelse av lokalsamfunn og et viktig tiltak for å motvirke sentralisering. Dette kan forstås som en måte å forsøke å omdefinere eller utvide forståelsen av hva denne saken egentlig handlet om (Olsen 1972, Rommetveit 1979/94). I mine funn finner jeg svært mange argumenter som underbygger dette. Nedenfor illustrert med vedtaket fattet av Skjervøy kommune i 2010 i forbindelse med sammenslåingen mellom Nordreisa og Skjervøy VGS. De mente det var viktig at både det administrative og det politiske nivået i fylket ga uttrykk for at de ville satse på Skjervøy gjennom flere undervisningstilbud til skolen. Dette ville være en god drahjelp for å skape ny fremtidsoptimisme, noe som igjen ville bringe elevene tilbake til skolen (Fremtid i nord, 30.10.10).

Et annet eksempel som illustrerer dette er leder i næringsforeningen i Salangen som hevdet at et helt samfunn kunne falle sammen dersom den videregående skolen ble borte. Han fryktet at

de kunne miste ett tusen innbyggere og at dersom «skolen ryker, ja da ryker også Salangen» (Fremover, 16.11.13).

Det blir dermed en vanskelig øvelse i utgangspunktet å skape et felles mål ettersom man ikke opptrer som en enhetlig aktør, det var mange som med rette kunne definere hva som var det «egentlige» problemet, hva saken egentlig handlet om, og dermed også hva som fremstod som de beste løsningene. Flere av fylkesrådene trekker frem denne problemstillingen som gjennomgående for debatten for denne perioden, illustrert ved fylkesråden i 2006;

«Kritikken mot fylkesmeldingen har en form som gjør at man egentlig diskuterer to forskjellige ting; de som sitter med ansvar gjør det innenfor de rammer fylkeskommunen har, mens en lokalpolitiker, elev, lærer eller andre har en mening om hva Norge bør ta seg råd til. Dette er to helt forskjellige dimensjoner»

Denne forklaringen illustrerer hvordan to «verdener» eller sfærer møtes og der logikken om rasjonalitet utfordres. I den «lille verden» er det utdanningsbudsjett og tilgjengelige rammer som utgjør konteksten for diskusjon og valg av løsninger. I den «store verden» handler det grunnleggende om bosetningsmønster, opprettholdelse av lokalsamfunnene og motstand mot sentralisering. Hvis vi ser på reaksjonene fra aktørene så synes dette å være et felles reaksjonsmønster over tid som skapte grunnlag for mobilisering av interesser og stor motstand mot forslagene.

Fullstendig rasjonalitet er vanskelig å oppnå. Olsen (1972) peker på at nettopp beslutningstakernes referanse gjør at det er vanskelig å styre mot felles mål. Det at man som fylkestingsrepresentant også kan være kommunestyremedlem eller ordfører i en kommune med en nedleggingstruet videregående skole, kan gjøre den enkeltes holdning og avstemning til en krevende øvelse, selv om det finnes rasjonelle grunner som eksempelvis lav søknad til skolen eller endring i bosettingsmønster som en direkte årsak til forslaget. En fylkesråd kommenterer dette slik;

«Det er mange fylkestingspolitikere med et lokalt blick. Hvis jeg var lokal politiker i en liten kommune ville også jeg sagt at nettopp denne skolen må ikke nedlegges, men hvis man har med seg et regionalt blick så vil man se at denne skolen ikke har livets rett»

Dette følges opp av en annen fylkesråd som sier at utfordringen dermed vil kunne bli at «problemet» ikke finner sin løsning, men at man i stedet søker kompromisser på alternativsiden. Fylkestingsvedtaket fra 2006 hvor fylkestinget ikke ønsket å legge ned Skånland eller Høgtun VGS illustrerer kanskje dette, der de i stedet laget et vedtak om at de ba fylkesrådet legge til rette for tiltak som kunne øke elevsøkningen til skoler med lavt søkertall og ba samtidig fylkesrådet om å iverksette tiltak som kunne redusere overkapasiteten ved de videregående

skolene i Troms. Dette uten å antyde hvordan dette kunne skje. Fylkesråd for perioden kommenterer vedtaket som et klassisk politisk vedtak som kan forstås som et tegn på beslutningsvegring, isteden sender man «en bestilling om å skaffe seg flere 16 åringer. Det har ingen mening».

Oppsummert har den rasjonelle modellen forklaringskraft når det gjelder å forstå hvorfor disse prosessene kun endte med mindre justeringer av den eksisterende skolestrukturen. Selv om utgangspunktet; initiativ, utredning og målformuleringer var uttrykk for en rasjonell tilnærming til saken, viser mine funn at det var stor motstand og flere forsøk på å omdefinere saken slik at de handlet om distrikts versus by, og dermed kunne man legitimere andre typer begrunnelser. Dette vil jeg komme nærmere inn på nedenfor.

## 5.2 Forhandlings-politikkmodellen

Sentralt i forhandlings-politikkmodellen er at beslutningstakerne ofte har motstridene interesser og dermed vanskeligheter med å samles om målet i seg selv, og hva som er det beste alternativet. Det blir dermed forhandlinger om både mål og virkemidler, selv om siste kategori er det som tradisjonelt skaper mest uenighet (Østerud 1996, Jacobsen og Thorsvik 2013). Politikktutforming blir dermed et resultat av deltakernes ressurser, interesser og allianser (Brunsson og Olsen 1990). Jeg forventet å finne flere aktører med ulike mål om hva som var beste skolestruktur og at målene i tillegg kunne være i konflikt med hverandre og bli endret underveis. Jeg forventet også at informasjon kunne bli brukt strategisk og selektivt samt at det ble produsert nye argumenter underveis både fra eksisterende og nye aktører. Videre forventet jeg at valg av løsning ble til etter kompromiss enten om målene eller virkemidlene. Til slutt forventet jeg begrenset måloppnåelse i forhold til de opprinnelige mål fordi rasjonalitetsforutsetningene endret seg underveis.

Dersom vi ser tilbake på utgangspunktet for forslagene til ny skolestruktur både i 2006, 2009 og 2013 er som tidligere nevnt, målene om økonomisk bærekraft og økte ressurser til kvalitetstiltak, og midlene; nedleggelse av programområder samt skolenedleggelse, nærmest likelydende gjennom hele perioden. De ble likevel stemt ned i fylkestinget. Jeg har allerede pekt på viktigheten av nærhet til skolen og distriktpolitiske argumenter ovenfor som bakgrunn for opprettholdelse av skolestrukturen. En politisk beslutning trenger imidlertid også flertall for å stemme imot posisjonens forslag. Dette skjer normalt gjennom politiske forhandlinger.



Følgende uttalelser illustrerer noe av dynamikken i denne debatten. Fylkesutdanningsjefen kommenterer dette slik;

«Vi ser at politikere allierer seg om, i dette tilfellet skolestruktur og støtter hverandres skole og forventer samme politiske støtte når en skole fra deres distrikt er truet av nedleggelse eller flytting av skolefag. Vi ser også at møte mellom skolepolitikk og distriktpolitikk så taper skolepolitikken»

Fylkesskolesjefen kommenterer her et vanlig systemtrekk mellom administrasjon og politikk. Som øverste administrative leder står han ansvarlig for innhold og kvalitet i skolen. For å nå målene trenger han handlingsrom. Uttalelsen vil kunne tolkes at nettopp dette handlingsrommet ble begrenset (jfr. 86% av budsjett til drift) av politikerne gjennom en fordyrende skolestruktur. En av fylkesrådene kommenter dette slik;

«Troms er et utfordrende fylke å drive politikk i fordi det hele tiden ligger en konfliktzone mellom de som har en base i Tromsø og de som ikke har det. Det er en allianse av politikere fra distriktet som har vart i tjue-tredve år. Det er på mange måter en ulykke for fylket. Troms fylkeskommune har en dårlig økonomi og det er lite frie midler. Man har også før min tid en kunstig stor skolestruktur som man verken har elever eller økonomi til, men fordi man gang på gang gjør slike vedtak og ønsker seg flere elever og lukker øynene for virkeligheten, bruker man for mye penger på noe det ikke er behov for. Det har den konsekvens at man har lite penger til å gjøre skolene god og det blir lite penger til andre deler av fylkeskommunenes virksomhet».

Dette ble fulgt opp av to andre fylkesråder som bekreftet at distriktsalliansen var fremtredende på fylkestinget på tvers av partigrensene.

Vi ser her flere uttalelser som beskriver en politisk representasjon i fylkestinget der majoriteten kommer fra distriktene og allierer seg mot skolenedleggelse som i denne perioden har blitt foreslått i distriktene. En av fylkesrådene kommenterer dette slik;

«Det eneste som vil være lett i Troms er å legge ned en skole i Tromsø. I Tromsø er det vekst og bruk for skolene. Det vil paradoksalt nok være lettere å legge ned en skole i Tromsø enn på en plass som er preget av fraflytting og hvor det er få innbyggere. Dette fordi resten av fylket klarer å forene seg i en kamp mot Tromsø. Fylkestinget består av en sterk dominans av mennesker som ikke bor i Tromsø»

Fylkeskommunen har som institusjon over tid stått under press fra omgivelsene (jf. regiondebatten) der eksistensgrunnlaget diskuteres. I sin studie av fylkeskommunen peker Vebostad på at fylkesaktørene selv opplever sviktende legitimitet og anerkjennelse, spesielt etter at sykehusene ble fjernet fra fylkeskommunens ansvarsområde (Vebostad 2013). Gitt at disse funnene kan overføres til Troms fylkeskommune, noe flere av informantuttalelsene tyder på, kan dette ha følge for den status fylkesnivået innehar og oppfattes som blant politikere.

Dette kan være en forklaring på at mange politikere, spesielt fra Tromsø ikke søker seg mot fylkesnivået og kan dermed i sin tur forklare den skjeve representasjonen mellom by og land.

Økonomi er et av de bærende argumentene for forslagene om endring av skolestrukturen, men synes i liten grad å reflekteres i argumentasjonen fra de som er uenig i forslagene. I 2012 fikk Troms Kraft et stort avvik i regnskapet etter situasjonen i datterselskapet Kraft & Kultur (Troms Kraft-skandalen). Troms fylkeskommune har et eierskap i selskapet på 60%. Det økonomiske tapet gjorde at selskapet ikke lenger kunne betale ut utbytte til sine aksjonærer. Dette gjorde at fylkespolitikerne hadde enda mindre midler til disposisjon forut for skolestrukturdebatten i 2013. I mine funn ser likevel ikke dette ut til å spille en nevneverdig rolle for motstanderne av forslaget. Ansvarlig fylkesråd sier det slik;

«Selv ikke fravær av over 70 mill. i årlig utbytte gjorde noe med beslutningskulturen – populismen fikk regjere. Fylkestingspolitikere bryr seg ikke om fylkets økonomiske situasjon. Det har for det første lav politisk status å sitte der og når man er der er det for å sikre lokale distriktsinteresser. Fraværet av en kontrollinstitusjon for fylkeskommunen gjør dette mulig»

En annen fylkesråd underbygger påstanden med; «Man har også en kultur i Troms fylkeskommune der man låner seg litt ut av problemene». Denne påstanden underbygges i fylkeskommunens økonomiplan (2017-2020) som bekrefter den økte lånebyrden.

På kommunalt nivå har fylkesmannsembete en kontrollfunksjon i forhold til kommunene på blant annet økonomi. En kommune kan dermed bli satt under fylkesmannens administrasjon (Robeklisten) hvis kommunen styrer i økonomisk ubalanse (Regjeringen.no). Det er imidlertid enda ikke en fylkeskommune Norge som er satt under administrasjon. Hvorfor dette ikke har skjedd berører ikke problemstillingen i denne oppgaven. Jeg synes likevel dette poenget er viktig å påpeke ettersom økonomi har fremstått som den viktigste årsakene til å vurdere skolestrukturen.

I mine funn kan det se ut som at man i hovedsak viderefører en beslutningsrekke med henhold til skolestrukturen. Både politisk initiativ, prosess og beslutning er såpass like gjennom den tidsperioden jeg har analysert at man nærmest kan snakke om en beslutningsmessig sedvane. Eller som en av fylkesrådene sier det; «Det er en gammel tradisjon i Troms å opprettholde skolene».

Hvorfor kan vi se at to forskjellige beslutningsorgan (fylkesråd/fylkesting) opptre så vidt forskjellig? Flere av mine intervjuobjekter peker på at fylkeskommunen er for liten og nærheten til konsekvensene av beslutningene er for store. Dette gjør at det er utfordrende å kunne ha et

regionalt fellesblikk på problemområdene. Den første fylkesrådene utdyper ved å henvise til svakheten med fylkeskommunen, at den er så liten og at rekrutteringsgrunnlaget for de som ønsker å være fylkespolitikere er relativt tynt. I følge han er det å legge ned tilbud noe av det vanskeligste man gjør som politiker, og det krever en kultur hvor man kan ta upopulære beslutninger. En slik kultur mener han er nærmest fraværende i fylket. Han beskriver videre at resultatet dermed blir «...at man finner sammen i populære kompromisser som gjør at alt blir som før, men som på lang sikt vil føre til forvitring». Dette følges også opp av en annen fylkesråd som understreker at alle politiske endringer, spesielt innenfor helse og utdanning er vanskelige og at det i fylkeskommunen er en stor vegring mot dette.

Som vi ser av uttalelsene over påpekes det at fylkeskommunen ikke er robust nok til å handtere økonomiske utfordringer, i dette tilfelle gjennom endring av skolestrukturen ved å ta regionale ansvarlige avgjørelser. I stedet sies det at problemene bare skyves foran og dette skjer fordi alliansen av politikere som ikke ønsker endring med upopulære avgjørelser er i flertall. En av fylkesrådene utdyper at konsekvensene av å ta upopulære avgjørelser i verste fall kan innebære at man er ferdig som politiker i Troms, noe som denne casen illustrerer meget godt da flere av fylkesrådene har mistet/forlatt sin post på grunn av saken om skolestruktur. En av fylkesrådene tar også opp hvordan dette på sikt kan føre til et strukturproblem ved at alle lokalpolitikere kjemper for sine saker. Den politiske friheten har man i Troms brukt til å ta mange dårlige politiske beslutninger uttaler han. Han sier videre at i fylkeskommunen er det nesten ikke noen som har finansdepartement-rollen og ivaretar langsiktigheten. Dette har ført fylkeskommunen inn i en alvorlig økonomisk situasjon. «Vi får de politikerne vi fortjener, elevene og foreldrene får de politikerne de fortjener og det samme med de ansatte i skolen. Det politiske systemet har ikke klart å gjøre de gode beslutningene i Troms. Dette er jeg medskyldig i, jeg prøvde, men fikk det ikke til».

Oppsummert mener jeg at forhandlings-politikkmodellen på flere måter bidrar til å forklare hvorfor man ikke lyktes med å komme frem til et bindende vedtak som reflekterte målene med endringene i skolestrukturen. For det første viser studien at sentrale aktører søkte å omdefinere hva saken om skolestruktur handlet om. De ga dermed uttrykk for hensyn som kunne være i konflikt med hverandre. Det ble dermed vanskelig å inngå kompromisser. Det kan se ut som at de som er ansvarlig for økonomi og resultater i skolen valgte løsninger, inkludert forslag om skolenedleggelse. Andre aktører frontet løsninger der nettopp målet var opprettholdelse av de samme skolene utfra nærhet og som et viktig tiltak for å opprettholde bostedstrukturen og lokalsamfunnet. For det andre ser det ut til at dette førte til koalisjoner der geografitilhørighet

ser ut til å spille en viktigere rolle enn partitilhørighet. Her blir det trukket frem at politikere allierer seg med hverandre og stemmer for hverandres forslag mot skolenedleggelse, definert som «populære kompromisser» av en av mine informanter. Man lyktes likevel å komme frem til noen kompromissløsninger som førte til justeringer i eksisterende skolemodell. Her er nok de beste eksemplene innføringen av åttelevsgrensen og samordningstiltakene for å kunne bevare et skoletilbud versus å legge ned. For det fjerde forventet jeg begrenset måloppnåelse i forhold til de opprinnelige målene om økonomibesparelser og kvalitetshevinger. I min tidsstudie kan man vel si at måloppnåelsen med henhold til forslagene om skolenedleggelse har vært begrenset. Det har i perioden kun vært en skolenedleggelse da Skånland VGS ble slått sammen med Heggen VGS i Harstad.

### 5.3 Garbage can modellen

Med utgangspunkt i garbage can modellen kan man forstå fylkeskommunale beslutningsprosesser og arenaer som uttrykk for et organisert anarki der beslutninger fattes som resultat av strømmer av problem, beslutningsmuligheter, løsninger og deltakere. Innenfor et slikt system er målene uklare og kan omdefineres underveis i prosessen. Relasjonene mellom mål og midler er videre uklare. I denne studien forventet jeg å finne ulike interessegrupper som omdefinerte problemstillingen. Jeg forventet videre å finne en kontinuerlig strøm av aktører og informasjon der disse opptrådte uforutsigbart, med dels ulikt sett av argumenter, og fra forskjellig ståsted der de kunne ha markeringsbehov utover saken. Jeg vil her se i hvor stor grad denne modellen kan bidra til å forklare hvorfor man ikke var i stand til fatte beslutningene i skolestrukturdebatten i lys av de uttalte målene og intensjonene.

Et viktig trekk ved modellen er at den søker å vise at organisasjoner kan ha anarkiske trekk som gir utslag i beslutningsprosesser. I dette ligger det tre kjennetegn; tid til rådighet for beslutningstakerne, muligheten for å gjøre rasjonelle valg, eller andre valg som kan forsterke ens rolle eller posisjon. Problemer og løsninger følger dermed ikke nødvendigvis etter hverandre sekvensielt (Olsen 1972).

I utgangspunktet er det fire korte fylkestingssamlinger i året. Dette er med andre ord en politisk jobb som gjøres på deltid. Fylkestingsrepresentantene har dermed begrenset tid til å analysere og problematisere mulige løsninger ut over det som et profesjonelt fylkesråd og administrasjon kommer med. Selv om målene med skolestrukturen var relativt klare, og dermed ikke i tråd med målforståelsen i en garbage-can modell, kan forholdet mellom mål og midler i noen grad

forstås som mer uklart. I min studie finner jeg flere som trekker frem kort høringsfrist som et problem ved meldingene som ble lagt frem. Det å bli presentert et problem der løsningen allerede var skolenedleggelse kunne oppleves dramatiske. Dette kan ha gitt større handlingsrom for de som var uenige i forslagene, og derfor skapte rom til å omdefinere både den grunnleggende problemforståelsen, sakens karakter, hva den egentlig handlet om og dermed hva som var de beste løsningene. En av fylkesrådene for perioden sa det slik:

«Hvis man har klart å få frem argumenter som fører til en bedre skole ved å endre skolestrukturen og ikke bare økonomibesparelser så tror jeg det hadde vært lettere å få strukturendringer gjennomført. Argumentene har jo vært der, men ikke fremtredende i forhold til økonomi. Så lenge man bare prater om økonomi er det legitimt å sloss for sitt»

Sitatet illustrer også den tidligere påpekte uklarheten mellom mål og virkemidler. Samtidig var det et trekk ved prosessen at mange aktører i tillegg til de formelle beslutningstakerne meldte seg på debatten med til dels dramatiske fremtidsbilder av fremtidige skolenedleggelse. Jeg vil argumentere for at de gangene skolenedleggelse er blitt fremmet kan organisasjonen vise anarkistiske trekk; et eksempel er fra 2013 hvor fylkesråden for utdanning ble «skviset» etter sin melding om endring av skolestruktur. Til tross for at han på forhånd hadde innhentet støtte fra fylkespartiene AP og Høyre om sitt forslag om skolenedleggelse ble han avsatt. «... når presset kom etter offentliggjøringen var ikke mitt eget fylkesparti tøff nok til å stå imot og stilte seg ikke lenger bak forslaget. Og ja, jeg ble dolket i ryggen av mine egne! Dette viser den ideoende feighet i politikken». Han mente videre at kunnskap og fakta burde ligge bak avgjørelsene, men at i denne saken vant følelsesargumentene rundt bosettingsmønster og sentralisering frem. De faglige argumenter var, ifølge han, ikke fremtredende mot argumentasjonen for skolenedleggelse. Dette kan tolkes som et uttrykk for at enkelte aktører valgte å markere sine posisjoner/roller gjennom å forlate den opprinnelige enighet. Det kan virke som at beslutningstakerne likevel ikke hadde en god nok beredskap for å håndtere den motstanden som kom etter offentliggjøringen av forslaget og dermed valgte «minste motstands vei» gjennom å trekke sine to fylkesråder fra fylkesrådet.

I mine funn finner jeg flere eksempler på beslutningstakere som benyttet denne saken til å markere flere av sine roller. Blant annet en fylkestingsrepresentant fra Senterpartiet som gjennom media stilte spørsmål om fremtiden for Sjøvegan VGS til daværende fylkesråd for utdanning. Hun ønsket de fagtilbudene som var ved skolen tilbakeført (Nordlys 08.12.11). Spørsmålet kom etter at undervisningstilbud var tatt bort fra skolen ettersom elevsøknadene var gått ned og at fylkestinget hadde bestemt at det måtte være minimum åtte elever for å opprette

et fagtilbud. Her er vi vitne til en markering fra en politiker som ikke ønsket å følge organisasjonens egen beslutning, i dette tilfelle konsekvensen av lav elevsøkning, men heller bruke situasjonen rundt sin egen lokale skole til å markere uenighet. I flere av mine funn finner jeg politikere som markerte uenighet i forslagene til skolestruktur. Det er et stort fravær av argumenter som imøtegår målene med nedleggelse, men heller i større grad spiller på skolen som et distriktstiltak og likhet for at alle bør få et skoletilbud i sitt nærmiljø. Fylkesutdanningsjef beskriver at; «politikkerne er markeringsbestemt, ikke evidensbestemt». Slik sett kan det tolkes som man i noen grad hadde bestemt seg for hva løsningen måtte være, nemlig opprettholdelse av flest mulig av de videregående skolene, allerede før man fikk seg forelagt argumentene for omstruktureringen.

I sin studie av etableringen av medisinstudiet i Tromsø viser Rommetveit (1984) til hvordan oppfatningen av problemet/saken skiftet underveis i prosessen. Mens kritikerne mot etableringen av medisinstudiet brukte manglende fagkompetanse som hovedargument, ble argumentet omdefinert til at det nettopp var regionens behov for kompetanse om helsetjenester som var den største bakgrunnen for etableringen av utdanningstilbudet. Rommetveit peker her på hvordan politiske strømninger ble aktivert og skapte engasjement for tilbudet. Han bruker begrepet «regionalism» for å beskrive denne prosessen. I min studie ser jeg visse likhetstrekk ved det Rommetveit beskriver; det som ble fremført som et problem ble omdefinert til at fylkeskommunen hadde et regionalt utviklingsansvar og i denne forståelsen spilte de videregående skolene en avgjørende rolle.

Et annet interessant funn i denne studien er informantenes beskrivelse av den manglende identiteten til Troms Fylkeskommune som kan bygge opp under anarkiske prosesser spesielt i saker som er konfliktfylte innad i regionen. Dette kommer til uttrykk gjennom en uttalelse fra en av fylkesrådene:

«Troms skiller seg ut i forhold til nabofylkene Finnmark og Nordland. Fylkespolitikkerne i Troms har ikke noe eierskap til fylkeskommunen. I Nordland har du et eierskap til at fylkeskommunen skal fungere bra, men i Troms er det ingen som bryr seg om økonomien går bra eller dårlig, egentlig. Jeg tror dette skyldes at Troms ikke er en identitetsregion slik vi kan se i Nordland og Finnmark. Det er ingen som har lojalitet til fylkeskommunen i Troms. Fylkeskommunen i Troms er i beste fall et redskap for å opprettholde min skole».

Dersom denne beskrivelsen er riktig kan man forstå fylkeskommunen som et løst koblet system og da blir uklare forhold mellom intensjoner og realiteter mer å forstå som en normalsituasjon enn avvik fra normalen. Beslutningsarenaen kan dermed bli et søppelspann der deltakerne kan «tømme» sine problemer og løsninger.

Denne beslutningsmodellen fremhever også at en organisasjon ikke kun er et redskap, den er også et system som består av løsninger på jakt etter problemer. Garbage-can modellen søker å forklare beslutninger innenfor organisasjoner og situasjoner der det kan komme frem løsninger på problem som ikke har vært utredet eller foreslått tidlig i en beslutningsprosess, men som kommer opp i strømmen av løsninger. Et eksempel på dette er fylkesrådsmeldingen som høsten 2013 kom med flere forslag til skolenedleggelse. Den ble etter massiv motstand endret til opprettholdelse av skolestrukturen på bare noen få dager. Parallelt ble to store samferdselsprosjekter med tunnelbygging vedtatt bygget (13/2084-22 og 13/12123-12). Prosjektene var i utgangspunktet foreslått ikke bygget på grunn av fylkeskommunens økonomiske situasjon, men ble etter mistilliten til fylkesrådet i 2013 bestemt startet opp. Jeg synes eksemplet viser hvordan flere strømmer av løsninger i fylkeskommunen påvirket beslutningen om skolestruktur og ikke minst hvordan beslutningsprosesser ble preget av skiftende deltakelse fra aktører med andre preferanser og mål i fylkeskommunen.

Oppsummert finner jeg flere trekk ved disse beslutningsprosessene som kan forstås i lys av garbage-can modellen; for det første var det mange beslutningstakere som forsøkte å omdefinere saken og problemet med en for dyr skolestruktur og manglende midler til kvalitetstiltak til å bli en debatt om sentrum og periferi der skolen var en viktig bærebjelke for opprettholdelse av lokalsamfunn. For det andre var debatten preget av aktører med forskjellig ståsted i forhold til denne problemstillingen og der flere beslutningsdeltakere viste et markeringsbehov utover den opprinnelige saken. Dette kom til uttrykk gjennom motstand mot fylkesrådets forslag og der løsningen ble valgt nærmest på strømmen av motstanden; opprettholdelse av skolestrukturen.

## 6.0 Avsluttende refleksjoner

Dette kapitlet innledes med en modellkonfrontasjon hvor perspektivene – med utgangspunkt i problemstillingen - settes opp mot hverandre i et forsøk på å vurdere deres relative forklaringskraft.

### 6.1 Modellenes relative forklaringskraft

La meg først se på hva som kjennetegnet beslutningsprosessens første faser, nemlig hvordan man definerte problemet, og hvilke mål og midler som ble identifisert. I utgangspunktet ligger det en forventning og forståelse om at politiske ledere i demokratiske samfunn tar beslutninger på et gjennomtenkt og rasjonelt grunnlag. I denne saken var målene definert som økonomisk bærekraft og frigjøring av midler som så skulle anvendes til kvalitetstiltak i skolene. I utgangspunktet hadde fylkesrådet en rasjonell tilnærming da de definerte virkemidlene til å legge ned små skoleenheter. Målformuleringene var resultat av utredninger foretatt av administrasjon og politisk ledelse. Slik sett kan man si at den første fasen av problemløsningen kan forstås i lys av en rasjonell forklaringsmodell. På den andre siden viser studien at flere aktører forsøkte å omdefinere hva saken handlet om underveis i prosessen, blant annet med å utfordre eksisterende problemforståelse ved å bringe inn andre mer overordnede argumenter i debatten. Jeg har tidligere referert til dette som en situasjon der to «verdener» eller sfærer møttes angående diskusjonen om videregående skolestruktur i Troms og der logikken om rasjonalitet ble utfordret. I den «lille verden» var det utdanningsbudsjett og tilgjengelige rammer som var konteksten for diskusjon og valg av løsninger. Argumentene som ble brukt var at endringer i bostedstrukturen hadde medført lavere søkertall til skolene, spesielt i distriktene. Dette har medført mange og mindre skoleenheter som er dyre å drifte og der kostnadene pr. elev er høye. Denne prioriteringen hadde gjort at det var mindre frie midler til å bruke på utvikling av skolene gjennom kompetansetiltak, bredde i fagtilbudet eller fornying av skoler og utstyr.

I den «store verden» handlet det grunnleggende om bosetningsmønster og opprettholdelse av lokalsamfunnene gjennom å la skolene bestå. De argumentene som ble brukt mot forslagene til endring var at disse førte til økt sentralisering og fare for nedleggelse av lokalsamfunn. Det pekes på at oppløsning av et desentralisert skoletilbud vil øke frafallet i den videregående skolen og gi et fordyrende skoletilbud for foresatte og elever som må flytte hjemmefra. Det ble påpekt at også distriktene har behov for offentlige arbeidsplasser. Denne argumentasjonen kan også forstås som et forsøk på omdefinering av saken. En slik prosess kan forstås i lys av garbage can modellens antagelser om at sterke aktører kan påvirke målforståelsen som lå til grunn for de



foreslåtte løsningene (Rommetveit 1979/1994). En annen forklaring er at både problemforståelsen og løsningsforslagene er å finne i politikkenes vesen der interessekonflikter er en naturlig del av beslutningsprosesser. Fylkeskommunen kan slikt sett vanskelig forstås som en enhetlig aktør som kunne samle seg om et felles mål. Samtlige av de legitime beslutningstakerne både i posisjon og opposisjon, samt deres partifeller i regionen forfektet både partiets og lokalsamfunnets spesifikke behov. Avstanden mellom saksforståelsen synes dermed å være relativt stor mellom beslutningstakerne. Denne avstanden skapte dermed rom for forhandlinger og brytninger mellom partene.

Studien viser at det var løse koblinger mellom målene og utfall av prosessen sett i lys av de vedtak som ble fattet. En forklaring som trekkes frem av mine informanter er at beslutningstakerne (fylkestingsrepresentanter) i all hovedsak kommer fra distriktene og representerer sitt lokale miljø. Dette kommer til uttrykk spesielt i diskusjonen om skolenedleggelse i distriktet og man velger i større grad opprettholdelse fremfor nedleggelse. Dette til tross for at slike beslutninger kan forverre fylkeskommunens økonomiske situasjon, samt vanskeliggjøre rammen for kvalitetshevinger i skolen. Det ble også hevdet at de samme beslutningstakerne allierte seg på tvers av partilinjene og forhandlet frem støtte for hverandres lokale skoler. Det kan dermed se ut som geografisk utgangspunkt var et viktig kriterium for samarbeid om beslutningen. Dette kan forstås som et trekk fra en politisk beslutningsmodell hvor flertallet i fylkestinget i stor grad har stemt mot endringer i skolestrukturen. Det pekes også på fravær av økonomisk kontrollmyndighet slik vi ser det i kommunene gjennom fylkesmannens økonomisk kontroll. Det er for eksempel enda ikke en fylkeskommune som er satt under økonomisk administrasjon. Det blir tvert imot hevdet at det er en kultur blant beslutningstakerne å låne seg ut av problemene. Mange beslutningstakere i fylkestinget hadde nok i utgangspunktet et annet mål enn fylkesrådet da de ønsket en mer desentralisert skolestruktur framfor en sentralisert modell. Da blir det selvfølgelig en krevende øvelse å bli enige om løsninger for fylkeskommunen der nettopp skolenedleggelse er forslaget til løsning.

Til tross for forsøk på å omdefinere saken og hva som var det egentlige problemet i saken om skolestruktur, viser denne studien at rasjonalitetsfortsetningene knyttet til mål- og problemdefinisjon i stor grad var til stede. At man likevel ikke lyktes med å fatte vedtak i tråd med målene kan derfor ikke tilskrives uklare mål. Det vil i tillegg være sentralt å skape oppslutning og støtte for disse målene blant sentrale interessenter for å få gjennomført denne type komplekse endringer. Det viste seg vanskelig i denne saken å få støtte for disse rasjonelle og økonomiske begrunnede argumentene. Spørsmålet om hvordan videregående skoler skal

lokaliseres og organiseres har naturlig nok også symbolske sider som fungerte som grunnlag for mobilisering av ulike interesser. Den politiske/forhandlingsmodellens fokus på motstand og mobilisering av næringsaktører, berørte kommuner og rektorer som ikke bare var opptatt av skolene som rene utdanningsinstitusjoner må også trekkes inn som relevant forklaring for å forstå utfallet av beslutningsprosessene.

Studien illustrerer at jo mer komplekse og hybride problemstillinger man står overfor, dess større problemer vil man få med rasjonelle kalkulasjoner, noe som i sin tur kan føre til mer bruk av symboler som erstatning for rasjonelle kalkulasjoner (Aberbach og Christensen 2013).

Oppsummert kan alle beslutningsmodellene bidra til å forklare ulike element ved denne beslutningsprosessen. Jeg vil likevel argumentere for at den politiske-/forhandlingsmodellen er den som i størst grad bidrar til å forklare utfallet, kanskje fordi den også illustrerer en sentral politisk konfliktlinje som oppstår på både nasjonalt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå nemlig forholdet mellom sentrum og periferi. Utfallet må forstås som resultatet av de politiske forhandlingene og partienes ulike interesser i denne komplekse saken. Beslutningene ble fattet til tross for at det innebar at man brøt med det rasjonelt begrunnede utgangspunktet som administrasjonen og politisk ledelse hadde utarbeidet. Dette kan tolkes som et uttrykk for at organisasjonen imiterte sin egne beslutninger «hver gang» de stod overfor samme situasjon (jf. Brunsson og Brunsson 2014). Dette til tross for at man stod overfor et beslutningsgrunnlag som tilsa andre løsninger. Garbage-can modellen har imidlertid også vist seg overraskende relevant ettersom prosessen kontinuerlig ble gjenstand for en strøm av løsninger og deltakere (søppelspann) som i stor grad påvirket meningsdanningen og gjorde det vanskelig å fatte beslutninger som fremstod som utelukkende økonomisk rasjonelle, spesielt når opprettholdelse av lokalsamfunn var alternativet. Flere av informantene har også pekt på at det over tid har utviklet seg en kultur i fylket som støtter opp om slike beslutningsprosesser som kjennetegnes av konflikt og uenighet og der manglende helhetstenkning er regelen heller enn unntaket. Dette synspunktet kan både forstås i lys av den politiske og garbage-can modellen. Garbage can fordi fylkeskommunen som institusjon ikke har klart å skape enighet om målene og virkemidlene og dermed gjør seg tilgjengelig for omdefinering og stadig nye forsøk på målformuleringer som preget beslutningsprosessen. Politisk gjennom at det gjennom representasjonen av beslutningstakerne eksisterte stor enighet om viktigheten av lokale skolesteder og der trusselen mot denne oppfatningen ble stemt ned.

Studien viser også hvordan en planlagt reform av ikke-inkrementell karakter er sårbar i flere av prosessens faser (jf. Aberbach og Christensen 2013). Resultatet av prosessene har imidlertid

ikke vært fullstendig opprettholdelse av status quo når det gjelder skolestrukturen i fylket ettersom man har foretatt små og gradvise endringer ved hjelp av administrative sammenslåinger og koordineringer av fagtilbud. Slik sett kunne Lindbloms inkrementelle modell bidra til å forstå denne prosessen (Lindblom 1959). Modellen beskriver hvordan man fatter beslutninger ved å se tilbake på hvordan man tidligere har gjort ting for så å legge seg tett opp til dette samtidig som man foretar små justeringer som de fleste kan enes om. Fordelene ved en slik modell er at selv om endringene er små kan de få store konsekvenser, samtidig er noe av kritikken mot en slik modell at den forhindrer at man får tatt grunnleggende diskusjoner om, i dette tilfellet skolestrukturen, noe som på sikt kan føre til ressursløsning (jf. Enderud 1986).

## 6.2 Sluttord

Selv om det ikke er tema for denne oppgaven, har jeg likevel prøvd å finne litt ut om dagens situasjon når det gjelder diskusjonen om skolestruktur. Funnene indikerer at man står overfor omtrent samme situasjon i dag. Fylkesadministrasjonen har igangsatt arbeid med ny skolestrukturmelding våren 2017. Kostratallene fra 2017 viser at utgifter per elev i Troms er på 168.269,- mot landsgjennomsnittet på 155.149,-. Forskjellen er på om lag kr.13.000, mot om lag kr. 30.000 i 2006. Dette viser at flere av samordningstiltakene har virket i forhold til målet om innsparing, men man har fortsatt en årlig utgift på over 70 millioner i forhold til landsgjennomsnittet. De økonomiske utfordringene synes dermed å være like eller forverret noe som kommer til uttrykk i årsberetningen for 2015. Her presiseres det at netto lånegjeld bør holdes under 50 prosent av årlige driftsinntekter og at høyere gjeld gir stor renterisiko. Denne har over perioden 2012-15 vokst fra 45 til 52 prosent. Fylkeskommunens samlede langsiktige lånegjeld var om lag 2, 3 milliarder kroner pr. 31.12.2015. På bakgrunn av vedtak i fylkestinget ble det gjennomført to låneopptak på til sammen 445,1 millioner kroner i 2015. (Årsberetning, Troms fylkeskommune 2015). I økonomiplanen for Troms fylkeskommune 2017-2020 finnes en nokså omfattende beskrivelse av situasjonen og man venter en betydelig nedgang i størrelsen på ungdomskullene som utskrives fra grunnskolen, de nærmeste årene. Denne nedgangen i antall 16-18 åringer vil i hovedsak komme i regionene utenom Tromsø (økonomiplan 2017-2020:42). Man oppsummerer dermed med at tilbudsstrukturen vil bli ytterligere utfordret ettersom denne aldersgruppen legger grunnlaget for de økonomiske overføringene til fylkeskommunen. Utfordringene er, som tidligere, knyttet til drift av mange tilbud, relativt små skolesteder og i hovedsak en eldre bygningsmasse. I 2017 er den økonomiske situasjonen så krevende at det ikke er satt av penger til utstyr og inventar, samtidig tilsier den fysiske tilstanden ved mange av skolene i Troms at det bør iverksettes renovering og ombygging av flere skoler.

Under overskriften «prioriteringer» kan man videre lese at skolestrukturen må være gjenstand for tilpasning til fylkeskommunens økonomiske situasjon og demografiske og samfunnsmessige endringer. Samtidig ligger det i den politiske plattformen til fylkesrådet følgende føring; «Opprettholdelse og utvikling av den desentraliserte skolestrukturen» (s.37).

Den 18.november 2016 sendte likevel fylkesrådet ut følgende pressemelding:

«Fylkeskutt på 60 millioner: Troms fylkeskommune må neste år kutte budsjettet med 60 millioner kroner. Det største kuttene kommer på utdanning og samferdsel, går det fram av fylkesrådets forslag. Men det er ingen planer om skolenedleggelse eller oppsigelser av ansatte» (Harstad Tidende 19.11.16)

Det er ved oppgavens innlevering en stor samfunnsdebatt angående regionreformen og dermed fremtiden til fylkeskommunen og hvilke oppgaver den nye regionen skal ha. Det er ikke bestemt om de videregående skolene blir lagt under den nye regionen eller blir overført til kommunene.

## Litteraturliste:

- Aberbach J.D. og Christensen T. (2014). Why Reforms so Often Disappoint, *The American Review of Public Administration*, vol 44(1):3-16.
- Buch T., Johnsen E., Vanebo J.O. (2002) *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget.
- Brunsson, K. og Brunsson, N. (2014) *Beslutninger*, Cappelen Damm Akademisk.
- Brunsson, N. og Olsen J.P. (1990) Kan organisationsformer væljas, i Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokforlag.
- Cohen, M.D., March, J.G og Olsen, J.P. (1979/1994) People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Scandinavian University Press.
- Christensen, T. Lægheid,P., Roness,P. G. Røvik, K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Døving E. og Johnsen Å. (2005) *Organisasjonsteori på norsk*. Fagbokforlaget.
- Enderud, H. (1976) *Beslutninger i organisationer, I adfærdsteoretisk perpektiv*, Fremad
- Flaa P, Hofoss D, Hlmer-Hoven F, Medhus T & Rønning R. (2000) *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (1997) *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*; Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lindblom, C. E. (1959) The Science of muddling Through, *Public Administration Review (PAR)*, vol. 19 (2):79-88
- Olsen, J.P. (1972) Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. I *Scandinavian Political Studies*
- Rommetveit, K. (1979/1994) Decision Making under Changing Norms, i *Ambiguity and Choice in Organizations*, Scandinavian University Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget
- Vebostad, Åge (2013) *Hva nå, fylkeskommune? En translasjonsteoretisk analyse av regionreformen*. Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor. Universitet i Tromsø.

Østerud, Ø. (2002) *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo. Universitetsforlaget.

Andre kilder:

Fylkestingsmeldinger: 1:2006. Det kunnskapsrike nord» (05/2799-23), Skolestruktur i Troms» (09/2316-33), Justering av tilbud – og skolestrukturen i Troms» (13/11632-132)

Årsberetning Troms fylkeskommune 2015.

Økonomiplan Troms fylkeskommune 2017-2020.

Fylkestingsvedtak (13/2084-22, 13/12123-12, 98/09-01.12.09, 33/10-15.06.10, 34/10-15.06.10, 72/10-07.12.10, 47/12-12.06.12, 07/13-19.03.13)

[blogg.origo.no](http://blogg.origo.no)

[Regjeringen.no](http://Regjeringen.no)

Vedlegg 1.

Intervjuguide.

Initiativfasen:

1. Hvem tok initiativ til strukturdebatten med henhold til de videregående skolene i Troms? (Politisk/administrasjonen eller «ytre» initiert debatt)
2. Hva var begrunnelsene for initiativet? (Utdyp og konkretiser)
3. Fremsto noen begrunnelser sterkere enn andre? I tilfelle hvilke?
4. Var det en samlet oppslutning (politisk/administrativt) bak disse begrunnelsene? (konkretiser). Hva bestod uenighetene eventuelt i?
5. Var det enighet om hvordan man skulle ta saken videre? (utredning,ol)

Utredningsfase:

1. Hvem la premissene for utredningen?
2. Hva var premissene for utredningen?
3. Hvem var uttredenene?
4. Hvordan ble utredningsarbeidet organisert?
5. Hvordan ble innspillene behandlet?
6. Kom det nye argumenter/problemstillinger på banen i denne fasen? (Hvilke)
7. Skjedde det en endring av opprinnelig problemstilling i denne fasen? (På hvilken måte)
8. Meldte det seg nye aktører som ville høres i debatten? Eventuelt hvem?

Vedtaksfase:

1. Var forslagene til vedtak endret fra den opprinnelige problemstillingen? Hvorfor?
2. Hvis endring; hva var bakgrunnen for dette?
3. Var forslagene til vedtak med virkemidlene tjent til å nå målene for initiativet til endring av skolestrukturen? (Hvorfor/hvorfor ikke)
4. Hvilke koalisjoner gjorde seg gjeldende? (parti, geografitilhørighet, o.l)
5. Hvorfor ble vedtaket som det ble?

Tilbakeføringsfase/evalueringsfase:

1. Var vedtaket som ble valgt hensiktsmessig i forhold til opprinnelig problemstilling?

2. Hvorfor lykkes man/lykkes ikke med at få gjennomført opprinnelig forslag til endring av skolestrukturen? (hvorfor er dette en never ending story i Troms fylkeskommune)

Kan du peke på hva som må til for at man skal kunne lykkes med en slik endring?