



## Kom nærmere!

### **Sluttrapport fra FoU-prosjektet**

*"Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"*

**Tønsberg/Oslo, 1. desember 2009**

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b>	<b>6</b>
<b>ORGANISERING AV FOU-ARBEIDET</b>	<b>9</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>11</b>
<b>1 SKOLEEIER OG SKOLEEIERSKAP</b>	<b>15</b>
1.1 Økt kommunal styring av grunnopplæringen	15
1.2 Begrepet skoleeier	17
1.3 Skoleeiers ansvar	20
1.4 Skoleeier på politisk nivå	22
1.5 Administrativ utøving av skoleeierskapet	22
1.6 Skoleeiers handlingsrom	23
<b>2 FORSTÅELSESRAMME – HVORDAN LYKKES SOM SKOLEEIER?</b>	<b>28</b>
2.1 Forsvarlig system	28
2.2 Kvalitetsarbeid sett i tre overordnede dimensjoner	28
2.3 Intern kvalitetssikring og organisasjonskapasitet	31
2.4 Faktorer som har innvirkning på elevenes læring	32
2.5 Skoleledere, lærere og støttetjenester	42
2.6 Faktorer som har innvirkning på elevenes/lærlingenes gjennomføringsgrad i videregående skole	45
2.7 Innledende forklaringer av sentrale begreper og modeller	49
<b>3 METODE</b>	<b>56</b>
3.1 Dokumentstudier	56
3.2 Nasjonal survey	57
3.2.1 Respondentkategorier	57
3.2.2 Surveyens distribusjonsform	58
3.2.3 Spørreskjemaets utforming	59
3.2.4 Svarfrekvens og representativitet	60
3.3 Casestudie i fire kommuner	61

---

3.3.1	Valg av casekommuner	61
3.3.2	Målgrupper i casekommunene	61
3.3.3	Innholdet i casestudien	62
<b>3.4</b>	<b>Tre kommunenettverk</b>	<b>63</b>
3.4.1	Valg av nettverkskommuner	63
3.4.2	Nettverkskommunene	64
<b>3.5</b>	<b>Validitets- og reliabilitetsbetraktninger</b>	<b>66</b>
<b>3.6</b>	<b>Bruk av kvantitative og kvalitative resultatdata i rapporten</b>	<b>68</b>
<b>4</b>	<b>AKTIVT SKOLEEIERSKAP FOR BEDRING AV ELEVENES LÆRING</b>	<b>70</b>
4.1	Problemstillingene	70
4.2	Behov for en mer synlig skoleeier	71
4.3	Behov for et endret kunnskapsgrunnlag i styringen av skolene	74
4.4	Behov for politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt	93
4.5	Behov for administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å transformere	99
4.6	Behov for profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere	105
4.7	Oppsummerende drøfting – et kvalitetssystem basert på forventningsbasert ansvarsstyring	111
<b>5</b>	<b>AKTIVT SKOLEEIERSKAP UT FRA ET FORSKERPERSPEKTIV</b>	<b>122</b>
5.1	Lærande skoleeigarskap v/dosent Knut Roald	122
5.2	Skoleeier som iverksetter v/professor Kjell Arne Røvik	135
<b>6</b>	<b>NYE PERSPEKTIVER FOR SKOLEEIERSKAPET</b>	<b>147</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>156</b>

## Figurliste

Figur 1: Nasjonal styring vs lokal styring .....	25
Figur 2: Lokal vurdering vs nasjonal vurdering .....	26
Figur 3: Kvalitetssikring i tre dimensjoner (inspirert av P. Dalin) .....	29
Figur 4: The impact of Leadership on Student Outcomes (Robinson) .....	38
Figur 5: Vurdering av verktøy, hjelpemidler og ressurser for lærere (FAFO) .....	44
Figur 6: Elevenes karakterer fra ungdomsskolen og estimert sannsynlighet for å bestå eller slutte i videregående opplæring (NIFU-STEP) .....	46
Figur 7: Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger (Universitetet i Oslo) .....	47
Figur 8: Ikke kvantifisert og kvantifisert læringsutbytte .....	51
Figur 9: Individuell læring basert på Vygotsky og teorien om den proksimale utviklingssone .....	53
Figur 10: Skolens utviklingspotensial gjennom samhandling .....	54
Figur 11: Faktagrunnlag vs aktiv skoleeierrolle for politisk skoleeier (case).....	76
Figur 12: Typiske assosiasjoner av begrepet "Kvalitet i skolen" gitt av respondenter i casestudien .....	77
Figur 13: Typiske assosiasjoner av begrepet "Kvalitetsvurdering i skolen" gitt av respondenter i casestudien .....	78
Figur 14: Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport) - viktig .....	80
Figur 15: Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport) - etterspurt .....	81
Figur 16: Skolens vurdering av seg selv og sine resultater - viktig .....	83
Figur 17: Skolens vurdering av seg selv og sine resultater - etterspurt .....	83
Figur 18: Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater – viktig .....	85
Figur 19: Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater – etterspurt.....	85
Figur 20: Læringsresultater - viktig .....	87
Figur 21: Læringsresultater – etterspurt.....	88
Figur 22: Styrker i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner) .....	90
Figur 23: Muligheter i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner) .....	90
Figur 24: Svakheter i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner) .....	91
Figur 25: Trusler i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner).....	91
Figur 26: Skoleeiers helhetlige perspektiv i utviklingsarbeid .....	99
Figur 27: Administrasjonens kompetanse, kapasitet og evne til å transformere .....	101
Figur 28: Å utvikle organisasjonskapasitet i et balansert perspektiv.....	104
Figur 29: Hvilke typer kompetanse må en lærer ha/besitte for å kunne legge til rette for gode opplærings situasjoner/god undervisning? Spørsmål gitt i casestudien .....	105
Figur 30: I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at lærerne kan konsentrere seg om utøvelse av sin lærerjobb? .....	109
Figur 31: I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at skolelederne kan konsentrere seg om utøvelse av sin skolelederjobb? .....	110
Figur 32: Forventningsbasert ansvarsstyring .....	113
Figur 33: Forsidene til "Idéhefte for ungdomsskole"/"Idéhefte for videregående skole" .	117
Figur 34: Wells læringscyklus (etter Wells 1999:85) .....	125
Figur 35: Frå hierarkisk styring til uproduktivt eller produktivt arbeid med kvalitetsvurdering .....	127

---

Figur 36: Forholdet mellom usystematisk, systematisk og systemisk kvalitetsvurderingsarbeid (Roald 2009).....	129
Figur 37: Styrings- og læringskjede i skoleorganisasjonen .....	147
Figur 38: Dialog mellom to nivåer i organisasjonens læringskjede .....	148
Figur 39: Elementer i ansvarsdialogen .....	149
Figur 40: Ansvarsdialog i 1:1-relasjoner og på arenaer på ulike nivåer i skoleorganisasjonen .....	151
Figur 41: Dialogarenaer i forventningsbasert styring, men utenom styringslinja .....	152

## Forord

KS valgte å tildele PricewaterhouseCoopers AS FOU-oppgaven ”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte” i september 2008. Prosjekttemaet fra PricewaterhouseCoopers (PwC) har bestått av prosjektleder Dag Langfjæran og prosjektmedarbeiderne Jan Sivert Jøsendal og Øistein Gjølberg Karlsen. Prosjektteamet fra PwC har i hele prosjektperioden fra september 08 til desember 09, samarbeidet nært med KS og det akademiske ressursteamet bestående av dosent Knut Roald ved Høgskolen i Sogn og Fjordane og professor Kjell Arne Røvik ved Universitetet i Tromsø.

En overordnet målsetting med dette FOU-prosjektet er å sikre mer kunnskap om utøvelse av politisk og administrativ ledelse for kommuner/fylkeskommuner og skoler. Dette skal skje gjennom at prosjektet vektlegger et utviklings- og læringsfokus for å sikre at prosjektet får en kunnskapsbasert overføringsverdi for både deltakende og ikke-deltakende kommuner og fylkeskommuner.

Problemstillingene vi belyser innenfor denne overordnede innrammingen er:

- Hva gjør kommuner og fylkeskommuner, både på politisk og administrativt nivå, for å bedre grunnskolen og videregående opplæring? Hva kjennetegner kommuner og fylkeskommuner hvor elevene har gode læringsresultater og lavt frafall?
- Mye forskning har vist at dyktige og engasjerte lærere og instruktører og elevenes sosioøkonomiske bakgrunn betyr mye for elevenes og lærlingenes læringsresultat. Hvilke andre faktorer spiller inn?
- Hvordan utøves det politiske ansvaret for grunnskolen og videregående opplæring? Har ulik politisk og administrativ organisering innvirkning på elevenes læringsresultater? Hvordan?
- Hvordan er støttefunksjoner i forhold til skole i dag? Hva kan behovene være i fremtida? Hvilke faktorer, på skole- og kommunenivå, bidrar til ansvarliggjøring og profesjonsutvikling av lærerne?

Problemstillingene går midt inn i den pågående utdanningspolitiske debatten som i stor grad preges av bl.a. nyhetsoppslag og meningsutvekslinger om elevenes læringsresultater, lærernes og skoleledernes fagprofesjonalitet, frafall i

videregående opplæring og den statlige og lokale styringen av skolen. Apropos styring av skolen er det interessant å bemerke at prosjektet avdekker at utdanningsaktørene har ulik oppfatning av hvem som er kommunal eller fylkeskommunal skoleeier. Er det rådmannen med støtte fra skolefaglig kompetanse som kan defineres som skoleeier, eller er det våre folkevalgte politikere? Rapporten gir en nærmere presisering og fortolkning av dette prinsipielt viktige spørsmålet, men sett i et overordnet styringsperspektiv er det interessant å registrere at sentrale aktører innenfor utdanningsfeltet har ulik virkelighetsoppfatning av hvem som er skoleeier.

Det er kanskje riktig å si at problemstillingene i dette FOU-prosjektet også er en del av en internasjonal utdanningspolitisk kontekst hvor politikere, forvaltning og forskere setter søkelys på hvordan skoleeiere og skolene selv kan bidra til en forbedring av barn og unges kunnskaper og ferdigheter. Norge og andre sammenlignbare land investerer mye ressurser i skolen, og skoleeiere og skoler må i mye større grad enn tidligere stå til ansvar for om elevenes læringsresultater står i forhold til ressursene som investeres.

Parallelt med et økt innsyn i skolen og større forventninger til elevenes læring, modnes og utvikles en ny kunnskapsøkonomi som definerer innbyggernes kunnskapskapital (kompetanse og erfaring) som en av de viktigste bestanddelene av vårt lands nasjonalformue. Den nye kunnskapsøkonomien er en del av en verdensomspennende kunnskapsøkonomi hvor Norge skal konkurrere i et marked med fri flyt av arbeidskraft, tjenester og varer. Alle skoleeiere og skoler er en del av denne "nye" virkeligheten, og det krever kompetanse, kapasitet, ambisjoner, oppfølging og ressurser.

Økt krav til elevens læring gjennom større forventninger fra styresmakter, næringsliv og media, representerer også økte krav til skoleeierne og hvordan de utøver sin skoleeierrolle. Benchmarking av bl.a. elevenes læringsresultater, læringsstrategier og motivasjon er blitt helt vanlig nasjonalt og internasjonalt, og skoleeierne forventes å ta grep for å sikre tilfredsstillende resultater. Forskning fra

ASAP-prosjektet viser at kommunale og fylkeskommunale skoleeiere velger ulike strategier i sitt arbeid med kvalitetsvurdering av kommunens og skolenes opplæringstjenester, og det er ikke alle skoleeiere som er like "tett på" i styringsdialogen med det skolefaglige nivået.

De økte kravene til skoleeiere og skoler representerer en form for styringslogikk som av nasjonale og internasjonale forskere kalles for ansvarsstyring, og denne form for styring vektlegger ansvar for resultater som et viktig og underliggende prinsipp. PwC vil i denne rapporten videreutvikle dette begrepet i den hensikt å introdusere et mer operativt anvendbart begrep for skoleeiers kontinuerlige utviklingsarbeid for å sikre elevene best mulig læringsresultater.

Med begrepet "Forventningsbasert ansvarsstyring" ønsker PwC å synliggjøre at det å involvere utdanningsaktørene i en felles styringsdialog om skolens innhold, resultater og arbeidsmåter, har et potensial til å bli skoleeiers og skolenes sterkeste drivkraft for kvalitetsforbedring, ansattes personlige ambisjoner, ansattes personlige forpliktelse til forbedringsarbeidet og det å utvikle en lærende organisasjon hvor tett samhandling mellom politiske beslutningstakere og administrative og skolefaglige tjenesteutøvere står sentralt.

**Oslo/Tønsberg, 1. desember 2009**

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Dag Langfjæran

Jan Sivert Jøsendal

Øistein Gjølborg Karlsen



## Organisering av FOU-arbeidet

FOU-arbeidet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte" har vært organisert som et prosjekt med direktør Eva Lian som prosjekteier. FOU-ansvarlig har vært Signe Pape (til april 09) og Hilde Hatleskog Zeiner (fra april til desember 09). Fagansvarlig KS-kontakt har vært Marianne Lindheim, og Lindheim har hatt det løpende ansvaret for å følge opp prosjektet vis-à-vis PwC.

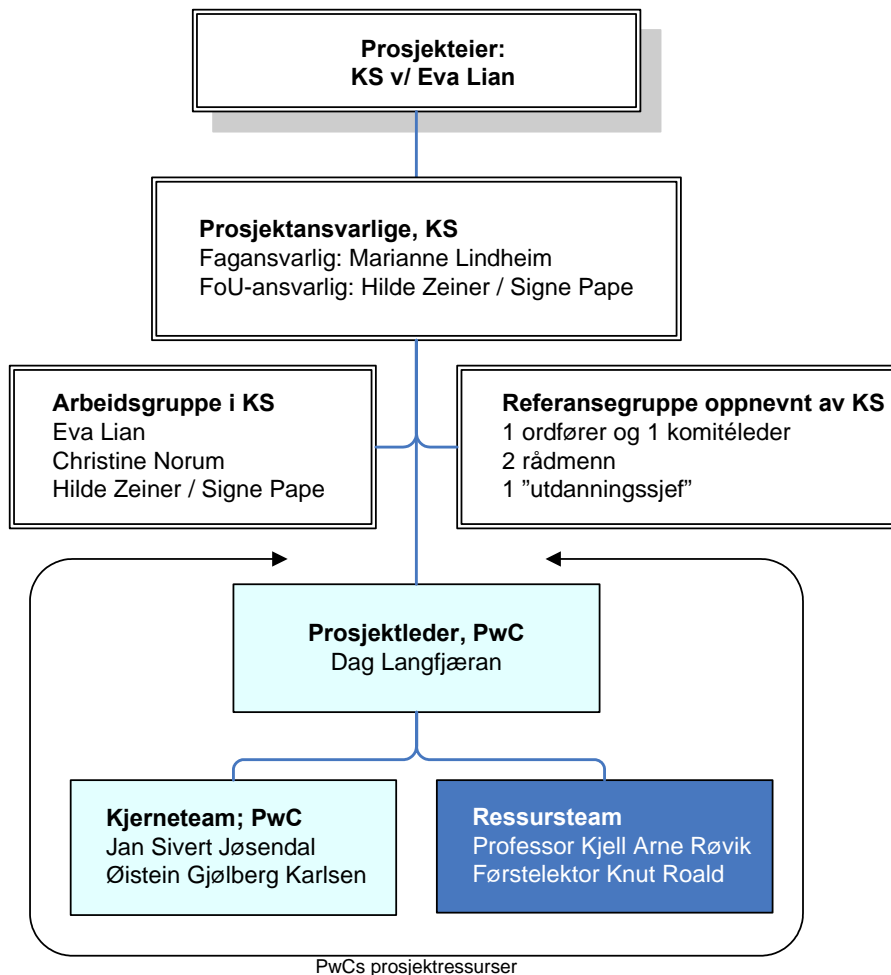
KS har også opprettet en intern arbeidsgruppe bestående av Marianne Lindheim, Eva Lian, Christine Norum og Signe Pape / Hilde Hatleskog Zeiner. Som støtte for KS og PwC har det også blitt opprettet en referansegruppe bestående av følgende medlemmer:

- Arne Thomassen, ordfører i Lillesand
- Karianne Tung, leder Komité for Opplæring i Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Tine Sundtoft, fylkesrådmann i Vest-Agder fylkeskommune
- Vidar Roseth, rådmann i Balestrand
- Lars Tverseth, kultur- og oppvekstsjef i Kvæfjord

Dag Langfjæran har vært prosjektleder i PwC, og Langfjæran har hatt det overordnede ansvaret for oppgave- og ressursdisponering, fremdrift og resultatoppgjør. PwCs prosjektleder har også vært KS' kontaktperson i PwC. I tillegg til Langfjæran har PwCs kjerneteam bestått av Jan Sivert Jøsendal og Øistein Gjølborg Karlsen.

Kjerneteamet i PwC har under hele prosjektperioden samarbeidet nært med det akademiske ressursteamet bestående av dosent Knut Roald professor Kjell Arne Røvik.

Figuren til under illustrerer organiseringen av prosjektet:



Det er PwC v/Jan Sivert Jøsendal og Dag Langfjæran som har hatt redaktøransvaret for sluttrapporten, men innspill fra KS og referansegruppa har vært en viktig kvalitetssikring av arbeidet underveis. Dosent Knut Roald har skrevet delkapittel 5.1 "Lærande skoleeigarskap" og professor Kjell Arne Røvik har skrevet delkapittel 5.2 "Skoleeier som iverksetter". Begge delkapitlene er skrevet innenfor rammen av titteloverskriften "Aktivt skoleeierskap i et forskerperspektiv", og bidragene fra Roald og Røvik har sin bakgrunn i resultatene som er beskrevet i denne FOU-rapporten.

## Sammendrag

*Å lykkes som skoleeier griper inn på mange områder i skjæringsfeltet mellom styring, ledelse og profesjonsutvikling, og det er kanskje riktig å si at graden av et vellykket og "Aktivt skoleeierskap" kan ses på som et speilbilde av elevenes læring. I dette FOU-prosjektet har vi møtt mange kommuner og fylkeskommuner som er utøvere av det vi vil kalle for et "Aktivt skoleeierskap". Disse kommunene og fylkeskommunene er opptatt av å mobilisere både politikere, administrativt ledelsesnivå og skolene selv i et kunnskapsutviklende samspill hvor kvalitet og utvikling ikke kun måles opp mot aggregerte resultater alene.*

Denne FOU-rapporten har seks hovedkapitler og i den videre fremstillingen vil vi gi en kortfattet presentasjon av det viktigste innholdet i disse kapitlene.

### *Kapittel 1 Skoleeier og skoleeierskap*

Dette kapitlet gir en kort innføring i skoleeierskapet i et historisk perspektiv, og poengterer at kommuner og fylkeskommuner er juridisk ansvarlige for skoletilbudet til elevene. Selv om staten ikke detaljstyrer skoleverket i like stor utstrekning som tidligere, sikrer staten innsikt i sektoren gjennom ulike typer vurderingsstyring som bl.a. har til hensikt å kontrollere om oppnådd og dokumentert kvalitet innfrir nasjonale forventninger. Kapitlet drøfter også skoleeierbegrepet, og presiserer samtidig at begrepet "Skoleeier" i dette FOU-prosjektet blir tolket som våre politisk folkevalgte representanter. Administrativt ledelsesnivå utøver sin rolle basert på en delegert fullmakt gitt av politikerne, og da er det viktig å være bevisst på at skoleeieransvaret fortsatt ligger hos politikerne selv om myndighet delegeres.

### *Kapittel 2 Forståelsesramme – Hvordan lykkes som skoleeier*

For å kunne forstå drøftingene i rapporten, og særskilt det som løftes frem av empiriske funn i kapittel 4, har vi valgt å presentere sentrale forskningsfunn og andre utredninger som bl.a. setter søkelys på faktorer som har innvirkning på elevenes læring og deres gjennomføringsgrad i videregående skole. Vi har også problematisert hva slags kvalitets- og utviklingsperspektiv man bør ha for å bedre skoleeiers inngripen i forhold til å understøtte skolenes organisasjonskapasitet og

interne kvalitetssikring. Foruten å belyse at lærerne, skolelederne og læringsmiljøet er de viktigste faktorene for elevers læring, ønsker vi også å presisere en del sentrale begreper som brukes i rapporten. Dette gjelder ikke minst begrepet "Forventningsbasert ansvarsstyring", og her bruker vi metaforen "stillasbygging" for å eksemplifisere at skolene trenger støttende medhjelpere i form av skoleeier og et administrativt ledelsesapparat. Ved å ha skoleeiere og et administrativt lederskap som utøver et aktivt skoleeierskap basert på innsikt og kunnskap om skolesektoren, kan skolene dyktiggjøres i å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til.

### *Kapittel 3 Metode*

I metodekapitlet forteller vi om ulike metoder som ble benyttet i forbindelse med innhenting av empiriske data, hvem som har vært deltakere i casestudien og nettverkssamlingene og hvordan den nasjonale surveyen ble planlagt, gjennomført og oppsummert. Videre er det i dette kapitlet gjort rede for validitets- og reliabilitetsbetraktninger, og det er også gitt en enkel leserveiledning knyttet til hvordan kvantitative og kvalitative data blir anvendt i rapporten.

### *Kapittel 4 Aktivt skoleeierskap for bedring av elevenes læring*

Kapittel fire inneholder de viktigste resultatfunnene fra våre empiriske studier, og gjennom sitatbokser, faktabokser, modeller og sektordiagrammer belyser vi sentrale funn som støtter og underbygger viktige funn i vårt datamateriale. Overskriftene i kapitlet er kanskje mer tydelige enn de som er vanlig for den akademiske sjangeren, men vi mener like fullt at det er empirisk belegg for overskriftene. Kapitlet innleder med å tydeliggjøre at skoleeierbegrepet oppfattes ulikt blant respondentene og nettverksdeltakerne i prosjektet. Det er særskilt den politiske dimensjonen av skoleeierskapet som ikke er fullt ut forstått, og vi problematiser at det er behov for en reorientering av hva som ligger i bl.a. det politiske skoleeieransvaret. Samtidig ser det ut som at det er behov for et endret innhold i styringen av skolene. I surveyen får vi avdekket et relativt stort avvik mellom det innholdet respondentene mener det er viktig å rapportere på (til skoleeier), og det som etterspørres fra skoleeierne. Casestudien og

nettverkssamlingene dokumenterer også en allmenn vurdering om at kvalitetsparametrene i større grad må fange opp kvalitative og prosessuelle sider ved kvalitetsvurderingen.

I casestudien og gjennom skoleeieranalyser fra nettverkskommunene synliggjøres et behov for et tilstedeværende politisk og administrativt nivå, og denne tilstedeværelsen ønskes uavhengig av politiske og administrative styrings- og organisasjonsmodeller. Det er gjennom et tilstedeværende politisk og administrativt nivå at betingelsene for skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling best kan sikres, og derigjennom kunne sikre at læringsmiljøene for elevene bidrar til resultater som innfrir nasjonale og lokale forventninger. Dette betyr ikke at politikere skal gripe inn i skoleledernes og lærernes profesjonelle handlingsrom, men mer å være samhandlende medspillere som sikrer en balanse mellom det å stille krav til og det å tilrettelegge for gode arbeidsbetingelser.

Helt til slutt i kapitlet oppsummerer vi våre empiriske funn innenfor rammen av "Forventningsbasert ansvarsstyring" der politikere, administrasjon og den enkelte skole samlet står til ansvar for læringsresultatene i skolen. I denne ansvarsstyringen er det avgjørende at hvert enkelt aktørnivå er opptatt av å bli bedre skoleutøvere på sitt nivå, og å samhandle med de øvrige aktørene for å gjøre de andre bedre til å utøve sin rolle i den kommunale og fylkeskommunale skoleforvaltningen. Som en eksemplifisering av skoleeiere som styrer i tråd med det vi forstår som "Forventningsbasert ansvarsstyring", har vi valgt å trekke frem nettverkskommunene Akershus fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Akershus fylkeskommune blir trukket særskilt frem for sitt mangeårige arbeid mot frafall i videregående opplæring, og vi redegjør for et bredt anlagt og målrettet arbeid som griper direkte inn i skolens evne til å følge opp bortfallsutsatt ungdom. Nord-Trøndelag fylkeskommune blir trukket særskilt frem for sitt langvarige kvalitetsarbeid i utdanningssektoren, og for et langvarig og bærekraftig samarbeid mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv. Over to sider får vi en kort, men oversiktlig presentasjon av en skoleeier som har fått anerkjennelse for sitt kvalitetsarbeid også utover landets grenser.

### *Kapittel 5 Aktivt skoleeierskap ut fra et forskerperspektiv*

Dosent Knut Roald og professor Kjell Arne Røvik har ut fra hvert sitt akademiske ståsted drøftet våre funn i et forskerperspektiv. Roald problematiserer bl.a. om resultatstyring er en for enkel tilnærming til de stadig mer komplekse utfordringene som samfunnsutviklingen gir oss, og sier samtidig at "på alle nivå i kommunen bør ein ha ein fortløpande debatt om kvifor, kva og korleis ein vurderer". I den forbindelse introduserer Roald begrepene usystematisk, systematisk og systemisk kvalitetsvurderingsarbeid og drøfter disse begrepene opp mot skoleeiers læringskapasitet. Røvik retter søkelyset mot de utfordringene skoleeier står overfor når det gjelder å implementere kvalitetstiltak og understreker at "Tommelfingerregelen er, at jo nærmere praksisfeltet en reformidé kommer, dess mer øker kompleksiteten, detaljeringsgraden og "temperaturen". Videre drøfter Røvik fem ulike utviklingsscenarioer i forbindelse med implementering av utviklingstiltak, og han avslutter sitt bidrag med å fremheve at et "Aktivt skoleeierskap" krever translasjonskompetanse.

### *Kapittel 6 Nye perspektiver for skoleeierskapet*

I dette kapitlet forsøker vi å trekke inn noen nye perspektiver for utøvelse av skoleeierrollen, og vi introduserer begrepet "Ansvarsdialog" innenfor rammen av "Forventningsbasert ansvarsstyring". Med "Ansvarsdialog" ønsker vi å trekke frem en modell som definerer forventninger innenfor en realistisk utviklingsramme som kan brukes i 1:1 samtaler og i større grupper, eksempelvis i et dialogmøte mellom politikere og skoleledere. Begrepet og modellen "Ansvarsdialog" er en videreutvikling fra "Dialogmodellen" som ble utviklet i FOU-prosjektet "Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en lederutfordring" (oppdrag for KS i 2004). Helt til slutt i kapitlet problematiseres hvorfor det er nødvendig å operere med begrepet "Skoleeier", og det er her vi finner inspirasjonen til rapporttittelen "Kom nærmere".

# 1 Skoleeier og skoleeierskap

I de siste 20-30 år har den offentlige forvaltning vektlagt en desentralisert forvaltningsstrategi som har fått stor betydning for forholdet mellom det statlige nivået, det kommunale og fylkeskommunale nivået og det enkelte virksomhetsnivå/skolenivå. Den statlige desentraliseringsstrategien har hatt stor innvirkning på kommunenes oppgaver, ansvar og myndighet for kommunesektoren generelt og skolene spesielt, men fortsatt er kommunen et redskap for både kommunal og statlig styring. I et slikt perspektiv kan det være riktig å si at styring av skolene skjer i et spenningsfelt mellom statlig og lokal politikkutøvelse.

## 1.1 Økt kommunal styring av grunnsopplæringen

Stortinget har gitt kommunene og fylkeskommunene ansvaret for den lokale organiseringen og gjennomføringen av opplæringen i grunnskole og i videregående opplæring. Den enkelte kommune er eier av og har ansvar for all grunnskoleundervisning og fylkeskommunen for videregående opplæring. Et fåtall av skolene har private eiere. Det er kommunestyrene/bystyrene og fylkestingene, som innenfor gjeldende nasjonale bestemmelser, skal planlegge og gjennomføre god opplæring for å nå de nasjonale- og lokalpolitiske målene.

Tradisjonelt har norsk skole blitt styrt av staten med en skoledirektør (senere kalt utdanningsdirektør) i hvert fylke som lokal representant for departementet. Selv om skolenes ordinære budsjetter ble vedtatt i kommunestyrene og fylkestingene, ble for eksempel tilleggsressurser til spesialundervisning tidligere tildelt av statens utdanningsdirektør etter søknader fra kommunene. Departementet styrte organisering, ressursdisponering, utviklingsarbeid og kompetanseutvikling i skoleverket gjennom F-rundskriv frem til det rett før årtusenskiftet ble fokusert på at departementet manglet lovhjemmel for dette. Nå er rundskrivene bare orienteringer fra departementet om tolkninger av lover og forskrifter.

Kommunene / fylkeskommunene er juridisk ansvarlige for skoletilbudet, og har også tidligere vært det selv om staten tradisjonelt har detaljstyrt skoleverket. For

eksempel har det også tidligere vært slik at dersom en borger skulle gå rettens veg for å få erstatning for manglende grunnskoleopplæring, var det kommunen ved ordføreren som måtte stevnes.

Ansvar til kommuner/fylkeskommuner som skoleeiere har blitt mer og mer tydelig fra 80-tallet og frem til i dag. Da medbestemmelsesavtalen for skoleverket kom i desember 1984, var det etter at arbeidsretten hadde gitt sitt medhold i at lærerne skulle ha en "medbestemmelsesavtale avledet av den statlige hovedavtale". Ved denne medbestemmelsesavtalen fikk lærerorganisasjonene formell drøftingsrett på "kommunenivå" og på "skolenivå". Medbestemmelsesavtalen representerte en betydningsfull omlegging ved at den tydeliggjorde kommunen/fylkeskommunen som ikke bare arbeidsrettslig, men helhetlig arbeidsgiverpart lokalt.

Kulminasjonen av kommunene og fylkeskommunene som en helhetlig arbeidsgiverpart, ble en virkelighet gjennom overføring av forhandlingsansvaret fra staten til kommuner og fylkeskommuner i januar 2003, og gjennom denne ansvarsoverføringen er det kanskje riktig å si at kunnskapen om skolepolitiske målsetninger ble enda viktige for utøvelsen av skoleeierskapet på et politisk styringsnivå og et administrativt ledelsesnivå.

I 1986 ble statens inntektssystem for kommunene lagt om fra en refusjonsordning til kriteriebasert rammefinansiering av kommunesektoren. Ny kommunelov av 1992 som hadde som intensjon å styrke kommunenes selvstendighet i forhold til staten, gav kommunenivået sterkere mulighet til selv å bestemme styringen av opplæringen. Den nye mål- og rammestyringen gav større frihet, men samtidig stilte den også større krav til den lokalpolitiske styringen og det administrative ledelsesnivået.

Skoleeieransvaret for kommunene og fylkeskommunene ble vesentlig tydeliggjort da § 13-10 om ansvarsomfanget ble føyd til opplæringsloven i 2003. I henhold til § 13-10 skal kommunen/fylkeskommunen ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven m/forskrifter blir ivaretatt. Videre er det et krav at



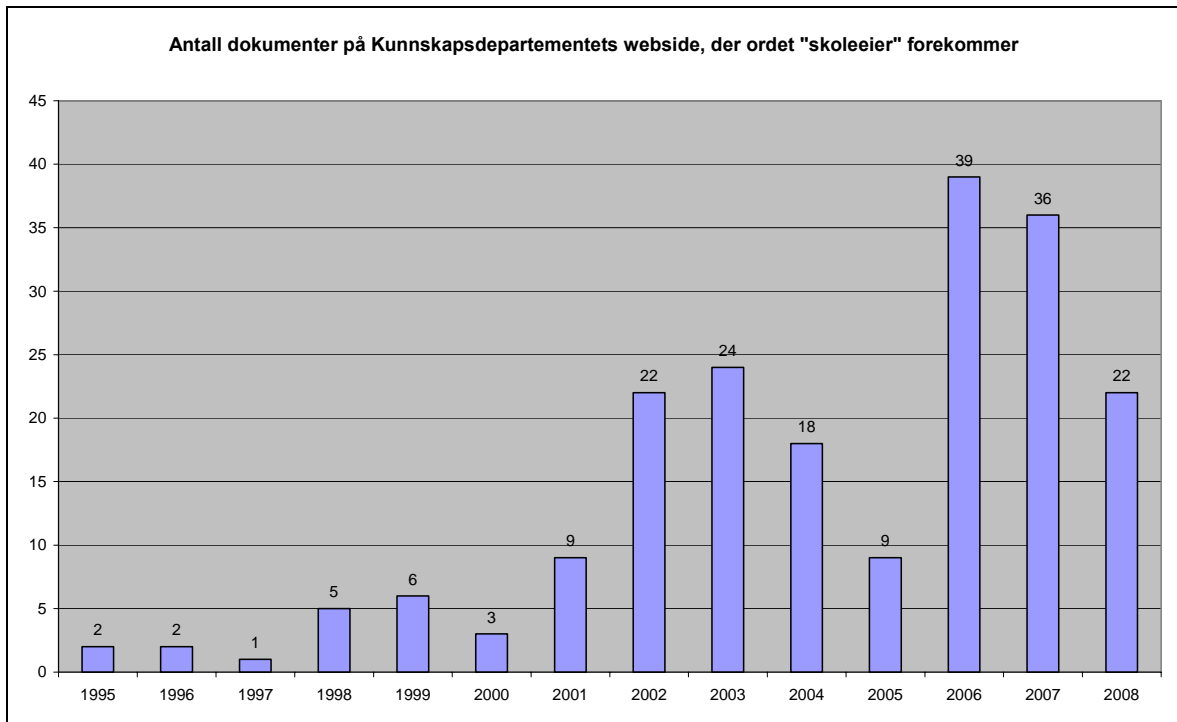
kommunen/fylkeskommunen har et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og de nasjonale kvalitetsvurderingene.

Lovhjemmelen i § 13-10 sier imidlertid ingenting om hvordan kommunene og fylkeskommunene skal utforme et slikt kvalitetssystem, og i rundskriv F-008-04 sies det at skoleeier og styret for frittstående skoler står fritt til å utforme sitt eget system tilpasset lokale forhold/skolens særpreg. Det er ikke lagt føringer for hvordan systemet skal være utover at det er et krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig. Selv om det eksisterer legale føringer for utformingen og utøvelsen av et forsvarlig system, eksisterer det også et relativt stort tolkningsrom for kommunene og fylkeskommunene. Hvor grensene går for dette tolkningsrommet, blir negativt avgrenset gjennom den statlige tilsynsordningen i regi av Fylkesmannen.

## **1.2 Begrepet skoleeier**

Begrepet skoleeier benyttes i økende grad i statlige styringsdokumenter fra 90-tallet og frem til i dag. NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring* bruker ordet skoleeier 62 ganger, mens St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* bruker ordet skoleeier 104 ganger, og St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* bruker ordet skoleeier 183 ganger.

Grafen nedenfor viser antall dokumenter pr utgivelsesår på Kunnskapsdepartementets webside, der ordet "skoleeier" forekommer.



Trenden er at skoleeier omtales i stadig flere statlige styringsdokumenter, og at ordet skoleeier benyttes stadig hyppigere i hvert av disse dokumentene. Parallelt med en økende bruk av begrepet "skoleeier", er det også interessant å se nærmere på hvem skolens interessenter oppfatter som skoleeier. Er det politikerne som skal betraktes som skoleeier, administrativ ledelse eller en kombinasjon av disse? Når statlige og lokale styringsdokumenter skal tolkes, er det vesentlig at lærere, skoleledere og andre interessenter har en lik forståelse av et så sentralt begrep som "skoleeier".

Kvalitetsutvalgets innstilling NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse* brukte begrepet skoleeier gjennomgående, og definerte det slik:

*"Begrepet skoleeier refererer både til kommune, fylkeskommune og private skoleeiere når det er tale om plassering av oppgaver og ansvar i utdanningssektoren. Kommune og fylkeskommune **skal forstås som det politiske/folkevalgte forvaltningsnivå** (vår utheving)."*

Kvalitetsutvalgets tilnærming til skoleeierbegrepet kan på mange måter sies å være en naturlig konsekvens av et stadig mer desentralisert utdanningsystem der kommuner og fylkeskommuner har fått tydeliggjort hvilke krav og forpliktelser som ligger i en slik skoleeierrolle. Siden kommunene og fylkeskommunene ikke kan ses på som et statlig effektueringsorgan, er det naturlig at det lokalpolitiske nivået blir ansvarliggjort som skoleeier gjennom å skape en lokaltilpasset skole innenfor nasjonale rammer.

I delrapport nr. 1 fra NIFU STEP og ILS i deres evaluering av Kunnskapsløftet, *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*, hevder forskerne at det på nasjonalt nivå gis uttrykk for et diffust skoleeierbegrep. Hovedkonklusjonen er at "grunnopplæringen er preget av uklarhet når det gjelder styring og ansvars plassering". Dette baserer de på dokumentanalyser og dybdeintervjuer som de har gjennomført med sentrale aktører i Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Stortinget og SRY<sup>1</sup>. Et sentralt funn var at intervjuobjektene på nasjonalt ikke hadde en felles forståelse av Kunnskapsløftet som systemendring og en mer utvidet delegering til lokalt nivå.

Dette diffuse skoleeierbegrepet gjelder særlig for fylkeskommunenes rolle som skoleeier i fagopplæringen, der 2+2 modellen innebærer at fylkeskommunen er formell skoleeier bare i den første delen av opplæringen. Fylkeskommunen har ansvar for å skaffe lærlingplasser og formidle disse til lærlingene / lærekandidatene. Lærlingene/lærekandidatene inngår lærekontrakt/opplæringskontrakt med lærebedriften eller et opplæringskontor.

På et mer overordnet nivå fremhever NIFU-STEP og ILS at det sentrale styringsnivået oppfatter det kommunale og fylkeskommunale skoleeiernivået som relativt svakt utviklet i forhold til å ta ansvar for de nye oppgavene i Kunnskapsløftet. Det blir videre fremhevet at statlige krav om forsterket tilsyn, revisjon og resultatkontroll må ses i lys av det sentrale styringsnivåets vurdering av skoleeiernivået.

---

<sup>1</sup> Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) oppnevnes av Kunnskapsdepartementet (KD), og er et felles samarbeidsråd for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene.

Som beskrevet i pkt. 1.1 ovenfor har kommuner og fylkeskommuner gradvis fått økt skoleeieransvaret de siste 20-30 årene. Skoleeierbegrepet har også endret innhold i denne perioden, og det er relativt ukontroversielt å si at skoleeierbegrepet fremstår som relativt nytt for både lærere og andre skoleinteressenter. Ut fra PwCs egne prosjekterfaringer og kunnskap om skolefeltet, har mange politikere og administrative ledere i kommuner/fylkeskommuner fått en økende erkjennelse av hvilket ansvar de faktisk har som skoleeiere. I kjølvannet av denne erkjennelsen oppstår det også et behov for å forstå styring og ledelse i et nytt perspektiv. Hvordan skal grenseoppgangene mellom politikerne og administrasjon redefineres, fortolkes og implementeres? Hva slags styringsinformasjon trenger politikerne for å kunne utøve en god skoleeierrolle, hvordan kan politikerne selv delta i skapende kunnskapsprosesser omkring skolene som organisasjoner og elevenes læringsresultater?

I dette FOU-prosjektet er vi tydelig på at det er kommunestyret/fylkestinget som er den formelle skoleeier, og at administrasjonen tilrettelegger for politikerne, og følger opp på delegert fullmakt på vegne av politikerne. I en parlamentarisk modell oppfattes byråden/fylkesråden med ansvar for skole som den politiker som i praksis utøver skoleeierrollen mellom møtene i bystyret/fylkestinget. I andre politiske organisasjonsmodeller utøver kommunestyret/fylkestinget skoleeierfunksjonen kollektivt i møtene, og ikke mellom møtene.

### **1.3 Skoleeiers ansvar**

Hvilket ansvar som ligger til skoleeier kan defineres ulikt, dels avgrenset til det som kan avledes av lov, forskrift og andre statlige styringsdokumenter, og dels i en utvidet forstand der man også legger lokale føringer og ambisjoner til grunn.

Dersom man tar utgangspunkt i opplæringsloven hjemles skoleeiers ansvar bl.a. slik:

- Skoleeier har ansvar for finansiering av grunnopplæringen (opplæringsloven § 13-1 til § 13-4).
- Skoleeier har ansvar for at kommunen har "tenlege grunnskolar"/skoleanlegg (opplæringsloven § 9-5).
- Skoleeier har ansvar for at elevene får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven (opplæringsloven § 13-10).
- Skoleeier har ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av opplæringstilbudet, formalisert gjennom opplæringslovens § 13-10. Herunder ligger det at skoleeier har ansvar for at det skjer utvikling på den enkelte skole.
- Skoleeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolene, og for nødvendig kompetanseutvikling for personalet. Skoleeier er følgelig tilsettingsmyndighet og har personalansvar (opplæringsloven § 10-8).
- Skoleeier har ansvar for at hver skole har en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse (opplæringsloven § 9-1).

Skoleeier må også samarbeide med sentrale myndigheter som ofte - spesielt i reformperioder - tar initiativ, utarbeider planer og bidrar med midler til for eksempel etterutdanning. Skoleeiers ansvar defineres da av sentrale myndigheter gjennom lovendringer, stortingsvedtak basert på stortingsmeldinger eller stortingsproposisjoner, eller gjennom forskrifter i de tilfeller departementet har hjemmel til dette i lov.

Alle disse sentralt definerte ansvarsområdene kan oppfattes og defineres avgrensede eller utvidende, ettersom hvor aktivt man ønsker å utøve skoleeierskapet. Eksempelvis kan man benytte tilgjengelige måleresultater til kontrollformål, eller man kan anvende de som analysegrunnlag, konkludere og iverksette utviklings- og/eller forbedringstiltak, og bidra med aktive støttefunksjoner overfor skolene i deres utviklings- og forbedringsarbeid.

Prosjektet mener at en aktiv utøvelse av skoleeierskapet som bidrar til økning av elevenes læringsutbytte, fordrer en utvidende tolkning av skoleeiers ansvar. Dette vil vi belegge med empiri fra prosjektet.

## **1.4 Skoleeier på politisk nivå**

I dette FOU-prosjektet konkluderer vi med at det er de lokale folkevalgte i kommunestyre og fylkesting som er den formelle skoleeier. I praksis delegeres myndighet som lovverket har tillagt kommunestyre og fylkesting i stor grad til rådmannen, mens de folkevalgte organene tradisjonelt har avgrenset seg til å styre gjennom rammevedtak som for eksempel årsbudsjetter, handlingsplaner, byggeprosjekter, skolestruktur og skoleskyss langs farlig skolevei.

Arbeidsfordelingen mellom det politiske nivået og rådmannsnivået er under endring, og dette ser vi gjennom at de folkevalgte organene i mange kommuner har økt fokus på både innhold og kvalitet i de opplæringstjenestene som skolene har ansvar for. Dette gjelder både for de kommunene og fylkeskommunene som deltar i dette prosjektet som henholdsvis casekommuner og nettverkskommuner, og for andre skoleeiere som ikke er med i vårt FOU-prosjekt.

St.meld. nr. 31 (2008-2009) *Kvalitet i skolen* foreslo på side 82 at opplæringslovens § 13-10 skulle endres slik at kommuner og fylkeskommuner ble pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen. Kunnskapsdepartementet fulgte opp dette endringsforslaget i Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*, og endringen ble vedtatt i 2009. Dette lovvedtaket kan sees på som en materialisering av gode erfaringer fra foregangskommuner på dette området.

## **1.5 Administrativ utøving av skoleeierskapet**

Utenom parlamentarisk styrte kommuner/fylkeskommuner, utøver ikke politikerne skoleeierrollen utenom de politiske arenaene. Følgelig utøves skoleeierskapet i stor utstrekning av administrativt nivå på delegert myndighet fra politikerne. Prosjektet mener det er viktig å være bevisst på at administrasjonen da ikke er skoleeier, men opptrer på vegne av skoleeier, og at skoleeieransvaret uansett ligger hos politikerne selv om myndighet delegeres.

Det er vanlig at kommunestyret / fylkestinget vedtar et delegasjonsreglement som fastsetter regler for hvilken myndighet som kan delegeres til hvem og av hvem/hvilket organ. Dette er hjemlet i Kommunelovens § 23 (administrasjonssjefens oppgaver og myndighet) der det i fjerde ledd heter:

*”Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.”*

På vegne av skoleeier må administrasjonen tilrettelegge styringsinformasjon og relevante utredninger som gjør politikerne i stand til å være gode skoleeiere. Videre omfatter administrasjonens utøvelse av skoleeierskapet også iverksetting av politiske vedtak og fellestiltak, og kontroll, oppfølging og støtte til den enkelte skole og den enkelte skoleleder. Dette følger av kommunelovens § 23, der det i andre ledd heter:

*”Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”*

Både fra casestudien og i kommunenettverkene har prosjektet fått dokumentert eksempler på aktivt skoleeierskap der kommunene har utviklet arenaer og former for samhandling mellom politikere, administrasjonen og de øvrige aktørene.

## **1.6 Skoleeiers handlingsrom**

I den utdanningspolitiske debatten som berører skolens innhold og kvalitet synliggjøres spenningsfeltet mellom nasjonalt og lokalt styringsnivå, og et interessant spørsmål som reiser seg er hvor reelt skoleeiers handlingsrom er innenfor skolesektoren. Tilhengerne av lokal skoleeiermakt kan eksempelvis være

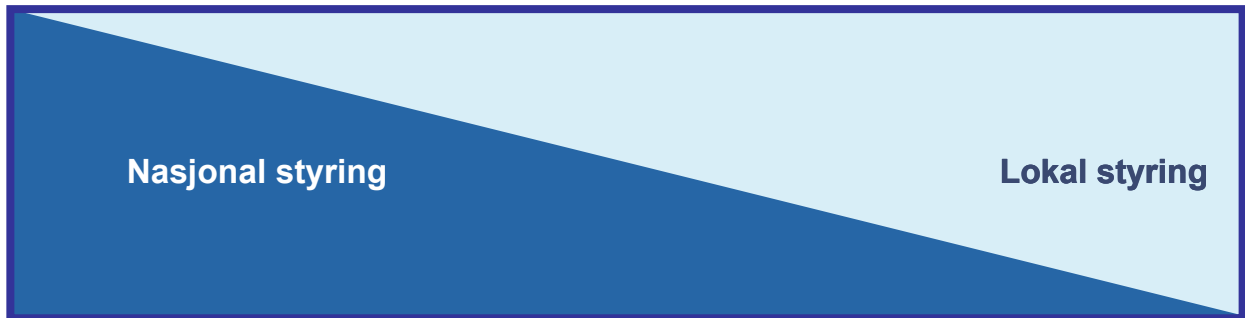
kritiske til at det statlige styringsnivået har etablert et styringssystem som i for stor grad styrker den statlige forvaltningen innenfor et desentralisert system. På den annen side har vi tilhengerne av større statlig skoleeiermakt som vil trekke frem at en overvekt av politikere som utøver politikergjeringen ved siden av å være i full jobb, større krav til kommunal forvaltning og en voksende kommunal tjenesteproduksjon, vanskeliggjør et aktivt skoleeierskap både for politikere og det administrative lederskapet.

Uavhengig av disse "fløyene" finnes det sterke pådrivere for at det er mulig å utøve et aktivt skoleeierskap innenfor det nasjonale handlingsrommet som faktisk eksisterer, og her spiller eksempelvis KS en nøkkelrolle. I dette FOU-prosjektet har vi også møtt kommuner og fylkeskommuner som utøver et aktivt skoleeierskap, og som selv setter premisser for hvordan de ønsker å jobbe med mål, tiltak, resultater, vurdering og kompetanseutvikling. Dette er kommuner og fylkeskommuner som både har kompetanse og kapasitet til å utøve et aktivt skoleeierskap, og som har evnen til å transformere nasjonalpolitiske lover og forskrifter inn i en lokalpolitisk, administrativ og skolerelatert kontekst.

Hva kan årsakene være til at både representanter fra akademia og "fotfolket" ute i kommunene er kritiske til det manglende handlingsrommet for kommuner og fylkeskommuner innenfor skolesektoren, og at staten delegerer med den ene hånden og sentraliserer med den andre? En ikke uttømmende, men nærliggende, forklaring kan vi finne i en opplevd målforskyvning mot alle mål som er kvantifiserbare, og at resultatene alene ikke forklarer hvordan lærere, skoleledere, administrativt skoleansvarlige og politikere kan skape bærekraftig kvalitetsutvikling som fremmer elevenes læring. Hittil har nasjonale utdanningsmyndigheter avdekket at norske elever skårer under forventet på OECD-undersøkelsene, og at det norske skolesystemet i altfor stor grad har en resultatmessig variasjonsbredde som indikerer at mange skoleeiere og skoler ikke klarer å kompensere for elevers kjønnsrelaterte og sosioøkonomiske ulikheter.



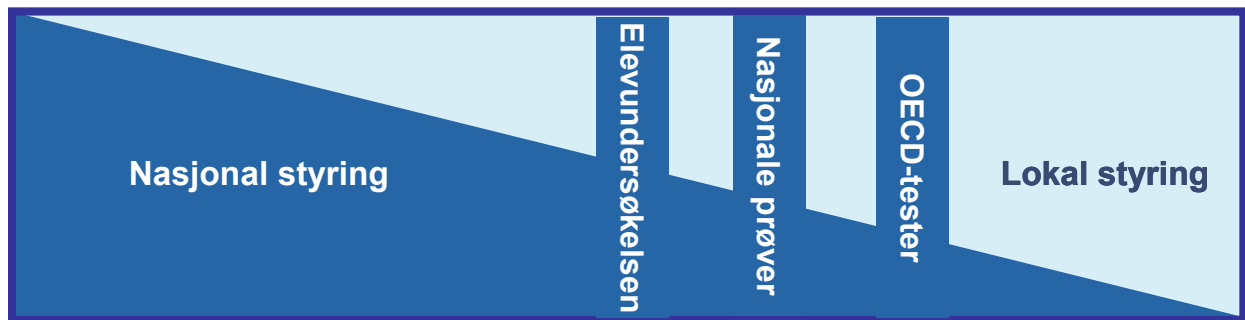
Nedenfor har vi forsøkt å illustrere den sentraliserte desentraliseringen i et styringsperspektiv der vi først illustrerer den historiske styringsutviklingen i 20-30 års perspektiv, og der vi dernest problematiserer denne styringsutviklingen gjennom det nasjonale vurderingssystemet.



**Figur 1: Nasjonal styring vs lokal styring**

Større vekt på lokal styring gjennom en bevisst desentraliseringspolitikk kan bl.a. forklares med medbestemmelsesavtalen for skoleverket i 1984, et nytt inntektssystem for kommunene som ble innført i 1986, lov om frikommuner vedtatt i samme år, regjeringmeldingen "den nye staten" i 1989, kommuneloven i 1992, tilpasning av særlovgivningen til kommuneloven og forhandlingsansvaret for lærerne overført til KS i januar 2003.

Ved siden av et økt skoleeieransvar for kommunene og fylkeskommunene har det statlige styringsnivået vurderingsmekanismer som kvalitetssikrer at utdanningens kvalitet innfrir nasjonale forventninger. Dette har bl.a. skjedd med nasjonale prøver, elevundersøkelsen som måler sentrale sider ved elevenes læringsmiljø og internasjonale OECD undersøkelser som TIMSS, PISA, PIRLS osv. Skolenes årlige "skolebaserte vurdering" har med disse evalueringene fått konkurranse om skolenes og kommunenes/fylkeskommunenes oppmerksomhet i forhold til hvilke resultatdata som tillegges vekt. Modellen nedenfor illustrerer dette forholdet:



**Figur 2: Lokal vurdering vs nasjonal vurdering**

Et sentralt spørsmål er om økt tilgang på resultatdata for kommunale og fylkeskommunale skoleeiere medfører et større kunnskapsbasert handlingsrom enn tidligere. ASAP-forskningen<sup>2</sup> problematiserer bl.a. hvordan politiske og administrative ledere utnytter handlingsrommet for utøvelse av skoleeierrollen, og en av konklusjonene målbærer en kritikk som har sin begrunnelse i at den nye styringslogikken i liten grad har ført til kommunalpolitisk revitalisering. Dette perspektivet understrekes ytterligere ved at ASAP-forskerne trekker frem den statlige dereguleringspolitikken som en årsak til at det profesjonelle ledersjiktet øker sitt maktgrunnlag på bekostning av lokalpolitikere. Forskerne trekker også frem at kommunene i liten grad synes å utnytte mulighetene til å prege utformingen av en kommunal skolepolitikk, og karakteriserer de kommunale utspillene som generelle, vage og lite lokalt orientert (Langfeldt et al 2008).

Vi mener at diskusjonen om skoleeieres handlingsrom er en viktig utdanningspolitisk debatt som uavhengig av ståsted markerer at Norge er avhengig av aktive skoleeiere for å utnytte elevenes læringspotensial. Nasjonale og internasjonale målinger klarer å avdekke viktige kvalitetsaspekter ved norsk skole, men samtidig klarer ikke slike målinger å fange opp hvilke styrings- og ledelsesrelaterte faktorer kommunale og fylkeskommunale skoleeiere bør vektlegge i den hensikt å skape en bærekraftig og kunnskapsutviklende kapasitet i samhandlingen mellom bl.a. lærere, skoleledere, administrativt lederskap og politikere.

<sup>2</sup> ASAP: Achieving School Accountability in Practice.

---

Dette FOU-prosjektet vil problematisere hvor viktig et aktivt skoleeierskap er, og gjennom et mangfold av nettverks- og casekommuner har vi dokumentert flere ulike tilnærminger for å ivareta skoleeiermandatet.

## 2 Forståelsesramme – hvordan lykkes som skoleeier?

Å bedre grunnopplæringen er et ansvar som må deles av både statlige og kommunale/fylkeskommunale myndigheter, men i dette FOU-prosjektet vil vårt perspektiv være rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Hva kan være gode kommunale og fylkeskommunale tilnærminger for å sikre en bedre grunnopplæring sett ut fra et politisk, administrativt og skolerelatert ståsted?

### 2.1 Forsvarlig system

For å besvare spørsmålet ovenfor mener vi det er naturlig å gå veien om opplæringslovens § 13-10 som pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha et forsvarlig system<sup>3</sup> som bl.a. skal være egnet til å avdekke lovavvik og etablere tilfredsstillende oppfølgingstiltak dersom slike avvik skulle oppstå. Som vi allerede har omtalt tidligere i denne rapporten, er det ikke noen spesifikke formkrav som stilles i 13-10, men veilederen fra UDIR og KS sier at kvalitetssystemet "...skal etableres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av lokale forhold, risikovurderinger og organisering." <sup>4</sup>

Det primære formålet med § 13-10 er å få kommuner og fylkeskommuner til å etablere/videreutvikle et kvalitetssikringssystem som først og fremst skal bidra til *kvalitetsutvikling* hos skoleeierne, og med begrepet "skoleeierne" er det rimelig å anta at både UDIR og KS har en utvidet tolkning av skoleeierbegrepet, slik at både politisk og administrativt ledelsesnivå er inkludert.

### 2.2 Kvalitetsarbeid sett i tre overordnede dimensjoner

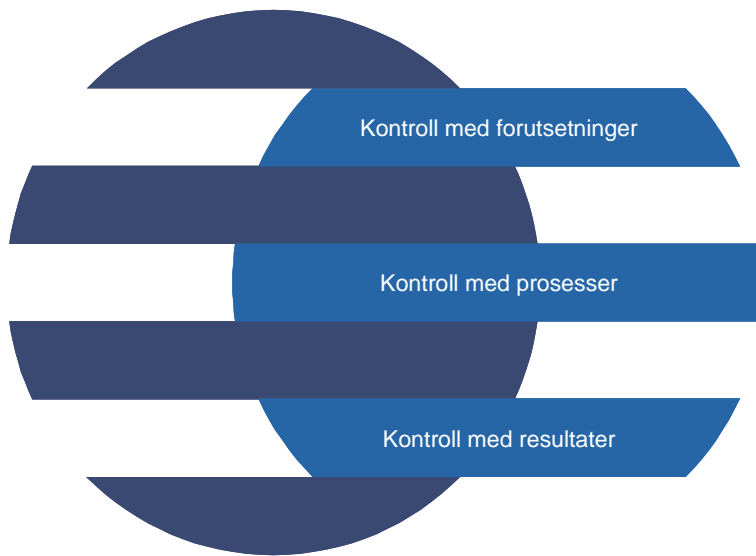
Sett i et kvalitetsutviklingsperspektiv mener vi det er tre kvalitetsdimensjoner som er helt sentrale for et velfungerende kvalitetssystem basert på opplæringslovens § 13-10, og disse dimensjonene er "Kontroll med forutsetninger", "Kontroll med

---

<sup>3</sup> Veileder om Kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10: [http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Tilsyn/veileder\\_forsvarlig\\_system.pdf](http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Tilsyn/veileder_forsvarlig_system.pdf)

<sup>4</sup> Gjennom den nasjonale tilsynsordningen i regi av Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet fikk 67 prosent av kommunene avvik på området "forsvarlig system for å sikre en forsvarlig organisering av elevene i grupper etter opplæringslovens § 13-10" (Rapport fra Utdanningsdirektoratet datert 21/10-09).

prosesser” og ”Kontroll med resultater”. Kvalitetsdimensjonene er forsøkt fremstilt i modellen nedenfor:



**Figur 3: Kvalitetssikring i tre dimensjoner (inspirert av P. Dalin)**

For tydeliggjøre hva slags innhold det er viktig å legge inn i disse kvalitetsdimensjonene, vil vi kort nevne noen viktige momenter innenfor hvert område:

- **Kontroll med forutsetninger:** Avstemme ressurser i forhold til lovpålagte krav, forventninger og skolenes forutsetninger. Skal alle ressursene deles likt mellom skolene uavhengig av skolenes forutsetninger og resultater? Har vi den lærer- og skolelederkompetansen vi trenger, og hvordan skal vi sikre målrettet kompetanseutvikling blant de lærere og skoleledere som allerede er ansatt? Har skolene et støtteapparat som gjør det mulig at skoleledere og lærere får frigjort tid til å være ”tett på” de pedagogiske prosessene?
- **Kontroll med prosesser:** Blir undervisningen gjennomført i henhold til læreplan og nasjonale og lokale intensjoner? Hvordan følges elever, lærere og skoleledere opp med tanke på egen læringsutvikling? Hvordan samhandler skolene med foresatte og andre interessenter utenfor skolen? Har administrativt nivå og skolene selv kompetanse og kapasitet til å kontinuerlig å jobbe med egen kvalitetssikring og organisasjonskapasitet? Hvordan er

samhandlingen mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv? Er samhandlingen lærende i sin nåværende form? Hvordan utvikles ny kunnskap, og hvordan klarer man å gjøre denne kunnskapen til å bli bærekraftig praksis?

- **Kontroll med resultater:** Er resultatene i henhold til hva som er realistisk å forvente av skolene og elevene? Hvordan klarer skolene å måle alle sider ved skolens pedagogiske og administrative organisasjonskapasitet utover de rent faglige resultatene? Hva slags resultater er det viktig å få frem ved siden av de rent kvantifiserbare?

Kvalitetsarbeid sett i dimensjonene "Kontroll med forutsetninger", "Kontroll med prosesser" og "Kontroll med resultater" gir rom for både å ivareta et analytisk fortolkningsperspektiv og et mer operativt utviklingsperspektiv for skoleeier, administrativt nivå og skolene selv. Ved å skape et balansert kvalitetssystem system som er grunnlagt på forutsigbarhet, gjennomsiktighet og tillit har man muligheter for å etablere et forståelsesbasert verdifelleskap hvor det er legitimt å ha ambisjoner både på egne og andres vegne.

Å skape sammen handler også om å tørre å "trå utenfor boksen" for å bli utfordret, lære mer og få dypere innsikt i det fellesskapet man er en del av. Et bredere kunnskapsutviklende samspill stiller krav til både politikere, skoleadministrativt nivå, skoleledere og lærere, og kanskje den største konsekvensen av dem alle er at disse aktørene må tørre å redefinere egen rolleforståelse i forhold til eget kvalitetsbidrag.

Samhandling utløser også et behov for en bredere organisatorisk forståelse med henblikk på organisasjoners virkemåte og indre dynamikk. De fleste organisasjoner opererer i et motsetningsfylt spenningsfelt hvor ønsket om stabilitet stadig utfordres av kravet til at organisasjoner kan "be capable of transforming themselves" (Schön 1973).

### **2.3 Intern kvalitetssikring og organisasjonskapasitet**

Det er ikke slik at kvalitetssikring automatisk leder til fornyelse og utvikling (Newmann 1996/2001), og derigjennom en forbedret praksis helt ned til det enkelte klasserom. I et utviklingsperspektiv er det viktig å rette "forstørrelsesglasset" mot den indre organisasjonskapasiteten til alle aktørene som arbeider innenfor det kommunale skolefeltet. Det betyr at både politikere, administrativt ledelsesnivå og skolene selv må kontinuerlig vurdere hvordan den skolerelaterte organisasjonskapasiteten er totalt for hele kommunen og for det kommunale og fylkeskommunale skoleeierskapet som helhet.

I et rent skoleperspektiv omhandler organisasjonskapasitet skolens evne til å samle seg om prioriterte mål, utvikle klima med høye forventninger, frigjøre ubrukte ressurser, utvikle organisasjonen innenfra (ofte med ekstern assistanse) og utvikle et åpent klima der samarbeid og kollegial støtte er normen (Dalin 2005). Forskning fra USA viser at skoler med sterk intern kvalitetssikring vanligvis også har en sterk **organisasjonskapasitet**, og ASAP-forskningen understøtter denne forskningen gjennom å påpeke at velfungerende skoler krever høyt fungerende organisasjoner som kan iverksette utfordrende organisatoriske prosesser som indirekte eller direkte knytter seg til praksis i klasserommet (Hopmann et. al. 2008). Sagt på en mer spisset måte: Gode skoleorganisasjoner har størst sannsynlighet for å bli enda bedre.

Professorene Betty Malen og Jennifer King Rice ved University of Maryland Department of Education Policy and Leadership, sier det slik i sin omtale av hvordan organisasjonskapasitet kan forstås i et rent skoleperspektiv: "...viewed as the "maximum amount of production that can be obtained from a given set of resources and organizational arrangements" (Corcoran & Goertz, 1995, p. 27). "In other words, this dimension of capacity takes into account the ability of a school to translate resources into expected outcomes" (Malen/Rice 2004). Begrepet "resources" skal i denne konteksten forstås mer utvidende enn de rent økonomiske.

I norsk skolekontekst er begrepet "Organisasjonskapasitet" et lite brukt begrep i omtalen av skolars og skoleeiers utviklingsarbeid, men i internasjonal forskning, bl.a. fra USA, er begrepet godt innarbeidet i organisasjonslitteraturen generelt og den delen av organisasjonslitteraturen som relaterer seg til skolene spesielt. Sett fra vårt ståsted mener vi at begrepet egner seg godt for hvordan man analytisk og praktisk kan betrakte og utøve forpliktelsene som ligger i skoleeierskapet. I den sammenheng ønsker vi å støtte oss til en bredere fortolkning av begrepet. Fullan (2004) definerer "capacity building" som "...the development of policies, strategies, and actions that increase the collective power or efficiency of whole groups, organizations, or systems to engage in continuous improvement for ongoing student learning.

Ut fra definisjonen til Fullan er det altså mulig å betrakte organisasjonskapasitet som noe mer enn det som berører den enkelte skole. Det kan også omhandle et bredere systemperspektiv hvor utøvelse av skoleeierollen blir en forutsetning for hvordan styring, strategier, handling og samhandling kan være med på utvide det kollektive kunnskapsrommet, og hvordan man skaper en forpliktelse til å jobbe med kontinuerlig forbedring som direkte relaterer seg til elevenes læring.

## **2.4 Faktorer som har innvirkning på elevenes læring**

Forskning om hvilke faktorer som virker inn på elevenes læring viser tydelig at faktorer som elevenes sosiale bakgrunn, kjønn og foreldrenes utdanningsnivå har mye å si for hvor godt elevene presterer på skolen, men hvilke andre faktorer er det ellers som virker inn på elevenes læring? Hva kan skoleeiere og skolene selv bidra med for å legge til rette for læring som utnytter elevenes læringspotensial best mulig? Det finnes ingen enkle svar på spørsmålene, og det er viktig å understreke at også elevene selv har et selvstendig ansvar for å opparbeide gode arbeidsvaner og å bidra konstruktivt inn i egen læringsprosess.

Den internasjonale og nasjonale utdanningsforskningen kan i dag vise til både kvalitativ og kvantitativ forskning som kan påvise faktorer som har indirekte eller direkte virkning på elevenes læringsresultater. I denne sammenheng er det viktig



å skille mellom skolebidragsindikatorer<sup>5</sup> og forhold som ligger utenfor skolen. Skolebidragsindikatorer er forhold som skolene KAN gjøre noe med i forhold til elevenes læringsresultater. Viktige skolebidragsindikatorer er eksempelvis kvaliteten på læringsmiljøet, kvaliteten på lærerne, kvaliteten på skolelederne og de fysiske rammene som skolen utøver opplæringen innenfor. Typiske forhold som ikke inkluderes av skolebidragsindikatorerne er elevenes sosiale bakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå og elevenes kjønn (Grøgaard mfl. 2008; Hernes og Knudsen 1976; Steffensen og Ziade 2009).

Forskningen viser at de sistnevnte sosioøkonomiske og kjønnsrelaterte forhold tilsynelatende har mer å si for elevenes læringsresultater enn de rene skolebidragsindikatorerne. Samtidig viser bl.a. forskningen fra NOVA<sup>6</sup> at skoler kan ha en viktig rolle i å kompensere for prestasjonsforskjeller mellom jenter og gutter. Foreløpige konklusjoner fra første delrapport fra NOVA – *Ulikhet på tvers* – som problematiserer om Kunnskapsløftet som reform bidrar til å redusere sosiale forskjeller i læringsutbytte på ungdomstrinnet, er at skoler klarer å utjevne for foreldrenes utdanningsnivå når læringsmiljøet oppleves som positivt. Videre slås det fast at forskjeller i læringsutbytte i forhold til kjønn er en mer påvirkbar størrelse enn forskjeller i læringsutbytte relatert til foreldrenes utdanning, og at skoler har muligheter til å utjevne prestasjonsforskjeller mellom jenter og gutter. CASEL-studien<sup>7</sup> fra USA (2009) er også tydelig på læringsmiljøets betydning for elevenes læringsresultater, og fremhever at et godt læringsmiljø med tett involvering fra lærerne bedrer elevenes faglige resultater og sosiale trygghet. Videre viser forskningen fra NOVA at et positivt læringsmiljø med akademisk orientering<sup>8</sup> til en viss grad kan kompensere for foresattes utdanningsnivå.

---

<sup>5</sup> Skolebidragsindikator (SBI) er et uttrykk for hvor gode eller dårlige karakterer elevene oppnår på en bestemt skole, etter at det er justert for forskjeller i elevinntak (kjønn, foreldres utdanning, inntekt, fødeland, samboerskap, sysselsetting med videre).

<sup>6</sup> **Kunnskapsløftet – også et løft for utjevning av sosial ulikhet i læringsutbytte?** Analysene baserer seg på registeropplysninger om karakterer til elevene som gikk ut av grunnskolen i perioden 2005 til 2007. Dataene omfatter mer enn 180.000 elever fra nærmere 1.200 skoler over hele landet hvor det har gått elever på 10. trinn. I tillegg brukes det svar fra Elevundersøkelsene i 2005 og 2006 på 10. trinn for å studere variasjoner i skolars læringsmiljø.

<sup>7</sup> CASEL: The Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning. Mer enn 288.000 elever i alderen 5 – 18 år inngikk i studien. Forskningen ble gjennomført etter en design med intervensjons- og kontrollgrupper. Det ble gjennomført pre- og posttester.

<sup>8</sup> NIFU-STEP (2007): Amerikansk skoleforskning som har sett på betydningen av trivsel konkluderer at trivsel er meget viktig for elevens ytelse, bare den pakkes inn i en undervisningsatmosfære som er fokusert og ikke "løssluppen" Good og Brophy 1986). Norske data fra Elevinspektørene viser antagelig noe av det samme. Trivsel kombinert med fokus (bl.a. akademisk orientering og arbeidsro) gir bedre resultater alt annet likt, både blant barn og blant ungdom (Grøgaard m.fl. 2008).

Forskning fra England og utvalgte London-skoler viser at skoler som i utgangspunktet mottar skoleflinke elever har en fordel fremfor andre skoler i å oppnå gode læringsresultater—også når man tar hensyn til den enkelte elevs individuelle skoleflinkhet eller sosioøkonomiske bakgrunn (Rutter 1979). Grøgaard (1995/1997) har påvist at elevers prestasjoner i Oslo-skolen (videregående) påvirkes positivt når elevflokkens sosioøkonomiske og prestasjonsmessige profil allerede er høy ved inntak.

Ut fra et rent ressursperspektiv strides de lærde om hvor mye økte ressurser til skolen bidrar positivt til elevenes læringsresultater. Et av de mest kjente forskningsprosjektene i den internasjonale faglitteraturen er STAR-prosjektet fra Tennessee USA. Ved hjelp av et eksperimentelt design som inkluderte testklasser og kontrollklasser, fant forskerne ut at reduserte klassestørrelser ved tilfeldig utvalgte skoler økte elevers prestasjonsskårer, spesielt på skolens tidligere klasseser, og spesielt for elever med underprivilegert familiebakgrunn (Krueger 1999; Krueger & Whitmore 2001). Andre internasjonale forskere konkluderer med at det ikke finnes en kausalsammenheng mellom økt ressursinnsats og elevenes læringsresultater. Norsk forskning som har sett på forholdet mellom ressursinnsats og elevenes læringsresultater spriker også, og samtidig er den åpen for at det er nødvendig med mer longitudinell forskning som med større sikkerhet kan fastslå om det er en kausal sammenheng mellom økt ressursinnsats og elevenes læringsresultater.

Vi vet altså at elevenes sosioøkonomiske bakgrunn har innvirkning på elevenes læringsresultater, og samtidig vet vi at de enkelte skolebidragsindikatorer også spiller en svært viktig rolle for elevenes læringsresultater og i større sammenheng – det totale læringsutbyttet. Imidlertid er det grunn til å spørre seg; hva slags skolebidragsindikatorer betyr mest for elevenes læringsresultater? Det kommer kanskje ikke som noen overraskelse, men både internasjonal og nasjonal forskning løfter frem læreren til å være den bidragsindikatoren som har størst innflytelse på elevenes læring, og læreren har større effekt enn foreldrenes sosioøkonomiske status.

Den viktige forskningen som er gjort i den senere tid, og som har problematisert forholdet mellom skolebidragsindikatorer og elevenes læringsresultater, er publisert av professor John Hattie ved Auckland University i Australia. Hattie har samlet over 800 metaanalyser<sup>9</sup> av ulike studier av skoleelevers måloppnåelse. Metaanalysene strekker seg over et 15-års tidsperspektiv, og over 80 millioner elever har vært inkludert i respondentgrunnet. I sin interne nettomtale av studien har The University of Auckland bl.a. trukket frem følgende: "The study was reported in the UK's Times Education Supplement in November 2008 as "education's equivalent to the search for the Holy Grail" for its ability to pinpoint the one thing that could improve schooling for all students"<sup>10</sup>. New Zealands utdanningsminister har sagt at studien vil ha sterk innflytelse på landets fremtidige utdanningspolitikk.

Professor Thomas Nordahl, som selv har forsket mye på elevenes læring, har lagt vekt på funnene nedenfor som helt sentrale fra Hatties forskning (Nordahl 2009<sup>11</sup>):

- Relasjonen mellom elev og lærer
- Tilbakemelding til elevene og direkte instruksjoner om arbeidsinnsats, læringsmål og atferd
- Bruk av kognitive strategier som støttende dialog, oppsummering, spørsmål, klargjøring og lignende
- Utvikling av elevenes læringsstrategier (ikke læringsstiler)
- Lærerens evne til å lede klasser

Metaanalyse utført av Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning på oppdrag av Kunnskapsdepartementet støtter opp om Hatties funn. Utgangspunktet for forskningen var 6130 publikasjoner. 70 studier holdt god nok kvalitet til å være med i analysen, og disse studiene omhandlet både grunnskole og videregående opplæring.

---

<sup>9</sup> Metaanalyse er en analyse av analyser, mer presist en analyse av tidligere empiriske undersøkelser av et fenomen.

<sup>10</sup> University of Auckland: <http://www.asttle.com/pageloader.aspx?page=1184d123d0d165>

<sup>11</sup> Foredrag i Hedmark fylkesting\_22.9.09.

Det forskningsmessige utgangspunktet til Dansk Clearinghouse var å påvise ”manifeste kompetanser” – kompetanser slik de kommer til uttrykk gjennom lærerens utøvelse av yrket. Metaforskningen til Dansk Clearinghouse påviser hvilke kompetanser hos lærere som er spesielt viktig for elevenes læring, og de mest sentrale funnene er som følger:

- Læreren må inngå i en sosial relasjon til den enkelte elev
- Læreren må ha kompetanse til å lede klasser, undervisningsforløp og kunne overholde regler
- Læreren må ha faglige og fagdidaktiske kunnskaper

Hvordan lærerne utøver sin læregjerning i et relasjonelt, fagdidaktisk og ledelsesrelatert perspektiv spiller altså en stor rolle for elevenes læring. Sammenhengen mellom læreren, undervisningsgjennomføringen og elevenes læringsresultater må av den grunn få konsekvenser for hvordan skolelederne og skoleeier rekrutterer, videreutvikler og følger opp lærerne i deres jobbutøvelse.

Den direkte oppfølgingen av lærerne er primært skoleledernes ansvar. Skoleledernes rolle har i et historisk perspektiv endret seg mye, og i dag er det et krav om at skolelederne både må være gode pedagogiske ledere og gode administrative ledere. Samtidig vet vi fra ulike undersøkelser at de administrative oppgavene har økt der kommuneadministrasjonen har valgt å ”flate ut” forvaltningsstrukturen.

Gjennom OECDs ”Improving school leadership” (2006-2008) deltok 22 land, deriblant Norge, med utdanningspolitiske analyser som hadde til hensikt å ”draw attention to the subject of school leadership in the member states” (Norwegian Background Report 2007). Hovedkonklusjonene fra disse utredningene, kan oppsummeres i fire punkter (Professor Jorunn Møller 2008 – skolelederdagene på UIO):

- Roller og ansvar må (re)defineres klarere<sup>12</sup>. Hovedoppgaven er å bidra til at elevene får bedre læringsmuligheter og et godt læringsutbytte
- Distribuert ledelse: Skolelederoppgavene må distribueres på en bedre måte. Det kan også bidra til bedre rekruttering på lang sikt.
- Utvikling av relevante lederferdigheter: Nåværende og fremtidige skoleledere må få muligheter til å utvikle relevante ferdigheter, basert på det vi nå vet om skoleledelsens betydning for elevenes læring.
- Bidra til at skoleledelse blir en attraktiv profesjon. En bedre rekruttering til stillingen som skoleleder må sikres.

Det er ingen tvil om at skoleledelsens rolle tillegges stor vekt både internasjonalt og nasjonalt, og dette ser vi bl.a. gjennom den nasjonale rektorutdanningen som startet høsten 2009 (30. studiepoeng som kan inngå i en masterutdanning) hvor PwC er en av bidragsyterne sammen med Universitetet i Bergen og UH-nett Vest. En av hovedkonklusjonene fra OECD-rapporten "Improving school leadership" er at skolelederne må utøve en lederrolle som indirekte kan ha betydning for elevenes læring, men kan forskningen fortelle oss hvordan skolelederrollen bør utøves sett i et pedagogisk perspektiv?

Robinson har gjennom studien (metaanalyse) "The impact of Leadership on Student Outcomes" (2008) oppsummert fem dimensjoner for et virkningsfullt skolelederskap. Resultatene vises i tabellen nedenfor:

---

<sup>12</sup> Det er nødvendig med større grad av autonomi for skoleledere, koblet med relevant støtte i form av tilbud om lederutdanning, etablering av nye modeller for distribuert ledelse og nye former for ansvarliggjøring. Skolelederutdanning og kompetanseutvikling må også omfatte mellomledere og potensielle fremtidige ledere.

Dimensjoner	Mening av dimensjonen	Effect size
Målsetting og forventninger	Involverer personalet og elever i å nå konsensus om mål, standarder og forventninger	0.35
Strategisk bruk av ressurser	Ressurser til prioriterte mål, bruk av ekspertise	0.34
Planlegger, koordinerer og vurderer undervisning og læring	Direkte deltakelse i planlegging og vurdering ved observasjon og formativ fremovermelding til personalet	0.42
<b>Fremmer og deltar i kompetansehevings aktiviteter</b>	<b>Direkte deltakelse i utviklingsaktivitetene, formelle og uformelle</b>	<b>0.84</b>
Struktur på arbeidsmiljøet	Ivaretar tid for utvikling, reduserer forstyrrelser, lov til å feile	0.27

Figur 4: The impact of Leadership on Student Outcomes (Robinson)<sup>13</sup>

Hovedkonklusjonen til Robinson er at jo mer ledere fokuserer på sine relasjoner, sitt pedagogiske arbeid og sin egen læring knyttet til skolens kjernevirksomhet, som handler om undervisning og læring, jo større er deres innflytelse på elevenes læringsresultater.

I denne konklusjonen fra Robinsjon ligger det en implisitt konsekvens av at kompetanseutvikling først og fremst skjer på arbeidsplassen og ikke på kurs. Deltakelse på ulike fagkurs utenfor skolen kan være viktig for egen motivasjon og individuell faglig oppdatering, men kompetanseutvikling for lærerne må først og fremst skje innenfor rammene av den enkelte arbeidsplass. Dette perspektivet er også problematisert mer utførlig i Stortingsmelding 30 "Kultur for læring" (2003-2004), og her sies det eksplisitt at "I lærende organisasjoner legges det til rette for fleksibilitet i arbeidsmåter og organiseringsformer, og for kompetanseutvikling og kunnskapsspredning gjennom læring i det daglige arbeidet. Utstrakt bruk av

<sup>13</sup> Tabellen utarbeidet av professor Kari Smith ved UIB i forbindelse med hennes presentasjon på "Skolelederdagene 2008" ved UIO.

*samarbeid er et viktig virkemiddel for at kompetanse og kompetanseutvikling ikke skal privatiseres, men kan deles og videreutvikles i arbeidsfellesskapet.”*

Forskningen om læreres og skolelederes betydning for elevenes læringsresultater er viktig kunnskap for at skoleeiere skal kunne styre og lede skolesektoren i henhold til ambisjoner, forventninger og innenfor lover og forskrifter. Samtidig er det grunn til å spørre seg om vi har kunnskap som kan si noe om forholdet mellom skoleledernes faktiske rolleutøvelse og lærernes vurdering av denne? Gjennom resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS<sup>14</sup>) ”Å være ungdomsskolelærer i Norge” (den norske rapporten) vet vi ganske mye om dette, og resultatene kunne vært bedre sett fra et norsk perspektiv.

Hovedkonklusjonene fra TALIS er bl. a oppsummert slik ”*Norsk skoles store utfordringer, slik det framstår av resultatene fra TALIS, er en svakt utviklet oppfølgingskultur, en relativt svak pedagogisk skoleledelse og et system for kompetanseheving blant lærerne, som med fordel kan styrkes. Tilbakemelding, evaluering og oppfølging ser ofte ut til å mangle, både fra skoleeier til skoleleder, fra skoleleder til lærer og fra lærer til elev*” (TALIS 2008). Manglende tilbakemeldingskultur og svakt system for lærernes kompetanseutvikling representerer en stor utfordring for norsk skole, men på den positive siden skal det trekkes frem at norske lærere vurderer samarbeidsklimaet mellom elever og lærere som bedre enn noe annet OECD-land som deltok i TALIS-undersøkelsen. Relasjonen elev-lærer som som kjent en svært viktig faktor for elevenes læringsresultater jf forskningen til Hattie og Dansk Clearinghouse.

Lærere, skoleledere og elevenes læringsmiljø er alle viktige faktorer for elevenes læring, og siden det er kommunene som har det formelle og utøvende skoleeieransvaret, er det grunn til kontinuerlig å vurdere hvordan organiseringen og samhandlingen foregår for å legge til rette for best mulig kvalitet i opplæringstjenestene. ASAP-forskningen, som bl.a. har gjennomført kvalitative

---

<sup>14</sup> TALIS omfatter lærere som underviser på ungdomstrinnet i 23 land fra hele verden. Undersøkelsen er gjennomført høsten 2007 og våren 2008. I Norge omfatter datamaterialet 156 skoler med nærmere 2 500 lærere og 153 skoleledere. Fire hovedområder er undersøkt: Hvordan rollen som skoleleder utøves, lærernes faglige og yrkesmessige utvikling, hvordan lærerarbeidet blir vurdert, og hva slags tilbakemelding lærere får på den jobbe de utfører og lærernes undervisningspraksis og oppfatninger og holdninger til undervisning



studier av hvordan norske kommuner forholder seg til ansvarsstyring i skolen, har funnet noen gjennomgående trekk som er svært interessant i vurdering av et aktivt skoleeierskap.

Forskningsfunnene som presenteres punktvis nedenfor er gjengitt innenfor de viktige styringsmidlene som regulerer skoleeiers handlingsrom (Engeland, Langfeldt og Roald 2008)<sup>15</sup>:

### **Ideologisk styring – empiriske funn fra ASAP-prosjektet**

- Målformuleringer varierer fra sektorspesifikke mål til mer generelle kommunalpolitiske mål om oppvekstpolitikk
- Svært generelle målformuleringer hva angår skolens innhold og lærernes arbeid med elevene
- Målsettinger er som oftest formulert av kommunens administrasjon
- Størst lokalpolitisk engasjement om timer, gruppestørrelser og bygninger
- Lite innslag av lokalt læreplanarbeid i de kommunale styringsdokumentene

### **Økonomisk styring– empiriske funn fra ASAP-prosjektet**

- Utvikling i retning mot rammestyring der hver enkelt skole er ansvarlig for egen økonomi.
- Ikke samsvar mellom overordnede mål for sektoren og skolenes økonomi
- Kommunene bruker i liten grad økonomiske incentiver for å fremme lokale utviklingsmål
- Tallmessig sammenligning med andre kommuner på landsplan trekkes ofte inn i budsjettvurderingene (jf KOSTRA)

### **Juridisk styring – empiriske funn fra ASAP-prosjektet**

- Skoler og kommuner står ansvarlig for rettighetslovgivningen, men er ingen aktør i utformingen av regelverket
- ASAP-deltakerne opplever den juridiske styringen som en kontrakt mellom staten og det enkelte hjem

---

<sup>15</sup> De sentrale forskningsfunnene er PwCs egne oppsummeringer basert på kapittel 7 "Kommunalt handlingsrom" i boka Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar (Langfeldt et. al – red).



- Skolen opplever et økt individuelt engasjement fra foresatte relatert til det enkelte barns rettigheter
- Lavere interesse fra foresatte til å delta i felles arenaer der skolens drift og utvikling diskuteres

### **Vurderingsstyring – empiriske funn fra ASAP-prosjektet**

- Aktivitetsorienterte årsmeldinger med tilbakemeldinger om utførte oppgaver vurderes i begrenset grad opp mot kommunenes målsettinger og skolens utvikling
- Nødvendig å forbedre systemene for resultatvurdering som grunnlag for systematisk utviklingsarbeid
- Dialogmøter mellom skole og kommune brukes i økende grad, og møtene oppleves som verdifulle for begge parter
- Aktivt samhandlende rektorer internt på skolen, synes å være mer åpne for innspill fra kommunenivået
- Skoler med godt utviklet tradisjon for egenvurdering synes å ha størst evne til å nyttiggjøre seg av eksterne vurderinger (nasjonale prøver, eksterne fagpersoner som vurderer skolen)

Oppsummert ser det ut som om det er nødvendig å redefinere rollene i utøvelsen av skoleeierskapet. Dette berører både forholdet til politisk skoleeier, administrativt ledelsesnivå og det enkelte skolenivå. Knut Roald (2009) sa det slik under en av prosjektets nettverkssamlinger i september 2009 (inspirert av statsviterne Amdam og Amdam): *"Kommunenes fremtidige muligheter ligger i et styrket og kunnskapsutviklende samspill mellom politikk og administrasjon, og gjennom å mobilisere utviklingspotensialet i profesjonsgruppene, elevene, foresatte og ulike yrkes- og interessegrupper i lokalmiljøet."*

Fremtredende og anerkjente forskere fra både utland og innland presiserer at det ikke er mulig å generalisere "oppskrifter" for hvordan man skal utvikle gode skoler. Selvsagt finnes det noen generiske fellestrekk, men det viktigste budskapet er at hver enkelt skole må utvikle og forsterke egen organisasjonskapasitet ut fra den

kontekstnære virkeligheten skolene selv er en del av. Det er annerledes å drive skole på Senja enn i Oslo, og de gode løsningene må tilpasses til egen kommunal og fylkeskommunal skolevirkelighet.

Pr i dag vet vi altså at skolenes organisasjonskapasitet og indre kvalitetssikring er svært viktig for å kunne rette blikket innover i egen organisasjon med forståelse og innsikt. Det handler om å kunne se handlingsrommet (og som vi skal problematisere senere i rapporten – *samhandlingsrommet*) og bruke egne styrker og muligheter til å jobbe for varige forbedringer. Videre vet vi at læreren, skolelederen, læringsmiljøet og støtte fra lokale skolemyndigheter er svært viktige faktorer for elevenes læring. For å kunne si noe om hvordan man kan lykkes som kommunal og fylkeskommunal skoleeier, er det derfor viktig å se case- og nettverkskommunenes praksis i lys av denne kunnskapen. Ved å studere resultatdata fra casestudien, nettverkssamlingene og surveyen, er det mulig å trekke frem sentrale funn som indirekte eller direkte omhandler hvordan skoleeiere utøver og bør utøve skoleeiermandatet for å kunne støtte opp under skolenes kontinuerlige kvalitetsutvikling og elevenes læring.

## **2.5 Skoleledere, lærere og støttetjenester**

Lærere og skoleledere er svært viktige for elevers læring, men hvilken opplevelse har lærere og skoleledere av egen tidsbruk og tilgjengelige støttetjenester i skolen? For å svare på dette spørsmålet må vi se på publiserte rapporter og utredninger som problematiserer disse tids- og støtteforholdene. Vi har dessverre ikke anledning til å studere resultatene fra Tidsbrukutvalget, som ledes av Kirsti Kolle Grøndahl. Rapporten fra dette utvalget ferdigstiller sin rapport 15. desember 2009, og utvalgets mandat er bl. a. å foreslå tiltak for å bedre utnyttelsen av tidsressursene i skolen. Vi har imidlertid tilgang til annen relevant dokumentasjon, og i det følgende vil vi kort referere og kommentere noen sentrale funn i de mest aktuelle rapportene/utredningene. Senter for økonomisk forskning (SØF) har nylig produsert rapporten "Tidsbruk og organisering i grunnskolen" for Kunnskapsdepartementet og på vegne av KS har Rambøll Management utarbeidet rapporten "Bidrar skolenes arbeidstidsavtale til en bedre skole? Evaluering av

---

"Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"

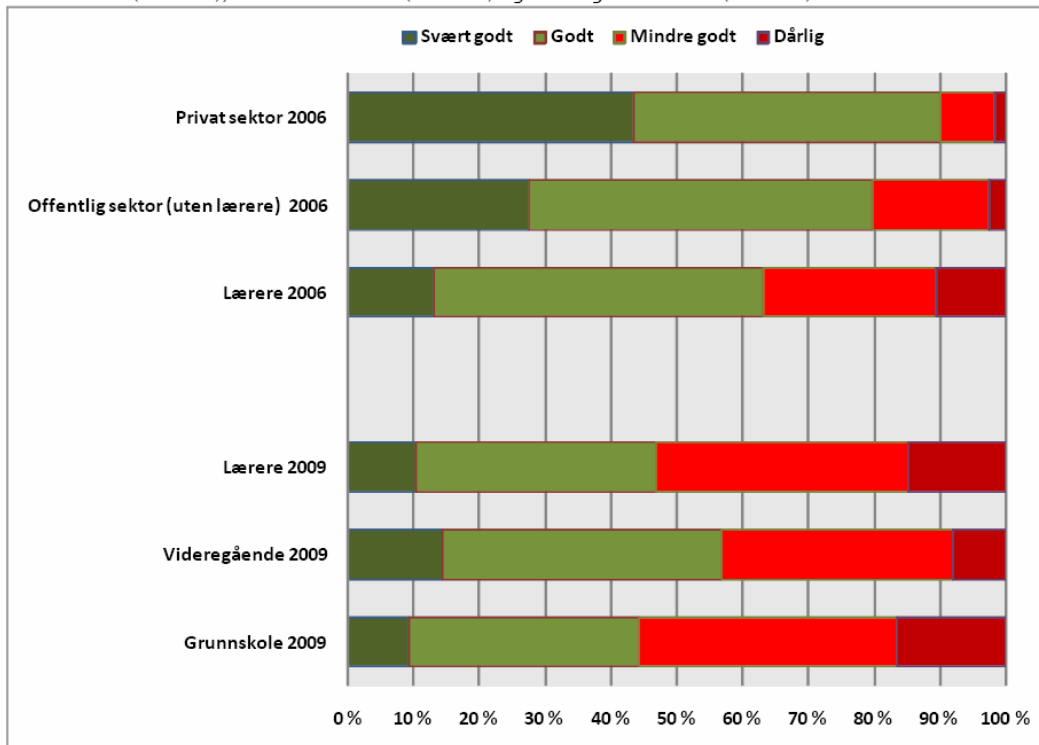
lærernes arbeidstidsavtale opp mot avtalens intensjoner.” (2009).

Utdanningsforbundet har fått FAFO til å gjennomføre en undersøkelse om bruk av lærernes arbeidstid. Ved hjelp av en digital spørreundersøkelse og intervjuer har FAFO undersøkt lærernes arbeidsvilkår og bruk av arbeidstid.

For vår del er det interessant å se hvilke funn forsknings- og utredningsinitiativene ovenfor viser i forhold til skolenes støttetjenester. Når det gjelder skoleledere, finner vi primært resultater som indirekte kan forklare behov for støttefunksjoner sett i lys av hva slags arbeidsoppgaver skolelederne bruker sin tid på. De mest sentrale funnene finner vi i SØF-rapporten som omtalt ovenfor, og her viser både den kvalitative og kvantitative delen av studien at rektorene bruker mest tid på administrative arbeidsoppgaver, og ut fra rektorenes egenvurdering mener ca halvparten av rektorene at ”Dokumentasjon og rapportering til kommunen” og ”Administrasjon (budsjett, økonomistyring, ansettelser etc)” opptar en for stor del av arbeidet. Videre viser resultatene at rektorene opplever at de bruker for mye tid på administrativ ledelse i forhold til tid til pedagogisk ledelse. Dette gjelder både i forhold til oppfølging av personalet og læreplanarbeid, og vikararbeid skiller seg ut som en stor ”tidstyv”. Hele 7 timer i uka rapporterer rektorene gjennomsnittlig at de bruker på å finne midlertidige løsninger for elevene.

For lærernes del finner vi det mest interessante funnet i FAFO-rapporten ”Tidstyvene – en beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon”, og dette funnet berører støttefunksjonsproblematikken direkte. Lærerne har blitt spurt om de har de verktøy, hjelpemidler og ressurser som trengs for å gjøre en kvalitativt god jobb. I en skolekontekst vil dette eksempelvis kunne inkludere tilgang til kopimaskiner, datamaskiner og bl.a. støtte fra et eksternt støtteapparat som pedagogisk, psykologisk rådgivningstjeneste. Resultatene er som følger:

Figur 7.4 'Jeg har de verktøy, hjelpemidler og ressurser som trengs for å utføre arbeidsoppgavene mine på en god måte'. Privat sektor 2006 (n =385), Offentlig sektor, uten lærere 2006 (n=375), Lærere 2006 (n= 114), Lærere 2009 (n=2378), Grunnskole 2009 (n=1167) og Videregående 2009 (n=1256).



Figur 5: Vurdering av verktøy, hjelpemidler og ressurser for lærere (FAFO)

Resultatene fra 2006 er fra levekårsundersøkelsen, og resultatene fra 2009 er en oppfølgingsstudie blant et nasjonalt utvalg av lærere fra hele grunnopplæringen. Tendensen i tilbakemeldingene viser at lærerne er mer misfornøyd med verktøy, hjelpemidler og ressurser enn det som er tilfellet for offentlig sektor (uten lærere) og privat sektor. I tillegg viser tallene en nedadgående trend fra 2006 til 2009, og det er i grunnskolen at behovet for verktøy, hjelpemidler og ressurser ser ut til å være størst.

## **2.6 Faktorer som har innvirkning på elevenes/lærlingenes gjennomføringsgrad i videregående skole**

Frafall i videregående opplæring har hatt nasjonalpolitisk oppmerksomhet de siste ti årene, og de aller fleste fylkeskommuner<sup>16</sup> har iverksatt flere ulike tiltak for å motvirke at elevene slutter på skolen. Problemet med bortvalg og frafall fra videregående opplæring griper inn i både sysselsettings- og trygdeproblematikk på nasjonalt nivå<sup>17</sup>, og for den enkelte betyr det at man ikke får brukt sine faglige og personlige ressurser på skolen eller ute i yrkeslivet. Sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen mangedobles dersom man ikke fullfører videregående opplæring.

Det er også gjort en hel del forskning knyttet til hvorfor elevene slutter på ulike stadier i studieforløpet. Det femårige forskningsprosjektet "Bortvalg og kompetanse" i regi av NIFU-STEP (2002-2007)<sup>18</sup> er kanskje det mest kjente, men også SINTEF-rapporten "Intet menneske er en øy" fra 2007 inneholder viktig informasjon om tiltak mot frafall i videregående skole. Sistnevnte rapport ble utarbeidet i forbindelse med evalueringen av det statlige tiltaksprogrammet "Satsing mot frafall" som pågikk fra 2003 til 2006.

Viktige forskningsfunn som ble løftet frem i NIFU-STEP rapporten:

- De elevene som kom inn på sitt førsteønske fullførte i mye høyere grad etter fem år enn de elevene som ikke kom inn på sitt førsteønske. Elevenes karakterer har stor betydning, og elever som kom inn på sitt førsteønske hadde best karakterer

---

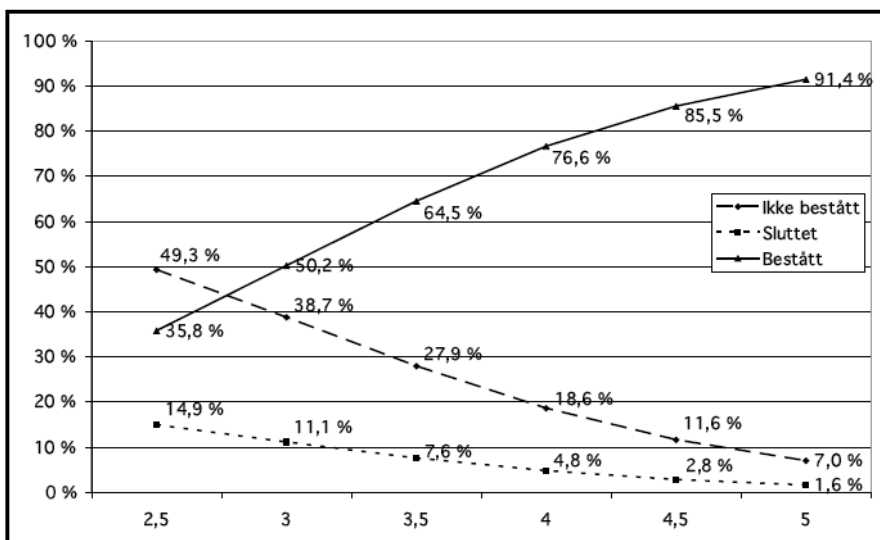
<sup>16</sup> I en evalueringsrapport av Kunnskapsløftet - UNDERVEISANALYSER AV KUNNSKAPSLØFTETS INTENSJONER OG FORUTSETNINGER 2009 – sier 84,2 % av fylkeskommunale skoleeiere at de i stor grad har prioritert utviklingen og iverksettingen av tiltak for å forbedre økningen av gjennomføringsgraden i videregående opplæring

<sup>17</sup> Hvis frafallet i videregående skole i landet fortsetter vil hver fjerde person i yrkesaktiv alder kun ha grunnskoleutdanning i 2030. Konkurransen om jobbene for de med bare grunnskole vil øke fordi flere jobber krever utdanning (Tor Saglie, NAV-direktør)

<sup>18</sup> 9749 ungdommer fra Østlandsfylkene Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Buskerud, Vestfold og Telemark ble fulgt fra august 2002 til 1. oktober 2007

- Gjennomføringsgraden er høyere på studieforberevende løp sammenlignet med yrkesfaglige løp, selv når man korrigerer for elevenes karakterer fra ungdomsskolen
- Svært sterk sammenheng mellom karakterer fra tiende klasse og sannsynligheten for å ha bestått, ikke bestått eller sluttet i videregående opplæring fem år senere
- Jenter har høyere fullføringsgrad enn gutter, og jenter har høyere karaktergjennomsnitt fra ungdomsskolen enn guttene

Sammenhengen mellom karakternivå er fremstilt i modellen nedenfor:



Figur 5.10 Estimerte sannsynligheter for å ha bestått, gjennomført uten å bestå eller sluttet i videregående opplæring etter fem år etter gjennomsnittskarakter fra tiende klasse. Logit-estimat, N = 9730.

#### Figur 6: Elevenes karakterer fra ungdomsskolen og estimert sannsynlighet for å bestå eller slutte i videregående opplæring (NIFU-STEP)

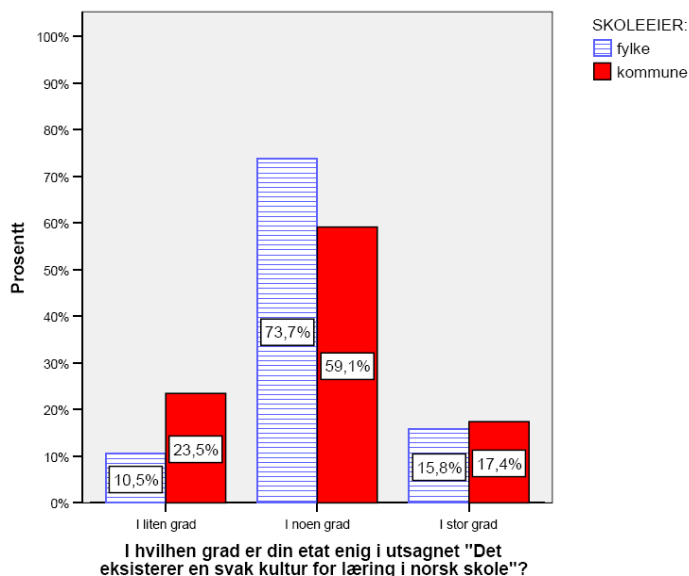
Like viktig som å se på faktorer som har betydning for elevenes gjennomføringsgrad, er hva NIFU-STEP skriver om hvilke forhold som har betydning for elevenes karakterer fra grunnskolen. Vi løfter frem noen interessante funn også innenfor dette området:

Elever hadde høyere gjennomsnittspoeng fra grunnskolen når de hadde:

- Faglig selvtillit
- Ambisjoner om å ta høyere utdanning
- Gode arbeidsvaner ("jobbet jevnt og trutt")
- En pliktoppfyllende holdning

Svak læring i grunnskolen ser ut til å ha stor betydning for sannsynligheten for å falle fra i videregående opplæring, og i delrapport II fra evaluering av Kunnskapsløftet "Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger" (2009) viser forskerne et interessant resultat som kan tyde på at "læringstrykket" ikke er godt nok tilstede i norsk skole (vi gjør oppmerksom på at "Skoleeier" i denne modellen skal forstås som administrativt nivå):

**Figur 16 Skoleeierens syn på 'svak kultur for læring i norsk skole'**



**Figur 7: Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger (Universitetet i Oslo)**

Alle elever kan ikke forventes å ha ambisjoner om ta høyere utdanning, men det bør være legitime skolefaglige mål å jobbe for at elevene får faglig selvtillit, gode arbeidsvaner og en selvstendig og pliktoppfyllende holdning til egen læreprosess. Dette arbeidet handler også i høyeste grad om motvirke reproduksjon av sosiale ulikheter, og å ha læringsmiljøer med en akademisk orientering hvor det å prestere ut fra egne evner og ressurser blir sett på som en viktig kulturell verdi.

SINTEF-rapporten "Intet menneske er en øy" understreker at helhet, og ikke enkelttiltak er den viktigste faktoren for å redusere frafallsproblematikken i videregående opplæring. Helheten må være tuftet på både system- og individrettede tiltak, involvering av aktører både i og utenfor skolen og lokale løsninger på lokale utfordringer.

Siden det er mulig å være oppmerksom på en del viktige elevkarakteristika i forhold til sannsynlighet for gjennomføring, trekker rapporten fram viktigheten av å etablere og forsterke allerede eksisterende overgangs- og samhandlingsrutiner mellom ungdomsskolene og mottakerskolene som tilbyr videregående opplæring. Med bedre kunnskap om de nye elevene vil de videregående skolene kunne få på plass nødvendige nettverk rundt elevene, etablere nødvendig faglig og pedagogisk beredskap hos de ansatte, gi elevene anledning til å oppleve mestring, samt en mulighet til å kunne jobbe med elevenes holdninger til arbeid i bl.a. skole og bedrift.

Skoleeiers tilstedeværelse (i denne SINTEF-rapporten forstått som det administrative nivået) og solide forankring blir trukket frem som en viktig suksessfaktor for å kunne jobbe målrettet og seriøst med frafallsproblematikken. Gjennom skoleeiers forankring blir skolenes arbeid støttet og legitimert, og skoleeier kan gå inn som en koordinerende kraft i å initiere kompensatoriske utviklingstiltak ut fra skolenes forutsetninger og eksisterende organisasjonskapasitet. Det blir også sett på som en klar styrke å ha politikerne tett påkoblet arbeidet med frafallsproblematikken i videregående opplæring, og at politikere, administrasjon og skolene selv sammen kan være med og iverksette langvarige og forpliktende planer som sikrer et systematisk og individrettet arbeid for å sikre at elevene fullfører påbegynt videregående opplæring.

Helt til slutt i SINTEF-rapporten blir kontaktlæreren trukket frem som den viktigste ressurspersonen i arbeidet med å motvirke frafall, men grunnet kontaktlærerens begrensede kapasitet må hele skolen, administrativt nivå og politisk nivå spille sammen som et lag.



## **2.7 Innledende forklaringer av sentrale begreper og modeller**

I denne rapporten bruker vi flere begreper som mange har et forhold til, og dette gjelder både for aktører som jobber i og utenfor skolen. Basert på innsikt og erfaringer fra skolefeltet generelt og dette FOU-prosjektet spesielt, oppfatter vi det slik at begreper oppleves og tolkes ulikt ut fra den posisjon man har i og til skole- og utdanningssystemet. Det er nærliggende å trekke frem skoleeierbegrepet i denne sammenhengen, og her har vi allerede presisert at vår forståelse understreker at det er politikerne i kommunestyre og fylkesting som er de formelle skoleeierne.

For å rydde misforståelser ut av veien og for å legge til rette for en presis forståelse av sentrale begreper i denne rapporten, ønsker vi i det følgende å presentere noen kortfattede presiseringer av disse begrepene.

### **Politisk skoleeier**

I delkapittel 1.2 redegjorde vi for at begrepet "Skoleeier" omtales i stadig flere av de statlige styringsdokumentene for utdanningssektoren. Det kan se ut som om myndighetene ønsker å løfte frem skoleeierskap som et helt sentralt premiss for å utvikle skolene og den kommunale og fylkeskommunale utdanningssektoren. Gjennom våre nettverksamlinger, casestudier, dokumentgjennomlesninger og den mediepolitiske debatten om norsk skole, opplever vi at begrepet "Skoleeier" i veldig stor grad blir assosiert med overordnet ledelse eller stab/støttetjenester på administrativt nivå. Når vi i denne rapporten refererer til "Politisk skoleeier", mener vi våre folkevalgte politikere i kommune og fylkeskommune. Begrepet er på langt nær innarbeidet i norsk skoleterminologi, og pr 5. november 2009 var det kun mulig å få ett treff på Google om man søker på "Politisk skoleeier" som en frase<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Frasesøk på Google, eller andre søkemotorer, må utføres med anførselstegn eller ved bruk av parenteser, eksempelvis slik "Politisk skoleeier" eller slik (politisk skoleeier).

## **Administrativt ledelsesnivå**

Rådmannen er øverste administrativt ansvarlige for skolesektoren, og ofte organiserer kommunen og fylkeskommunene skoleadministrasjonen med en kommunaldirektør/skolesjef med tilleggende støttetjenester. Denne organiseringen finner vi i både tonivåkommuner og trenivåkommuner, men forskjellen består i at tonivåkommuner har delegert flere arbeidsoppgaver ut til den enkelte rektor, og at rektorene er direkte underlagt rådmannsnivået. Ved å bruke begrepet "Administrativt ledelsesnivå" ønsker vi å tydeliggjøre at skole og utdanning må settes på den administrative dagsorden for toppledelsen i kommunen, og at rådmannen må være tett påkoblet i det utviklingsarbeidet som gjøres innenfor skolesektoren generelt og enkeltskoler spesielt. Dette må nødvendigvis skje i samhandling med den delen av kommuneadministrasjonen som har skolefaglig kompetanse, jf. opplæringslovens § 9-1.

## **Skolenivå**

Med begrepet "Skolenivå" refererer vi til skolen som en samlet organisatorisk enhet. Av den grunn inkluderer begrepet det profesjonsarbeidet som utøves av både skoleledere og lærere. Vi vil understreke at også andre yrkesgrupper i skolen utfører et meget viktig arbeid for elevene, men i vårt FOU-prosjekt syns vi det rimelig at profesjonsansvaret som bl.a. omhandler ansvar for elevenes læringsresultater først og fremst må tillegges skolelederne og lærerne.

## **Læringsutbytte og læringsresultater**

Med begrepene "Læringsutbytte" og "Læringsresultater" forstår vi i denne rapporten en måloppnåelse som går utover de rene faglige resultatene. Begrepene favner alle målene som gjennom lov eller forskrifter er definert som sentrale for elevers læring og utvikling, og som en eksemplifisering kan vi vise til den generelle læreplanen som opererer med sju mennesketyper som helt sentrale for "vårt verdigrunnlag, menneskesyn og fostringsoppgaver"<sup>20</sup>. "Læringsutbytte" som begrep "er relativt nytt i norsk sammenheng, men det er likevel vårt inntrykk at mange tolker begrepet som synonymt med elevenes læringsresultater. Dette er

---

<sup>20</sup> De sju mennesketyperne er: Det meningsøkende mennesket, det skapende mennesket, det arbeidende mennesket, det allmenndannede mennesket, det samarbeidende mennesket, det miljøbevisste mennesket og det integrerte mennesket.

også i tråd med hvordan begrepet omtales og forstås i stortingsmelding 30 – *Kultur for læring* (2003-2004).

For aktører utenfor skolen ser vi "Læringsresultater og "Læringsutbytte" lett kan tolkes innsnevret som elevenes målte resultater i form av standpunktkarakterer, eksamenskarakterer, karakterer på nasjonale prøver og resultater fra internasjonale OECD-sammenligninger. Dette kan bl.a. skyldes mediernes journalistiske fremstilling i sin omtale av kvalitet i skolen, og de kvalitetsdebattene som har fulgt i kjølvannet av presseoppslagene. "Læringsresultater" og "Læringsutbytte" inkluderer i realiteten både den formative underveisevalueringen og den summative sluttevalueringen. Skoleeier kan på sin side kan kun ta tak i de summative vurderingsuttrykkene på aggregert nivå, og denne sammenhengen har vi illustrert i følgende modell:



**Figur 8: Ikke kvantifisert og kvantifisert læringsutbytte**

Den prosentvise fordelingen må ikke ses på som det reelle forholdet mellom hvilke læringsresultater som er mulig å kvantifisere, og hvilke læringsresultater som ikke er det. Modellen har først og fremst til hensikt å eksemplifisere at kvalitet i skolen favner mer enn de rene kvantifiserbare resultatene.

Det er først gjennom styringsdialogen med administrativt ledelsesnivå og det enkelte skolenivå at politikerne kan få større innsikt i hvilke forutsetninger, prosesser og arbeidsmåter som ligger bak det kvantifiserte og ikke kvantifiserte læringsutbyttet.

### **Forventningsbasert ansvarsstyring**

”Forventningsbasert ansvarsstyring” er en begrepsmessig nykonstruksjon der læring og samhandling mellom politisk skoleeier, administrativt ledelsesnivå og skolene selv ses på som helt grunnleggende for et aktivt skoleeierskap og utvikling av skolenes organisatoriske kapasitet. Noen vil kanskje fremheve at begrepet ”Forventningsbasert ansvarsstyring” er pleonastisk i og med at det ligger forventninger knyttet til det å inneha et formelt ansvar. Vi er enige i dette, men vi mener at den utdanningspolitiske diskursen omkring accountability og ansvarliggjøring i altfor stor grad har vært preget av skyttegravskrig og fordeling av skyld. Tilsvarende har den utdanningspolitiske diskursen i altfor liten grad vært opptatt av å mobilisere det store utviklingspotensialet som ligger i en tettere læringssamhandling mellom politisk skoleeier, administrativt ledelsesnivå og skolene selv. Medienes negative fremstilling av enkeltskoler og et utdanningssystem som ikke innfrir forventninger i internasjonale OECD-sammenligninger, må få sin del av skylden for en type ansvarliggjøring som heller bidrar til å mobilisere forsvarskreftene enn å legge til rette for et samhandlingsklima basert på åpenhet, tillit og vilje til endring. Historien har vist oss at uthenging og pisk aldri har vært gode drivkrefter for læring og utvikling, og vi får si som Churchill ” Suksess er ikke endelig, fiasko er ikke fatalt. Det er motet til å fortsette som teller”.

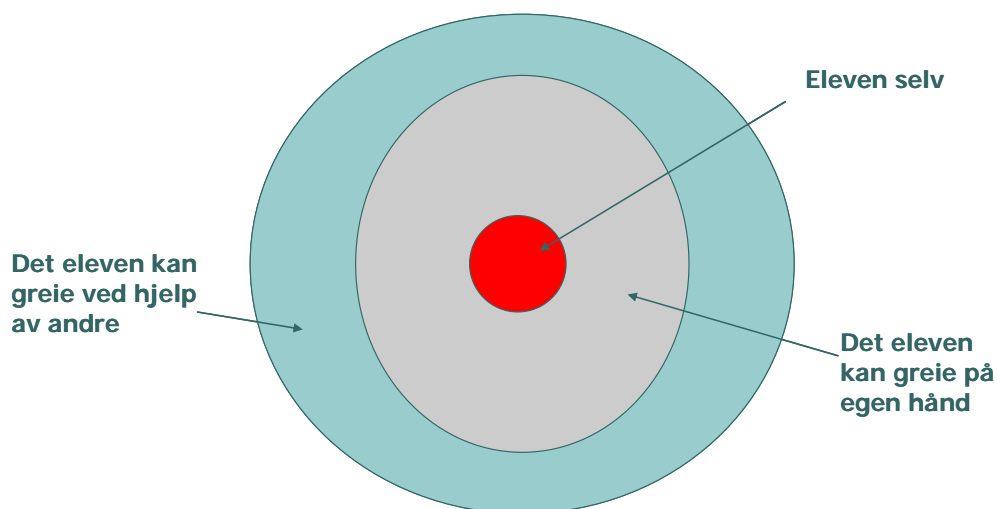
I våre kommuner og fylkeskommuner er det våre folkevalgte politikere som utgjør skolenes øverste styringsmyndighet. Selv om disse politikerne i høy grad må styre innenfor økonomiske rammer og lover og regler som er bestemt på nasjonalt nivå, vil det alltid være handlingsrom for politikere som ønsker å være aktive skoleeiere basert på innsikt og kunnskap. For å kunne være aktive skoleeiere må politikerne ikke bare etterspørre elevresultater på aggregert nivå, men også være genuint

---

”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte”

opptatt hvordan læring og samhandling foregår på kommunalt system- og organisasjonsnivå. Skoleeiere som er opptatt av forutsetningene for læring og utvikling for skoleforvaltningen generelt og enkeltkolene spesielt, gir seg selv et legitimt grunnlag for å kunne styre og utøve et aktivt skoleeierskap innenfor en type styringslogikk som vi kaller "Forventningsbasert ansvarsstyring". Samhandling og læring mellom politisk nivå, administrativt ledelsesnivå og skolenivået er helt fundamentalt for å lykkes med "Forventningsbasert ansvarsstyring", og gjennom samhandlingen skapes gjensidige forventninger og forståelse for hvordan partene – sammen og hver for seg - kan lykkes med å bedre kvaliteten i skolen.

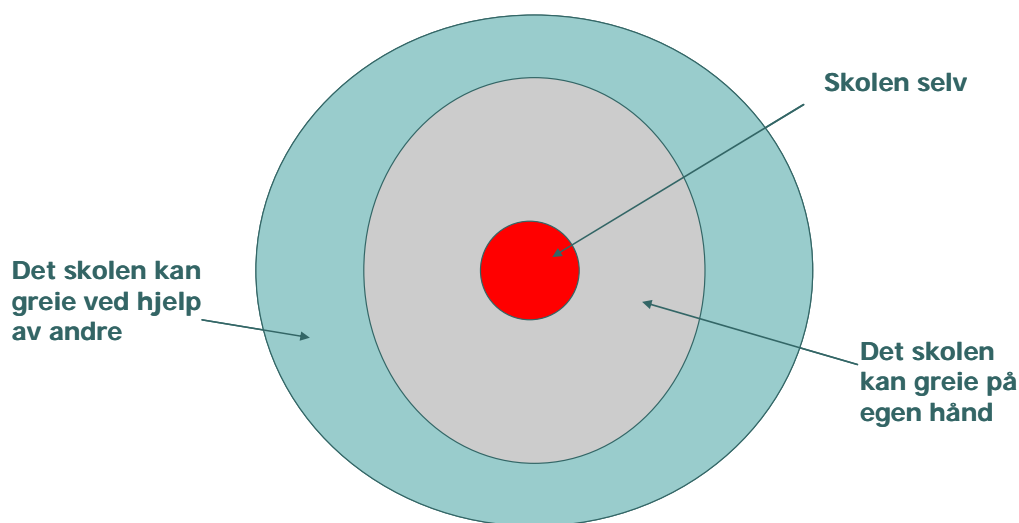
Inspirert av Vygotsky<sup>21</sup> og teorien om den proksimale utviklingssone, vil vi forsøke å forklare og illustrere hvorfor vi trenger aktive skoleeiere som er opptatt av læring og samhandling i skolesektoren. For å forstå læring må vi gå veien om individet, og modellen nedenfor beskriver at det individuelle læringspotensialet øker når et individ samhandler med andre i ulike sosiale samhandlingsarenaer. I dette ligger en grunnleggende tro på at all læring er vevd inn i en kompleks kulturell, sosial og materiell kontekst.



**Figur 9: Individuell læring basert på Vygotsky og teorien om den proksimale utviklingssone**

<sup>21</sup> Lev Semjonovitsj Vygotskij, født 1896, død 1934. Vygotskijs ambisjon om et nytt paradigmeskifte innenfor psykologien åpenbarer seg i hans forsøk på å utvikle en holistisk teori om menneskets sosiokulturelle utvikling som en kontinuerlig, interaktiv og meningsdannende prosess. For Vygotskij er menneskets personlighetsdannelse kontinuerlig bestemt av sosiale og kulturelle kontekster. (Store norske leksikon).

En sentral tanke i modellen ovenfor er at læringens fulle potensial utløses gjennom deltakelse i sosiale praksiser. I et individuelt elevperspektiv kan vi si at elevene trenger lærere som kan bygge stillas rundt den enkelte elev, og gradvis så kan dette stillaset fjernes i takt med elevens læringsutvikling og modenhet. På samme måte kan vi si at skolene trenger skoleeiere og et administrativt ledelsesapparat som kan bygge stillas rundt skolene som organisasjoner i den hensikt å kvalitetssikre at skolene løser sine oppgaver best mulig ut fra sine forutsetninger. I overført betydning kan denne samhandlingen illustreres i følgende bearbejdede modell:



**Figur 10: Skolenes utviklingspotensial gjennom samhandling**

Ved å ha skoleeiere og et administrativt lederskap som utøver et aktivt skoleeierskap basert på innsikt og kunnskap om skolesektoren, kan skolene dyktiggjøres til å bli flinkere til å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til. Gjennom den tette samhandlingen vil skoleeierne kunne gjøre regnskap for omverdenen om at kvalitetsstandarder tilfredsstilles, opprettholdes og utvikles.

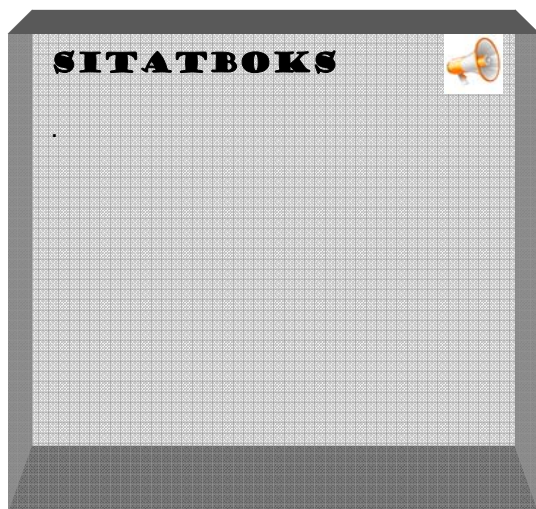
I et mer utvidet styringsperspektiv handler det om å legge til rette for, og bygge en bærekraftig organisasjonskapasitet for det utøvende skoleeierskapet og den enkelte skole gjennom delte verdier og mål, kollektivt samarbeid på alle nivå,

partnerskap, handlingsorientering og kontinuerlig utvikling og forbedring, kollektiv refleksjon og fokus på oppnådde resultater.

### Fakta- og sitatbokser

I den videre rapportfremstillingen vil vi operere med sitat- og faktabokser, og spesielt vil vi benytte denne fremstillingsformen i tilknytning til drøfting av vår FOU-empiri. Sitatboksene vil inneholde direkte sitater som vi har hentet fra den casestudien og nettverkssamlingene. Faktaboksene vil inneholde både empiri fra dette FOU-prosjektet og data fra andre kilder som er relevant for den tematikken som løftes frem og drøftes i denne rapporten.

Sitat- og faktaboksene vil bli fremstilt i fargene blå og grå, og nedenfor viser vi et par utfylte eksempler:



### 3 Metode

I sitt prosjektmandat har KS valgt å understreke følgende hovedmålsetting for dette FOU-prosjektet: ” *Prosjektet skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner, politisk, administrativt og faglig, bevisstgjøres og dyktiggjøres i sin utøvelse av rollen som skoleeier.*” Prosjektmandatet er krevende, og det fordrer en tilnærming av både praktisk og teoretisk karakter. Av den grunn har PwC valgt å kombinere kvantitative og kvalitative metoder underveis i prosjektførsløpet.

Innhenting av resultatdata har skjedd ved en kombinasjon av følgende kilder:

- Dokumentstudier
- Nasjonal survey
- Case-studier i fire utvalgte kommuner og fylkeskommuner
- Tre kommunenettverk med i alt 19 deltakere

#### 3.1 Dokumentstudier

Det foreligger mye god dokumentasjon som er relevant i forhold til temaet skoleeierskap. KS selv har de siste åtte årene hatt fokus på dette og tilgrensende temaer, og organisasjonen har utviklet mye kunnskap gjennom FOU-ordningen. Tilsvarende har Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet utviklet mye kunnskap på feltet gjennom egenproduksjon, offentlige utredninger og bestilte forskningsrapporter. Relevante skoledata er publisert av SSB og Utdanningsdirektoratet. I tillegg foreligger det norsk og internasjonal forskning på feltet som er relevant for dette prosjektet.

PwC har selv identifisert relevant forskning og litteratur som har implikasjoner for skoleeierskapet, men har samtidig fått supplerende forskningsstøtte fra det faglige ressursteamet. Kunnskap fra forskningsreview og dokumentstudier har blitt brukt i prosjektet ved operasjonalisering av problemstillinger, utforming av spørreundersøkelsen, utforming av innholdet i casestudien, og planleggingen av nettverkssamlingene.

---

”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte”



## 3.2 Nasjonal survey

Formålet med den nasjonale surveyen var flerdelt, og disse underliggende formålene kan oppsummeres i punktene nedenfor:

- Skaffe prosjektet et datagrunnlag for analyse
- Identifisere kommuner som var aktuelle til casestudier
- "Rekruttere" kommuner til deltakelse i prosjektets nettverksarbeid

Surveyen innfridde målforventningene som punktvis er opplistet ovenfor, selv om vi i et kritisk retroperspektiv ser at surveyen ble for omfattende. Vi skal kommentere dette forholdet mer inngående litt senere i dette kapitlet.

### 3.2.1 Respondentkategorier

For å sikre et bredest mulig datagrunnlag, og etter rådføring med KS, besluttet PwC at følgende respondentkategorier var sentrale i den nasjonale surveyen:

- **Kommunale og fylkeskommunale politikere**
  - Ordfører
  - Komité- eller utvalgsledere
- **Kommunal og fylkeskommunal administrasjon**
  - Rådmenn
  - Kommunalsjefer (kommunaldirektører, utdanningssjefer, skolesjefer, rådgivere med skolefaglig kompetanse og tilsvarende)
- **Skoleledere**
  - Rektorer
- **Lærere**
  - Tillitsvalgte
- **Foresatte**
  - FAU-medlemmer/KFU-medlemmer
  - Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)
- **Elever**
  - Elevrådsledere

- Elevorganisasjonen nasjonalt

De mest sentrale målgruppene i surveyen var kommunale og fylkeskommunale politikere (ordførere, utvalgsleder), kommunal og fylkeskommunal administrasjon (rådmenn, kommunalsjefer), rektorer og lærere, men foresatte og elever ble også tatt med som målgrupper for å komplettere tilbakemeldingene fra de tre første respondentkategoriene. Ved planlegging, tilpasning og utsendelse av surveyen, var vi klar over at vi løp en relativt stor risiko for å få lav svarprosent fra representanter fra foresatte og elever. Risiko for lav svarprosent var ikke minst begrunnet i måten undersøkelsen ble sendt ut på.

### 3.2.2 Surveyens distribusjonsform

Undersøkelsen ble sendt ut til alle landets ordførere og rådmenn 5. desember 2008 gjennom en invitasjonsmail som inkluderte én unik og én åpen lenke til den digitale undersøkelsen. Den unike lenken skulle rådmennene og ordførerne bruke til å besvare sine digitale spørreskjemaer, og den åpne lenken skulle videresendes til kommunalsjefer og rektorer for videre oppfølging og besvarelse.

For å få lærere, foresatte og elever til å besvare den digitale undersøkelsen, kontaktet vi Utdanningsforbundet, FUG og Elevorganisasjonen sentralt. Alle de nevnte aktørene sa seg villig til å bistå i informasjonsinnhenting.

Utdanningsforbundet la på sine hjemmesider ut en oppfordring til sine medlemmer om å svare, og FUG/Elevorganisasjonen orienterte om undersøkelsen i sine nettverk. Hvor mange som faktisk fikk invitasjon til å delta i undersøkelsen gjennom Utdanningsforbundet, FUG og Elevorganisasjonen har ikke vi oversikt over, men den lave svarprosenten tatt i betraktning tilsier at distribusjonen ikke nådde lærere, foresatte og elever like godt som den nasjonale invitasjonsmailen som ble sendt til alle landets rådmenn og ordførere.

Rådmennenes videresending av lenken til kommunalsjefer ser ut til å ha fungert godt, og har gitt en relativ høy svarprosent for denne respondentkategorien.

### 3.2.3 Spørreskjemaets utforming

PwC har i nært samarbeid med det akademiske ressurstemaet og KS utformet et omfattende spørreskjema for de aktuelle respondentkategoriene som er nevnt ovenfor. Spørsmålene ble tilpasset hver respondentkategori, og antall spørsmål for disse respondentkategoriene varierte i antall.

Spørreskjemaets utforming ble utformet etter en tematisk kronologi, og nedenfor har vi fremstilt en tabell som viser temaområdene og antall spørsmål i undersøkelsen:

Tematikk	Antall spørsmål*
Kommunetilhørighet	2
Respondentkategori	1
Politisk og administrativ organisering	10
Ansvar for og bidrag til økte læringsresultater	6
Resultatmåling, resultatoppfølging og kvalitetsvurdering	34
Styringsparametere og rapporteringsformer	6
Arbeidsgiverpolitikk, HR og støttefunksjoner	22
Interesse for å delta om nettverkskommune	1
Avsluttende kommentar	1
Sum	83

\*Spørsmålsmatriser regnes i denne sammenhengen som ett spørsmål.

Av de 83 spørsmålene var det 9 åpne tekstspørsmål, og som hovedregel fikk respondentene anledning til å utdype sine vurderinger etter hvert temaområde i spørreundersøkelsen.

Sett i et kritisk evalueringsperspektiv er det all grunn til å fremheve at omfanget av undersøkelsen var for stor. Grunnet vår interesse og forståelse av fagfeltet falt vi for fristelsen til å utarbeide en undersøkelse som både var for omfattende tematisk og som inneholdt for mange spørsmål innenfor hver tematiske kategori.

Tilbakemeldingene fra flere respondenter tydet også på at surveyen var for

omfattende, og dette indikerer at det hefter en viss usikkerhet knyttet til surveyens reliabilitet (pålitelighet). Det kan være at "trøttheten" har tatt overhånd hos noen av respondentene, og at dette har hatt innflytelse på hvor seriøst respondentene har gått inn i hver problemstilling. Estimert gjennomføringstid for hele undersøkelsen var ca 30 minutter.

### 3.2.4 Svarfrekvens og representativitet

Nedenfor oppgir vi tilgjengelig populasjon blant de ulike målgruppene som har fått tilsendt vår survey, og deretter regner vi ut svarprosent i henhold til antall svar fra denne målpopulasjonen.

Målgrupper	Populasjon	Svar pr 010509	Svarprosent
Ordførere kommune	430	69	16
Ordførere fylkeskommune	19	3	15
Utvalgsledere kommune	430	4	1
Utvalgsledere fylkeskommune	19	2	10
Rådmenn kommune	430	94	21
Rådmenn fylkeskommune	19	2	10
Kommunalsjefer kommune	430	139	32
Kommunalsjefer fylkeskommune	19	10	52
Rektorer kommune	3059 <sup>22</sup>	206	6
Rektorer fylkeskommune	438 <sup>23</sup>	53	12
Tillitsvalgte for lærere i kommune og fylke	-	68	-

Antall svar fra elev- og foreldrerepresentanter er såpass beskjedne at vi har valgt å se bort fra disse svarene i denne undersøkelsen. Svarprosenten fra de andre respondentgruppene varierer også svært mye, og av den grunn har vi valgt å utelukke flest mulig data som ikke er representative og som ikke strengt tatt er nødvendig for å besvare problemstillingene i dette FOU-prosjektet.

<sup>22</sup> SSB: <http://www.ssb.no/utgrs/tab-2009-04-29-01.html> Flere steder i landet praktiseres ordningen med felles ledelse mellom skoler. Av den grunn er antall rektorer lavere enn antall grunnskoler som er oppgitt i tabellen ovenfor.

<sup>23</sup> SSB: [http://statbank.ssb.no/statistikbanken/Default\\_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=06414](http://statbank.ssb.no/statistikbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=06414) Antallet inkluderer også underavdelinger, men ekskluderer ca 100 private skoler som er oppgitt i statistikken fra SSB. Videre kjenner vi til at ordningen med felles ledelse også er gjennomført på flere videregående skoler. Det reelle måltallet er derfor lavere enn tallet som er oppgitt i tabellen.

### **3.3 Casestudie i fire kommuner**

Til casestudien valgte vi ut fire enkeltkommuner som ikke deltok i nettverksarbeidet.

#### **3.3.1 Valg av casekommuner**

Utvalgskriteriene for valg av casekommuner ble gjort med utgangspunkt i kommuner som KS/PwC mente var utviklingsorienterte og interessante kommuner/fylkeskommuner basert på politiske og administrative organisasjonsformer, elevenes læringsresultater og langsiktig kvalitetsarbeid. Videre ble det lagt vekt på geografisk fordeling.

Med utgangspunkt i disse kriteriene ble følgende kommuner valgt ut til å være casekommuner:

- Haugesund kommune
- Oppland fylkeskommune
- Gran kommune
- Oslo kommune

Andre kommuner var også med i diskusjonen om hvem som skulle representere dette FOU-prosjektets caseutvalg, men ut fra en skjønnsmessig helhetsvurdering ble altså ovenfornevnte kommuner valgt.

#### **3.3.2 Målgrupper i casekommunene**

I casestudien har vi oppsøkt og intervjuet ordførere, utvalgsledere, rådmenn, kommunalsjefer, rektorer, lærere og representanter fra foresatte, for å beskrive hva de utvalgte kommunene vektlegger i sitt skoleeierskap, hva de har oppnådd og hva de oppfatter som sentrale utfordringer og forutsetninger i utøvelsen av skoleeierrollen.

Intervjuene i de fire casekommunene ble gjennomført i løpet av vårhalvåret 2009, og den konkrete tidsplanen var som følger:

- Haugesund kommune: 4. mars
- Oppland fylkeskommune: 25. mars
- Gran kommune: 14. april
- Oslo kommune: 22. april, 18. mai og 20. mai

Prosjektet har møtt noen praktiske hindringer i forbindelse med avtaleinngåelse med representanter for casekommunene, og det medførte at casestudien ble forsinket i forhold til det definerte tidsmålet i opprinnelig prosjektplan. Denne forsinkelsen har ikke hatt konsekvenser for selve sluttrapporten, men det ble ikke mulig å dele foreløpige caseresultater i de første nettverkssamlingene som ble avviklet i mars 2009.

### **3.3.3 Innholdet i casestudien**

I forbindelse med gjennomføringen av casestudien, utarbeidet PwC en omfattende intervjuguide. I stor grad klarte vi å utfordre respondentene på de fleste spørsmålene i intervjuguiden, men enkelte ganger opplevde vi at vi av tidshensyn ikke kunne gå så i dybden som vi ønsket. Kombinasjonen av ivrige intervjuere med interesse for saksfeltet, og engasjerte respondenter kan være tidskrevende.

Tematikken som ble berørt i casestudien fremgår av opplistingen nedenfor:

- Politisk og administrativ organisering
- Grunnleggende om skoleeierrollen
- Kvalitet som faglig og politisk virksomhet
- Verktøy og system i arbeidet med kvalitetsvurdering
- Samhandling om kvalitetsvurdering mellom skolenivå og kommunenivå, og mellom politikerne og administrasjonen
- Oppfølging av arbeidet med kvalitetsvurdering

### **3.4 Tre kommunenettverk**

Formålet med kommunenettverkene var å tilrettelegge for en arena for dokumentasjon, læring, erfaringsutveksling og medskaping mellom kommuner og fylkeskommuner som på ulike måter har lyktes, eller igangsatt et interessant arbeid for å utvikle skoleeierskapet.

#### **3.4.1 Valg av nettverkskommuner**

Følgende kriterier ble benyttet som grunnlag for drøfting ved valg av kommuner som skulle inviteres til å delta i prosjektnettverkene:

- Uttrykt ønske om å delta ved å svare "ja" på gitt spørsmål i spørreundersøkelsen, helst forankret både hos rådmannen, ordføreren og i skolene
- Interesse målt ved antall svar på spørreundersøkelsen og tidlig besvarelse
- Vektlegging av kvalitetssystem vurdert ut fra svar på utvalgte spørsmål i spørreundersøkelsen
- Vektlegging av samhandling vurdert ut fra svar på utvalgte spørsmål i spørreundersøkelsen
- Vektlegging av dialog mellom skoleeier, skoleledelse, lærere, foreldre og elever, vurdert ut fra svar på utvalgte spørsmål i spørreundersøkelsen
- Elevenes læringsresultater: Gode resultater på Nasjonale prøver i 2007
- Elevenes læringsresultater: Grunnskolepoeng
- Skolelederutdanning: a) krav om b) tilrettelegging og tilbud om
- Om kommunen/fylkeskommunen har fellessatsinger på utviklingsarbeid eller kvalitetsfremmende tiltak
- Om kommunen/fylkeskommunen har aktiv samhandling med kompetansemiljø
- Om kommunen/fylkeskommunen har fått eller vært nominert til skoleeierprisen

I utgangspunktet ble ikke kriteriene vektet i forhold til hverandre med unntak av første kriterium. Alle som har deltatt som nettverkskommuner har eksplisitt gitt uttrykk for en slik interesse i surveyen. Den endelige avgjørelsen av hvilke

kommuner som skulle inviteres til å delta, ble også bestemt ut fra en geografisk fordeling der alle landsdeler skulle være representert.

### 3.4.2 Nettverkskommunene

Etter at de potensielle nettverkskommunene hadde takket ja (eller nei) til deltakelse, utarbeidet KS og PwC følgende kommunenettverk:

1. Midt- og Nord-Norge: Haram, Saltdal, Steinkjer, og Vågan
2. Sør-Norge: Bamble, Fjell, Førde, Lillesand, Nesodden, Time, Stokke og Skien
3. Storkommuner: Tre fylkeskommuner og fire av de ti største kommunene i landet: Akershus fylkeskommune, Bergen, Bærum, Drammen, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Stavanger og Vest-Agder fylkeskommune

Av de 24 kommunene og fylkeskommunene som opprinnelig ble invitert til å delta, var det fem kommuner som av ulike årsaker måtte takke nei til deltakelse.

Underveis i prosjektet har også to kommuner trukket seg etter første nettverkssamling. Den uttalte årsaken til avmeldingen baserer seg gjennomgående på kapasitetsproblemer i egen organisasjon.

Et sentralt mål med hele FOU-prosjektet og nettverkssamlingene er å legge til rette for dokumentasjon av kunnskap og erfaringer for å utvikle deltakende og ikke-deltakende kommuner og fylkeskommuner. Nettverkene har videre hatt som formål å vektlegge et innhold og en arbeidsform som samlet sett gjør dem interessante for politikere som skoleeiere, administrativ ledelse som utøver skoleeierfunksjonen og for rektorer og tillitsvalgte som representanter fra skolenivået.

Det ble avholdt to nettverkssamlinger for alle de regionvise nettverkene i 2009. De tre første nettverkssamlingene ble avviklet i mars, og de tre siste nettverkssamlingene ble avviklet i september. Mellom nettverkssamlingene fikk deltakende nettverkskommuner i oppgave i kartlegge egen kommune sett i et



skoleperspektiv, og innenfor rammene av en tradisjonell SWOT-analyse<sup>24</sup> Kartleggingsresultatene ble brukt som grunnlag for refleksjon og informasjonsdeling på nettverkssamlingene i september, og videre vil kartleggingene trekkes inn som en del av datagrunnlaget for denne rapporten.

For å jobbe eksemplarisk i forhold til å få en god balanse mellom deltakernes individuelle eller grupperelaterte egenaktivitet og faglige innspill fra oss som programledere, ble arbeidsformen på nettverkssamlingene preget av følgende tilnærming:

- Presentasjoner fra deltakerkommunene og forventningsavklaringer
- Deltakerkommuner som analyserte og evaluerte sitt eget arbeid for å identifisere egne styrker og svakheter, omsette dette til å realisere mulighetene for å videreutvikle egen skoleeierfunksjon og definere sitt eget ambisjonsnivå fremover
- Deltakerkommuner som delte resultatene fra egnevalueringen med hverandre
- Deltakerkommunene som evaluerte hverandre
- Faglige foredrag fra PwC og akademisk ressursteam med vektlegging av relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid
- Oppgaveløsning, gruppedrøftinger og plenumsdrøftinger
- Formidling av foreløpige resultater i prosjektet

Datainnhenting under nettverkssamlingene var en spesiell utfordring, fordi mange interessante drøftinger og konklusjoner kom frem under felles drøftinger i gruppe og i plenum. Denne utfordringen ble løst gjennom at representanter fra KS og PwC delte på "stenografrollen", og ved at nettverkskommunene selv fikk ansvar for å svare digitalt og analogt på de definerte utfordringene som ble formidlet av PwC.

---

<sup>24</sup> SWOT handler om å identifisere styrker, svakheter, muligheter og trusler for virksomheten i den hensikt å styrke organisasjonens strategiske beredskap. SWOT står for **S**trengths (styrker), **W**eaknesses (svakheter), **O**pportunities (muligheter), **T**hreats (trussler)

### **3.5 Validitets- og reliabilitetsbetraktninger**

I dette FOU-prosjektet har vi kombinert kvantitative og kvalitative metoder til resultatinnhenting, og i vår begrunnelse av denne tilnærmingen velger å støtte oss på Grønmo 1996 som sier at: *"(...) kvalitative og kvantitative tilnærminger, prinsipielt sett, ikke står i et konkurrerende, men et komplementært forhold til hverandre. Sjelden kan den ene av de to tilnærmingene erstatte den andre. Svært ofte kan de gjensidig supplere hverandre"*.

Uavhengig av metode for innsamling av data til dette FOU-prosjektet, hviler det alltid to underliggende forskningskrav til undersøkelser. Det første kravet berører gyldighet, dvs. at vi måler det vi ønsker å måle, og det andre kravet berører undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet), dvs. om vi kan stole på den informasjonen som vi har samlet inn. Vi skal komme drøfte disse forskningskravene senere i dette delkapitlet, men først ønsker vi å gi mer utfyllende informasjon om den kvantitative og kvalitative resultatinnhenting.

#### **Casestudien**

Resultatinnhentningen fra casestudiene i våre fire utvalgte kommuner (se ovenfor), ble gjort utelukkende ved hjelp av intervjuer, og intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt som gruppeintervjuer med støtte i en ferdig utarbeidet intervjuguide. Alle utsagn ble notert i en tekstbehandler samtidig med at respondentene svarte på de aktuelle spørsmålene. I resultatdrøftingen senere i denne rapporten blir utsagn fra respondenter i casestudien gjengitt ordrett, og disse sitatene blir ofte brukt for å understreke et underliggende forskningsfunn.

#### **Nettverkssamlinger**

Både under og mellom samlingene fikk deltakende kommuner og fylkeskommuner ulike oppgaver til problematisering. Hensikten med disse oppgavene var todelt. For det første skulle oppgavene bidra til at deltakende kommuner og fylkeskommuner fikk anledning til å reflektere og bli utfordret på sentrale sider ved skoleeierskapet. For det andre skulle noen av disse oppgavene være et viktig empirigrunnlag for analyse og drøfting i sluttrapporten, jf. omtalen av SWOT

---

"Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"

ovenfor. Presentasjonen av resultatdata fra nettverkssamlinger i denne rapporten er et ekstrakt av PwCs egne analyser og vurderinger.

### **Dokumentundersøkelse**

Som en svært viktig bakgrunnsreferanse for vår prosjektplanlegging, gjennomføring og vurdering av våre forskningsfunn, har vi identifisert og lest<sup>25</sup> gjennom svært mange utredninger, fagbøker, stortingsmeldinger, forskningsrapporter med mer som indirekte eller direkte har implikasjoner for skoleeierskapet og elevenes læringsresultater. I den forbindelse kan vi eksempelvis vise til delkapitlene 2.4 og 2.5 som bl.a. problematiserer hva forskningen sier om faktorer som er viktige for elevenes læringsresultater og gjennomføringsgrad i videregående opplæring. Vi vil også bruke dokumentkunnskapen, i kombinasjon med vår egen fagforståelse, til å drøfte og problematisere våre viktigste forskningsfunn.

### **Digital spørreundersøkelse**

I forhold til den kvantitative delen av undersøkelsen har ikke prosjektets overordnede rammer gjort det mulig å foreta statistiske validitets- og reliabilitetsanalyser utover presentasjon av rene deskriptive statistiske resultatdata. Generaliserbarheten av disse dataene må ses i sammenheng med svarprosent, undersøkelsens distribusjonsform og undersøkelsens omfang og spørsmål for øvrig. De deskriptive resultatdataene gir viktige tilbakemeldinger på hva respondentene mener innenfor de ulike spørsmålskategoriene, og så må vi erkjenne at vi aller helst skulle hatt en svarprosent tilsvarende den vi oppnådde for "Kommunalsjefer" for alle respondentkategorier.

### **Mer om gyldighet og pålitelighet**

Et FOU-prosjekt som skal være utfordrende, aktuelt og deltakeraktivt gjennom bl.a. nettverkssamlinger med mange deltakere hver gang, stiller store krav til å kunne hente inn resultatdata på en systematisk måte. Forberedelser og planlagte aktiviteter må gjerne "kastes om" på kort varsel grunnet nye behov/oppståtte

---

<sup>25</sup> Vi har både hurtiglest og dybdelest mange dokumenter som har vært relevante for dette FOU-prosjektet.

situasjoner, og alle oppgaver og aktiviteter forløper ikke alltid slik man hadde planlagt i utgangspunktet. Det er også en stor utfordring å velge en veloverveid forskningsbasert tilnærming i alt man gjør når velmente innspill og nye forutsetninger griper inn i prosjektforløpet.

Ved å kombinere resultatinnhenting fra digital spørreundersøkelse, casestudier, nettverkssamlinger og dokumentstudier, har vi hatt den nødvendige fleksibilitet i prosjektet, og resultatinnhenting har understøttet behovet for å tilrettelegge for kunnskapsutviklende og deltakeraktive nettverkssamlinger. Under nettverkssamlingene har foreløpige resultater/oppsummeringer fra prosjektet blitt presentert som både informasjon og til videre drøfting.

På mange måter kan vi si at vi fortløpende har validert våre funn gjennom "face validity", respondentevaluering under nettverkssamlingene. Denne valideringen går ut på at mottakerne aksepterer beskrivelsene gjennom at det virker fornuftig, og at resultatene presenteres av personer som presumptivt kjenner det aktuelle fenomenet fra innsiden (Kvale 2002). I tillegg har vi validert våre funn mot andre utredninger og forskningsrapporter, og kort sagt kan vi si at våre funn blir styrket når andre undersøkelser i større eller mindre grad viser sammenfallende resultater.

### **3.6 Bruk av kvantitative og kvalitative resultatdata i rapporten**

Kvantitative data fra surveyen vil bli presentert i sektordiagrammer som viser prosentvis fordeling på de ulike svaralternativene. Disse resultatene vil bli fortløpende kommentert og drøftet underveis, og hovedtyngden av våre kvantitative resultatdata vil bli presentert i forkant av våre kvalitative data som er innhentet gjennom casestudien og fra gjennomføringen av våre nettverkssamlinger.

Ved resultatfremstillingen av kvalitative data, har vi bestrebet oss på å få frem våre hovedfunn gjennom sammenhengende tekster som inneholder analyser og

drøftinger knyttet til de problemstillinger som dette FOU-prosjektet reiser. For å skape en forbindelse mellom våre overordnede analyser og vurderinger på den ene siden, og våre detaljerte kvalitative data på den andre siden, har vi valgt å fremstille sentrale resultatdata i sitat- og faktabokser. I tillegg har vi utarbeidet ulike modeller som illustrerer viktige oppsummeringer og forklaringer av forskningsfunn. Resultatfremstillingen vil dermed kunne ivareta både et helhetlig og et detaljert perspektiv samtidig.

## 4 Aktivt skoleeierskap for bedring av elevenes læring

Et overordnet mål med dette FOU-prosjektet *Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte* er å bevisstgjøre og dyktiggjøre politisk, administrativt og faglig nivå i sin utøvelse av rollen som skoleeier. Dette overordnede prosjektmandatet legger viktige føringer for hvordan vi fremlegger og forklarer resultatdata, og det betyr at den videre fremstillingen vil forsøke å balansere kravet til faglighet opp mot praktisk anvendbarhet. I dette ligger det et behov for modeller og visuelle fremstillinger som kan presentere sentrale funn, og som kan anvendes internt og eksternt av KS og kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i en felles dialog om viktige sider ved skoleeierskapet i etterkant av rapportpubliseringen.

### 4.1 Problemstillingene

Hovedproblemstillingene i dette FOU-prosjektet har som innledningen til dette kapitlet presiserer, en klar vektlegging av elevenes læringsutbytte. Siden dette FOU-prosjektet har et kvalitativt metodologisk design, kan ikke våre drøftinger og konklusjoner være forankret i en kausaltankegang der vi eksplisitt kan knytte årsak/virkning forbindelseslinjer mellom skoleeieres rolleutøvelse og elevenes læringsutbytte. Det betyr at vi primært kan trekke konklusjoner basert på empiriske funn, andre tilgjengelige forskningsresultater og det generelle kunnskapsrommet om elevenes læring og skoleeiertematikken for øvrig.

Med denne distinksjonen som et viktig innramming, er det grunn til å gjenta prosjektets hovedproblemstillinger.

- Hva gjør kommuner og fylkeskommuner, både på politisk og administrativt nivå, for å bedre grunnskolen og videregående opplæring? Hva kjennetegner kommuner og fylkeskommuner hvor elevene har gode læringsresultater og lavt frafall?
- Mye forskning har vist at dyktige og engasjerte lærere og instruktører og elevenes sosioøkonomiske bakgrunn betyr mye for elevenes og lærlingenes læringsresultat. Hvilke andre faktorer spiller inn?

- Hvordan utøves det politiske ansvaret for grunnskolen og videregående opplæring? Har ulik politisk og administrativ organisering innvirkning på elevenes læringsresultater? Hvordan?
- Hvordan er støttefunksjoner i forhold til skole i dag? Hva kan behovene være i fremtida? Hvilke faktorer, på skole- og kommunenivå, bidrar til ansvarliggjøring og profesjonsutvikling av lærerne?

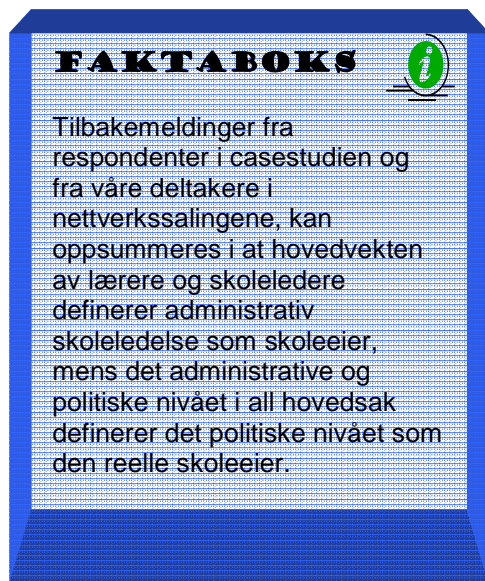
Problemstillingene griper til dels inn i hverandre, og særlig gjelder dette den første problemstillingen som på mange måter kan sies å være en overordnet problemstilling som fanger inn viktige aspekter i de andre problemstillingene. Av den grunn vil den videre fremstillingen basere seg på en samlet resultatpresentasjon og drøfting som berører problemstillingene ovenfor, og så vil vi helt til slutt i dette kapitlet besvare problemstillingene så poengtert som mulig.

## **4.2 Behov for en mer synlig skoleeier**

I kapittel 1.2 omtalte vi bruken av skoleeierbegrepet i statlige styringsdokumenter, og vi konkluderte med at begrepet "skoleeier" i stadig større grad anvendes i disse dokumentene. Samtidig har vi gjort rede for forvaltningsmessige utviklingstrekk for skolesektoren i Norge, og vi har problematisert noen sentrale forhold som karakteriserer en skoleforvaltning som gjennom flere tiår har gjennomgått en sentralisert desentralisering.

En av utfordringene i et utdanningssystem der det nasjonale styringsnivået bestemmer nasjonal læreplan, lover og andre sentrale styringsdokumenter for innholdet og styringen av skolene, og der kommunene og fylkeskommunene er legalt definert som det utøvende skoleeiernivået, er hvem skoleaktørene oppfatter som den reelle skoleeier. Dette gjelder ikke bare for lærere og skoleledere som har sitt arbeid i skolene, men også det administrative og politiske nivået i kommunene og fylkeskommunene.

Gjennom vår datainnhenting ser vi at mange av skoleaktørene i kommuner og



fylkeskommuner kommer i tvil når de blir utfordret på hvem som er skoleeier. I størst utstrekning gjelder dette lærere og skoleledere, men også administrative ledere og politiske folkevalgte kan fremstå som noe usikre i sine vurderinger.

På mange måter er den ulike vurderingen av hvem som er skoleeier et urovekkende funn, og i et kommunikasjons- og samarbeidsperspektiv er det ikke vanskelig å forestille seg at skoleutvikling blir særskilt

utfordrende når aktørene ikke fullt ut har forstått og anerkjent hverandres styringsrelaterte legitimitet og rolleansvar.

En av forklaringene til aktørenes ulike forståelsesmodeller ligger i graden av aktivitet og oppfølging fra politisk side. Legalt og formelt sett er politikerne i kommuner og fylkeskommuner de reelle skoleeierne, og administrativ ledelse utøver et særskilt ansvar for de daglige skoleforvaltningsoppgavene på fullmakt fra politikerne. Det er politikerne som har øverste makt og myndighet, og som fastsetter viktige rammer for handlingsrommet til administrativ ledelse og den enkelte skole.

Sett i et "bottom-up-perspektiv" fremstår imidlertid den administrative ledelsen i utgangspunktet som den reelle skoleeier for flertallet av de lærerne og skolelederne vi har intervjuet og snakket med i casestudiene og på nettverkssamlingene. Dette kan forklares med at det er det administrative ledernivået som står nærmest, og som i det daglige tar beslutninger som får konsekvenser for skolens hverdag. Imidlertid ser vi også at der vi har aktive politikere innenfor skolesektoren, opplever lærerne og skolelederne i større grad lokalpolitikere som de reelle skoleeierne.

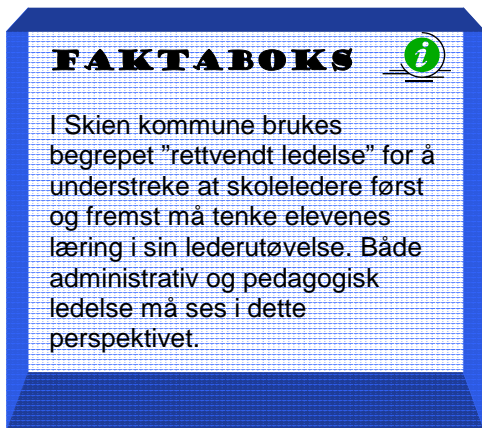


Vi har tidligere i denne rapporten kommentert at skoleeierbegrepet ble drøftet i løpet av nettverkssamlingene i mars, og vi opplevde at skoleeierbegrepet i utgangspunktet var diffust hos flere av deltakerne fra nettverkskommunene. De fleste deltakerne kom i løpet av drøftinger til enighet om at det er kommunestyret/fylkestinget som er skoleeier, men for noen deltakere var det vanskelig å slå seg til ro med dette, bl.a. fordi fylkesmannen bare etterspør rådmann/fylkesrådmann og andre fra administrasjonen når de skal møte skoleeier. Det er grunn til å spørre seg hvorfor det politiske nivået ikke eller i liten grad er representert ved fylkesmennenes tilsynsbesøk; spesielt sett i forhold til at tilsyn gjøres med utgangspunkt i gjeldende lov og avtaleverk for grunnopplæringen.

Basert på våre tilgjengelige resultatdata skal vi være forsiktige med å generalisere enkelte fylkesmenns forvaltningspraksis til å gjelde hele landet, men det er i hvert fall grunn til å spørre seg om ikke tilsynsordningen ville ha tjent på å ha skoleeier representert under tilsynsgjennomgangen. Å bli forelagt en tilsynsrapport for politisk orientering og eventuelt politisk behandling, vil ha bedre muligheter for å skape politisk debatt, meningsutveksling og refleksjon om det politiske nivået er deltaker under fylkesmannens tilsyn. Det kan være mye lærdom som ikke står i tilsynsrapportene.

Slik vi ser det er begrepsbruken og forståelsen av "skoleeier" helt sentralt for å kunne få til en best mulig samhandling mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv. Det investeres enorme summer i elevenes utdanning, og da er det særdeles viktig at aktørene kan kvalitetssikre at opplæringstjenestene har best mulig kvalitet. Selv om det kan være faglig uenighet om hvilke faktorer som skal inkluderes i kvalitetsbegrepet, er det uansett viktig at politisk og administrativt nivå og skolene selv samarbeider om å ha kontroll med forutsetningene (eksempelvis følge lovpålagte krav), kontroll med prosessene og kontroll med resultatene. Kvalitetssikringsarbeidet er like viktig uavhengig av politiske styringsmodeller og administrative organisering, men kvalitetssikringsarbeidet vil naturlig nok ta ulike

former gitt de ulike lokale forutsetninger som kommuner og fylkeskommuner er en del av.



Våre resultatdata gir grunnlag for å hevde at det er behov for en reorientering av hva som ligger i det politiske skoleeieransvaret, og en reorientering fra administrativt ledelsesnivå og skolene selv omkring hvilken styringsinformasjon politikerne trenger for å kunne utøve en aktiv skoleeierrolle.

Skeptikerne til større politikerinvolvering, som for øvrig også var representert i casestudien og på våre nettverkssamlinger, vil nok mene at det politiske nivået ikke har kapasitet eller kompetanse til å kunne utøve en aktiv og langsiktig skoleeierrolle. Til det vil vi si at arbeidet med kvalitetssikring må skje i alle ledd fra departement til den enkelte klasse, og i denne kvalitetssikringsprosessen er politikerne, som våre lokalpolitiske folkevalgte representanter, et svært viktig nivå. Sett i lys av vår forståelse av begrepet organisasjonskapasitet som bl.a. omhandler det å ta i bruk tilgjengelige ressurser på en bedre måte, vil en større politikeraktivisering kunne frigjøre et uutløst potensial og samtidig sette samarbeids- og styringsutfordringene på dagsorden.

#### **4.3 Behov for et endret kunnskapsgrunnlag i styringen av skolene**

I våre casestudier utfordret vi respondentene på å ta stilling til ulike forhold vedrørende det å utøve den politiske skoleeierrollen. Vi stilte bl.a. spørsmålene "Opplever du at politisk skoleeier har det nødvendige faktagrunnlaget for å kunne utøve en aktiv skoleeierrolle?" og "Opplever du at politikerne som skoleeier i din kommune utøver en aktiv skoleeierrolle?". Når det gjelder spørsmålet som berører nødvendig faktagrunnlag, er de fleste tilbøyelige til å hevde at politikerne får mye relevant skoleinformasjon fra det administrative nivået, men samtidig sier mange av respondentene at de er usikre på om flertallet av politikerne har innsikt nok til å forstå hva som burde være de naturlige konsekvensene av denne informasjonen.

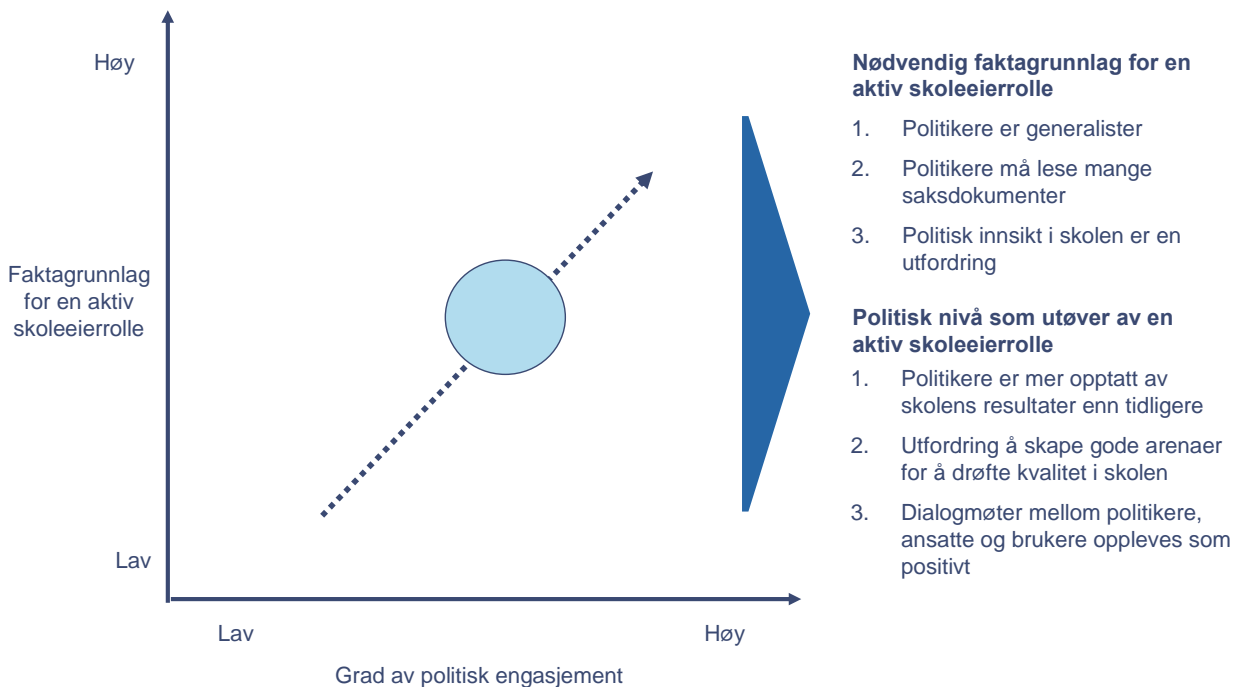
---

"Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"

Engasjerte enkeltpolitikere trekkes frem som positive unntak, og så har vi også unntak andre veien hvor en politiker blir referert på følgende uttalelse: ”hva faen maser du etter L06 etter?”. Flere politikere som vi snakket med understreket behovet for dialog med skoleledere, lærere og foresatte med basis i den aktuelle styringsinformasjonen som det administrative nivået tilrettela for politikerne.

Spørsmål som omhandlet om politikerne utøver en aktiv skoleeierrolle bekrefter langt på vei at politikerne er langt mer opptatt av skolens innhold og resultater enn tidligere. Noen av respondentene fra administrativt nivå trakk frem at offentliggjøring av resultatmålinger har vært en vekkelse for mange politikere. Skoleeierskapet er satt på dagsorden, men det er delte oppfatninger om hvor kunnskapsutviklende skoledrøftingene er. I tillegg mener flere av de respondentene vi snakket med at politikere som er representert på ulike formelle arenaer (komiteer, utvalg osv) hvor skolesaker blir behandlet, sjelden har den nødvendige tyngde til å sette politisk dagsorden.

Basert på tilbakemeldingene fra spørsmålene ovenfor har vi laget en illustrerende modell for dimensjonene ”nødvendig faktagrunnlag” og ”en aktiv politisk skoleeierrolle”. Modellen har til hensikt å vise at det politiske skoleeierskapet går i riktig retning, men at det fortsatt er en jobb å gjøre i forhold til begge dimensjonene.



**Figur 11: Fakta grunnlag vs aktiv skoleeierrolle for politisk skoleeier (case)**

Til høyre i modellen dokumenteres typiske tilbakemeldinger innenfor de ulike spørsmålskategoriene. Sirkelen viser hvor det politiske eierskapet befinner seg innenfor de to ulike dimensjonene, og den stipulerte pila understreker at utviklingen er gjennomgående positiv for våre casekommuner.

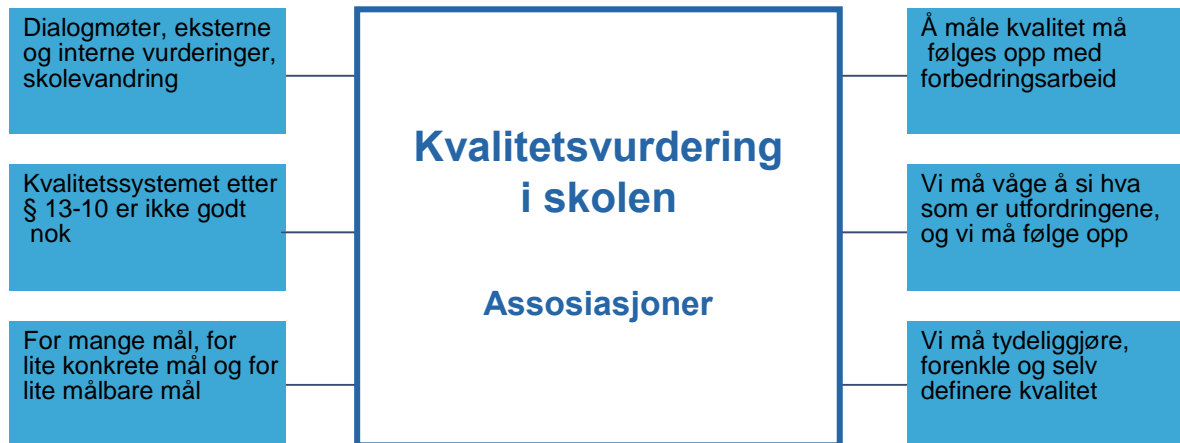
I forlengelsen av spørsmålet om politikerne har det nødvendige fakta grunnlaget for å kunne utøve en aktiv skoleeierrolle, stilte vi også spørsmål om hva respondentene assosierte med begrepsparene "Kvalitet i skolen" og "Kvalitetsvurdering". Respondentene hadde svært mange assosiasjoner til disse spørsmålene, og det var tydelig at spørsmålene engasjerte både politikere, administrativt nivå, skoleledere, lærere og foresatte. Vi har kategorisert tilbakemeldingene i modellen nedenfor:



**Figur 12: Typiske assosiasjoner av begrepet "Kvalitet i skolen" gitt av respondenter i casestudien**

I tilbakemeldingene om hva respondentene mener med kvalitet i skolen, er det stor enighet om at læringsresultater ikke er representativt for skolens kvalitet ut fra et 1:1 forhold. Det trekkes frem at dette er problematisk i forhold til publisering av resultater. En sentral politiker mente at det var mer viktig med dialog omkring kvalitet i skolen enn enda flere måleresultater. Oppsummert kan vi si at respondentene hadde en bred kvalitetstilnærming hvor både samhandlingsformer, innholdet i samhandlingen og bredere kvalitetsmålinger ble lagt frem som viktige innspill i fortolkningen av begrepet "Kvalitet i skolen".

Respondentene var også klare på at "Kvalitetsvurdering i skolen" må fange andre sider enn kun de målbare resultatene. Et annen interessant tendens var at respondenter fra kommuner/fylkeskommuner med mange måleparametere for resultat kvalitet, virket til å være mer opptatt av oppfølging, ansvarliggjøring og handling enn de andre respondentene vi snakket med. Ellers kan følgende fellesnevnerne i respondentenes tilbakemelding oppsummeres i modellen nedenfor:



**Figur 13: Typiske assosiasjoner av begrepet "Kvalitetsvurdering i skolen" gitt av respondenter i casestudien**

En mangeårig og profilert leder på administrativt skolenivå var klar på at norsk skole trives best med lyset på, og her ble han støttet av flere andre som understreket at det er viktig å våge å si hva som er utfordringene på organisasjons- og individnivå. Når det gjelder konkrete verktøy som brukes i kvalitetsvurdering er det mange som nevner dialogmøter, interne skolebasert vurderinger, skolevurderinger i ekstern regi og skolevandring. Dialogmøter er en typisk arena hvor politikere er deltakere, og der de sammen med administrativt nivå og skolene selv kan gå inn i en dialog om den enkelte skoles spesielle forutsetninger, prosessarbeid og oppnådde resultater sett i forhold til definerte forventninger. Både politikere, lærere og skoleledere trekker frem dialogmøtene som en positiv erfaring. Politikerne opplever på sin side at de får større innsikt om skole, og lærere og skoleledere trekker først og fremst frem at det er flott at politikere bryr seg om skole. Når lærere og skoleledere skal vurdere kvaliteten på dialogmøtene, blir svarene mer sprikende, men det er ingen som vil ha slutt på disse møtearenaene.

På spørsmålet som omhandlet "Kvalitetsvurdering i skolen" var det flere respondenter som trakk frem at kommunen/fylkeskommunen ikke hadde et godt nok system for kvalitetsvurdering etter opplæringslovens § 13-10. Videre kan vi se av de caseresultatene som er presentert hittil at respondentene er opptatt av at kvalitetsbegrepet blir definert bredt og at dette må få konsekvenser for hvordan kvalitet utvikles og måles.

I vår nasjonale survey har vi stilt respondentene flere spørsmål om eksisterende kvalitetssystem som berører sentrale aspekter ved anvendelsen av § 13-10. Et viktig anliggende i forhold til disse konkrete kvalitetsspørsmålene har vært å utfordre respondentene på hva slags innhold det lokale kvalitetsarbeidet er basert på. Helt konkret har vi gått inn og sett på skoleeiers rapporteringsformer, og gjennomgående spør vi "I hvor stor grad er følgende rapporteringsformer viktige for skoleeierrollen?". Deretter har vi utfordret respondentene til å besvare følgende spørsmål: "I hvor stor grad benytter lokalpolitikere disse rapporteringsformene pr i dag?" Ved å spørre på denne måten får vi både vite hva respondentene mener er viktig styringsinformasjon for skoleeierne, og om denne styringsinformasjonen blir etterspurt gjennom eksisterende rapporteringssystemer.

Vi er selvfølgelig klar over at rapporteringsformer kun er en del av det sammensatte kvalitetssystemet som kommuner og fylkeskommuner arbeider etter. Like fullt gir innholdet i rapporteringsformene en viktig indikasjon på hva respondentene mener og opplever er viktige innholdsparametere i kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll. Videre vil det være interessant å se om de ulike respondentkategoriene vurderer denne styringsinformasjon ulikt, både på intensjonsnivå og i praksis.

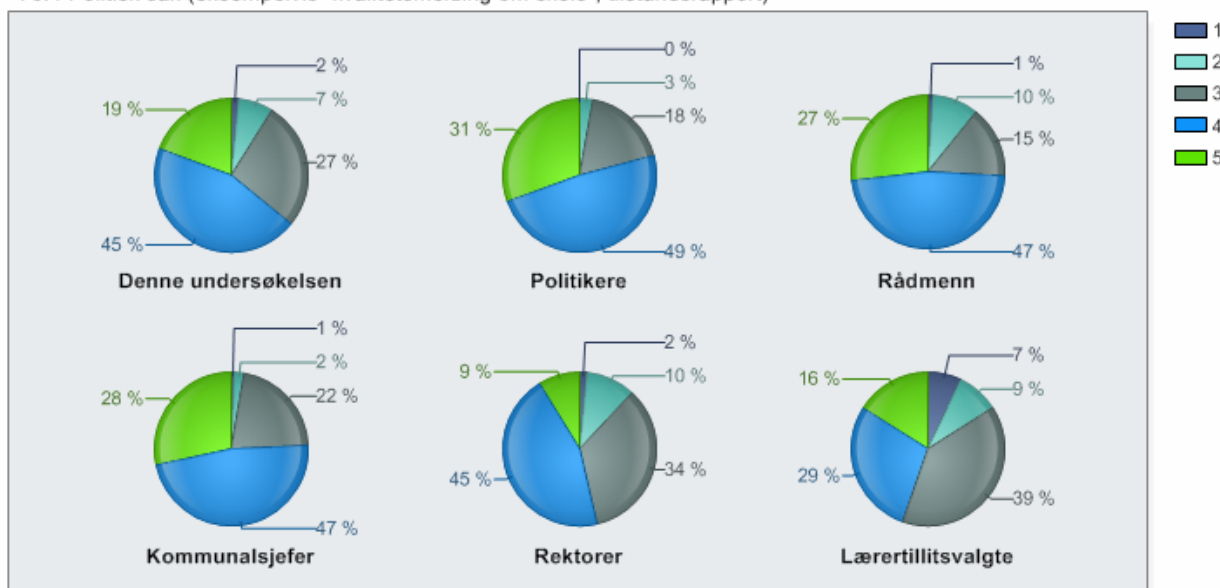
Resultatene fra surveyen vil bli presentert i prosentvise sektordiagrammer, og vi har sortert respondentkategoriene inn i henholdsvis "Politikere" (ordførere og utvalgsledere), "Rådmenn", "Kommunalsjefer", "Rektorer" og "Lærertillitsvalgte" (tillitsvalgte lærere på ulike nivåer). Svarene fra disse respondentkategoriene vil kunne ses i lys av totalresultatene fra denne undersøkelsen, og her er også svar

fra foresatterrepresentanter og elever tatt med. Karakterskalaen er gjennomgående lik, og skalaen<sup>26</sup> går fra ytterpunktene 1 til 5 der 1 er "I svært liten grad" og 5 er "I svært stor grad".

**Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport)**

På spørsmål om "I hvor stor grad er følgende rapporteringsformer viktige for skoleeierrollen? Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport)" mener politikerne i størst utstrekning at ulike typer av kvalitetsmeldinger om skole er viktige i rapporteringsøyemed. Gruppen av lærertillitsvalgte mener at denne rapporteringsformen er viktig, men ikke så viktig som det politikerne mener. Det er kanskje mer grunn til bekymring når ca 10 prosent av rådmenn, rektorer og lærertillitsvalgte svarer "i liten grad" på om ulike typer kvalitetsmeldinger skole er viktig i rapporteringsøyemed.

76.4 Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport)



**Figur 14: Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport) - viktig**

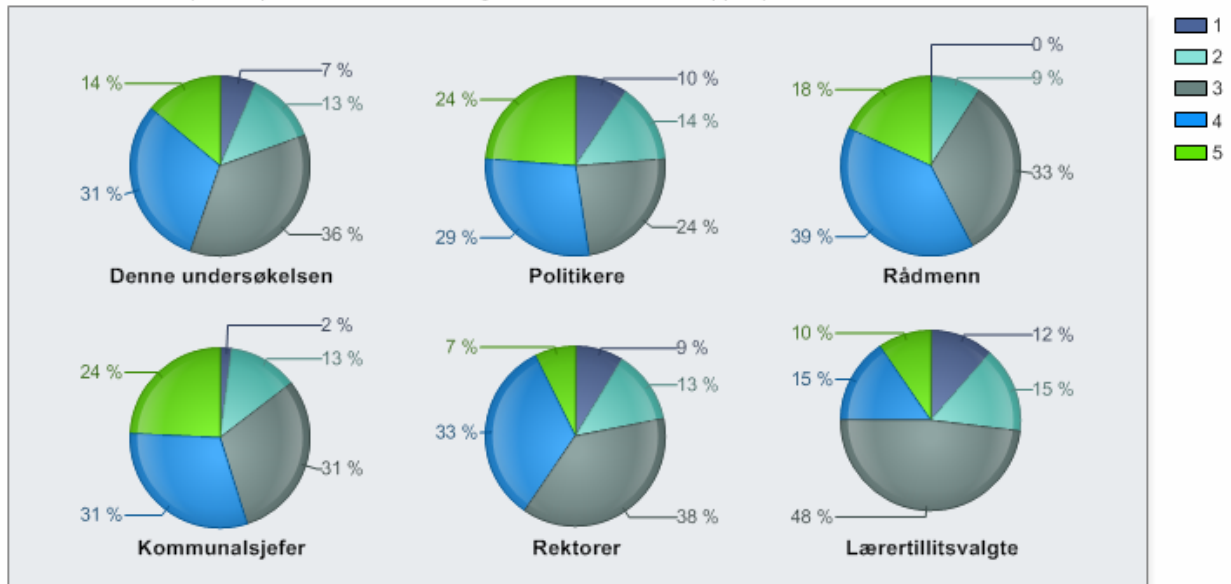
Oppfølgingsspørsmålet "I hvor stor grad benytter lokalpolitikerne disse rapporteringsformene pr i dag? Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport)" viser et ganske betydelig avvik mellom aspektene "Hvor

<sup>26</sup> I svært liten grad (1), I liten grad (2), I middels grad (3), I stor grad (4) og I svært stor grad (5)



viktig...” og ”I hvor stor grad benytter...” kommunene og fylkeskommunene ulike typer kvalitetsmeldinger i rapporteringsøyemed.

78.4 Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport)



Figur 15: Politisk sak (eksempelvis "kvalitetsmelding om skole", tilstandsrapport) - etterspurt

Det er kanskje spesielt interessant å registrere politikernes svar, og det er hele 24 prosent av politikere i denne undersøkelsen som svarer ”i svært liten grad” og ”i liten grad” på om på om kvalitetsmeldinger om skole fremmes som politisk sak. Til sammenligning svarte kun tre prosent ”i liten grad” på hvor viktig det er få kvalitetsmeldinger om skole fremmet som politisk sak.

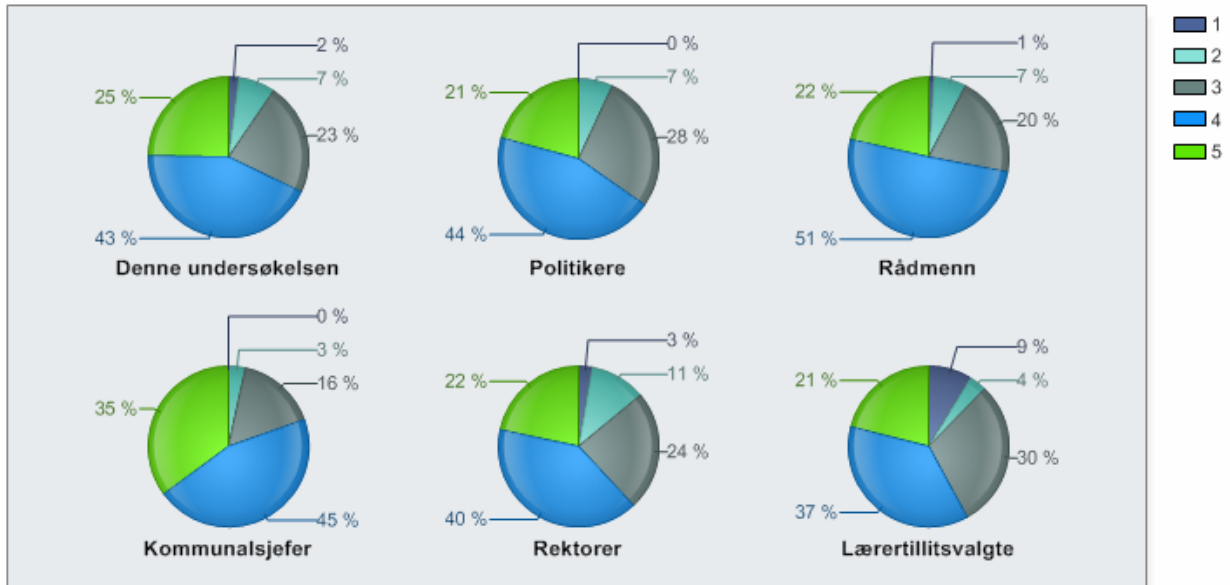
Selv om det kan se ut som om det er varierende praksis vedrørende å fremme ulike typer kvalitetsmeldinger til politisk sak, vil dette kunne endres drastisk med den nylig vedtatte lovendringen i § 13-10 (jf Ot.prp. nr. 55 (2008-2009)) som sier at alle kommuner og fylkeskommuner årlig skal legge frem en kvalitetsmelding om eksisterende skoletilstand. Det er også lagt føringer for at denne kvalitetsmeldingen skal behandles politisk.

## Skolens egen vurdering av seg selv og sine resultater

Neste spørsmål berører også aspekter ved "kvalitetsmelding om skole", men retter seg spesifikt mot "Skolens egen vurdering av seg selv og sine resultater". I dette er det god grunn til å tro at respondentene vil assosiere spørsmålet med "skolebasert vurdering". Mange kommunale og fylkeskommunale skoler har lang tradisjon med lokalt forankret skolebasert vurdering, men også her er det ulikheter som på de fleste andre områder. Den tidligere omtalte ASAP-forskningen viser også at skoler som lykkes med skolebasert vurdering i større grad enn andre har evne til å integrere mål og tiltak som rettes fra et eksternt nivå. Intensjonen med skolebasert vurdering er for øvrig å jobbe for mer innsikt og forståelse med basis i felles refleksjon over praksis. Læringsperspektivet skal veie tyngre enn kontrollperspektivet med vektlegging av utvikling, fornyelse og medskapning som sentrale premisser for vurderingsarbeidet.

På spørsmål om "I hvor stor grad er følgende rapporteringsformer er viktige for skoleeierrollen? Skolens egen vurdering av seg selv og sine resultater" er svarene svært like blant respondentgrupperingene som vises i den grafiske fremstillingen nedenfor. Et stort flertall av de forespurte målgruppene svarer "i svært stor grad" og "i stor grad" på spørsmålet om skolens egenvurdering er viktig for skoleeierrollen.

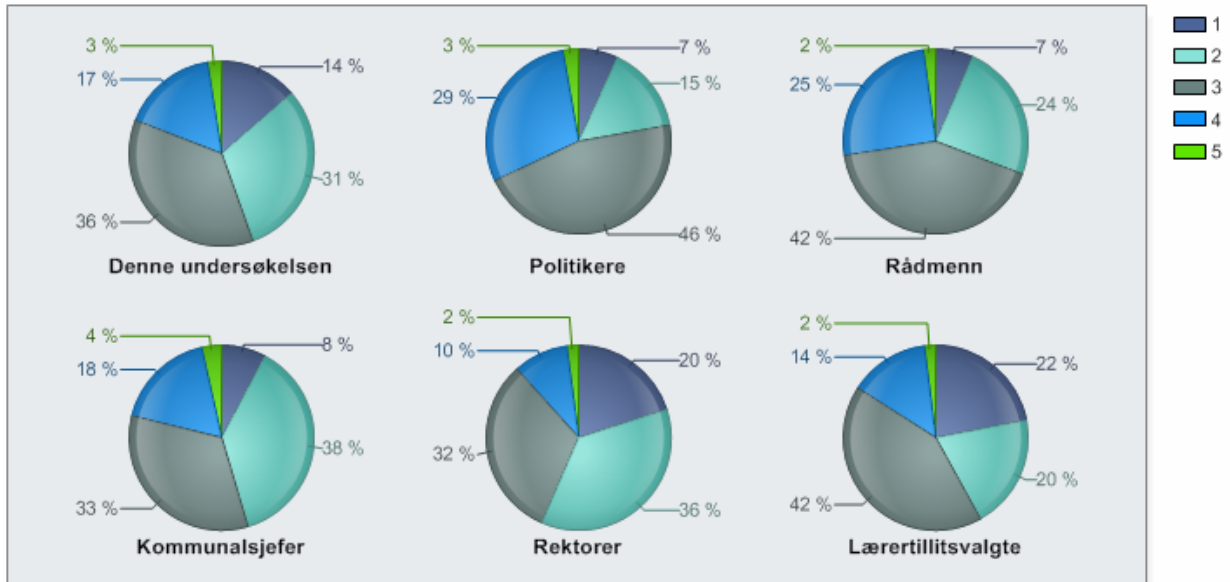
76.8 Skolens egen vurdering av seg selv og sine resultater



Figur 16: Skolens vurdering av seg selv og sine resultater - viktig

Bildet endrer seg drastisk når respondentgruppene blir utfordret på spørsmålet ”I hvor stor grad benytter lokalpolitikerne disse rapporteringsformene pr i dag? Skolens egen vurdering av seg selv og sine resultater”.

77.8 Skolens egen vurdering av seg selv og sine resultater



Figur 17: Skolens vurdering av seg selv og sine resultater - etterspurt

Alle respondentgrupperingene markerer entydig at "skolenes vurdering av seg selv og sine resultater" ikke blir tillagt en vekt som samvarierer med hvor viktig respondentgrupperingene mener denne rapporteringsformen faktisk er. Her er det nærliggende å anta at målgruppene mener det eksisterer et informasjonsvakuum som i realiteten betyr at skoleeier mister verdifull informasjon om den enkelte skoles utfordringer, praksis, resultater og behov. Blant lærere og rektorer er det ca 20 prosent som svarer "i svært liten grad" på om skoleeier etterspør informasjon om "skolenes vurdering av seg selv og sine resultater", men også mange rådmenn og kommunalsjefer svarer "i liten grad" på dette spørsmålet.

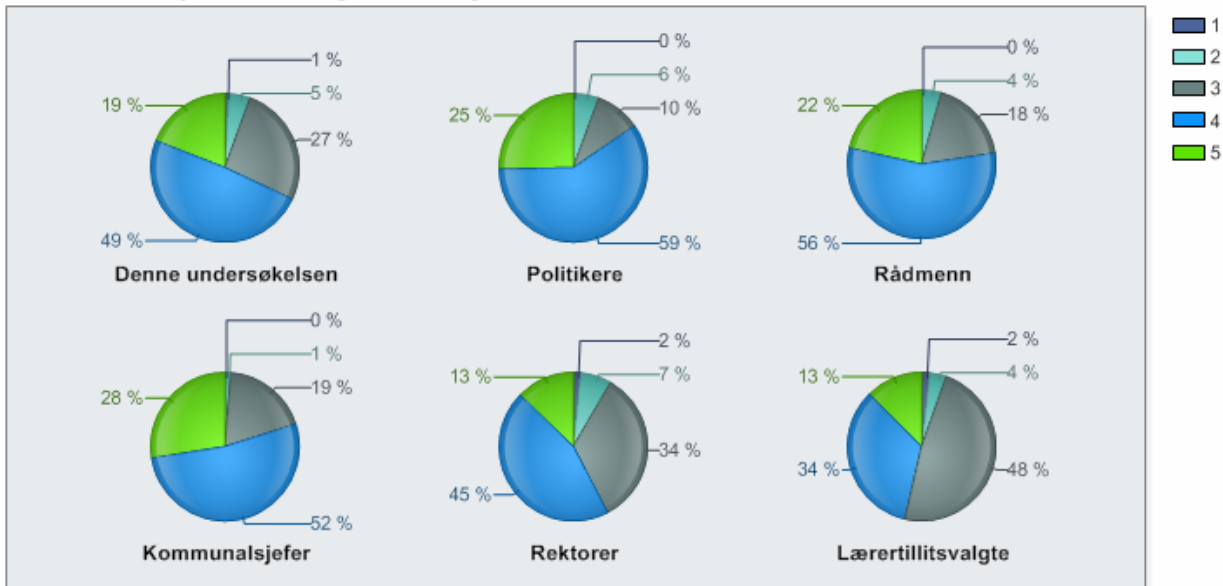
Dersom vi antar at skolenes egeninnsikt og egnevaluering er et viktig parameter for skoleeiers styringsinformasjon ved siden av skolenes resultatskåring på nasjonale og lokale målinger, er de kanskje riktig å si at mange skoleeiere står i fare for å mangle sentral styringsinformasjon som berører sentrale vilkår for skolenes kvalitetsutvikling.

"Skolenes vurdering av seg selv og sine resultater" blir ikke i særlig grad brukt i rapporteringsøyemed overfor politikerne, og da er det nærliggende å se nærmere på om det administrative nivået har systemer for å videreformidle denne informasjonen i en bearbeidet form til det politiske nivået.

### **Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater.**

På spørsmål om "I hvor stor grad er følgende rapporteringsformer viktige for skoleeierrollen? *Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater.*" svarer et flertall, med unntak av gruppen av "Lærertillitsvalgte", "I stor grad" og i "I svært stor grad" på dette spørsmålet. Blant respondentene fra "Lærertillitsvalgte" svarer 48 prosent i "I middels stor grad", mens svarfordelingen fra politikerne viser at 25 prosent av politikervarene fordeler seg på "I svært stor grad" og 59 prosent "I stor grad". Det politiske nivået er med andre ord svært klare på at "Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater" er svært viktig styringsinformasjon i et rapporteringsøyemed.

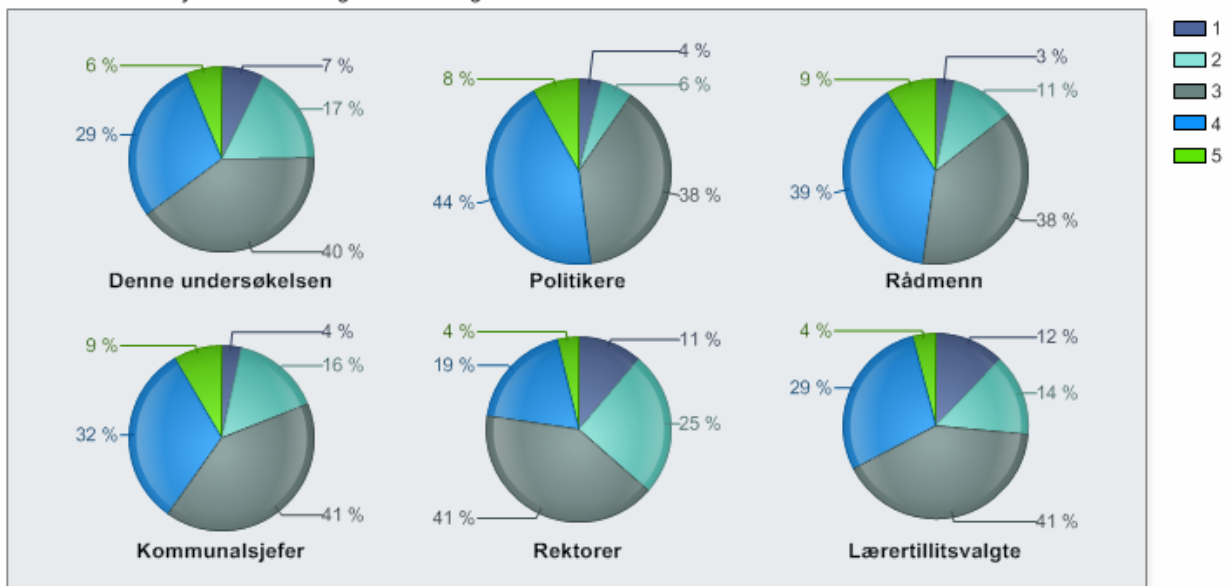
76.9 Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater



Figur 18: Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater – viktig

Den klare tilbakemeldingen fra både politisk og administrativt hold i forhold til "Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater" viser seg kanskje igjen i forhold til i hvor stor grad lokalpolitikerne etterspør denne informasjonen pr i dag?

77.9 Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater



Figur 19: Administrasjonens vurdering av skolen og dens resultater – etterspurt

Det ser ikke umiddelbart slik ut. Svarfordelingen avviker til dels betydelig i forhold til svarene på intensjonsbasert viktighetsnivå, både i forhold til tendens og spredning mellom svaralternativene. Blant gruppen av "Kommunalsjefer" svarer 16 prosent "I liten grad" og 41 prosent "I middels grad" på dette spørsmålet, men blant gruppen av "Politikere", "Rådmenn" og "Kommunalsjefer" er det ca 10 prosent som svarer "I svært stor grad" på at det administrative nivået overbringer vurderinger av skolene til det politiske nivået i rapporteringsøyemed. Dette kan kanskje tyde på at det finnes et lite mindretall av skoleeiere som lykkes godt med å ansvarliggjøre det administrative nivået til å gi helhetlige skolevurderinger, men samtidig ser vi at det er mange fra det politiske, administrative og faglige nivået som svarer "I liten grad" og "I middels grad" på dette spørsmålet.

Det er mange år siden skolestyret som særlovsorgan ble formelt avviklet, men fortsatt er det slik at politikerne ivaretar målstyringsarbeidet som kommuneorganisasjonens høyeste myndighet. I et slikt perspektiv er det både et behov for politikere som kan definere og etterspørre om skolebasert praksis er i overensstemmelse med nasjonale- og lokalpolitiske intensjoner, og et administrativt ledelsesnivå som utviser et aktivt og profesjonelt lederskap som kan ansvarliggjøre og vurdere skolene med utgangspunkt i de nasjonale og lokalpolitiske målbestemmelsene. Ut fra svarene hittil kan det se ut som om både skoleeiere og administrativt lederskap har utfordringer i forhold til å sikre at det er balanse mellom mål, intensjoner og skolenes praksis, og med balanse menes i denne sammenhengen om skoleeier har god nok innsikt i skolenes praksis og forutsetninger for å vurdere om skolene innfrir målforventningene. I dette perspektivet spiller også det administrative ledelsesnivået en svært viktig rolle, for det er her det sentrale transformasjonsarbeidet mellom nivåene finner sted.

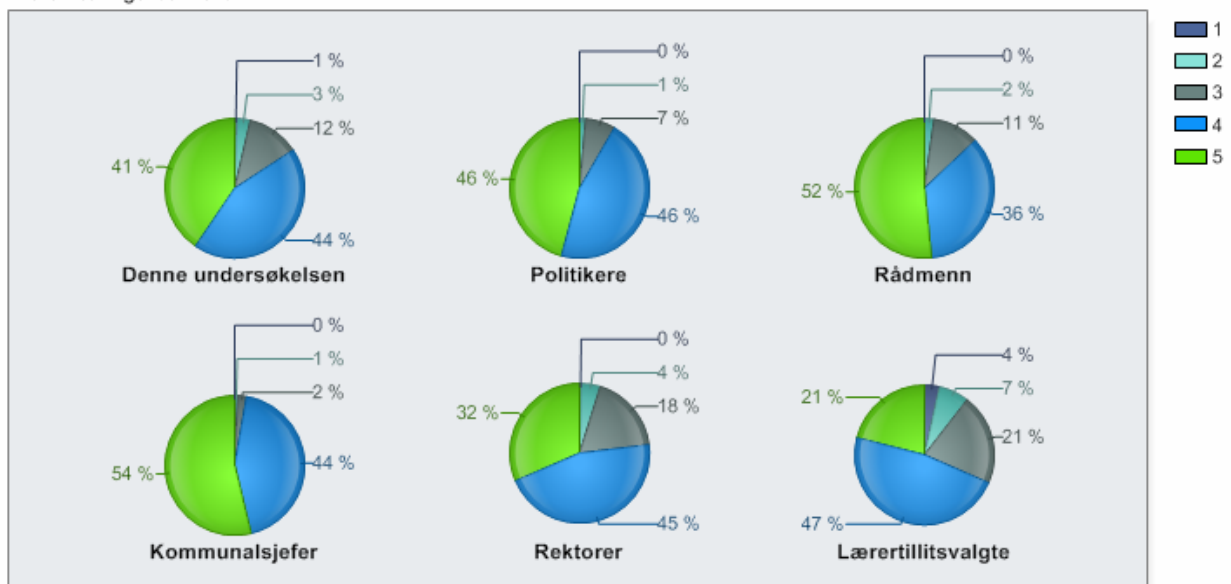
### **Læringsresultater**

Det siste spørsmålet som vi ønsker å problematisere med basis i skoleeierrollen og rapportering er elevenes læringsresultater. De foregående resultatene viser med all tydelighet at det er et relativt stort avvik mellom hva respondentene mener er viktig å rapportere på, og hvordan dette gjøres i praksis. Videre er det slik at de

foregående spørsmålene var relativt "brede" i tematisk innretning, mens spørsmålet om elevenes læringsresultater kan betraktes å være et mer "spisset" spørsmål.

Spørsmålet "I hvor stor grad er følgende rapporteringsformer viktige for skoleeierrollen? *Læringsresultater*" svarer et meget stort flertall av "Politikere", "Rådmenn", "Kommunalsjefer", "Rektorer" og "Lærertillitsvalgte" "I svært stor grad" og "I stor grad" på dette spørsmålet. Gruppen av "Rådmenn" og "Kommunalsjefer" er mest entydige i forhold til at elevenes læringsresultater er et svært viktig rapporteringsområde overfor skoleeierne.

76.3 Læringsresultater

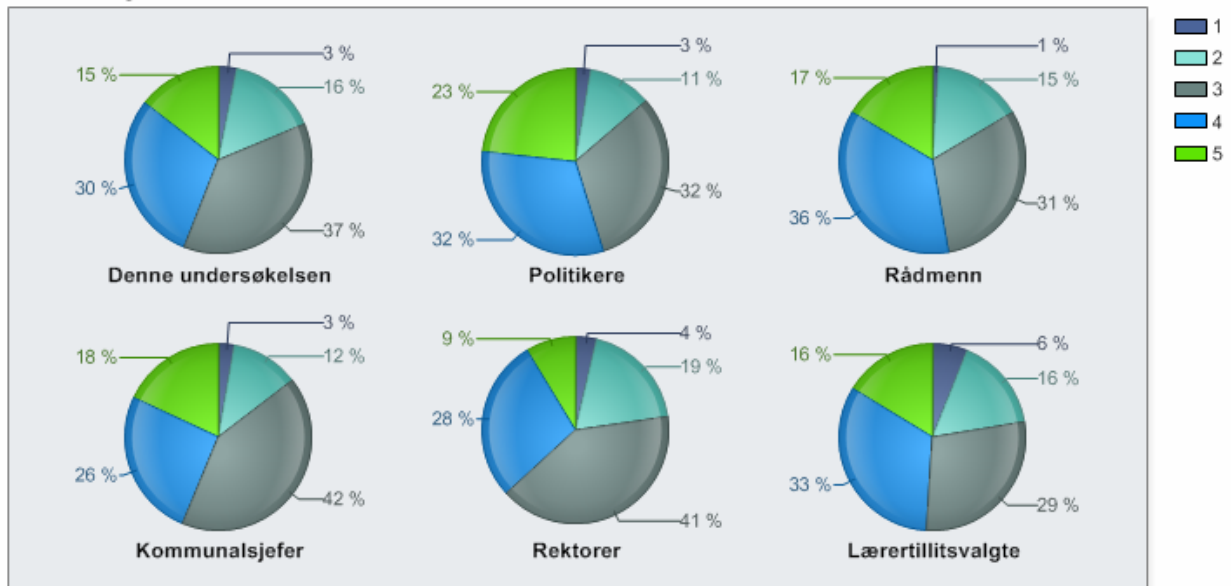


Figur 20: Læringsresultater - viktig

Når vi spør de samme respondentgrupperingene om "I hvor stor grad benytter lokalpolitikerne disse rapporteringsformene pr i dag? *Læringsresultater*" endrer svarene seg vesentlig, og innenfor alle respondentgrupperingene er det mange som svarer "I middels grad". Her varierer svarfordelingen på denne svarkategorien fra 29 prosent til 42 prosent.



## 77.3 Læringsresultater



**Figur 21: Læringsresultater – etterspurt**

Ut fra svarfordelingen på læringsresultater, de øvrige rapporteringsformene som er presentert og problematisert tidligere, samt caseresultatene som bl.a. problematiserer politisk faktagrunnlag for et aktivt skoleeierskap og vurderinger av kvalitetsbegrepet, er det god grunn til å stille spørsmål om en del skoleeiere ikke har tilstrekkelig kunnskap og informasjon om hvordan skolene arbeider med, følger opp og kvalitetssikrer nasjonale- og lokalpolitiske målsettinger og forventninger. I tillegg er det også rimelig å anta at det er stort sprik mellom skoleeiere som legger sentrale premisser for det administrative og faglige skolenivået, og skoleeiere som styrer mer på distanse gjennom å overlate større deler av styringen til det administrative ledelsesnivået og skolene selv.

Kanskje det er slik at vurderingen av hva som er et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å kunne utøve et aktivt skoleeierskap, vil bli bedre avstemt med en tettere samhandling mellom politisk skoleeier, administrativt ledelsesnivå og skolene selv? I vår casestudie og ved gjennomføringen av våre nettverkssamlinger har vi i hvert fall fått mange tydelige tilbakemeldinger på hva som bør være forutsetningene for et slikt samarbeid, og mye omhandler hvordan politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv hver for seg og som et hele kan være best



mulig i stand til å utøve sine oppgaver. Dette omhandler å bygge skoleeiers organisasjonskapasitet i alle ledd, slik at både kvalitetssikringsarbeidet og kvalitetsutviklingsarbeidet utøves profesjonelt og med basis i felles målsettinger, samarbeid og en kunnskapsutviklende innstilling hvor kollektiv refleksjon blir sett på som en styrke.

Mellom 1. og 2. programsamling for nettverkskommunene og nettverksfylkeskommunene ble alle deltakerne bedt om å gjennomføre en SWOT-analyse av eget skoleeierskap. Det store flertallet av deltakerne gjennomførte denne analysen, og vi har oppsummert det vi mener er viktige funn fra disse analysene. Vi ønsker å bruke disse resultatene til å problematisere hva deltakerne mener om hvordan det er mulig å styrke skoleeierskapet, og derigjennom bygge en mer bærekraftig organisasjonskapasitet som kan komme elevene til gode gjennom bedre opplæring.

SWOT-analysen er presentert i modellen nedenfor, og den problematiserer hva nettverkskommunene mener er viktige styrker, muligheter, trusler og svakheter ved eget skoleeierskap pr i dag. I den videre drøftingen vil vi referere til funn i denne matrisen, men vi vil samtidig gjøre oppmerksom på at ikke alle funn vil bli kommentert da disse funnene går utover prosjektmandatet til dette FOU-prosjektet. Vi har like fullt valgt å ta disse funnene med, for å gi et bredt bilde av hva disse aktuelle skoleeierne trekker frem i en hovedanalyse av eget skoleeierskap:

## Styrker

- Politisk engasjement om skole hvor politikerne ber om informasjon, dokumentasjon og tilbakemeldinger
- Tillit, god dialog og forståelse mellom administrasjon og politisk nivå
- Forutsigbarhet i ressurstildelinger
- Administrativ skolefaglig kompetanse tilknyttet rådmannens ledergruppe
- Samarbeidsarenaer mellom administrativt nivå og skolelederne
- Dialogbasert oppfølging av skolene fra administrativt nivå
- Ekstern skolevurdering satt i system
- Positive medieoppslag om skole
- Gode støttefunksjoner og tverrfaglig samarbeid om psykisk helse
- System for kompetanseutvikling for lærere og skoleledere
- Program for kvalitetsutvikling og gode styringsdokumenter
- Nettverkssamarbeid mellom skole og næringsliv
- Implementert "Forsvarlig system" for systematisk kvalitetsutvikling

**Figur 22: Styrker i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner)**

## Muligheter

- Mer politisk debatt om skole i kommunestyret
- Mer fokus på skoleeierrollen og hva som ligger som forventninger til politikerne
- Langsiktighet i forhold til politiske prioriteringer for skole
- Bedre politikernes skolekompetanse gjennom politikeropplæringen
- Forbedre "Forsvarlig system" jf § 13-10 og arbeidet med kvalitetsforbedring
- Diskutere hva som er en "bærekraftig skole" i forhold til økonomi og pedagogikk
- Styrke skolelederfunksjonen
- Bedre system for overganger i grunnsopplæringen (fra barnehage til vdg)
- Bedre samarbeid mellom skole og hjem
- Legge til rette for positiv omdømmebygging av skolen
- Behov for å bedre analysekompetansen (resultater) på alle nivå
- Mer internasjonalt samarbeid

**Figur 23: Muligheter i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner)**

## Svakheter

- For lite kunnskap om skole blant politikere, og politikere har lite tid til å gjøre "dypdykk" i skolesaker
- Synkronisering i utviklingsprosesser med hensyn til samhandling mellom nivåene
- Mangler helhetlig kvalitetssystem jf § 13-10
- Mye ressurser går med til spesialpedagogisk undervisning – må dreie over mot tidlig innsats
- Ufunksjonelle og gamle skolebygg
- Manglende samsvar ressursinnsats og resultater
- Utilstrekkelig kapasitet i skolestab – administrativt nivå
- Ledelsesorganiseringen på skolene
- Tilfeldig samarbeid med videregående opplæring
- Store resultatforskjeller mellom skoler
- Dårlig evalueringskultur ved omstillinger

**Figur 24: Svakheter i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner)**

## Trusler

- Lite bevissthet om det politiske skoleeierskapet
- Rekruttering av lærere og skoleledere
- For mye rapportering, men også risiko for at mangel på "riktig" informasjon gir grunnlag for gale beslutninger
- Økonomiske utfordringer – eldre vs barn
- Stadig nye styringsinitiativ fra statlig hold som griper inn i hverdagen
- Mister nøkkelpersonell
- Manglende eierforståelse for overordnede planer
- Årlige strukturdebatter
- Enda mer kvantifisering kan representere en utfordring for innholdskvalitet

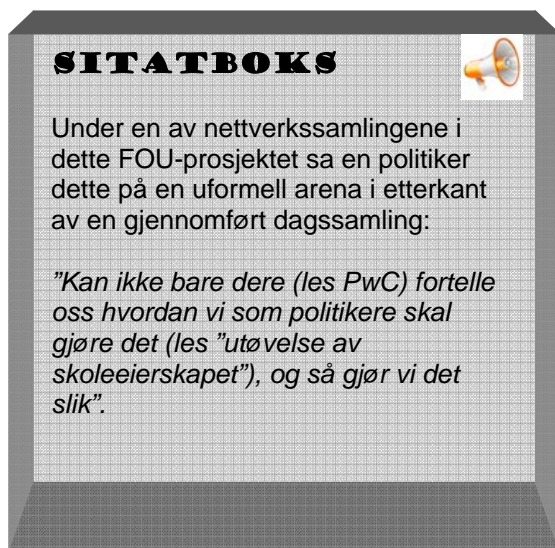
**Figur 25: Trusler i vurdering av eget skoleeierskap (nettverkskommuner)**

---

SWOT-analysen som er presentert ovenfor gir et helhetlig bilde av skoleeierskapet i nettverkskommunene, og det er parametrene som berører politisk skoleeier og administrativt lederskap de fleste nettverkskommunene kan stille seg bak.

#### 4.4 Behov for politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt

Å styre skoleutviklingen gjennom å være henholdsvis kommunal og fylkeskommunal skoleeier er en utfordrende oppgave som krever mer enn å tildele



ressurser og engasjere seg i skolestrukturdebatter. Kommentaren i sitatboksen til høyre falt med et glimt i øyet, men samtidig inneholdt den kanskje en undertone som man bør ta på alvor. Skoleeierrollen omhandler også ansvar for skolenes innhold og en overordnet innsikt i skolenes organisatoriske forutsetninger.

Gjennom casestudien og nettverkssamlingene har vi fått et innblikk i hvordan skoleinteressentene opplever at kommunale og fylkeskommunale skoleeiere utøver sin skoleeierrolle. Det kanskje viktigste funnet er at skoleeierne utøver rollen som skoleeier vidt forskjellig uavhengig av politiske styrings- og organisasjonsmodeller. Tonivåmodell eller trenivåmodell, parlamentarisk styrt eller styrt etter en formannskapsmodell, er ikke avgjørende for hvordan skoleeierne ivaretar sitt handlingsrom som skoleansvarlige. Et annet gjennomgående fenomen ser ut til å være at politikere nå ønsker mer kunnskap og innsikt om skolenes forutsetninger, interne prosesser og resultater.

En del politikere og rådmenn vi har snakket med beskriver en egen "oppvåkning" hvor de har fått en økt erkjennelse av hvilket ansvar som tilligger skoleeier og hvilke konsekvenser dette får for politikere og for rådmannsfunksjonen spesielt.


"Oppvåkningen" har resultert i utvikling av systemer for resultatoppfølging der deler at dette kvalitetssystemet også har



omfattet oppfølging av arbeidsmåter og prosesser med sikte på å ta initiativ til å utvikle støttetiltak for skolene.

Aktive skoleeiere er etter det vi kan se selvstendige premissgivere for hvordan man formulerer, følger opp og evaluerer mål og tiltak innenfor skolesektoren. Det aktive skoleeierskapet setter sine spor, og de klarer i større grad å unngå at lærere, skoleledere og andre interessenter som eksempelvis foresatte betrakter det

kommuneadministrative ledernivået som den reelle skoleeier. Gjennom det aktive skoleeierskap klarer politikerne å komme i inngripen med skolenes forutsetninger, prosessarbeid og resultatoppnåelse. Ikke som isolerte størrelser, men som komplementære helheter.

**FAKTABOKS** 

I 2008 behandlet kommunalstyret for oppvekst 41 saker innen grunnskoleområdet.

Bystyrets debatt med utgangspunkt i Kvalitets- og utviklingsmeldingen 2008 medførte i tillegg 3 vedtak og 33 oversendelsesforslag.

Aktive politikere i **Stavanger kommune**

**SITATBOKS** 

"I inneværende periode har det skjedd store endringer. Ingen ting avgjøres i formannskap, alle saker avgjøres i kommunestyret. Ville ha tilbake debatten i kommunestyret, og det har vi fått til de grader. Formålet har vært å revitalisere politikerrollen."

Respondent i Gran kommune

Det er også spennende å registrere at flere av våre deltakende kommuner og fylkeskommuner som gjør det bra på nasjonale målinger, har ambisiøse og krevende politikere som både er spørrende i forhold til etablert praksis og klare på

målforventninger. Tilnærmingen fra disse politikerne favner både resultat- og prosessdimensjonen, og videre hva slags forutsetninger skolene har (eksempelvis skolelederkompetanse) til å løse de utfordringene skolene står overfor.

Parallelt med at vi har ambisiøse og engasjerte politikere som fyller rollen som aktive skoleeiere, viser vår resultatinnhenting fra casestudien og

nettverkssamlingene at mange er bekymret for en politisk nedprioritering av ordningen med samarbeidsutvalg (SU), jf. opplæringslovens § 11-1.

Samarbeidsutvalget er skolens øverste rådsorgan i grunnskolen, og har uttalerett i alle saker som angår skolen. Bekymringen fra våre respondenter går både på manglende politisk interesse og deltakelse i skolens samarbeidsutvalg, men også en opplevelse av at vervet som SU-representant er av de siste rollene kommunestyret fordeler ved politisk konstituering. Vi har ikke klart å avdekke en tilsvarende bekymring der kommunene har etablert driftsstyrer.



Når politikerne går inn i en aktiv skoleeierrolle, øker dette sannsynligheten for at politikerne klarer å skape en helt sentral forbindelseslinje inn mot skolens organisasjonskapasitet og interne kvalitetssikring. Ved å gjøre skolene ansvarlige for den interne kvalitetsutviklingen, men samtidig bygge en gjensidig forståelse omkring hva som ligger i skoleeieransvaret, kan politikerne legge et viktig grunnlag for en helhetlig aktørberedskap som eksplisitt er opptatt av skolens utvikling og elevenes læring.

Større politisk involvering stiller også større krav til både administrativt nivå og skolene selv. En politisk representant i vår referansegruppe sa dette veldig treffende på følgende måte: "Det skal en sterk rektor til for å tåle et mer tilstedeværende politisk nivå". Kommentaren må ikke forstås som et ønske om å blande seg inn det profesjonelle handlingsrommet til rektor, men mer som en forventning om at skolelederne må være forberedt på et større politisk engasjement om skole hvor politikerne ber om informasjon, dokumentasjon og tilbakemeldinger, jf. tilbakemeldinger fra nettverkskommunene og øverste "styrkepunkt" i figur 21.

I dette FOU-prosjektet har vi møtt mange respondenter fra kommuner og fylkeskommuner som understreker at det pågår et kontinuerlig arbeid for å forbedre og forenkle kvalitetssystemene. Vårt inntrykk er at tendensen i dette arbeidet heller i retning av at man er særlig opptatt av å styrke prosessdimensjonen, og redusere og prioritere hvilke måleparametere som skal regulere vedtatte mål for skolesektoren og for hver enkelt skole.

Men hva er det politikerne nevner som viktige styringsaspekter og sentrale verktøy for å kunne utøve en aktiv skoleeierrolle? Her vil vi først henvise til SWOT-analysen som er presentert tidligere i dette kapitlet, og så kan vi se disse resultatene opp mot funn i casestudien. Det er en utfordring å isolere SWOT-funnene i et rent politisk styrings- og verktøyperspektiv fordi parametrene som kommer frem i analysen i stor grad er griper inn i hverandre, men vi kan i hvert fall trekke frem følgende:

### **Styrker**

- Politikere som legger vekt på tillit og god dialog i samhandlingsprosessene
- Politikere som har et kvalitetsperspektiv som fanger bredere enn kun kvantifiserte resultater
- Politikere som har sørget for implementering av "Forsvarlig system" for systematisk kvalitetsutvikling av skoletjenestene

### **Muligheter**


- Politikere med større bevissthet omkring hvordan rollen som skoleeier bør utøves
- Politikere som utøver en langsiktig skoleeierrolle, og som drøfter skolerelaterte saker i kommunestyret/ bystyret/fylkestinget

### **Svakheter og trusler**

- Politikere med lite bevissthet omkring rollen som skoleeier
- Politikere som ikke hensyntar synkronisering av utviklingsprosesser med hensyn til samhandling mellom nivåene



Tillit og god dialog i samhandlingsprosessene kan på mange måter ses på som et viktig lim som binder alle andre prosesser og utviklingsinitiativ sammen, og funnene ovenfor indikerer også behov for et tilstedeværende politisk nivå som har et bredt anlagt og langsiktig utviklingsperspektiv. I casestudien blir disse funnene langt på vei bekreftet, og her får vi også et innblikk i hva slags verktøy politisk skoleeier benytter for å utøve egen skoleeierrolle. I faktaboksen nedenfor presenterer vi de verktøy som ble nevnt av de politiske representantene i casestudien, og resultatene er hentet fra spørsmålet "Opplever du at politisk skoleeier din kommune utøver en aktiv skoleeierrolle? Kan du skissere noen viktige forhold som gjør at kommunen din utøver / ikke utøver en aktiv skoleeierrolle?" Svarene fra politikerne er oppsummert i faktaboksen nedenfor:

**FAKTABOKS** 

- Årlige skolepolitiske meldinger
- Antimobbearbeid – Olweus
- Årshjul med milepæler
- Satset mye på kompetanseheving blant lærerne innenfor mange ulike områder
- Dialogmøter med skolene
- Investert i nye skolebygg og rehabilitert gamle
- Egen kvalitetskomité for skole
- Nasjonale prøver
- Brukerundersøkelser
- Sammenligning av skoler for analyse og prioritering
- Hyppige politiske drøftinger om skole
- Politisk vedtatt kvalitetsplan for skole

ansvarsforståelse for skolesektoren.

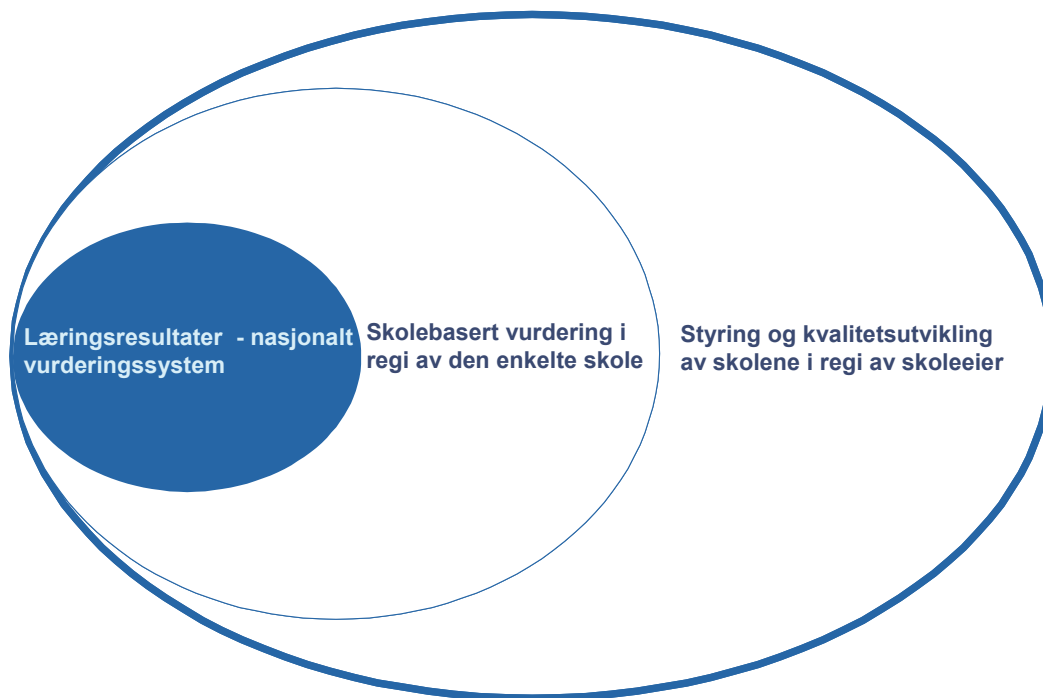
Resultatene viser at politikerne har et stort repertoar å spille på om vi ser resultatene som en helhet, og disse verktøyene kan gi politisk skoleeier anledning til å utøve en bredt anlagt skoleeierrolle i sammen med administrativt nivå og skolene selv.

Politikerne understreket samtidig at det var en utfordring å få til gode politiske drøftinger om skole, og en politiker fremhevet at de politiske drøftingene var bedre på politisk gruppenivå enn på samlet beslutningsnivå. Samtidig viser sitatet i boksen nedenfor at et mer direkte ansvar for skolene revitaliserer politikernes

Våre resultatfunn fra casestudien og nettverkssamlingene dokumenterer at politikerne i stor grad er opptatt av en helhetlig tilnærming til hvordan man kan styre arbeidet med å utvikle god kvalitet i skolen. Funnene fra surveyen (jf. tidligere presenterte resultater) understøtter våre kvalitative resultatfunn. Politikerne ønsker et bredt informasjonsgrunnlag, og et bredere informasjonsgrunnlag enn det som er tilfellet i dag. Vi tolker politikernes tilbakemeldinger som et ønske om å kunne utøve en skoleeierrolle som støtter opp om skolenes arbeid med å utvikle egen organisasjonskapasitet og interne kvalitetssikring. Det vi imidlertid savner er en større forståelse av skolene som organisasjoner, og hvordan skolene selv klarer å analysere egen skole ut fra eksisterende forutsetninger, prosessarbeid og oppnådde resultater. Skolenes organisatoriske helhetsforståelse, som bl.a. oppstår i et internt og eksternt samspill med ansatte og brukere, er en svært viktig forutsetning for å vektlegge og praktisere de initiativene som er mest virkningsfulle og som best mulig støtter opp om skoleeiers og skolenes utviklings- og forbedringsarbeid.



Dette helhetlige arbeidet illustrerer vi i følgende modell:




**Figur 26: Skoleeiers helhetlige perspektiv i utviklingsarbeid**

Modellen viser at de nasjonale målingene måler vesentlige, men kun deler av skolens omfattende virksomhet. Videre viser modellen at skolebasert vurdering må ses i relasjon til elevenes skårer mht. læringsresultater i fag og læringsmiljøindikatorer for å skape større forståelse av egen virksomhet. Dette omhandler skolens organisasjonskapasitet som omtalt tidligere i dette kapitlet, og i dette viktige arbeidet trenger skolene skoleeiere og et administrativt nivå som kan fungere som både pådrivere, veiledere og støttende premissgivere for skolens virksomhet.

#### **4.5 Behov for administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å transformere**

Skal politiske skoleeiere kunne utøve en skoleeierrolle som fokuserer på det som er vesentlig for skolene, har politikerne behov for å få tilrettelagt styringsinformasjon som de forstår og som gir handlingsrom for utøvelse av et politisk skoleeierskap. Helt overordnet gjeldet dette å se skolene innenfor det

eksisterende kvalitetssystemet som er etablert i henhold til opplæringslovens § 13-10.

**FAKTABOKS** 

Respondentene i casestudien svarer at det administrative nivået fungerer som et koordinerende, veiledende og oppfølgende nivå i forhold til skolenes utvikling.

Respondentene kan fortelle om svært mange utviklingsprosjekter som det administrative nivået har støttet skolene på. Dette gjelder alt fra å utvikle kvalitetssystemer til godt SLT-arbeid.

Det administrative nivået nevnes også som et viktig nivå for å kunne gjennomføre nettverkspreget samarbeid mellom kommuner.

<sup>27</sup>Casestudien og kommunenettverkene viser at et aktivt skoleadministrativt nivå både indirekte og direkte trekkes inn som en viktig faktor for å utvikle, veilede og utfordre skolene, skolelederne og lærerne. Dette nivået spiller også en sentral rolle i forhold til å kunne være et koordinerende mellomledd som skaper et kunnskapsbasert (sam)handlingsrom for å utvikle politikerne som aktive skoleeiere som kan utøve handling og ta sine beslutninger ut fra innsikt og kunnskap.

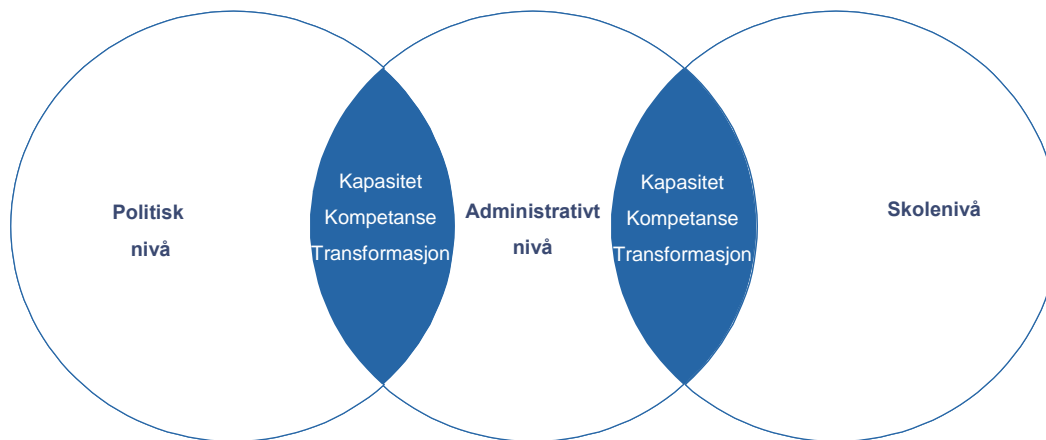
På mange måter kan man si at det skoleadministrative kommunenivået ivaretar flere av de samme funksjonene overfor både

det politiske styringsnivået og det faglige enhetsnivået ute på skolene, men at tilnærmingen til nivåene må transformeres ut fra mottakernes ståsted. Det todelte perspektivet til det skoleadministrative nivået kan kanskje best beskrives med de engelske frasene, "Middle-top-down" (politisk) og "Middle-down-top" (skolene).

Skolene har på sin side behov for omsetting av de politiske prioriteringene og målene til "sitt språk", til håndterbare problemstillinger og realistiske mål.

Transformering er derfor en svært viktig funksjon for å skape felles virkelighetsoppfatninger og en gjensidig og legitim forståelse av alle parter ansvar for resultater, prosessutvikling og kontinuerlig kvalitetssikring. Med basis i våre resultater kan det se ut som om det administrative nivået blir sett på som et helt nødvendig bindeledd mellom våre folkevalgte og skolene selv, og i modellen nedenfor har vi forsøkt å vise hvorfor respondentene mener det administrative har en viktig funksjon i arbeidet med å utvikle skolene:

<sup>27</sup> SLT-arbeid – se faktaboks: Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak



**Figur 27: Administrasjonens kompetanse, kapasitet og evne til å transformere**

I vår casestudie og ved utviklingen av våre nettverkssamlinger har vi møtt flere varianter av to- og trenivåkommuner, og det er et påfallende trekk at i flere av kommunene hvor elevene gjør det bra på eksterne målinger, har de både aktive skoleeiere og en skolefaglig administrasjon som har forståelse for både den politiske og den faglige innholdsdimensjonen. I en av våre casekommuner som treffer beskrivelsen ovenfor ble det sagt fra skolefaglig administrativt hold at det påhviler det administrative nivået et opplæringsansvar overfor politikerne. Arbeidet må skje kontinuerlig, og det må skje med basis i en virkelighetsnær beskrivelse av skolens og administrasjonens forutsetninger og resultatoppnåelse.

Uavhengig av administrativ organisering uttrykker respondentene i casestudien og nettverkssamlingen at det administrative nivået må ha kapasitet og kompetanse til å kunne utøve en profesjonell jobb både overfor det politiske nivået og det faglige skolenivået. I samarbeidet med og oppfølgingen av skolene er det viktig å kunne analysere og vurdere viktige sider ved skolens organisatoriske kapasitet, og deres arbeid og resultater sett i lys av nasjonale og lokale mål. For å være i tett interaksjon og kunne forstå skolene ut fra et faglig ståsted, er det også nødvendig at det administrative nivået har kapasitet til å utøve de profesjonelle forpliktelsene. Mangler denne kapasiteten risikerer skoleeier å miste viktig styringsinformasjon, og faren er dermed til stede for at de ytre måleresultatene vil dominere

kommunikasjonen mellom administrasjon og politikere. Disse perspektivene blir også indirekte og direkte trukket frem i SWOT-analysen (jf. skoleeieranalysen referert i delkapittel 4.3), og her følger karakteristiske analyseutsagn som direkte berører det administrative nivået:

### **Styrker**

- Tillit, god dialog og forståelse mellom administrasjon og politisk nivå
- Administrativ skolefaglig kompetanse tilknyttet rådmannens ledergruppe
- Samarbeidsarenaer mellom administrativt nivå og skolelederne
- Dialogbasert oppfølging av skolene fra administrativt nivå

### **Muligheter**

- Behov for å bedre analysekompetansen (resultater) på alle nivå

### **Svakheter og trusler**

- Utilstrekkelig kapasitet i skolestab – administrativt nivå
- For mye rapportering, men også risiko for at mangel på "riktig" informasjon gir grunnlag for gale beslutninger


Vi kan se av skoleeieranalysen ovenfor at nettverkskommunene fremhever at det administrative nivået må kunne inngå i dialog med både politikere og skolene selv, og at denne kommunikasjonen må være godt forankret inn i det øverste administrative ledelsesnivået.

Samtidig trekkes det frem en bekymring for omfattende rapportering, og her har det administrative nivået et spesielt ansvar for å sikre at rapporteringsparametrene holder seg på et forsvarlig nivå. Opplevelsen av for mye rapportering kan kanskje ha sin årsak i at

nettverkskommunene har til dels svært høye ambisjoner for bedring av elevenes læringsresultater og utvikling av sitt skoleeierskap. De har utviklet systemer som er felles for kommunen, der de systematiserer, analyserer og sammenstiller tilgjengelige resultatdata,

og følger opp dette i dialogmøter med skolene og ofte også i ledersamtaler.

**FAKTABOKS**



Administrasjonen i Stavanger kommuner er "tett på" i sin systematiske oppfølging av skolene. Oppfølgingsarbeidet skjer bl. a. med bakgrunn i "Responsen" og "Dialogen".

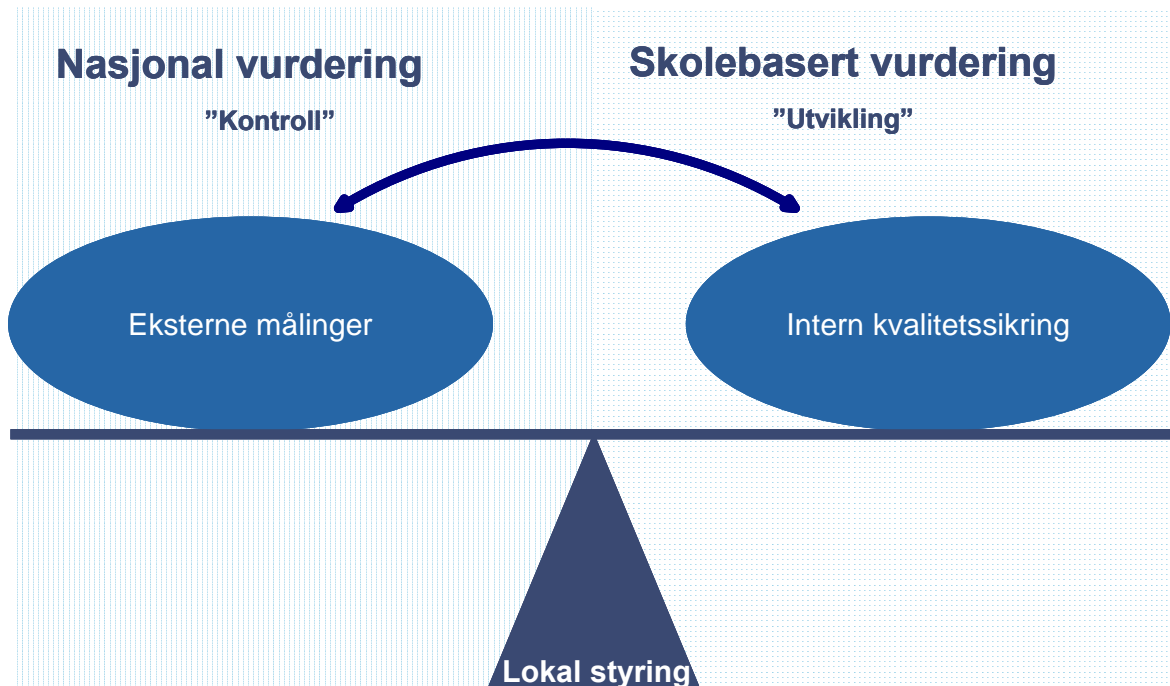
Responsen – Dialogen å betrakte som en "systemrevisjon" innenfor det pedagogiske feltet.

Responsen er en skriftlig sammenstilling av skolens resultater fra kartlegginger, brukerundersøkelser og rapporteringer.

Dialogen er en oppfølgende samtale mellom skolen og skoleeier representert ved fagavdeling Oppvekst og levekår.

(Skolen = foresatte, elever, skolens ledelse, ansatte, repr. fra PPT)

I modellen nedenfor har vi forsøkt å problematisere hvorfor nettverkskommunene og casekommunene mener det påhviler administrasjonens ansvar å vurdere skolenes organisasjonskapasitet gjennom å se skolenes kapasitet i et likevektsperspektiv. Modellen viser hvor sentralt det er å skape gode forbindelseslinjer mellom eksempelvis eksterne målinger (nasjonal vurdering) og skolenes interne kvalitetssikring (eksempelvis gjennom skolebasert vurdering), og at begrepene "kontroll" og "utvikling" både må ses i et internt og et eksternt perspektiv. Her trenger skolene støtte, veiledning og påtrykk fra et administrativt nivå som kvalitetssikrer at skolene klarer å se egne prestasjoner i lys av eksisterende organisasjonskapasitet og interne kvalitetssikring.



Figur 28: Å utvikle organisasjonskapasitet i et balansert perspektiv

Nasjonale vurderinger ansvarliggjør skoleeiere, administrativt lederskap og den enkelte skole til å innfri lovpålagte forventninger og mer utvidet; om resultatene står i forhold til ressursene som brukes på skole. Isolert sett er det selvsagt viktig å løfte frem kvantifiserbare resultatparametere om kvaliteten på den enkelte skole, men i et utviklingsperspektiv er det aller viktigste at vurderingen skaper grunnlag for utvikling og forbedring. Eksterne målinger utløser først sitt fulle potensial når skoler anvender resultatene til å forstå egen virksomhet gjennom eksempelvis skolebasert vurdering og andre interne tiltak som et ledd i skolens interne kvalitetssikringsarbeid.

Skal skoleeier lykkes med å følge opp skolens utvikling og prestasjoner, ser det ut til at det er behov for et administrativt ledelsesnivå som sørger for å være "tett på" skolens virkelighet<sup>28</sup>. I dette ligger det et behov for å være i tett samhandling der man utfordrer, støtter og veileder skolene i arbeidet med å utvikle egen organisasjonskapasitet. Gjennom en systematisk og spørrende tilnærming kan både politikere, administrativt ledelsesnivå og skolene selv unngå å overfokusere

<sup>28</sup> Skolelederundersøkelsen 2005 i regi av UIO: 59 prosent av rektorene svarte at de var "Delvis enig" eller "Helt enig" at det administrative nivået (kommuner og fylkeskommuner) var pådrivere for at skolene skal drive med pedagogisk utviklingsarbeid.



på måleresultater, og innrette kvalitetssystemet slik at også felles refleksjon om skolens interne kvalitetssikring, arbeidsmåter og prosesser inngår i systemet. Kvalitetssystemet bør i sin tur resultere i forpliktende ambisjoner og vedtak som støtter og tilrettelegger for skolens utviklings- og forbedringsarbeid.

Vi skal ikke gå mange år tilbake før situasjonen i norsk skole var at vi manglet måleresultater som kunne si noe om elevenes resultatoppnåelse. Denne situasjonen har endret seg kraftig, og det å orientere seg i en stor mengde data oppleves som utfordrende både for politikere og den enkelte skole. Et administrativt nivå kan være en verdifull støtte i dette arbeidet, men det krever et riktig fokus, kompetanse, kapasitet og evne til å kunne transformere mellom nivåene i sektoren.

#### **4.6 Behov for profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere**

Flere i prosjektet uttrykker at det viktigste arbeidet skjer i klasserommet/på de ulike læringsarenaene, og sier samtidig at det er på denne arenaen skolens kvalitet blir skapt og de bør bli målt på. Denne erkjennelsen utløser samtidig et behov for tett



oppfølging av lærerne for å legge til rette for målrettet profesjonsutvikling, samt å kunne vurdere om lærerne klarer å ivareta de forventningene som ligger innenfor deres ansvarsområde.

I vår casestudie spurte vi alle respondentene om hvilke typer kompetanse en lærer må besitte for å legge til rette for god undervisning. Vi fikk mange klare og engasjerte

**Figur 29: Hvilke typer kompetanse må en lærer ha/besitte for å kunne legge til rette for gode opplæringsituasjoner/god undervisning? Spørsmål gitt i casestudien.**

tilbakemeldinger, og i modellen ovenfor har vi kategorisert respondentenes vurderinger. Flest respondenter trakk frem behovet for å være en god klasseleder, og derfor har vi lagt denne kategorien i sirkelens midtpunkt. Videre var tilbakemeldingene klare på at lærerne måtte ha "god faglig og pedagogisk" kompetanse, være en "god didaktiker (stor verktøykasse)", ha "empati og relasjonelle ferdigheter" og være "Endringsvillig og samarbeidsorientert." Respondentenes helhetsbilde har mange likhetstrekk med Hatties forskning som vi presenterte i kapittel 2.4.

En del foresatte mener også at lærerrollen må ses i et større samfunnskontekstuet perspektiv der det er viktig å erkjenne at lærerne har fått en endret oppdragerrolle i skolen. I den forbindelse trekkes det sosialpedagogiske arbeidet frem som en viktig grunnstein for all læring. En annen dimensjon som vektlegges ved lærernes kompetanse, og som berører en viktig del av skolens organisatoriske kapasitet, er behovet for at lærerne har analyse- og vurderingskompetanse til å følge opp resultater fra læringsmiljøundersøkelser, nasjonale tester og kartleggingsprøver med målrettede tiltak for tilrettelegging av tilpassede opplærings situasjoner.

Casestudien og kommunenetverkene viser at det er behov for styrket metodikk og bedre lederferdigheter på oppfølging av enkeltlærere mht. resultater, arbeidsprosesser, forventninger og ambisjoner. Det er også behov for styrket metodikk på resultatanalyse som grunnlag for oppfølging av enkeltlærere, og et bredere metodisk repertoar for å sikre at skolelederne har mulighet til å skaffe seg innsikt i enkeltlæreres faglige kompetanse, fagdidaktiske praksis og evne til å lede klasser eller grupper av elever.

### FAKTABOKS



"Det er en utfordring at 40 prosent av lærerne i grunnskolen ikke har noen faglig fordypning i fagene de underviser i, og bare en femdel har fordypning på minst ett år i fagene de underviser i.

Det er også betydelige forskjeller i faglig fordypning blant lærerne i videregående opplæring, der forskriftene stiller størst krav til faglig fordypning." (Kompetanse for kvalitet 2008)

**FAKTABOKS**

Sentrale funn fra TALIS 2008 viser at:



- Lærere mener at samarbeidsklimaet mellom elever og lærere er bedre i Norge enn i noe annet TALIS-land
- Skoleledere på mer enn hver tredje skole internasjonalt sier at undervisningen på skolen blir hemmet av mangelen på kvalifiserte lærere. I Norge er andelen 30 prosent.
- Lærere har stort behov for profesjonell utvikling og tilbakemeldinger fra egen skoleledelse. Samtidig er norske lærere i særklasse når det gjelder trivsel og tiltro til at de bidrar til elevenes læring med sin undervisning.
- Skoleledelsen er overveiende av administrativ karakter, og norske skoleledere gir lærere mindre vurdering eller konkret tilbakemelding på deres pedagogiske arbeid enn gjennomsnittet i TALIS-landene.

Kilde: UDIR

Skoleledere med god faglig og pedagogisk innsikt i elevenes og lærernes læring nevnes også som viktige forutsetninger for elevenes læringsresultater, og flere av kommunene og fylkeskommunene i casestudien og i nettverkssamlingene har gitt tilbud om kompetansegivende lederutdanning for sine skoleledere. Enkelte av kommunene har også etablert en systematisk mentorordning for nytilsatte ledere. Større kommuner har til og med igangsatt egne lederutviklingsprogrammer for lederaspiranter innenfor egne rekker, et

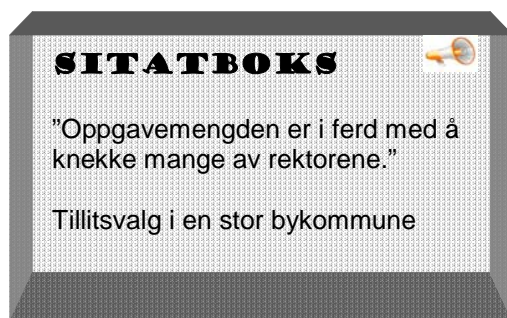
tilbud for interne kandidater som på sikt kan bekle en skolelederrolle. Både Oslo kommune, Stavanger kommune og Bergen kommune har igangsatt slike programmer.

Både lærere og skoleledere har et felles ansvar for å utvikle skolens organisatoriske kapasitet og indre kvalitetssikring, men for skolelederen påhviler det et særskilt ansvar for lærernes profesjonsutvikling gjennom å kunne utøve et pedagogisk lederskap som griper inn og har positiv betydning for lærernes fagdidaktiske utøvelse, deres faglige kompetanse og deres evne til å lede klasser og grupper av elever.

Lærerne har på sin side et særskilt profesjonelt ansvar for å ta i bruk egen arbeidsplass som sin viktigste læringsarena, og å anerkjenne og legitimere skoleleders og skoleeiers ansvar for å kunne utøve en samlet ledelse som hviler på en forventningsbasert ansvarsstyring. Styrket læring for elevene utløser et behov for en styrket forståelsesbasert læring for alle aktørene rundt elevene.

Gjennom casestudien, surveyen og nettverkssamlingene har vi fått et klart inntrykk av at det er behov for å frigjøre tid til pedagogisk ledelse og utøvelse av læreraktiviteter som sikrer nærhet til elevene. Både tonivåkommuner og sektororganiserte beskriver at rektorene er presset på tid, og at mye ansvar er lagt ut til rektorene. Respondenter fra casestudien og tilbakemeldinger under nettverkssamlingene trekker frem at det er viktig at skolelederne har god støtte rundt seg, og dette gjelder ikke bare merkantil støtte på skolene. Støtten må også komme fra sentrale stab/støttetjenester. Kommuner kan effektivisere ved utflating av organisasjonsstrukturen, men dette uløser økt behov for administrativ støtte for rektor.

Casestudien og kommunenettverkene viser at det er merkantil støtte på hver skole



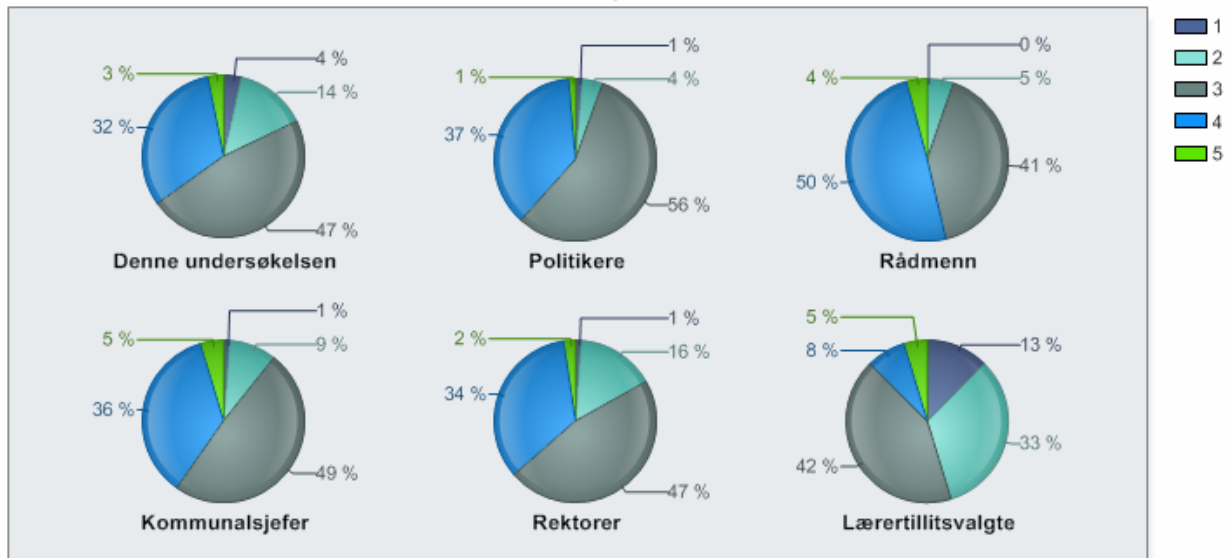
i mange av kommunene, men at det også er flere kommuner der skolene ikke har slik merkantil støtte. Skoler uten merkantil støtte opplever dette som en tung ekstrabelastning for skolelederne, og skoler med merkantil støtte gir uttrykk for at de ikke kunne klart seg uten. Flere foresatte vi har snakket med

trekker også frem at skolen burde hatt andre yrkesgrupper inn på skolen for å avlaste lærerne i sitt faglig, pedagogiske arbeid. Mange foresatte sier at lærerne har en tøff jobb, og at de får mye og til dels uberettiget kritikk.

I vår survey stilte vi spørsmålet "I hvor stor grad<sup>29</sup> vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at lærerne kan konsentrere seg om utøvelse av sin lærerjobb?" Som vi kan lese ut av resultatene fra modellen nedenfor, er det rådmannsnivået som er ser mest optimistisk på situasjonen. 50 prosent av rådmennene svarer "I stor grad" på dette spørsmålet, mens bare 5 prosent av rådmennene svarer "I liten grad". Til sammenligning svarer bare 8 prosent av lærerne "I stor grad" på dette spørsmålet, mens hele 33 prosent av lærerne svarer "I liten grad". Hele 13 prosent av lærerne svarer "I svært liten grad".

<sup>29</sup> I svært liten grad (1), I liten grad (2), I middels grad (3), I stor grad (4) og I svært stor grad (5)

84. I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at lærerne kan konsentrere seg om utøvelse av sin lærerjobb?

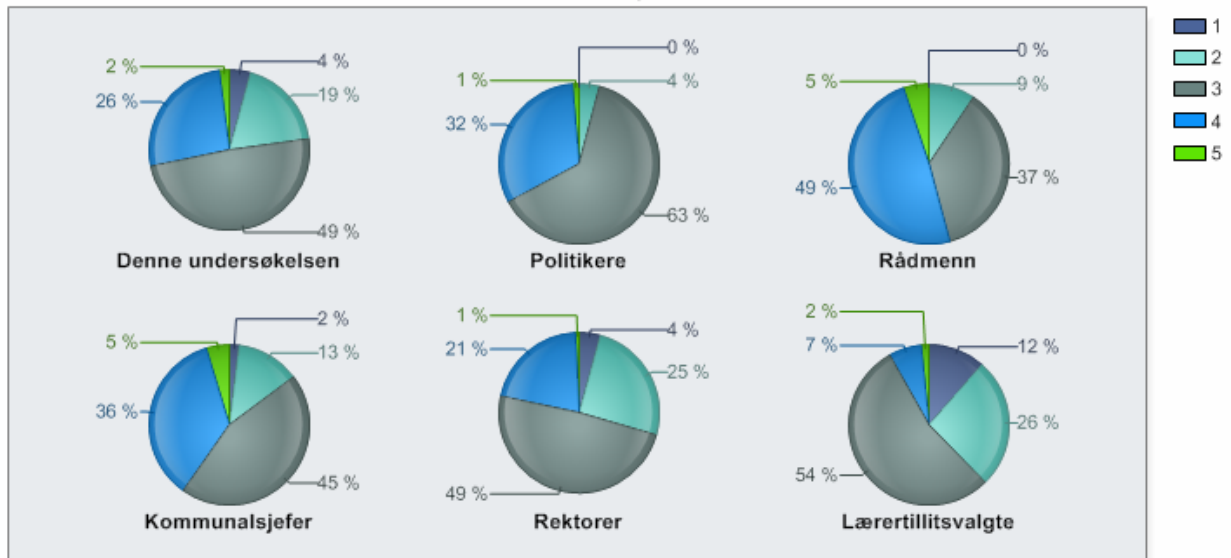


Figur 30: I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at lærerne kan konsentrere seg om utøvelse av sin lærerjobb?

Det er interessant å registrere at de politiske skoleeierne er mer åpne for at lærerne trenger et bedre støtteapparat rundt seg enn det rådmannsnivået er.

På spørsmål om "I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at skolelederne kan konsentrere seg om utøvelse av sin lederjobb?" fikk vi frem av den samme tendensen som på spørsmålet ovenfor. Rådmannsnivået ser fortsatt relativt lyst på situasjonen, men dette bildet endrer seg vesentlig når vi nærmer oss kommunalsjef-, rektor-, og lærernivået. Blant rektorer og lærertillitsvalgte svarer henholdsvis 25 og 26 prosent "I liten grad" på spørsmålet om skolelederne har gode nok støttefunksjoner rundt seg for å kunne utøve sin lederjobb. Det er også her interessant å registrere at 12 prosent av de lærertillitsvalgte svarer "I svært liten grad" på dette spørsmålet.

85. I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at skolelederne kan konsentrere seg om utøvelse av sin lederjobb?



**Figur 31: I hvor stor grad vil du si at skolene har gode støttefunksjoner slik at skolelederne kan konsentrere seg om utøvelse av sin skolelederjobb?**

I og med at begrepet "støttefunksjoner" ikke ble definert i vår undersøkelse, vil det være interessant å se våre resultater i lys av andre utredninger/annen forskning som mer inngående kan problematisere hva slags støttetjenester lærere og skoleledere kan ha mer behov for. Timingen for dette FOU-prosjektet er i så måte gunstig, da det pr i dag finnes relevant dokumentasjon som direkte og indirekte kan nyansere og problematisere lærere og skolelederes behov for gode støttefunksjoner, jf. delkapittel 2.5.

Innenfor en styringslogikk som hviler på en forventningsbasert ansvarsstyring blir det etter vårt skjønn helt sentralt å komme i dialog om hvordan skoleeieroppgavene best kan løses for å utvide eksisterende handlingsrom for oppfølging av den enkelte elev, oppfølging av den enkelte lærer og oppfølging av den enkelte skoleleder. Dersom det er slik at rektorene har for lite tid til pedagogisk ledelse, kan man eksempelvis spørre seg om det er mulig å forenkle samhandlingsrutinene mellom administrativt skolenivå og den enkelte skole. I mer overordnet perspektiv kan man spørre seg om hvordan styringsdialogen kan levendegjøres, forenkles og spisses til å omfatte mer samhandling og mindre informasjonsutveksling.

Å ansvarliggjøre lærerne for elevenes læring, dere egen kompetanseutvikling på arbeidsplassen og deres felles ansvar for å utvikle skolens samlede organisasjonskapasitet, betyr å balansere mellom det å stille krav til og det å tilrettelegge for arbeidsmiljøbetingelser som gjør lærerne i stand til å kunne innfri denne ansvarliggjøringen. Ut fra surveyresultatene i dette FOU-prosjektet og FAFO-undersøkelsen som ble omtalt i kapittel 2, kan det se ut som det er behov for å utvikle bedre støtteforutsetninger for lærerne med henblikk på deres ivaretagelse av de primæroppgavene som tilligger et profesjonelt lærerarbeid. Dette gjelder spesielt for lærere på grunnskolenivå.

#### ***4.7 Oppsummerende drøfting – et kvalitetssystem basert på forventningsbasert ansvarsstyring***

Begrepet "ansvarsstyring" er etter vår mening et tosidig begrep. For det første handler det om å stå til ansvar for et oppnådd resultat. Er resultatene som forventet ut fra de forutsetningene man jobber under, eller er resultatene bedre eller dårligere enn forventet? Den andre siden ved ansvarsstyringsbegrepet omhandler evnen til å gjøre regnskap for. For skolene omhandler det å ha en organisatorisk kapasitet til å forstå sine sterke og svake sider, jobbe målrettet med forbedringstiltak og å kunne kommunisere egen organisasjonsanalyse internt og til et overordnet administrativt nivå for videre analyse, tiltak, oppfølging og transformering til det politiske skoleeiernivået. Med et grundig analysegrunnlag fra enkeltskoler og det administrative ledelsesnivået, vil politikerne kunne få bedre muligheter for å vedta målrettede tiltak, initiere ønskede prosesser og ha grunnlag for dialog med skolene og skolens interessenter.

Basert på det kunnskapsrommet vi har om hvilke faktorer som virker inn på elevenes læringsresultater, og med utgangspunkt i empiriske resultatdata fra dette FOU-prosjektet, ønsker vi å trekke frem et helhetlig perspektiv for skoleeierrollen som vi har kalt for forventningsbasert ansvarsstyring jf delkapittel 2.7. Med forventningsbasert ansvarsstyring forstår vi en indre kvalitetslogikk der politikere, administrasjon og den enkelte skole ut fra hvert sitt ståsted står samlet til ansvar for læringsresultatene i skolen. I denne ansvarsstyringen er det avgjørende at

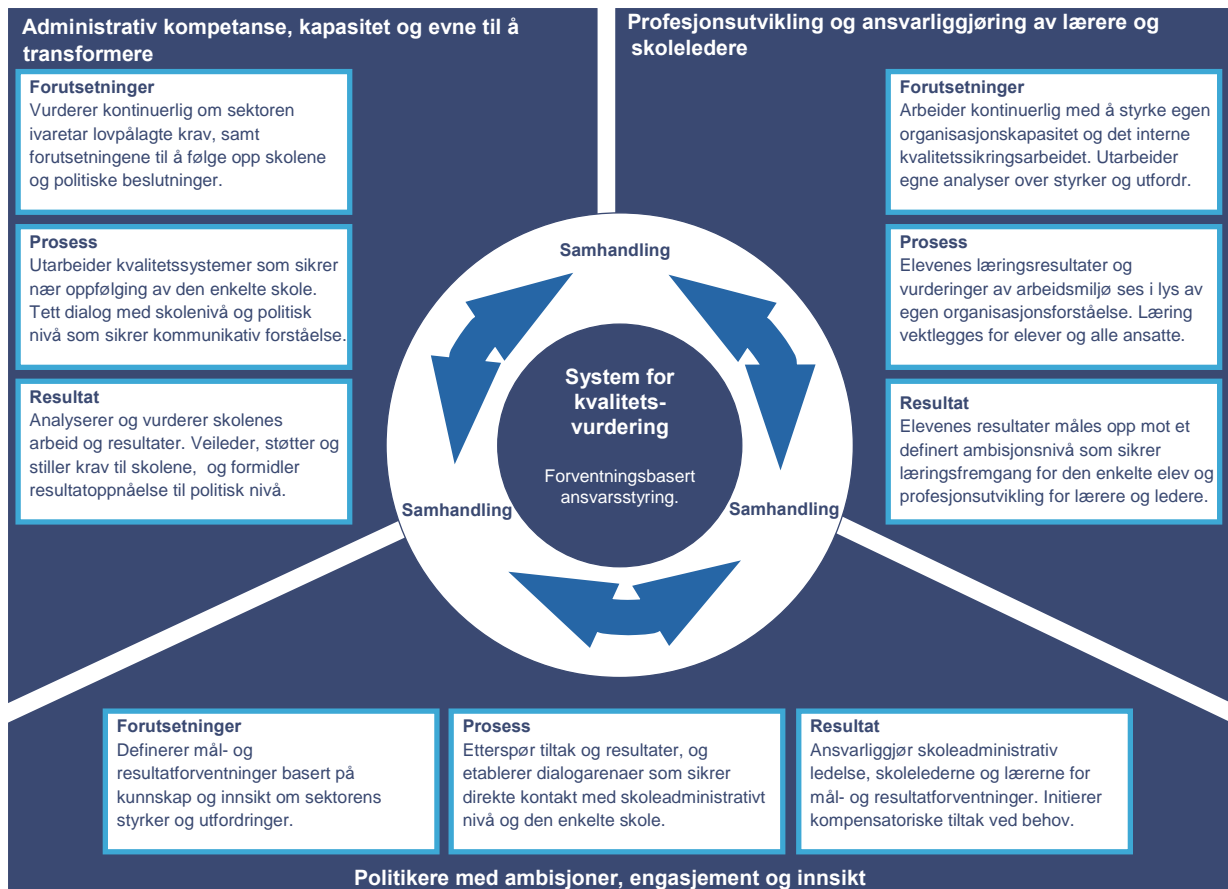


hvert enkelt aktørnivå er opptatt å bli bedre skoleutøvere på sitt nivå, og å samhandle med de andre aktørene for å gjøre de andre bedre til å utøve sin rolle i den kommunale og fylkeskommunale skoleforvaltningen. Et første steg på veien er å tydeliggjøre partenes legitime eksistensberettigelse, og derigjennom å sikre gjensidig tillit og anerkjennelse for den rollen politikere, administrasjon og skolene selv spiller for å utvikle kvaliteten i skolen.

Skal man lykkes i å bli bedre, og skal forventningene man retter til seg selv og andre bli realisert i praksis, må kvalitetsarbeidet være forståelsesbasert og preget av åpenhet og tillit. Å være profesjonell innebærer å kunne forholde seg til ulike typer kunnskap, håndtere uenighet, inngå kompromisser og jobbe for en overordnet kommunikativ konsensus. I dette arbeidet er det helt grunnleggende at men ikke generaliserer "den andre" til å ha bestemte motiver, holdninger og verdier. Å jobbe forståelsesbasert betyr i slik sammenheng å skape sammen, og å skape mer enn det man klarer alene.

Å ha et kvalitetssystem som preges av forventningsbasert ansvarsstyring, vil etter vårt skjønn inkludere et velutviklet internt kvalitetsarbeid på alle nivå. Det er ikke bare skolene som må kvalitetssikre eget arbeid med utgangspunkt i interne forutsetninger, prosesser og resultater. Arbeidet må også gjøres på politisk og administrativt nivå hvor det også inkluderes et helhetlig styringsperspektiv i dette arbeidet. Vi har fremstilt disse kvalitetsdimensjonene i følgende modell:





**Figur 32: Forventningsbasert ansvarsstyring**

Modellen bryter med en typisk hierarkisk forvaltningstankegang, og forsøker å poengtere at både det politiske, administrative og skolerelaterte nivået har et samlet ansvar for forståelsesbaserte medskapingsprosesser. Pilene i modellen går begge veier, og det betyr at modellen både ivaretar den tradisjonelle styringslogikken (politisk, administrativt og det enkelte skolenivå), men samtidig åpner opp for en tettere integrasjon mellom politisk nivå og skolene selv. Innholdet i samhandlingsprosessene hviler på et grunnleggende ønske om å stadig bli bedre, og innholdet i disse samhandlingsprosessene hviler igjen på et balansert kvalitetssikringssystem bestående av parametrene "Kontroll med forutsetninger", "Kontroll med prosesser" og "Kontroll med resultater" (jf. delkapittel 2.3).

I dette prosjektet har vi møtt flere kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører det vi vil kalle for forventningsbasert ansvarsstyring, og som lykkes i å involvere politikere, administrativt nivå og den enkelte skole til sammen å skape

"Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"

en positiv slagkraft som preger utviklingsarbeidet. Flere kommuner og fylkeskommuner har imidlertid en vei å gå i forhold til å mobilisere den kraften som ligger i at alle aktørene drar lasset sammen. For å tydeliggjøre hvordan det er mulig at både politikere, administrativ ledelse og skolene selv samhandler tett og har høye ambisjoner for elevenes læring, har vi valgt å presentere to av nettverkskommunene innenfor rammen av "Forventningsbasert ansvarsstyring".

Først ønsker vi å presentere Akershus fylkeskommune i forhold til et konkret arbeid som Akershus fylkeskommune har lagt ned i forhold til bedre gjennomføringsgrad i videregående skole. Dernest ønsker vi å presentere Nord-Trøndelag fylkeskommune i deres kvalitetsarbeid for hele utdanningssektoren. Valget av Akershus fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune er gjort bevisst for å eksemplifisere hvordan det er mulig å skape gode resultater ved å ansvarliggjøre politikere, administrativt nivå og skolene selv i et kunnskapsutviklende samspill det er mulig å se forbindelseslinjer mellom politiske styringsinitiativ og det profesjonelle handlingsrommet til skoleledere og lærere som skal medvirke til et bedre læringsutbytte for elevene.

Arbeidet mot frafall i videregående opplæring er et viktig satsingsområde for alle de fylkeskommunene har vært i kontakt med gjennom dette FOU-prosjektet, og pr i dag foreligger det flere utredninger og forskningsrapporter (jf kapittel 2.6) som har økt kunnskapsrommet om årsakene til at elevene ikke fullfører videregående opplæring. På nasjonalt utdanningsnivå har det blitt utarbeidet en egen stortingsmelding kalt "Utdanningslinja" - St. meld. nr. 44 (2008-2009) som foreslår "fracfallstiltak" innenfor hele utdanningssystemet. For å si det billedlig: Symptombeskrivelsene og diagnosen er godt faglig begrunnet. Nå er det behov for å utvikle virkningsfull "medisin", og her har både politikere, administrativt nivå og skolene selv et viktig ansvar.

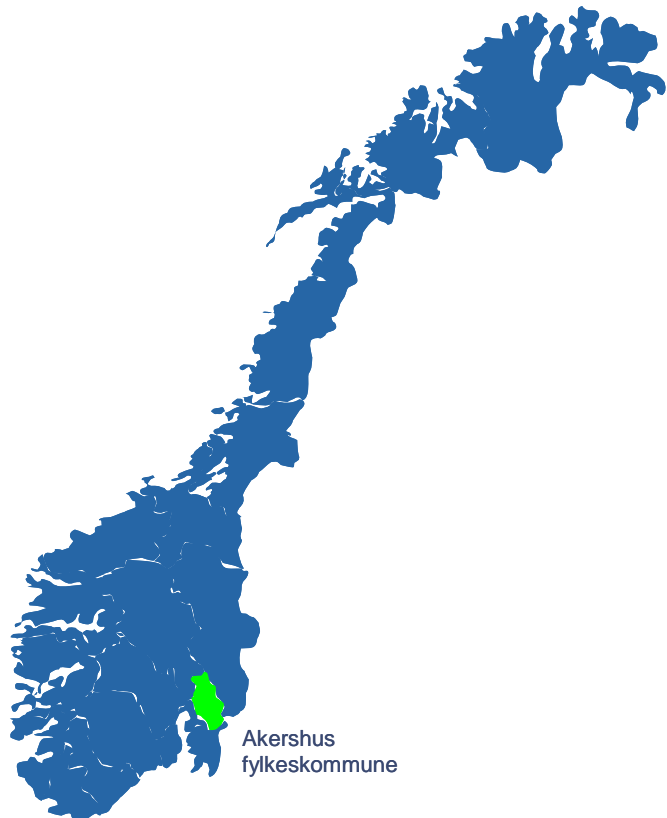
## Akershus fylkeskommune

### *Arbeid mot frafall*

Med sine godt over 500 000,- innbyggere og hele 34 videregående skoler, kan det få merkbare positive konsekvenser om flere elever i fylkeskommunal skoleregi fullfører videregående opplæring.

I følge Akershus fylkeskommune er det flere som fullfører videregående opplæring i 2008-2009 enn foregående år.

Resultatene fra 2008-2009 viser en gjennomføringsgrad på 79,4 prosent. Sluttprosenten er beregnet til 3,8<sup>30</sup>. Kan disse oppløftende resultatene skyldes langsiktig og målrettet arbeid med å motvirke frafall i Akershus fylke?



Akershus fylkeskommune identifiserte tidlig overgangene mellom grunnskolen og videregående som en kritisk faktor i frafallsproblematikken, og allerede i 2006 ble samarbeidet med grunnskolen styrket gjennom "Programfag til valg". Denne satsingen var i tråd med Akershus fylkeskommunes strategi for helhetlig yrkes- og utdanningsveiledning som ble vedtatt i fylkestinget 2004. En annen satsing som var i tråd med fylkestingets strategi var opprettelsen av egne kurs innen sosialpedagogisk rådgivning og karriereveiledning i samarbeid med Høgskolen i Akershus. Akershus fylkeskommune har også deltatt i det nasjonale prosjektet "Partnerskap for karriereveiledning".

---

<sup>30</sup> Dette er elever som er registrert med "avbrutt opplæring". Antall elever som ikke har fått karakteren "Bestått" er 15,6 prosent for alle elever som har vært i ordinære utdanningsprogram.

I 2006 etablerte Akershus fylkeskommune prosjektet "Redusert bortvalg i en lærende organisasjon". Prosjektet ble finansiert med 3,4 millioner kroner fra Utdanningsdirektoratet gjennom det statlige skoleutviklingsprosjektet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling* og fylkeskommunen har selv bidratt med et betydelig beløp til prosjektfinansieringen. Prosjektet har blitt gjennomført av Bjertnes, Drømtorp, Holmen, Akershus og Kjelle videregående skoler, og prosjektleder har vært Øyvind Sæteren. Prosjektarbeidet har vært gjort i nært samarbeid med kommunale skoleeiere og 17 deltakende ungdomsskoler<sup>31</sup>, næringslivet i fylket og forsker Eifred Markussen ved NIFU-STEP. Hovedmålet med prosjektet har vært å redusere frafallet i videregående skole gjennom et mer intensivt og planmessig samarbeid med ungdomsskolene, utvikle alternative opplæringsmodeller i samarbeid med næringslivet og gi et best mulig tilrettelagt utdanningsløp gjennom å utvikle samarbeidsmodeller i skoleverket. Prosjektet kan pr i dag vise til gode resultater, og dette har skjedd gjennom:

- Tidlig identifisering, kartlegging og oppfølging av bortvalgsutsatt ungdom (IKO-modeller for ungdomsskoleelever og elever i videregående opplæring)
- Kartleggingsundersøkelse for over 200 bedrifter der næringslivet melder tilbake at sosial kompetanse er viktigere enn faglig kompetanse. Det handler om å kunne forholde seg til grenser, krav og rutiner, og har god mellommenneskelig oppførsel med kunder og kollegaer. Egen rapport er utarbeidet: "En ressurs for arbeidslivet"
- Identifisert behov for kompetansegivende opplæringsmodeller hvor det bl. a skal jobbes med å øke andelen unge som går mot *planlagt kompetanse på lavere nivå*
- Opprettet en database for elevoppfølging kalt "Elevinfo". Basen ble tatt i bruk i 2009
- Utviklet strategier for sosial oppfølging gjennom systematisk oppfølging av elever

---

<sup>31</sup> Samarbeidende ungdomsskoler: Ski ungdomsskole, Hauggjordet ungdomsskole, Siggerud ungdomsskole, Vollen ungdomsskole, Siggerud ungdomsskole, Stav skole, Sten-Tærud skole, Stalsberg skole, Kjellervolla skole, Tæruddalen skole, Aursmoen ungdomsskole, Bjørkelangen ungdomsskole, Bråte ungdomsskole, Hakadal ungdomsskole, Nittedal ungdomsskole og Li skole.

Prosjektet har utviklet flere gode verktøy for å kunne følge opp og veilede elevene på en systematisk og forskningsstøttet måte, og kanskje de viktigste ressursene som prosjektet kan vise til i så måte er to hovedmodeller (IKO-modeller) som er utviklet i sammen med Eifred Markussen i NIFU-STEP. Disse modellene har resultert i to idéhefter, ett for ungdomsskolee/ett for videregående skole, og begge idéheftene er basert på erfaringer og kunnskap fra prosjektet. Idéheftene er godt forankret i forskning, har en praksisnær kontekstuell tilnærming og inneholder eksempler på konkrete verktøy som kan brukes i en systematisk oppfølging og veiledning av elevene.



Figur 33: Forsidene til "Idéhefte for ungdomsskole"/"Idéhefte for videregående skole"

Prosjektet "Redusert bortvalg i en lærende organisasjon" griper rett inn i skolenes muligheter og forutsetninger for å følge opp frafallsutsatt ungdom, og gjennom endrede organisatoriske rutiner, kompetanseutvikling blant ansatte, samarbeid mellom skoleeiere på ulike forvaltningsnivå har Akershus fylkeskommune og

deltakende kommuner og skoler styrket sin organisatoriske kapasitet og bedret kvalitetssikringsarbeidet for å identifisere, kartlegge og følge opp den enkelte elev. Arbeidet gir også et kraftig signal om at forskning kan (og bør) brukes aktivt i et kunnskapsutviklende samspill i samarbeidet mellom politikere, administrativt nivå og skolene selv.

Akershus fylkeskommune har lang tradisjon for å ha samarbeidsdialoger mellom administrativt nivå – politikere og administrativt nivå – enkeltskoler. Dette har bl.a. skjedd med utgangspunkt i kvalitetskart og kvalitetsbeskrivelser. God dialog basert på tillit og anerkjennelse er helt sentralt for et godt samarbeid, men den må være grunnlagt på forventninger om at kunnskap omsettes i handling. Med stor hjelp fra prosjektet "Redusert bortvalg i en lærende organisasjon" kan Akershus fylkeskommune vise til at et aktivt skoleeierskap kan være avgjørende for at forskningsbasert kunnskap kan omsettes til praktiske tiltak som griper konkret og positivt inn i elevenes læringsituasjon.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har også jobbet systematisk med frafallsproblematikk i videregående opplæring gjennom mange år, men sett fra vårt ståsted er Nord-Trøndelag fylkeskommune mest interessant ut fra et helhetlig skoleeierperspektiv innenfor rammen av det vi har valgt å kalle for "Forventningsbasert ansvarsstyring". Casestudien og nettverkssamlingene har i særlig grad poengtert at kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering må skje i et helhetlig perspektiv, og at politikere, administrativt nivå og skolene selv har alle en selvstendig og samarbeidende rolle å spille i dette viktige utviklingsarbeidet. Som skoleeier har Nord-Trøndelag fylkeskommune lang erfaring i et tett samarbeid mellom politikere, administrativt nivå og skolene selv, og det politiske nivået i Nord-Trøndelag fylkeskommune definerte allerede tidlig på 2000-tallet høye kvalitetsforventninger til skolene i fylket. Et sentralt virkemiddel for å bedre kvaliteten i opplæringstjenestene har bl.a. vært beskrive organisasjonskapasiteten til hver skole med henblikk på skolens spesifikke forutsetninger, prosessarbeid og oppnådde resultater. Nedenfor følger en tosiders presentasjon av viktige sider ved Nord-Trøndelag fylkeskommunes skoleeierskap:





## Forventningsbasert ansvarsstyring i Nord Trøndelag fylkeskommune

*Nord Trøndelag fylkeskommune har i mange år jobbet systematisk med kunnskapsbasert skoleutvikling som vektlegger sammenhengen mellom organisasjonsmessig utvikling og elevenes læringsmiljø og resultater. Nord Trøndelag fylkeskommune har siden 2006 utarbeidet kvalitetsmeldinger om videregående opplæring som grunnlag for politisk behandling og utøving av et aktivt skoleeierskap.*

### Politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt

Allerede i 2003 bestemte Fylkesrådet i Nord-Trøndelag at den videregående skolen i Nord-Trøndelag skulle videreutvikles som den beste i landet. Fylkesrådsplattformen slo fast at dette skulle skje gjennom kvalitetsutvikling, nytenkning, entreprenørskap og årlige kvalitetsmeldinger. Fylkestinget fulgte opp dette i 2005 med presise bestillinger i forhold til kvalitetsarbeidet. Gjennom politikernes høye ambisjoner for kvalitet i utdanningen sikres et kontinuerlig fokus på kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.

### Administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å transformere

Politikernes aktive styring av utdanningsområdet har utløst et langsiktig kvalitetsutviklingsarbeid i regi av administrativt ledelsesnivå. Arbeidet er forankret i et egetdesignet system for kvalitetsutvikling og total kvalitetsmodellen Common Assessment Framework (CAF), som er en egevalueringmodell som gir mulighet for åpenhet og dialog om skolens styrker og utfordringer. CAF-modellen gir også mulighet for sammenligning mellom skoler. Kvalitetsarbeidet måles over tid, og Nord Trøndelag fylkeskommune kan vise til årlige resultatforbedringer gjennom bruk av sin helhetlige CAF-modell. I kvalitetsmeldingene fra 2008 og 2009 er alle skolene presentert med bakgrunn i målte CAF-styrker og CAF-utfordringer (5 skoler i 2006 og 2007). Administrativt ledelsesnivå bruker CAF-målingene aktivt i ledersamtaler og resultatoppfølging av den enkelte skole, og skolene er forpliktet til å jobbe systematisk med definerte utviklingsområder. Avdeling for videregående opplæring mottok anerkjennelsen Committed to Excellence fra EFQM i 2007

### Profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av lærere og skoleledere

Gjennom CAF-modellen blir skolene målt på faktorer som lederskap, strategi og planer, medarbeidere, partnerskap og ressurser og resultater for brukere, medarbeidere, samfunn og nøkkelområder. Kvalitetsarbeidets interne og eksterne perspektiv er med på å bygge og utvikle skolens organisatoriske kapasitet og interne kvalitetsutvikling. Ved å involvere lærere og skoleledere til å ha et analytisk og dynamisk perspektiv på egen skole, forankres resultatvurderingene i en lokal forståelse samtidig som vurderingene øker handlingsrommet for et aktivt administrativt lederskap og et aktivt politisk skoleeierskap.

### Lærende nettverk

Nord Trøndelag fylkeskommune har lang erfaring fra å jobbe med nettverksbasert kvalitetsutvikling. Basert på innføring av Kunnskapsløftet og nytt system for kvalitetsutvikling, ble det i 2006 opprettet nettverk som hadde som hovedoppgave å jobbe med faglig utvikling, sentral tematikk i Kunnskapsløftet og en veiledet, kompetansebyggende implementering av nytt system for kvalitetsutvikling. I kvalitetsnettverket deltok også to skoler fra Akershus. Kvalitetsutviklingssystemet ble ferdigjustert i 2009, og det skreddersydde eksempelsettet for videregående opplæring til CAF-modellen ble ferdigstilt i 2007 etter sentrale bidrag fra samtlige av sektorens skoler/skolesteder. Det tilpassede eksempelsettet fra Nord-Trøndelag inngår også som en del av grunnlaget for den nyutviklede europeiske "CAF Education" –modellen som skal lanseres i september 2010.

1



- et ansvar for FYLKESTINGET  
i Nord-Trøndelag



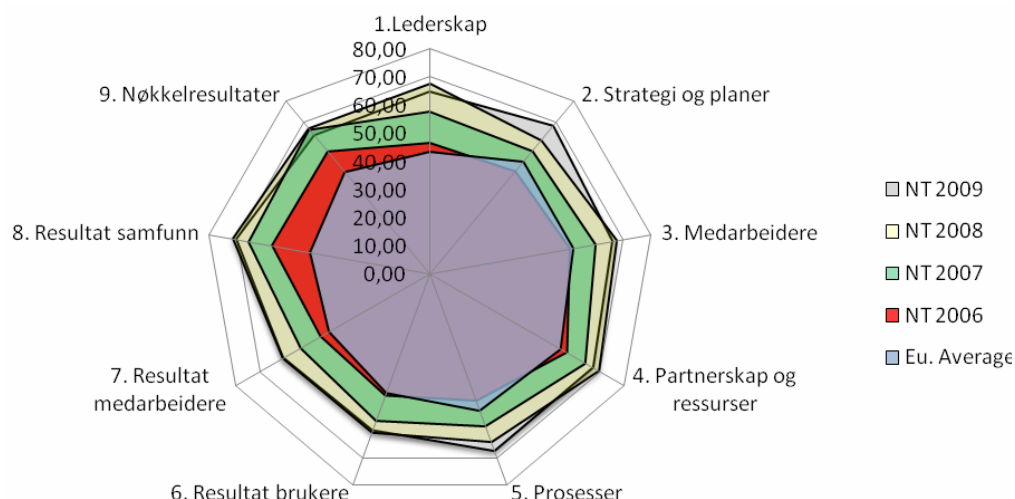
## Nærmere presentasjon av kvalitetssystem, arbeid mot frafall og elevenes læringsresultater

Med et godt lokalt forankret nettverksarbeid og i et samspill mellom politikere, administrasjon og skolene selv, ble kvalitetsutviklingssystemet ferdig implementert ved inngangen til 2009.

Gjennom systemet har Nord Trøndelag fylkeskommune nedfelt høye ambisjoner for bl.a. å motvirke frafall og bedre elevenes læringsresultater. Skolene blir tett fulgt opp gjennom selvevaluering, rapportering og skolebesøk fra politisk/administrativ deltakelse.

### CAF som en helhetlig modell for skolebasert vurdering

Selv om ikke Nord Trøndelag fylkeskommune ønsker å bruke begrepet "Skolebasert vurdering" gjennom deres systematiske kvalitetsarbeid, er det PwCs vurdering at skolenes CAF-egenevaluering er helt i tråd med utviklingstankegangen som ligger bak det mer skoletradisjonelle begrepet "Skolebasert vurdering". CAF-systematikken tilrettelegger for at skoleeier kan utøve en tydelig oppfølgingsrolle, og dette skjer blant annet innenfor følgende overordnede målområder (utvikling 06-09):



### Arbeid mot frafall – "flere gjennom"

Nord Trøndelag fylkeskommune har i mange år arbeidet strategisk med frafallsproblematikk, og det siste prosjektet som er igangsatt er "Flere gjennom" (07-10). Prosjektet fokuserer på en helhetlig tilnærming som er politisk forankret, og på tiltakssiden arbeides det bl.a. med systematisk fraværsoppfølging, kartlegging av sluttårsaker, tettere samarbeid med kommunene/grunnskolene og styrket rådgivning/karriereveiledning. Nord Trøndelag fylkeskommune har bedre gjennomføringsgrad enn det nasjonale gjennomsnittet, og kan vise til en positiv utviklingstrend for elever og lærlinger med hensyn til bedring av gjennomføringsgrad.

### Elevenes læringsresultater

Elever som går på videregående skoler som er eid og drevet av Nord Trøndelag fylkeskommune, presterer tilnærmelsesvis likt landsgjennomsnittet for Norge. Størst faglig fremgang fra 2003 til 2008 er det i faget engelsk (eksamenskarakterer).



Våre empiriske forskningsfunn og eksemplene fra Akershus fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune viser veldig tydelig at langsiktig kvalitetsforbedring ikke hviler på resultatmålinger alene. Vi har tidligere trukket frem forskning som viser at lærere, skoleledere, et godt læringsmiljø og et administrativt apparat som støtter skolene i dere utviklingsarbeid, har et stort potensial til å virke positivt inn på elevenes læring og bedre deres forutsetninger til å få større læringsutbytte av opplæringen.

Med "Forventningsbasert ansvarsstyring" ser det ut til at skoleeier har mulighet til å vektlegge de elementene som er helt sentrale for å kunne komme "inn og bak klasseromsdøra". Tillit og gjensidig anerkjennelse er helt grunnleggende i dette arbeidet, og først da er det mulig å få til et kunnskapsutviklende samspill hvor det er mulig å bygge skoleeiers organisasjonskapasitet gjennom å fokusere på oppnådde resultater.

## 5 Aktivt skoleeierskap ut fra et forskerperspektiv

Dette kapitlet inneholder bidrag fra dosent Knut Roald v/Høgskulen i Sogn og Fjordane og professor Kjell Arne Røvik. Roald og Røvik vil med sine bidrag problematisere hva dette FOU-prosjektets resultatfunn betyr for et aktivt skoleeierskap.

### 5.1 Lærande skoleeigarskap

v/dosent Knut Roald ved Høgskulen i Sogn og Fjordane

Tittelen – ”Kom nærmere” - speglar eit hovudfunn i prosjektet: Å styrke skolens kvalitetsarbeid krev nær samhandling mellom dei politiske, administrative og profesjonelle nivåa i kommunane. I dette kapitlet blir det retta søkelys mot korleis resultatstyring både kan styrke og svekke forholdet mellom politikk, administrasjon og skolens daglege læringsarbeid. Det blir også stilt spørsmål om kva forhold som synes viktige for at kommunane skal kunne fungere som aktive skoleeigarar.

#### Overgangen frå informasjon til kunnskap - ei utfordring

Dei seinare åra har utviklinga av nasjonale, kommunale og skolebaserte kvalitetsvurderingsverktøy gitt auka informasjon om arbeidet i skolen. Samtidig synest det å bli stadig klårare at større tilgang på vurderingsinformasjon i seg sjølv ikkje resulterer i ny innsikt og aktivt utviklingsarbeid på skole- og kommunenivået (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008; Roald 2009). Stigande interesse for resultatvurdering og ei akselererande utvikling av IT-teknologien har ført til at ein både politisk og administrativt rettar meir merksemd mot testing, brukarundersøkingar og resultatsamanlikningar. Det er likevel grunn til å spørje om resultatsstyring er ei for enkel tilnærming til dei stadig meir komplekse utfordringane som samfunnsutviklinga gir oss.

Etterkrigstidas industri- og velferdssamfunn har dei siste tiåra blitt utfordra av meir komplekse multinasjonale og digitaliserte samfunnsstrukturar. Aukande mobilitet mellom befolkningsgrupper, globale miljøutfordringar, politiske, økonomiske og sosiale kriser forsterkar dette biletet (Giddens 1982; Dierks, Marz og Teele 2001;

Slagstad 2001). Slike utfordringar kan det vere vanskeleg å handtere innanfor tradisjonelle idear om leiing og forvaltning der ein gjerne legg til grunn at presis informasjon er grunnlag for saksutgreiing, vedtak og ny utvikling. Eriksen (1999) argumenterer for at kommunane kan trenge både nye former for prosedyrar og institusjonelle arrangement for å styrke si evne til å skape gode tenestetilbod i framtida. Han ser grunn til å prøve ut temamøte, opne debattar, høyringar og konsensuskonferansar der kommunikative tilnærmingar kan vere fruktbare alternativ til tradisjonell informasjon, diskusjon og stemmegiving. Helder og Pjeturson (2002) beskriv ein slik forståingsmåte som eit spørsmål om å kunne utvikle *endringskommunikasjon* mellom aktørane i den kommunale organisasjonen.

Lars Qvortrup (2000, 2001) legg vekt på at samfunnet ikkje lenger kan beskrivast som monosentrisk, det er polysentrisk. Både offentlege og private organisasjonar må dermed endre karakter frå å være toppstyrte hierarki til å bli avgjerdstakande nettverk. Demokratiske prosessar i kommunar, regionar og stat har behov for å utvikle nettverkskarakter i staden for å følgje den tradisjonelle og lineære kjeda mellom politikk, forvaltning, profesjonar og borgarar. Dersom vi ikkje legg til grunn eit meir kunnskapsutviklande syn på samfunnsutfordringane, vil vi etter Qvortrup si forståing komme inn i feilaktige sjølvbeskrivingar av samfunnet som resulterer i at vi "... skyder i blinde og doserer i fleng flere timer i lesing, skrivning og fremmedspråk, flere Pc-er, digitale læringsnettverk, "knowledge management", teamdanning i skolen, forskerparker, elektronisk politikerkontakt og transparente forvaltninger ... uden at vide hvorfor, hvordan og i hvilken rekkefølge" (2001:11).

Ettersom kommunen som skoleeigar er blitt eit sentralt styringsomgrep, er det utfordrande å sjå korleis Qvortrup beskriv vesentlege teikn på krise i nærdemokratiet. Når innbyggjarane i kommunane endrar seg frå ansvarlege borgarar til kritiske forbrukarar, går politikarane etter hans syn frå å arbeide med store liner til å springe etter enkeltsaker. Lokalpolitikarane kan samtidig bli sette ut av spill av ei stadig meir profesjonalisert og sjølvstendig forvaltning. Ei slik krise i

nærdemokratiet blir etter Qvortrup si meining prega av fleire grunnleggande tolkingsfeil (ibid:210-215):

- New Public Management-feilen
- IT-feilen
- Avpolitiserings-feilen
- Desentraliserings-feilen

I tilknytning til *New Public Management-tankegangen* blir tradisjonelle offentlege funksjonar splitta opp og knytt saman via interne kontraktar eller marknadslignande relasjonar. I staden for utviklingsorienterte prosessar får vi ei auka mål- og resultatorientering i forvaltninga. I staden for tillitsrelasjonar mellom leiing og medarbeidarar får vi management-språkets "low trust"-relasjonar. Vi kan då bli sittande igjen med oppsplitta og handlingssvake kommunar i ei tid der vi eigentleg treng høg evne til kunnskapsutvikling for å møte komplekse utfordringar. Det har også vore store forventningar til at *informasjonsteknologien* skulle kunne bane nye vegar for demokrati og forvaltning. Men Qvortrup held fram at heimesider i kommunal regi er dårlig besøkte, og digitale verktøy blir i hovudsak brukte i konvensjonelle forsøk på å effektivisere allereie eksisterande politiske og forvaltningsmessige strukturar.

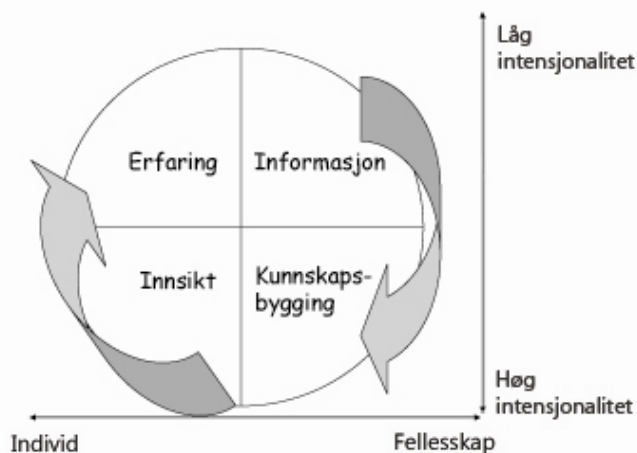
*Avpolitiserings-feilen* meiner Qvortrup ligg i ei forenkla oppfatning av at befolkninga er blitt mindre politisk interesserte. Hovudpoenget er at delar av befolkninga agerer politisk på andre måtar enn dei gjorde for nokre tiår sidan - på andre arenaer og gjennom andre uttrykksmåtar. Utfordringa for kommunane er dermed å utvikle arenaer og prosessar der forholdet mellom befolkninga, profesjonsgruppene, forvaltninga og politikarane kjem inn i meir engasjerande og skapande prosessar.

*Desentralisering* fører etter Qvortrup sitt syn ikkje utan vidare til meir demokrati. Forskyving av avgjerdsprosessar frå stat til kommune og frå kommunenivå til den enkelte driftseining, inneber ofte også ei forskyving frå politikk til administrasjon. Slik kan desentralisering resultere i ein høgare grad av samla forvaltningsmakt.

Gjennom å sjå på endring som læringsprosessar, meiner Qvortrup at vi kan skape klårare sjølvbeskrivingar og meir berekraftig utvikling i både institusjonar og politiske prosessar. I "den lærande kommune" ser Qvortrup for seg at både organisasjonsformer og arbeidsprosessar blir endra for å styrke kommunens evne til kompleksitetshandtering. Forholdet mellom politikarane, forvaltninga og profesjonsgruppene må då forandrast frå eit einvegsforhold med tradisjonell saksførebuing og diskusjon til eit samarbeidande tovegsforhold.

Ut frå Qvortrup sin argumentasjon blir det sentralt å sjå utvikling av skoleeigarrolla som eit spørsmål om å etablere dynamiske kunnskapsutviklande prosessar både innanfor og mellom dei ulike nivåa i den kommunale organisasjonen.

Systematisering av informasjon frå ulike kvalitetsvurderingar er då ikkje tilstrekkeleg i seg sjølv. Dette synleggjer Wells (1999) gjennom å vise skilje og samanhengar mellom erfaring, informasjon, kunnskapsbygging og innsikt:



Figur 34: Wells læringsyklus (etter Wells 1999:85)

Tankegangen i Wells læringsyklus inneber at kvalitetsarbeid både på skole- og kommunenivå må forståast som ein kontinuerleg prosess der erfaring og informasjon blir vidareutvikla gjennom kollektiv kunnskapsbygging. Mening og ny handling blir dermed skapt i spennet mellom individ og felleskap og mellom høg og låg intensjonalitet.

Eigne og andre sine *erfaringar* kan systematiserast som *informasjon*. Desse to posisjonane karakteriserer Wells som eit lineært overføringsarbeid på eit heller lågt

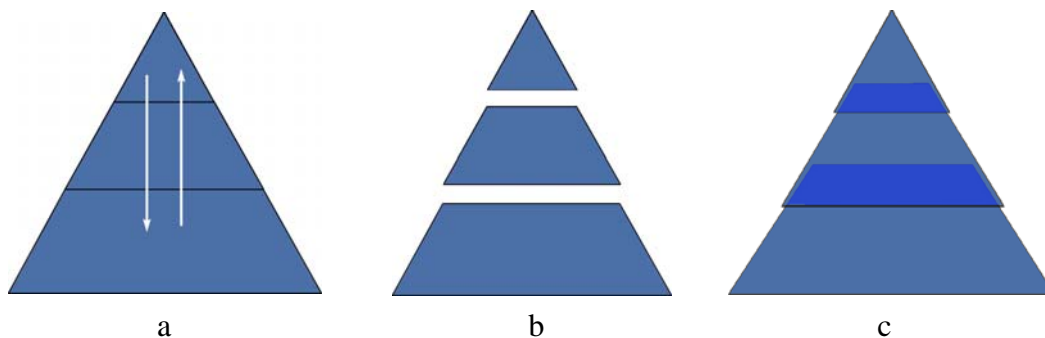
intensjonsnivå. Det er gjennom dynamisk *kunnskapsbygging* i kollektive prosessar at aktørane i ein organisasjon kan utvikle ny forståing og handling på høgt intensjonsnivå. Poenget er då ikkje å gjengi informasjon, men å skape forståing av informasjonens meining i den kommunen og ved den skolen ein ønskjer å utvikle. Gjennom dynamiske kunnskapsbyggingsprosessar blir det skapt ny *innsikt* som dannar grunnlag for nye handlingar, nye erfaringar, ny informasjon osv. Når FoU- prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier" problematiserer overdriven vektlegging av rapportering framfor kunnskapsutviklande prosessar mellom politisk, administrativt og profesjonelt nivå, kan det indikere at ein i kommunane er lite merksam på skilnaden mellom informasjon og kunnskapsutvikling. Kommunane synest å ha eit potensial i klårgjering av dei ulike aktørane sine roller og ansvar som utgangspunkt for nye samhandlingsarenaer og samhandlingsprosessar. Det må vesentleg meir til enn aggregerte resultat frå t.d. nasjonal prøver for å utøve eit aktivt skoleeigarskap!

### **Gir ansvarsstyring eit kommunalt handlingsrom for utvikling av skolen?**

Omgrepet 'skoleeigar' heng saman med ein internasjonal styringstrend som vektlegg 'accountability' - 'ansvarsstyring' (Langfeldt, Elstad og Hopmann 2008). Ansvarsstyringslogikken føreset at kommunane får auka lokal fridom i styring av økonomi, organisering og utviklingsstrategiar, samtidig som staten legg auka vekt på kontroll av læringsresultata til elevane ( Stortingsmelding 37:1990-91; Stortingsmelding 30:2003-04). Styrima av norsk skole endrar seg dermed på mange måtar frå å nytte input-baserte til output-baserte verkemidlar.

Innanfor kommunalforsking blir det problematisert at desentralisering eigentleg kan innebere transformasjonar til nye former for sentral styring (Weiler 1998; Fimreite, Flo og Tranvik 2002; Christensen 2006). Funna i FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier" kan forståast slik at auka vektlegging av lokalt skoleeigaransvar *både* kan gi eit snevrare og eit større kommunalt handlingsrom. Skole- og kommunenivået kan utvikle produktive samhandlingsformer der kvalitetsvurdering er eit verdfullt hjelpemiddel i utviklinga av skolen. Men samtidig kan dei lokale aktørane handtere kvalitetsvurderingsarbeidet på uproductive måtar slik at både

skole- og kommunenivået taper utviklingskraft. Disse to utfalla av ansvarsstyringslogikken kan illustrerast som i figur 35:



**Figur 35: Frå hierarkisk styring til uproduktivt eller produktivt arbeid med kvalitetsvurdering**

Figur 35a viser eit klassisk regelorientert hierarki med tradisjonelle skilje og samanhengar mellom nivåa. Figur 35b illustrerer situasjonen når kvalitetsvurdering i hovudsak skaper spenningar som gir auka avstand mellom nivåa. Avstanden kan karakteriserast som eit uproduktivt vakuum og ei svekking av det kommunale handlingsrommet. Skolane opplever ein auka avstand til kommunalsjefar, rådmenn og politikarar - ein avstand som ofte blir forsterka av at kommunane har bygd ned kapasiteten til fagleg utviklingsstøtte. Kommunane opplever på si side auka avstand til fylkesmann, utdanningsdirektorat og departement etter som desse agerer ut frå ei bestillarrolle og nyttar revisjonsorienterte tilsyns- og rapporteringsformer.<sup>32</sup>

Figur 35c gir uttrykk for at kvalitetsvurdering også kan stimulere samhandlingsdynamikken mellom politikk, administrasjon, profesjon, elevar og foreldre. Ein har etablert fungerande møtearenaer på tvers av dei hierarkiske nivåa. Ein har nådd høg grad av systemiske og sirkulære prosessar der både politikarar, kommuneadministrasjon, skoleleiarar, lærarar, elevar og foreldre inngår som ansvarlege og medskapande deltakarar i kvalitetsarbeidet. Samarbeid på tvers av ulike einingar, dialog og praktisk utprøving er grunnleggande prinsipp for

<sup>32</sup> Ei kontrollorienterte tilnærming tilsvarar det Hustad (1998) omtalar som 'negert læring'. Det blir etablert oppfatningar om kva ein *ikkje* vil, utan at det inneber retning for korleis skolens kvalitet skal utviklast vidare. Glosvik (2000) si beskriving av 'patologisk læring' er også ein aktuell synsvinkel. All merksemd blir retta mot dei feil som må rettast opp, og dermed kan visse delar av skolens oppgåve bli overfokuserte på bekostning av andre og viktigare oppgåver.

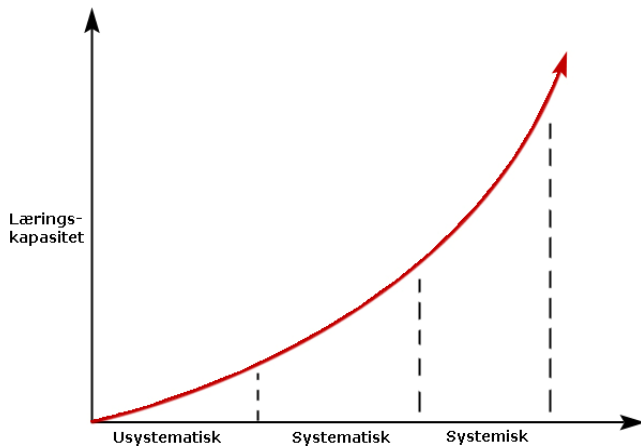
å skape kunnskapsutvikling, i motsetnad til tradisjonell arbeidsdeling, sakshandsaming og formelle vedtak (Nonaka og Takeuchi 1995). Det samla biletet av kommunen som skoleeigar svarar langt på veg til det PWC og KS i sin rapport omtalar som "forventningsbasert ansvarsstyring"

Kommunane kan utvikle seg ulikt i forhold til om kvalitetsvurderingsarbeidet gir auka eller svekka samhandlingsdynamikk. Både mellom fagfolk, politikarar og innbyggjarane er det ulike tilnærmingar til kva kvalitet er og korleis kvalitet kan undersøkast og vidareutviklast. Kvalitetsarbeid kan av nokre bli forstått ut frå lineære, kausale og reduksjonistiske logikkar som er forankra i ein low-trust tankegang og instrumentelle teknikkar. Andre er opptatt av kvalitetsarbeid som systemisk orienterte læringsprosessar der ein i veksling mellom refleksjon og praksis utviklar djupare innsyn og repertoar i skolens undervisnings og læringsarbeid (Dahlberg, Moss og Pence 2001; O'Day 2002; Dahl, Klewe og Skov 2004; Fevolden og Lillejord 2005). Det synest å vere vesentleg at arbeidet med kvalitetsvurdering ikkje utviklar seg til lite bevisste og repeterande ritual. På alle nivå i kommunen bør ein ha ein fortløpande debatt om kvifor, kva og korleis ein vurderer. Det kommunale handlingsrommet kan dermed bli opplevd som styrka og gi grunnlag for aktiv lokal utvikling av skolen.

### **Frå usystematisk til systematisk til systemisk kvalitetsarbeid**

FoU-prosjektet til KS/PWC viser at kommunane framleis bør legge auka vekt på utviklinga av eit samanhengande kvalitetssystem i samsvar med Opplæringslovas § 13-10. Eit *usystematisk* kvalitetsarbeid gir ikkje tilstrekkeleg grunnlag til at ein på skole- og kommunenivå kan lære av dei vurderingsresultat som ligg føre. Samtidig synest det vesentleg å understreke at skolane og kommunane ikkje kjem vesentleg lenger berre gjennom å gjere kvalitetsarbeidet meir *systematisk*. Ein må også utvikle læringskapasiteten gjennom samhandlingsarenaer og samhandlingsmåtar som inneber at kvalitetsarbeidet kan karakteriserast som *systemisk* (Engeland, Langfeldt og Roald 2008; Roald 2009). Dette kan illustrerast som i figur 35:





**Figur 36: Forholdet mellom usystematisk, systematisk og systemisk kvalitetsvurderingsarbeid (Roald 2009)**

*Usystematisk kvalitetsvurderingsarbeid* inneber at enkelte vurderingstiltak blir gjennomførte utan å inngå i ein heilskapleg plan som er avtala mellom skole- og kommunenivået. Nasjonale prøver, elevundersøkinga og enkelte kartleggingsprøver blir gjennomførte først og fremst fordi dette er bestemt frå statleg hald. Det er uklårt kva slags andre interne og eksterne kvalitetsvurderingar som skal gjennomførast og korleis skole og skoleeigar ut frå vurderingsresultat skal samarbeide om analysar og styrkingstiltak. I den grad resultatinformasjonen blir forsøkt følgd opp, er det gjerne som lite konkrete viljeserklæringar eller generelle vedtak om å arbeide for å få framgang.

*Systematisk kvalitetsvurderingsarbeid* bygger på ein plan for kva vurderingar som skal gjennomførast og korleis resultat skal bearbeidast og formidlast mellom skole- og kommunenivå. Kommunen har då eit kvalitetssystem som langt på veg tilfredsstillar krava i opplæringslova, og både eksterne og interne kvalitetsvurderingar blir gjerne tatt i bruk. Denne systematiske tilnærminga avklarar framdriftsplanar, ansvarspersonar og korleis det politiske miljøet får framlagt resultat frå ulike undersøkingar. I forhold til omgrepet *kvalitetssystem* er dermed ei rekke tekniske forhold på plass, men i forhold til omgrepet *kvalitetsarbeid* er det i liten grad klårgjort kva samhandlingprosessar som skal gi ein kunnskapsutviklande dynamikk mellom skole- og kommunenivået.

Den systematiske tilnæringsmåten sikrar at kvalitetsvurderingsarbeid blir gjennomført etter lovverk, forskrifter og kommunale planar. Men systemet sikrar i liten grad at informasjonen bidrar til kunnskapsutvikling som inneber at både politiske, administrative og faglege aktørar får djupare forståing.

Kvalitetsvurderingsarbeidet er framleis i hovudsak summativt orientert og blir forstått langs lineære, kausale og reduksjonistiske liner. Gjennom å systematisere erfaringar søker ein å etablerer handlingsalternativ slik at lett synlege og enkle feil blir retta opp. Grunnleggande verdiar og sentrale tekk i organisasjonen blir stort sett verande som før, og det er i liten grad snakk om relasjonelt samspel som kan utløyse refleksjon og skape ny mening.

*Systemisk kvalitetsvurderingsarbeid* er i sterkare grad enn det systematiske prega av ein økologisk tilnæringsmåte. Den heilskaplege tankegangen kjem fram ved at ein etterspør kvalitet på ein brei måte som inneber at kvalitative og verksemdbaserte vurderingsmåtar blir sett på som like viktige som kvantitative og eksterne vurderingsmåtar. Ein er i tillegg opptatt av å etablere dialog og samhandling på tvers av tradisjonelle hierarkiske nivå for å etablere kunnskapsutviklande prosessar. For å skape eit lærande *kvalitetsarbeid* blir det utvikla komplementære møtearenaer der ein drøftar forståinga av vurderingsresultata og aktuelle tiltak. Diskusjonane når djupare intensjonsnivå når ein etterprøver grunnleggande verdiar og sentrale trekk i organisasjonen ut frå både summativ og formative vurderingsperspektiv. Både profesjonsgruppa, administrasjonen og politikarane evnar også å metareflektere over sitt eige kvalitetsvurderingsarbeid slik at ein kontinuerleg kan forbetre dei måtane ein undersøker og vidareutviklar kvalitet på.

Dei forskjellige tilnærmingane til kvalitetsarbeid kjem ofte til syne gjennom ulike strategiske val som blir tatt i styring og utvikling av skolen på både skole- og kommunenivå (Roald 2009). Det kjem ofte fram gjenkjennelege mønster i korleis enkeltpersonar og grupper velgjer visse former for strategiar. Desse ulike strategiformene kan karakteriserast som:

- Kontrollorientert strategi
- Vedtaksorientert strategi
- Opplæringsorientert strategi
- Proessorientert strategi

Innanfor ein *kontrollorientert strategi* blir det lagt vekt på resultatmåling gjennom ulike former for testar og brukarundersøkingar som hovudsakleg er kvantitativt innretta. Tilsyn som systemrevisjon og lovlegheitskontroll blir også sett på som eigna verkemiddel. Den grunnleggande tankegangen synest å vere at resultatinformasjon og rapportar i seg sjølve er eit sterkt incitament for å betre undervisings- og læringsarbeidet i skolen.

*Vedtaksorientert strategi* inneber at ein ser formelle vedtak som virkemiddel når skole- og kommunenivået står overfor kvalitetsutfordringar. Ein søker å vedta nye organisasjonsformer eller arbeidsmåtar for å styrke dei sider ved skolen som synest mindre tilfredsstillande. I forkant av vedtaka blir det gjerne gjennomført sakshandsaming sikta inn mot ein rasjonell avgjerdsprosess.

Innanfor ein *opplæringsorientert strategi* tenderer ein til å sjå opplæring for dei tilsette som svar på dei fleste utfordringar. Problem som kjem opp blir gjerne tolka som mangel på faktakunnskap og formell kompetanse hos ein eller fleire aktørar. Enkeltpersonar eller grupper blir derfor sende på etter- og vidareutdanning, eller heile kollegium blir samla for oppdatering frå ein ekstern ressursperson.

*Proessorientert strategi* inneber at ein primært ser kvalitetsarbeid som eit spørsmål om interpersonleg kunnskapsutvikling og meiningsskaping gjennom kommunikative prosessar. Ein søker å utvikle ny kunnskap i læringsorienterte møte på tvers av både faglege og politiske skiljeliner. Samtidig er det eit siktemål å mobilisere både eksplisitt og taus kunnskap gjennom sirkulære vekslingar mellom refleksjon og utprøving.



Figur 4 Ulike strategiar i arbeidet med kvalitetsvurdering (Roald 2009)

Både på skole- og kommunenivå kan det finnast dominante handlingstendensar slik at ein ofte vel dei same strategiformene uavhengig av kva utfordringar det er snakk om. Alle strategiane kan ha sterke og svake sider avhengig av konteksten. Ein kontrollorientert eller vedtaksorientert strategi vil kunne vere eigna i kritiske situasjonar eller når ein skal sikre individuelle rettar. Opplæringsstrategien er m.a. eigna når nytt fagstoff kjem til i læreplanane. Prossessorienterte strategiar kjem mest til sin rett når problema ein står overfor har ein kompleks karakter. Ein må då gå inn i kunnskapsutviklande samarbeid for å få meir inngående forståing av både utfordringane og moglege tiltak.

Å kunne velje eigna strategiar i ulike situasjonar synest å vere vesentleg for både skole- og kommunenivået sin utviklingskapasitet. Skal vi kunne snakke om lærande planlegging og utviklingsarbeid i kommunane (Amdam og Amdam 2000; Qvortrup 2001), må både fagfolka og politikarane kunne sjå sine strategival frå utsida og kontinuerleg styrke evna til å kombinere fleire strategiformer. Ein hovudnøkkel til eit aktivt skoleeigarskap synest å vere ei lærande tilnærming der ein forstår den grunnleggande skilnaden mellom lineær informasjonsoverføring og dynamisk kunnskapsutvikling.

## Litteraturliste

- Amdam, J. og Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Samlaget.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*. Nr 3, 2006.
- Dahl, T., Klewe, L. og Skov, P. (2004). *En skole i bevægelse – evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Dahlberg, G., Moss, P. og Pence, A. (2002). *Från kvalitet till meningsskapande: postmoderna perspektiv - exemplet förskolan*. Stockholm: HLS förlag.
- Dierkes, M., Marz, L. og Teele, C. (2001). Technological Visions, Technological Development, and Organizational Learning. I: Dierkes, M., Antal, A. B., Child, J. og Nonaka, I. *The Handbook of organizational learning and knowledge*. P. 282-301. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse – om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Engeland, Ø., Langfeldt, G. og Roald, K. (2008). Kommunalt handlingsrom. Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Fevolden, T. og Lillejord, S. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., Flo, Y. og Tranvik, T. (2002). *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen rapportserie, rapport nr. 50.
- Giddens, A. (1982). *New Rules of Sociological Method*. London: Hutchinson.
- Glosvik, Ø. (2000). *I grenselandet: læring mellom stat og kommune*. Avhandling dr. polit. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Helder, J. og Pjetursson, L. (red.) (2002). *Modtageren som medproducent*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hustad, W. (1998). *Lærende organisasjoner: Organisering for kunnskapsutvikling*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Nonaka, I. og Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company*. New York: Oxford University Press.

- O'Day, J. (2002). Complexity. Accountability and School Improvement. *Harvard Educational Review*, vol 72 no 3 (293-321).
- Qvortrup, L. (2001). *Det lærende samfund: hyperkompleksitet og viden*. København: Gyldendal.
- Qvortrup, L. (2002). Det hyperkomplekse samfund: om læring og dannelse. I: Fritze, Y., Haugsbakk, G. og Rønning, R. (red.). *Fleksibilitet som utfordring: noen erfaringer og refleksjoner*. Tromsø: SOFF.
- Roald, K. (2009). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen.
- Slagstad, R. (2001). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Weiler, H. (1989). Desentralisering og styring av utdanning - en øvelse i motsigelser?  
I: Granheim, M., Lundgren, U. P. og Tiller, T. (red.). *Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig?* Oslo: Tano.
- Wells, C. G. (1999). *Dialogic inquiry. Towards a sociocultural practice and theory of education*. New York: Cambridge University Press.

## 5.2 Skoleeier som iverksetter

v/Professor Kjell Arne Røvik ved Universitetet i Tromsø

Et synspunkt som gjennomsyrrer denne rapporten, er at skoleeier har – og derfor også bør ta et betydelig medansvar for elevenes læringsprestasjoner. Det innebærer at den kanskje viktigste utfordringen en skoleeier står overfor, er å skulle utforme mest mulig treffsikre kvalitetstiltak og så sørge for å få disse implementert i praksisfeltet på best mulig måte, det vil si at de (kvalitetstiltakene) kommer til å prege praksisene i klasserommet - og på slike måter at de leder til varig bedre læring hos elevene.

I dette kapitlet diskuteres nettopp utfordringene skoleeier står overfor når det gjelder å implementere kvalitetstiltak. Dette er et viktig, vanskjøttet og særs vanskelig tema. Implementering er et uhyre *viktig* tema fordi det handler om å skape en tydelig forbindelse mellom på den enes side; idealer, ideer og prat, og på den annen side; klasserommet og praksisfeltet. Men det er også et *vanskjøttet* tema. Verken praktikere (politikere, administratorer og skoleledere) eller skoleforskere har interessert seg særlig for de utfordringer som er knyttet til det å skulle nedfelle reformideer slik at de blir til varig forbedret praksis i klasserommet. Det er slik sett typisk at forskningslitteraturen som eksplisitt fokuserer på implementering av reformideer i skolen er forholdsvis begrenset. Når dette er et vanskjøttet tema, henger det også sammen med at det er *vanskelig*. Dels er det vanskelig for skoleeierne selv å ha innsikt i og kontroll med prosesser der kvalitetstiltak forsøkes implementert i de enkelte skoler. Slike prosesser tar ofte lang tid, og de er preget av stor kompleksitet og oftest med meget stort innslag av detaljer. Tommelfingerreglen er, at jo nærmere praksisfeltet en reformidee kommer, dess mer øker kompleksiteten, detaljeringsgraden og "temperaturen". For kommunepolitikere og administratorer fremstår derfor ofte slike implementeringsprosesser i de enkelte skoler som relativt lite fristende å involvere seg i. Når heller ikke forskere i særlig omfang har studert implementering av reformideer i skolen, henger også det sammen med at slike implementeringsprosesser ofte tar svært lang tid og er relativt uforutsigbare.

Forskere har derfor ofte ikke selv anledning til å følge implementeringsprosesser på nært hold.

I det følgende presenteres og diskuteres fem mulige scenarier for hva som kan skje når et kvalitetstiltak forsøkes implementert av skoleeier i praksisfeltet – altså i klasserommene. Disse scenarioene er utviklet som analytiske synteser av relevant forskningslitteratur sammenholdt med ulike empiriske observasjoner fra implementeringsforsøk i skolesektoren.

#### 1. *Det optimistiske scenarioet.*

Dette er et scenario som bygger på en rasjonalistisk forståelse av hva det vil si å implementere ideer, som for eksempel kvalitetstiltak i skolen.

Hovedresonnementet er at ideer og tiltak nokså raskt og rasjonelt kan styres på plass i praksisfeltet, med andre ord; at de setter seg gjennom der det gjelder som mest, nemlig i klasserommet. Virkemidlene for å få det til, er bl.a. stram styring av implementeringsprosessene med klare og korte tidsfrister og med påfølgende evalueringer, rutinemessig rapportering og aktivt tilsyn innrettet mot å fange opp hvordan de iverksatte tiltakene virker i praksis. Forutsatt at implementeringsprosessen legges opp på denne måten, antar man at sannsynligheten for å lykkes er relativt stor. Det optimistiske scenarioet bygger på en forventning om "rask tilkøpling", dvs. at et kvalitetstiltak relativt raskt kan bli transformert til praksis i klasserommet.

I dette perspektivet blir utfordringen for den aktive skoleeier å legge opp til- og å få gjennomført en stramt organisert implementeringsprosess og så sørge for å få på plass gode etterprøvings- og rapporteringssystemer.

Denne reformoptimistiske forestillingen om "rasjonell implementering" er på mange måter også den dominerende implementeringsdoktrine i det offentlige utdanningsbyråkratiet..



## 2. Det pessimistiske scenarioet.

Dette er et scenario som bl.a. finns i den delen av organisasjonsteorien som forstår virksomheter som tilnærmet organiske systemer (Røvik 1998). Men det er også en tenkning som ofte har betydelig forankring blant ansatte "på gulvet" i mange virksomheter – og ikke minst blant lærere i skolen. Her understrekes det at organisasjoner – skoler inkludert – fremfor alt er svært *komplekse* systemer med bl.a. ulike normer, verdier, rutiner og prosesser, og videre; med ulike kulturer og ansatte som på grunnlag av ulike erfaringsbaserte innsikter utfører komplekse arbeidsoppgaver. Skolen fremstår i denne tenkningen som en kompleks og verdibærende institusjon der man generelt er skeptisk til- og motstandsdyktig overfor endringsforsøk, særlig slike som kommer utenfra. Når reformideer (som for eksempel kvalitetstiltak) blir forsøkt implementert, vil det ofte vise seg at de ikke passer inn i forhold til de verdier og de komplekse praksiser som preger hverdagen i virksomheten. Dels vil kvalitetstiltak kunne støte an mot verdier, og dels vil de kunne støte an mot det som oppfattes som erfaringsbaserte og allerede godt innarbeidede måter å arbeide med elevenes læring på. I så fall vil nye kvalitetstiltak kunne komme til å bli *frastøtt*, dvs. at de i stedet for å bli implementert blir lagt bort.

Sentralt i denne tenkningen er forestillingen om at dersom man skal lykkes med å implementere kvalitetstiltak i skolen, så må tiltakene ikke være for ulik det som allerede er etablert praksis i skolen. Det kan uttrykkes som at kvalitetstiltaket må bestå en slags "*kompatibilitetstest*". Jo mer et tiltak som skal implementeres bryter med eksisterende tenkning og praksis i klasserommet, jo større sjanse er det for at tiltaket vil bli frastøtt, og omvendt, jo mer et kvalitetstiltak ligner på allerede eksisterende praksis, jo mindre omkostningsfullt vil det være å implementere det, jo mindre trenger man å endre på allerede eksisterende praksis – og følgelig; jo størres sjanse er det for at tiltaket vil bli implementert.

I dette perspektivet blir utfordringen for skoleeier først og fremst å sørge for at kvalitetstiltakene utformes slik at de ikke bryter for sterkt med allerede innarbeidet

praksis i klasserommet. I så fall vil det kunne utløse motstand fra grunnplanet og med risiko for at tiltakene ikke finner veien ned i praksisfeltet.

### 3. *Det artistiske scenarioet.*

Dette scenarioet bygger bl.a. på innsikter fra den såkalte nyinstitusjonelle retning i organisasjonsteorien (Meyer og Rowan 1977; Brunsson 1989). Det grunnleggende resonnement er at moderne virksomheter – som bl.a. skoler – ofte opplever motstridende forventninger. *På den ene side* har man hensynet til å produsere vedtak, varer eller tjenester så effektivt og kvalitetssikkert som mulig (for eksempel det overordnede ansvaret skoleeier har til å sørge for best mulig lærer- og læringsprestasjoner). I dette perspektivet tenkes man seg at en forutsetning for å oppfylle dette hensynet, er å sørge for at de som *kan* – for eksempel lærerne – får relativt ro rundt sin virksomhet i klasserommet. Man må holde fast ved godt innarbeidede rutiner og erfaringsbaserte pedagogiske ”grep”. (I debatten om kvalitet i den norske skole, har for eksempel enkelte vist til Finland, og med påstanden om at en viktig forutsetning for de gode resultater i skolen der, bl.a. kan skyldes det at man i motsetning til Norge har hatt langvarig reform-ro i skolesektoren).

*På den annen side* må moderne organisasjoner og særlig moderne ledere (for eksempel skoleeiere) leve opp til krav fra omgivelsene om å demonstrere at man er moderne og endringsvillig. Det innebærer bl.a. at man må sørge for å adoptere de reformideer som til enhver tid oppfattes som de legitime og moderne (som for eksempel kvalitetstiltak i skolen). Dette kan være et dilemma; mellom hensynet til reform-ro rundt de som ”kan” (for eksempel lærerne), og hensynet til at lederskapet (for eksempel skoleeiere) må demonstrere modernitet og forandringsvilje overfor omgivelsene. utfordringene hva angår å håndtere dette dilemmaet er ikke enkelt, og kaller derfor på artisteri. En måte å håndtere det på, er at skoleeieren sørger for å ”ta inn” for eksempel kvalitetsideer/tiltak, men samtidig la vær å trykke hardt nok på for å ta tiltakene ” i bruk”. Dermed tilfredsstilles både omgivelsenes krav til å få demonstrert handlekraft og forandringsvilje, og ”fotfolkets” krav om å få arbeide på de faglig sett beste måter

---

”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte”

uten hele tiden å skulle endre praksiser etter hvilke "ideer" lederskapet til enhver tid er begeistret for. Resultatet blir altså at kvalitetstiltaket forblir prat og "frikoplet" fra det faktiske pedagogiske arbeidet i klasserommet. Dette er en mekanisme som kan kaste et forklaringens lys over de mange observasjoner av at reformideer blir tatt inn i organisasjoner – men ikke finner veien ned i praksisplanet.

De tre ovennevnte scenarioene peker altså mot tre forskjellige "skjebner" som et kvalitetstiltak kan få når skoleeier forsøker å få det implementert i pedagogisk praksis. Disse tre er *rask tilkøpling* (s1), *frastøting* (s2) og *frikøpling* (s3). Flere empiriske studier tyder imidlertid på at disse tre scenarioene på langt nær favner hele spekteret av mulige utfall av forsøk på å iverksette reformideer. Framfor alt tas det i disse scenarioene i for liten grad høyde for at implementeringsprosesser vanligvis er noe som folder seg ut over relativt lang tid. Vi skal derfor presentere to *alternative* scenarioer der nettopp implementeringsprosessers tidsaspekt tas i betraktning, og som dels modifierer og dels supplerer de tre nevnte scenarioer. Den ene, her kalt virus-scenarioet, handler om de mulige langsiktige effektene i skolen av forsøk på å implementere kvalitetstiltak. Det andre, translasjonsscenarioet, handler om i hvilken grad og på hvilke måter skoleeiere og skoler *selv* kan bearbeide ulike kvalitetskonsepter for bedre læringsprestasjoner.

#### 4. Virus-scenarioet.

Når nye reformideer – som for eksempel kvalitetstiltak – kommer inn i en organisasjon, merkes det gjerne først som at man har fått noe nytt å snakke om, altså, et nytt språk med begreper, resonnementer og argumenter. Samtidig reformideer – ikke minst kvalitetsideene – er nemlig meget godt språkliggjorte ideer. Det artistiske scenarioet ovenfor handler om at forsøk på å endre virksomheter ved hjelp av å implementere nye ideer ofte vil være begrenset til nettopp en slik språklig forandring, for eksempel at skoleeiere *snakker* og kanskje også *møtes* om behovet for kvalitetstiltak i skolen, men uten at dette nedfeller seg substansielt i ny og forbedret lærer- og læringspraksis (Meyer og Rowan 1977).

Det finnes imidlertid flere observasjoner av at nytt språk i organisasjoner over tid kan komme til å nedfelle seg i nye rutiner og ny praksis. Det er med andre ord ofte noen sammenhenger mellom nye *begreper* og nye *grep*. Uttrykket "virus" er her brukt metaforisk om ideer om kvalitetstiltak som kommer inn i skolen som en slags "språksmitte" og som vi kan anta etter en kortere eller lengre "inkubasjonstid" kan nedfelles i endrede rutiner og praksiser i klasserommet. Dette er med andre ord et scenario som minner både skoleeiere og forskere på om at det kan ta lang tid (kanskje opp til flere år) fra man begynner å snakke om en reformide (som et nytt kvalitetstiltak), og til at ideen er materialisert i ny og forbedret pedagogisk praksis. I dagligtale snakker man gjerne om at nye ideer ofte trenger en modningstid.

Med utgangspunkt i dette scenarioet blir utfordringen for skoleeiere a) å minne seg på om at det å fatte et formelt vedtak om å innføre nye kvalitetstiltak på ingen som helst måte er ensbetydende med at tiltakene dermed vil bli raskt implementert, og b) å minne seg på om at et vedtatt kvalitetstiltak ofte trenger en viss modningstid i skoleorganisasjonen før det kan materialiseres og rutineres i pedagogisk praksis.

##### 5. *Translasjonsscenarioet.*

Forenklet kan man si at mens virusscenarioet handler om hva en reformide – som kvalitetstiltak i skolen – kan gjøre med skolen, handler translasjonsscenarioet om hva skoleeiere og skoler kan gjøre med reformideen. Dette er en teori opprinnelig utformet av den franske samfunnsforskeren Bruno Latour (Latour 1986) og som senere har fått en klarere organisasjonsteoretisk utforming av skandinaviske forskere (Czarniawska og Sevon 1996; Røvik 1998; 2007). Hovedresonnementet er enkelt: Reformideer – det være seg for eksempel balansert målstyring, "flat struktur" eller kvalitetsstyring i skolen – er nettopp *ideer*, altså ikke fysiske objekter, som biler, båter og fjernsynsapparater. De har dermed ikke fått sin utforming en gang for alle. Når reformideer spres, blir de derfor kontinuerlig oversatt og omformet og kommer til uttrykk på ulike steder i stadig nye versjoner og varianter. Kvalitetsstyring på norsk skolevis er derfor ofte nokså forskjellig fra kvalitetsstyring i andre kontekster, for eksempel i finske skoler, og i all fall forskjellig fra kvalitetsstyring i japansk bilindustri.

Hvorfor blir så reformideer oversatt når de spres? Det er minst tre grunner til det. Av og til ligger det en *rasjonell kalkulasjon* bak. Ledere (kanskje skoleeiere) bestemmer seg for at man for eksempel ikke vil implementere et kvalitetskonsept "fullt og helt", men snarere "stykkevis og delt", og ut fra en kalkyle over hva man selv i egen virksomhet mener å ha mest bruk for. Det er bl.a. slike hensyn som ligger bak når vi tidligere i denne rapporten (del 3.4.2) skriver om behovet man lokalt i den enkelte skole kan ha for å transformere og omsette politiske prioriteringer og mål til "eget språk". I andre tilfeller kan tiltaket bli oversatt som følge av hensynet til å *unngå konflikter*. En skoleeier kan for eksempel bedømme det slik at et kvalitetstiltak sannsynligvis vil komme til å virke utfordrende på målgruppen og følgelig vil kunne utløse motstand. Det kan derfor være fornuftig å redigere på tiltaket slik at det blir mer "spiselig" for det pedagogiske personellet. I andre tilfeller kan reformideer bli oversatt mer ubevisst, dvs. uintendert. Det kan for eksempel være grunnet i at de som skal implementere reformideen bare har fragmentert og ufullstendig kunnskap om tiltaket. Det kan være en årsak til at et kvalitetstiltak blir omformet underveis når det implementeres i skoler uten at det var tilsiktet.

Hvordan kan reformideer bli oversatt under implementeringen? I prinsippet har de med ansvar for implementeringen – for eksempel skoleeier – ofte relativt mange frihetsgrader til å redigere på tiltak og til å lage sine egne og tilpassede versjoner. Oversettelse har ofte karakter av å være *konkretisering*. Samtidens reformideer – ikke minst gjelder det de ulike kvalitetskonsepter – har gjerne karakter av å være nokså generelle ideer eller oppskrifter – nærmest "halvfabrikata" som med nødvendighet på tolkes og tydeliggjøres dersom de skal kunne brukes i en lokal, konkret skolekontekst. Når vi tidligere skriver om "evne til å transformere" (del 3.4.2, side..), handler det ikke minst om nettopp evnen til å konkretisere. Omfanget av oversettelse og omforming av reformideer i implementeringsprosesser varierer. I noen tilfeller er det snakk om bare moderat omforming. Det kan henge sammen med at "reformatoren" – for eksempel skoleeier – i stor grad av detalj og skriftlig foreskriver hva et kvalitetstiltak skal inneholde og hvordan det skal praktiseres i praksisfeltet. I slike tilfeller innskrenkes

praksisfeltets muligheter til å lage sine (helt) egne versjoner av tiltaket. Implementeringen kan da få karakter av tilnærmet *kopiering* av skoleeiers intensjoner. I andre tilfeller kan frihetsgradene være flere, og man kan i praksisfeltet *trekke fra* eller *legge til* eller elementer i tiltaket. Det kan for eksempel være at man i et kvalitetstiltak som skal implementeres forsøker å få med en allerede godt fungerende lokal praksis. I mange tilfeller kan også omformingene som skjer av reformtiltaket under implementeringen være omfattende og radikalt, nærmest *omvandling* i forhold til reformators intensjoner. Det skjer særlig i tilfeller der reformatoren (for eksempel skoleeier) i liten grad har sørget for å spesifisere reformideen og der man i tillegg ikke sørger for å ha kontroll selv med implementeringsprosessene (Røvik 2007;s).

### **Translasjonskompetanse: En viktig ingrediens i aktivt skoleierskap**

Ovenfor har vi vist at- og hvordan reformideer kan bli oversatt når de forsøkes implementert i organisasjoner. Det er enkelt å forestille seg skoleeiers forsøk på implementering av ulike kvalitetstiltak i skolen som oversettelsesprosesser. Det er også nærliggende å anta, at måten oversettelsene av reformideer (som bl.a. kvalitetstiltak) foregår på, kan ha betydelig innvirkning på utfallet, for eksempel om man med slike tiltak lykkes eller mislykkes med å forbedre lærer- og læringsprestasjoner. Med andre ord; resonnementet er at det finns så vel gode som mindre gode oversettelser av reformideer, og følgelig, at det også finns så vel gode som mindre gode oversettere av slike ideer. Gitt at dette er riktig, kan det ha noen praktiske konsekvenser. Det kan bl.a. bety at skoleeiere kan øke sannsynligheten for å lykkes med å utvikle og implementere treffsikre kvalitetstiltak i skolen ved å bli bedre oversettere.

Et viktig utgangspunkt for dette resonnementet er at implementering av reformideer lykkes i varierende grad. Det finns mange eksempler på mislykket implementering. To av de tre førstnevnte scenarier illustrerer poenget: Den første finns i det pessimistiske scenarioet, og handler om frastøting, altså at reformideer tas inn og forsøkes tatt i bruk i praksisfeltet, men blir av ulike grunner lagt vekk, altså "frastøtt". Bakgrunnen kan for eksempel være at man lokalt i praksisfeltet

erfarer at den nye reformideen (som for eksempel et kvalitetstiltak) ikke passer inn i forhold til eksisterende erfaringsbaserte måter å utføre arbeidet på. Den andre utgår fra det artistiske scenarioet og handler om frikopling, dvs. at en reformide tas inn, men forblir en "snakkis", dvs. at den holdes på prateplanet uten at den helhjertet forsøkes nedfelt i praksisplanet. Det kan selvsagt også tenkes en tredje form for mislykket implementering, nemlig tilfeller der en reformide de facto implementeres og får styrende virkninger i praksisplanet, men der de forventede positive virkninger uteblir (Røvik 2007).

Påstanden ovenfor er altså at slike tilfeller av mislykket implementering av tiltak i mange tilfeller kan føres tilbake til dårlig oversettelsesarbeid fra lederskapets side. La oss illustrere med noen eksempler: En reformide kan bli tatt inn, men ikke helhjertet forsøkt oversatt og konkretisert slik at de kan bli til ny, forbedret praksis. Mark Zbaracki (1998) har for eksempel studert forsøk på å innføre Total Kvalitetsledelse (TKL) i fem store amerikanske organisasjoner. Toppledelsen i disse virksomhetene var overbevist om at TKL ville være svært nyttig for deres virksomheter. Det ble derfor satt i verk omfattende opplæring og trening av bedriftenes nøkkelpersonell i dette konseptet. Det Zbaracki imidlertid fant, var at de kvantitativt anlagte TKL-metodene, som utgjorde tyngdepunktet i opplæringsinnsatsen, overhodet ikke ble *konkretisert*, og dermed heller ikke ble tatt i bruk i fire av de fem organisasjonene i utvalget. Bare i en av de fem organisasjonene ble ideene konkretisert til rutiner, dog i meget begrenset omfang. Denne og flere andre lignende dokumenterte observasjoner, avspeiler at ledelsen noen ganger synes å ha den oppfatningen at det å formelt vedta at nye ideer skal innføres, nærmest er ensbetydende med at de faktisk også blir implementert og materialisert i praksisplanet. Det synes som man ofte ikke i tilstrekkelig grad er seg bevisst at reformideer vanligvis må oversettes til konkrete, lokale versjoner for i det hele tatt å kunne bli tatt i bruk.

Det finns også eksempel på at mislykket implementering skyldes at lederskapet velger feil "oversettelsesregel". En klassisk feil er tilfeller der man forsøker å



kopiere andre, når man egentlig burde satset på å forsiktig legge noe til og trekke noe fra slik at reformideen kunne vært mer tilpasset det lokale praksisfeltet.

La oss avslutningsvis ta tak i påstanden fremsatt ovenfor om at skoleeiere kan øke sannsynligheten for å lykkes med å iverksette kvalitetstiltak ("lykkes" i den forstand at både lærer- og læringsprestasjoner forbedres) ved å bli bedre oversettere. Det krever at vi må forsøke å konkretisere hva kan ligge i begrepet "translatørkompetanse". Den gode oversetter av reformideer i skolesektoren er en aktør som på grunnlag av ulike innsikter evner å utforme lokalt godt tilpassede versjoner av ulike reformideer (bl.a. kvalitetsideer) og som sørger for å forankre dem i praksisplanet i skolen slik at det fører til varig forbedret lærer- og læringsprestasjoner. Den gode oversetter er gjerne en som kombinerer flere innsikter. For enkelthets skyld kan vi oppsummere disse i lys av fire dyder, nemlig kunnskap, mot, tålmodighet og styrke.

*Kunnskap:* Den dugende oversetter av så vel tekster som reformideer er en som må ha inngående kjennskap til både reformideen og til de kontekster det skal oversettes *fra* og *til*. Den gode oversetter må ha kunnskap om de kontekster det oversettes fra. Når vi snakker om å implementere kvalitetstiltak for å forbedre pedagogisk praksis og læring i klasserommet, må skoleeier bl.a. forsøke å få kunnskap om hvor slike tiltak har vært prøvd ut andre steder og med hvilke resultater. Men den gode oversetter har først og fremst betydelig kunnskap om den konteksten det skal oversettes til. Det innebærer at skoleeiere som er ansvarlig for kvalitetstiltak i klasserommet, selv må ha meget grundig kjennskap til praksisfeltet som tiltakene er myntet på. Det er bl.a. viktig at skoleeiere på alle nivåer (politikere, administratorer og skolefaglig ansvarlige) minner seg på om det opplagte, nemlig at et kvalitetstiltak som skal inn i klasserommene ikke innføres i et fra før "kvalitetstomt" rom. Det er viktig å ha blick – og respekt – for den kunnskap og de kvaliteter som finns i den eksisterende pedagogiske praksis dersom man skal lykkes med forbedringsarbeide. Dette er et sentralt element i vårt begrep om forventningsbasert ansvarsstyring (se bl.a. del 3.4.4.).



*Mot:* En gammel og robust forestilling er at den gode oversetter – i all fall av språk – er den som er flinkest til å gjengi en tekst fra et språk så nøyaktig som mulig på et annet språk. Opp mot dette finns imidlertid et annet ideal der den gode oversetter er en som nennsomt legger til og trekker fra slik at den oversatte teksten også gir mening og gjenkjenning på språket den oversettes til. Overført til skoleeiers oversettelse av reformideer inn i praksisfeltet: den dyktige oversetter her er en som har mot til ikke å være for ”boklig” eller har for stor respekt for et bestemt konsept (en reformidee) som er hentet inn utenfra, men som tillater seg å legge til og trekke fra ut fra kunnskap til eget praksisfelt og ut fra anslag over hva som vil virke best der.

*Tålmodighet:* Skoleeier i rollen som translatør av for eksempel kvalitetstiltak trenger også tålmodighet. Man bør her minne seg på om innsiktene skissert ovenfor i det såkalte virus-scenarioet. Sentralt her er innsikten om at formelt vedtak om å innføre en reformidee på ingen måte er ensbetydende med at ideen blir implementert. Skoleeier bør også minne seg på om at reformideer ofte trenger lang ”inkubasjonstid” – eller en modningsperiode – før de finner veien ned i praksisplanet i klasserommet. Dette er for øvrig godt dokumentert av den amerikanske pedagogikkprofessor Cynthia Coburn i en studie ”skjebnen” til ulike reformtiltak for å bedre leseferdigheter i barneskoler i California i 1980- og 1990-årene. Hun avdekket bl.a. at flere av reformforslagene hadde en modningstid på flere år før de slo ut i endret praksis hos lærerne i klasserommet. Hun viser også, at sannsynligheten for å lykkes, øker dramatisk med reformatorenes tålmodighet, dvs. hvor *lenge* man makter å opprettholde reformtrykket i organisasjonen (Coburn 2004).

*Styrke:* Oversettelse og implementering av reformideer i skolen skjer tidvis i kontekster av konflikter og motstand mot endring. Bakgrunnen er selvsagt at reformideer kaller på endringer, og som dermed kan utfordre etablerte måter å arbeide på – samt et bredt spekter av øvrige interesser. Skoleeier må derfor selvsagt kombinere dyder som kyndighet, mot og tålmodighet med myndighet og autoritet for å lykkes med implementering av reformideer.

---

**Litteratur:**

Brunsson, N. 1989. *The organization of hypocrisy : talk, decisions and actions in organizations*: Chichester: J. Wiley

Coburn, C.E. 2004. Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship between the Institutional Environment and the Classroom. *Sociology of Education*, 77 (3): 211-244

Czarniawska, B., & Sevón, G. 1996. Introduction. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change*: 1-12. Berlin: Walter de Gruyter.

Latour, B. (1986). The powers of association. S. 264-280 I J. Law (red.) *Power, action and belief*. London: Routledge and Keegan Paul.

Meyer, J.W., & Rowan, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: (2) 340-363.

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget

Røvik, K.A. (2007). *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

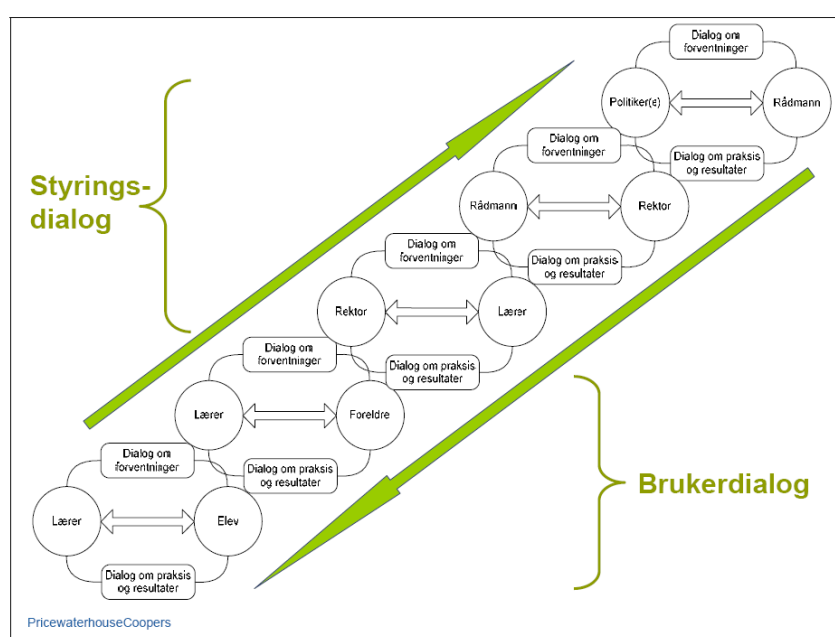
Zbaracki, M.J. (1998): The rhetoric and reality of total quality management. *Administrative Science Quarterly* 43(3): 602-636.

## 6 Nye perspektiver for skoleeierskapet

I 2004 avsluttet PwC et toårig FOU-prosjekt for KS som problematiserte sentrale aspekter ved skoleeierrollen. Prosjektet het ”Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en lederutfordring”. Sluttdokumentasjonen fra prosjektet var et idéhefte som ble utgitt på Kommuneforlaget under tittelen ”Sammen om en bedre skole”.

### Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen

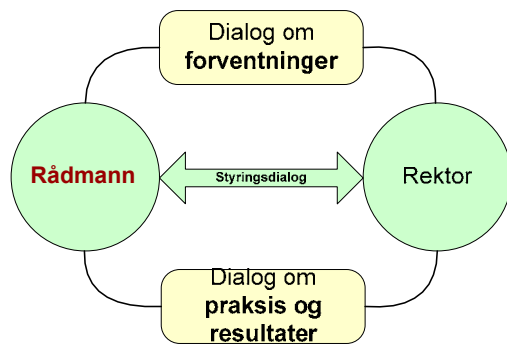
I prosjektet satte PwC søkelyset på hvordan skoleorganisasjonen og kvaliteten kan utvikles med utgangspunkt i en konstruktiv dialog som vektlegger avklaring av gjensidige forventninger, hvilke resultater som er oppnådd og hvordan arbeidsprosessene har fungert sett i lys av måloppnåelsen.



Prosjektet problematiserte skoleeierskapet gjennom å studere hele styringskjeden fra den enkelte skole og elev og hele veien opp til de politisk ansvarlige i kommunestyret. Figur 37 ble brukt i prosjektet for å

**Figur 37: Styrings- og læringskjede i skoleorganisasjonen**

illustrere en ny tenkning om styring, ledelse, samhandling og læring i organisasjonen basert på læring gjennom dialog på og mellom ulike nivåer om oppnådde resultater, anvendte arbeidsmetoder / god praksis, og avklaring av gjensidige forventninger. I figuren er de ulike elementene og aktørene i en slik styrings- og læringskjede synliggjort. Figur 37 illustrerer styrings- og læringskjeden i en tonivåkommune, men er like anvendbar for sektororganiserte kommuner.



Hovedtilnærmingen i prosjektet er illustrert i figur 38, og formålet med dialogene er å knytte en ambisjon om å identifisere et forbedringspotensial og iverksette utviklingsarbeid som kan bidra til å fremme kvaliteten i opplæringsarbeidet. Anvendt ut fra modellens intensjon vil brukerdialoger og

Figur 38: Dialog mellom to nivåer i organisasjonens læringskjede

styringsdialoger i en slik styrings- og læringskjede bidra til å forene prosesskontrollperspektivet som norsk skoletradisjon bygger på (i likhet med styringstradisjonen generelt på "kontinentet"), og produktkontrollperspektivet som ligger til grunn for dagens orientering mot økt vekt på resultatstyring (og som er basis for styringstradisjonen i engelskspråklige land).

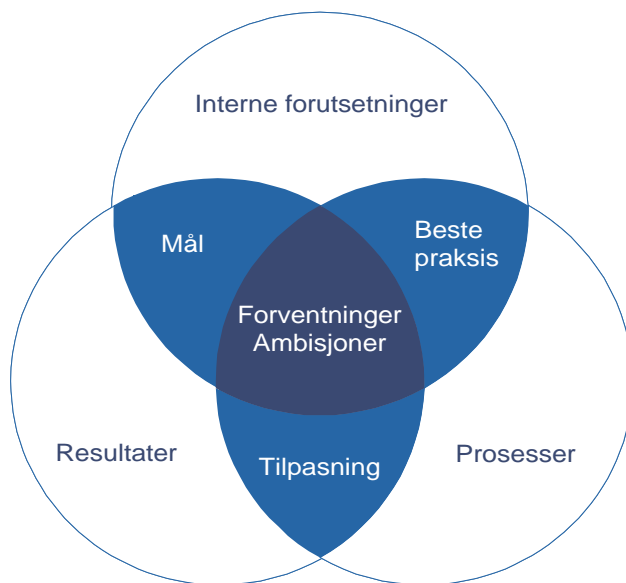
I denne modellen innebærer et godt politisk skoleeierskap, og administrativ ivaretagelse av dette, en indirekte styring ved formidling og avstemming av forventninger til lærerne via skolelederne, og deretter oppfølging av oppnådde resultater og de prosessene som har skapt resultatene. En slik ansvarsstyring vil kunne bidra til å motvirke en ensidig vektlegging av "produktkontroll" eller rendyrket resultatstyring, ved også å fokusere på hvordan man kan nyttiggjøre informasjonen fra resultatmåling til konstruktivt og systematisk forbedringsarbeid.

Resultatene fra dette prosjektet og innholdet i idéheftet "*Sammen om en bedre skole*" benyttes av mange kommuner, deriblant en del av case- og nettverkskommunene i FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier".

### Ansvarsdialog

På bakgrunn av nyere forskningsresultater og erfaringsbasert læring i nettverksarbeidet og casestudien i foreliggende FoU-prosjekt, har vi videreutviklet denne dialogmodellen slik det er illustrert i figur 39 nedenfor, og vi betegner den som en "ansvarsdialog". Ansvarsdialogene foregår ikke bare 1:1, men også på

arenaer der flere deltar og sammen skaper ny kunnskap. Ansvarsdialogene er etter vår oppfatning det sentrale virkemiddelet i å oppnå ansvarlighet i skolen. Mål



for resultater av arbeidet må utarbeides i relasjon til de interne forutsetningene, enten det gjelder en elev, en lærer, en skole eller en skolesektor. Vurderingen av oppnådde resultater må også drøftes i ansvarsdialogen på denne bakgrunn. I forbedring av pedagogisk praksis og andre prosesser er vi på søk etter beste praksis eller i alle fall god praksis

**Figur 39: Elementer i ansvarsdialogen**

på det aktuelle feltet, men forbedringsarbeidet må også forstås i relasjon til de interne forutsetningene, uansett hvilket nivå man er på i organisasjonen.

Valg av arbeidsmetoder / prosesser må skje i lys av de resultatene man har oppnådd, og hva som er realistiske mål. Dette innebærer for eksempel tilpasset opplæring, situasjonsbestemt ledelse, kompensatorisk ressursfordeling etc. Med en åpen og spørrende tilnærming i ansvarsdialogen, basert på fakta om indre forutsetninger, resultater og prosesser, vil de nye forventningene til kommende arbeidsperiode kunne vokse fram som resultat av en kunnskapsutviklende og lærende dialog. Siden to eller flere aktører sammen har vært med på definere forventningene, er det mer sannsynlig at forventningene vil bli forbundet med interne forpliktelser og personlige ambisjoner. Da har dialogen bidratt til å skape ansvarlighet hos begge parter.

## Forventningsbasert ansvarsstyring

Når ansvarsdialog benyttes systematisk på og mellom alle nivåer i skoleorganisasjonen – fra "klasserommet til kommunestyret" – kaller vi det "Forventningsbasert ansvarsstyring". (Jf. beskrivelsen i pkt. 2.2, pkt. 2.6, og kap. 4 - særlig pkt. 4.7.)

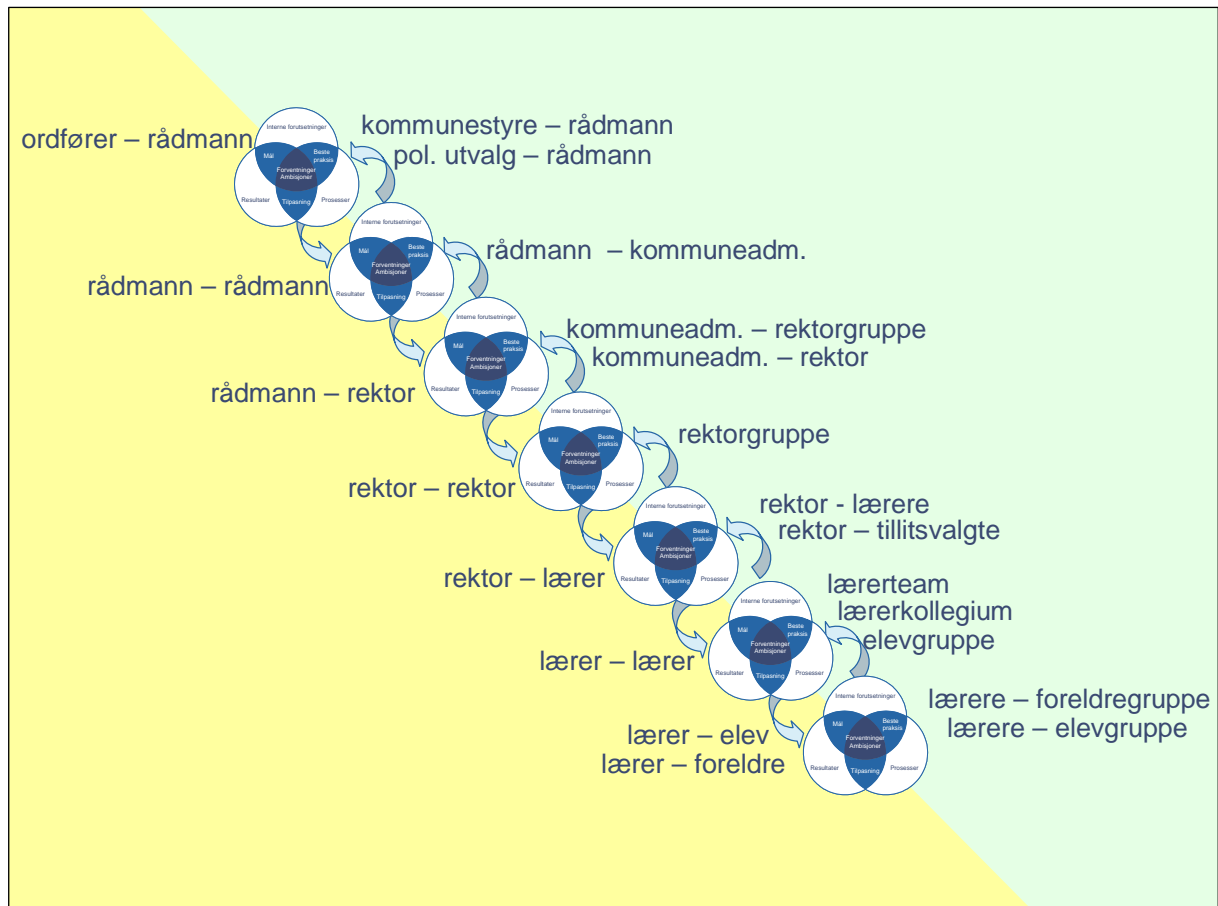
I arbeidet med å utvikle kvalitet i skolen finnes det ingen kjappe løsninger. Viktige ledetråder er å anerkjenne og utvikle lærernes og skoleledernes kompetanse, videreutvikle læringsmiljø med ambisjoner og forventinger om læring, etablere en kultur for samhandling og tilbakemeldingskultur mellom politikere, administrativt ledelsesnivå, skolene selv og andre interessenter. Sett i perspektivet "Forventningsbasert ansvarsstyring" dreier det seg å bygge organisasjonskapasitet i hele skoleorganisasjonen "fra klasserom til kommunestyre".

Skoler kan ikke stå alene dersom de skal lykkes over tid. En skole kan oppnå forbedring uten støtte fra skoleeier, men dersom forbedringen skal vedvare må skoleeier følge opp gjennom støttende samhandling og kompensatoriske tiltak. I Vygotskys teori om den proksimale utviklingszone (jf. avsnitt 2.7), er det sentralt at læringens fulle potensial utløses gjennom deltakelse i sosiale praksiser. I dette perspektivet trengs et politisk nivå og et administrativt ledelsesapparat som kan bygge stillas rundt skolene som organisasjoner for å kvalitetssikre at skolene løser sine oppgaver best mulig ut fra sine forutsetninger.

Gjennom systematiske ansvarsdialoger mellom nivåene kan skolene over tid dyktiggjøres i å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til. Med et langsiktig skoleeierfokus kan skoleeier legge til rette for å heve kompetansen og dermed kvaliteten til lærerne som allerede er i skolen. I dette kompetansehevingsarbeidet er det viktig å fokusere både på relasjonskompetanse, klasseledelse, og kompetanse i fag og fagdidaktikk. Gode relasjoner mellom lærer og elev understøtter elevenes faglige og sosiale utvikling, og sikrer at læreren kan opparbeide autoritet som leder av elevenes læringsarbeid. En styrking av lærernes relasjonskompetanse og kompetanse i klasseledelse vil bedre forutsetningene for

å redusere uro og disiplinproblemer, og dette kan igjen lede til bedre læringsbetingelser for elevene fordi læreren får tid til å prioritere det som er skolens hovedoppgave.

Figur 40 illustrerer forventningsbasert ansvarsstyring der ansvarsdialog benyttes i

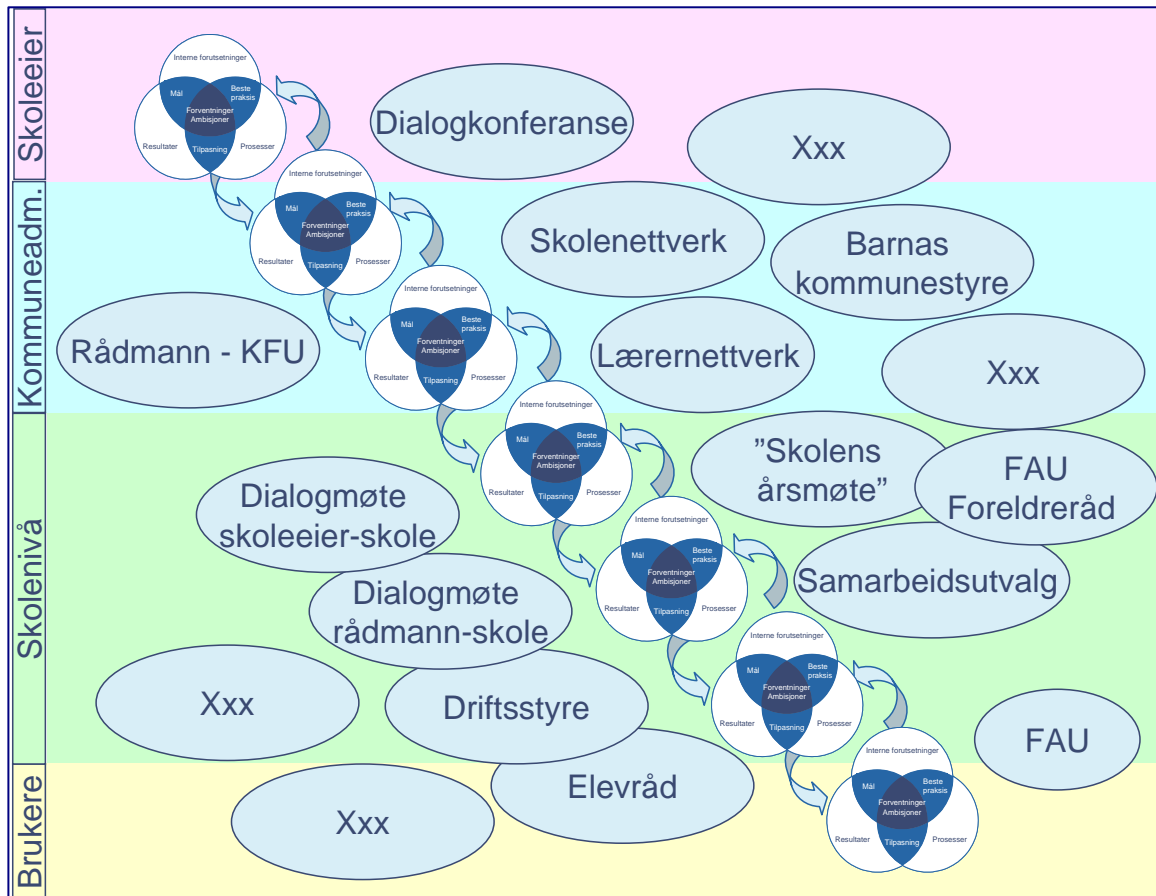


**Figur 40: Ansvarsdialog i 1:1-relasjoner og på arenaer på ulike nivåer i skoleorganisasjonen**

1:1-relasjoner og på arenaer på ulike nivåer i skoleorganisasjonen. 1:1-relasjonene i figuren representerer den tradisjonelle og formelle styringslinjen i organisasjonen. Fellesarenaene som er listet opp i figur 40 er ikke ment å være uttømmende, men som en illustrasjon.

Fellesarenaene i figuren ovenfor kjennetegnes ved at de enten er homogene eller bare involverer to nivåer i organisasjonen. Fra nettverks- og casekommunene har vi erfart at organisasjonens læringskapasitet kan økes dersom man også tar i bruk

læringsarenaer som involverer deltakere fra mer enn to nivåer, eller fra to nivåer som ikke ligger etter hverandre i styringskjeden. Figur 41 nedenfor illustrerer hvordan slike arenaer som ikke bare omfatter to nærliggende nivåer kan supplere læringskjeden og skape potensial for økt læringskapasitet. Igjen er det slik at



**Figur 421: Dialogarenaer i forventningsbasert styring, men utenom styringslinja**

opplistingen av arenaer ikke er ment å være uttømmende. Betegnelsen på slike arenaer varierer fra kommune til kommune. Noen av disse arenaene er også formelle og lovregulerte, mens andre har kommunene / fylkeskommunene større frihet til selv å organisere. De formelle arenaene har ofte en besluttende funksjon, noe som fordrer at man skiller tydelig på når forumet har en lærende tilnærming, og når det trer over i sin besluttende funksjon.



## **Rettvendt ledelse**

I Skien kommune bruker man begrepet "Rettvendt ledelse" for å poengtere at skoleledernes fokus må dreies mot høyere prioritering av å etterspørre og følge opp lærernes pedagogiske praksis, lærernes og elevenes læring. Det fordrer at man kan redusere andelen av tiden som benyttes til administrative oppgaver, for eksempel gjennom effektivisering av egne administrative rutiner, fjerne eller redusere virkningen av "tidstyver" og delegere flere av ledelsesoppgavene på egen skole.

Skoleledere trenger tilgang på støttefunksjoner som faktisk kan avlaste de rene administrative oppgavene. Disse støttefunksjonene trenger ikke bare være den merkantile bemanningen på skolen, men også de tjenestene skolen har tilgang på fra stab-/støttefunksjoner i kommuneadministrasjonen. Gjennom case- og nettverksarbeidet i dette prosjektet har vi erfaringsbasert dokumentasjon på at skolelederne har mindre muligheter til "Rettvendt ledelse" dersom de har for liten merkantil kapasitet på skolen og i kommuneadministrasjonen.

Behovet for mer "Rettvendt ledelse" gjelder ikke bare for rektorer og mellomledere, men også for rådmannsnivået / kommunalsjefer og politikerne. Dersom man prioriterer å bruke tid på dialogarenaer tilrettelagt for medskapning, felles kunnskapsutvikling og læring, kan ledelsesfokuset blir mer "rettvendt". Rollene til politikerne, rådmannen, kommunalsjefen og stabs- og støttefunksjonene kan bli redefinert i en arbeidsform der ansvarsdialogen benyttes på alle nivåene i organisasjonen.

## **Kom nærmere**

I dette FOU-prosjektet har vi problematisert våre forskningsfunn innenfor rammen av tittelen "Kom nærmere".

Kommunestyrets rolle og ansvar for grunnskolen er ikke annerledes enn kommunestyrets forhold til de øvrige kommunale oppgavene. Noen kan undres over hvorfor vi trenger å sette fokus på kommunens rolle som skoleeier når man

ikke har behov for fokus på roller som for eksempel sykehjemseier, omsorgsboligeier eller barnehageeier, selv om en del kommuner faktisk har fokusert rollen som barnehageeier for å skille den fra forvaltningsrollen. Vil ikke en fokusering av skoleeierrollen bidra til å bremse prosessen med å inkludere skolesektoren som en naturlig del av den kommunale helheten? Det har jo vært en utfordring at skolen tradisjonelt har vært underlagt streng styring fra staten, og har fungert som en "særtjeneste" med svak eller ingen kommunal styring.

Hensikten med å fokusere skoleeierrollen er på ingen måte å videreføre dette "særsynet" på skolen ved å innføre andre begreper og styringsmodeller for skolen enn for de øvrige kommunale oppgavene. Tvert imot mener vi at det er nødvendig å rette søkelyset på skoleeierrollen for å bidra til å innlemme skolen i det kommunale fellesskapet. I den offentlige debatten hører og leser vi stadig om rådmenn og ordførere som i de siste årene har blitt bevisst sitt nye og utvidete ansvar for grunnopplæringen. Et eksempel på dette er rådmannen i Arendal, Harald Danielsen, som har formulert det slik:

*"Etter at de nasjonale prøvene kom i 2007 kunne jeg ikke lenger fortsette å ikke følge med på elevenes læringsresultater. Nå følger vi opp svake resultater med tiltak, og rektorene får støtte fra sentraladministrasjonen på en helt annen måte enn før."*

I dette perspektivet erfarer vi at mange kommuner har behov for å "rydde" dette feltet, og berede grunnen for en felles virkelighetsforståelse som basis for en utvidet samhandling som det ikke var grunnlag for den tiden staten detaljstyrte skoleverket. Derfor er det behov for å fokusere begrepet skoleeier særskilt i en periode mens kommuner og fylkeskommuner utvikler sin skoleeierrolle.

Parallelt med økte nasjonale forventninger og ambisjoner knyttet til elevenes læring fra styresmakter, opinionen og næringsliv, ser vi en økende global forståelse av at det enkelte lands suksess er avhengig av utdanningssystemenes kvalitet. Tony Blair og Barak Obama er blant dem som har målbært at utdanning

har avgjørende betydning for nasjonens evne til å hevde seg i framtida. I et bredt samfunnsperspektiv kan et aktivt skoleeierskap med god kvalitet på undervisningstjenestene ha avgjørende betydning for hvor godt norsk næringsliv nasjonalt og lokalt kan hevde seg i sitt det globale konkurransebildet.

Det er politikerne som ut fra lov og forskrift har ansvaret for å definere mål og forventinger for skolesektoren, gi tilbakemeldinger på om ønsket kvalitet er nådd, kontinuerlig vurdere sektorens og skolenes forutsetninger, prosessarbeid og resultater, og sikre at skoleledere og lærere tar ansvar innenfor rammene av profesjonell faglig utøvelse. Dette arbeidet kan vanskelig gjennomføres uten et velfungerende forsvarlig kvalitetssystem i samsvar med opplæringslovens § 13-10.

Ut fra vår vurdering vil dette bli velfungerende når man legger prinsippene og virkemidlene i den forventningsbaserte ansvarsstyringen til grunn for samhandlingen i skoleorganisasjonen "fra klasserom til kommunestyre" og tilbake. Slik PwC ser det ligger et aktivt skoleeierskaps fremtidige muligheter i et styrket og kunnskapsutviklende samspill mellom politisk skoleeier, administrativt nivå, profesjonsgruppene (lærere og skoleledere), elever, foresatte og ulike interessenter i lokalmiljøet.

---

## Litteraturliste

Vi har i denne rapporten valgt å dele litteraturlisten i tre deler. Dette har vi gjort for bl.a. å kunne gi leserne en rask oversikt over sentrale ressurser som kan være brukt til å utvikle eget skoleeierskap. Første del inneholder en oversikt over viktige nettressurser, andre del er litteraturreferanser (primærkilder) som vi har sitert direkte i rapporten og tredje del er en oversikt over litteratur (sekundærkilder) som vi har brukt som oppslagsverk i alle faser av dette FOU-prosjektet.

Bidragene fra dosent Knut Roald og professor Kjell Arne Røvik har selvstendige litteraturlister i etterkant av kapittelbidragene.

## Nettressurser

<http://www.skolenettet.no/Default.aspx?epslanguage=NO>

Skolenettet.no er Utdanningsdirektoratets nettsider som retter seg mot lærere, elever, foreldre og andre som er interessert i skole og læring. Her offentliggjøres bl.a. "Utdanningsspeilet", som årlig gir en samlet framstilling av aktuell statistikk, forskning og analyser om grunnsopplæringa i Norge.

<http://www.utdanningsdirektoratet.no/>

www.utdanningsdirektoratet.no er Utdanningsdirektoratets formelle kanal på nett. Hovedmålgruppen er skoleeier og skoleleder.

<http://www.skrivesenteret.no/>

Skrivesenteret skal være et nasjonalt ressurscenter for skrivestimulering og opplæring i skriving i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæring og lærerutdanning i Norge.

<http://www.naturfagsenteret.no/>

Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen (Naturfagsenteret) skal være et nasjonalt ressurscenter for barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og lærerutdanning.

Hovedoppgaven er å styrke kompetansen i og motivasjon for naturfag hos elever og lærere.

<http://www.nynorsksenteret.no/>

Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa (Nynorsksenteret) skal vere eit nasjonalt ressurscenter for nynorsk i grunnsopplæringa. Senteret skal ha som hovudoppgåve å leie og koordinere arbeidet med nynorsk i opplæringa, arbeidsmåtar og vurderingsformer.

<http://www.matematikkenteret.no/>

Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen (Matematikkenteret) har som hovedoppgave å lede og koordinere utvikling av nye og bedre arbeidsmåter og læringsstrategier i matematikkopplæringen i barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og lærerutdanning i Norge. Senteret ligger under NTNU.

<http://lesesenteret.uis.no/>

Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning (Lesesenteret) er et ressurscenter for lesing og leseopplæring og et spesialpedagogisk kompetansesenter for lese- og skrivevansker. Senteret er en del av Universitetet i Stavanger.

<http://kunstkultursenteret.no>

Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen (KKS) er et nasjonalt ressurscenter for grunnskolen, videregående opplæring, høyere utdanning og barnehager. Målet er å styrke kunst og kultur i opplæringen.

<http://www.fremmedspraksenteret.no/>

Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen (Fremmedspraksenteret) skal være et nasjonalt ressurscenter for fremmedspråk i grunnopplæringen og arbeide for at fremmedspråkopplæringen får høy kvalitet, blir tilpasset alle elever og gis et praktisk og variert innhold.

<http://hio.no/Enheter/NAFO>

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) bidrar til kompetanseutvikling i barnehager, skoler, universiteter, høyskoler og voksenopplæringsentra.

<http://skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/index.gan>

Rådgivningstjenesten for skoleanlegg er primært rettet mot beslutningstakere i kommunene. Hensikten er å øke kommunenes bestillerkompetanse. Det er viktig at kommunene som eier, bruker, forvalter og byggherre har kunnskap om materialer og løsninger som er holdbare over tid slik at kommunen ikke bruker unødvendig ressurser på å vedlikehold, rehabilitering og ombygging av sine skoler. Rådgivningstjenesten for skoleanlegg skal imidlertid også være for andre som søker informasjon om skoleanlegg.

<http://tema.udir.no/radgiver/Sider/default.aspx>

"Rådgiver" er et nettsted under Utdanningsdirektoratet som skal gi brukerne relevant og oppdatert informasjon om hva som skjer på rådgivningsfeltet lokalt, nasjonalt og internasjonalt

<http://194.143.25.137/udir/>

Grunnopplæringen i tall. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for statistikk for grunnopplæringen - grunnskole, videregående skole og opplæring i bedrift. Data til statistikkformål samles inn ved hjelp av egne datainnsamlinger og ved å innhente registerdata.

<http://www.utdanningsdirektoratet.no/grep>

GREP. Gjennomgående fag -læreplaner (grunnskole og videregående)

<http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/regelverk/>

Lover og forskrifter: Opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven og friskoleloven

<http://www.fug.no>

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) er et nasjonalt utvalg for foreldre med barn i grunnopplæringen.

<http://utdanning.no/>

Utdanning.no er en nasjonal fellesportal for utdanning, karriere og læring, og eies av Kunnskapsdepartementet

<http://farm.gan.no/nova/?id=1>

NOVA er ett av Norges største samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. NOVAs forskning tar for seg samfunnets og velferdsstatens ulike sider fra tidlige år til sent i livet.

## Primærkilder

- Akershus fylkeskommune (2008), En ressurs for arbeidslivet arbeidslivets behov for ungdom med kompetanse på lavere nivå. Oslo
- Buland, T. et. al. (2007), INTET MENNESKE ER EN ØY. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall. Trondheim: SINTEF
- Cosner, S. (2009), Building Organizational Capacity Through Trust, Educational Administration Quarterly 2009
- Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Dale, E. L., Øzerk, K., UNDERVEISANALYSER AV KUNNSKAPSLØFTETS INTENSJONER OG FORUTSETNINGER (2009), Delrapport nr. 2. Oslo: Universitetet i Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Forskningsgruppen Læreplanstudier, Forskningsprosjektet ARK
- Engeland, Ø., Langfeldt, G. og Roald, R. (2008). Kommunalt handlingsrom. Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Falch, T. og Naper, L. R. (2008). *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. Trondheim: SØF-rapport nr. 01/08.  
[http://www.sof.ntnu.no/SOFRapport01\\_08.pdf](http://www.sof.ntnu.no/SOFRapport01_08.pdf)
- Fullan, M., (2004). *Leadership & Sustainability: Systems Thinkers in Action*. Thousand, Oaks, CA: Corwin Press.
- Grøgård, J.B., Håvard Helland og Jon Lauglo (2008): Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående, Rapport 45/2008, Oslo: NIFU STEP.



- Grøgaard, J.B. (2002): "Integrerte eller segregerte undervisningsoplegg i videregående opplæring: Hvilke gir best resultater?" Tidsskrift for Ungdomsforskning 2(2)
- Grønmo, S. (1996). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærmingar i samfunnsforskningen. I: Holter, H. og Kalleberg, R. (red.). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hattie, J., and Timperley, H. (2007), The Power of Feedback, REVIEW OF EDUCATIONAL RESEARCH
- Hattie, J (2009), Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement, Routledge, Milton Park, Abingdon
- Jordfald, B. et. al. (2009), Tidstyvene. En beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon. FAFO-rapport 2009:33
- Kjærnsli, M., S. Lie, R.V. Olsen og A. Roe (2007): Tid for tunge løft. Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk 2006. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krueger, A. B. & D. M. Whitmore (2001): "The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project Star". The Economic Journal 111
- Newmann, F. M. and associates (1996), Authentic achievement: restructuring schools for intellectual quality, Jossey-Bass, San Francisco, CA
- Newman, F. M. and King M. B (2001), Building school capacity through professional development: conceptual and empirical considerations, The international Journal and Educational Management , MCB University Press
- Markussen, E. et. al., Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter, Rapport 13/2008. NIFU-STEP

- Malen, B. and Rice, K. (2004), A Framework for Assessing the Impact of Education Reforms on School Capacity: Insights From Studies of High-Stakes Accountability Initiatives, EDUCATIONAL POLICY, Vol. 18 No.
- OECD (red.) (2008). *Improving School Leadership: Policy and Practice*. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (2008). *Ledelse i kommunesektoren - KS' policy for god ledelse*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (2007). *Stolt og unik - Arbeidsgiverstrategi mot 2020*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (2008a). *Utdanningspolitisk plattform - Kunnskap for kommende generasjoner*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Kommunenes Sentralforbund (2004). *Sammen om en bedre skole - Kvalitetsforbedring gjennom dialog*. Oslo: Kommuneforlaget
- Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A. and Rowe, K. J. (2008), The Differential Effects of Leadership: An analysis of the Differential Effects of Leadership Types, Educational Administration Quarterly 2008.
- Rutter, M., B. Maughan, P. Mortimore & J. Ouston with Alan Smith (1979): Fifteen Thousand Hours. Secondary Schools and their effects on Children. London: Open Books.
- Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007). *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: KD.
- Stortingsinnstilling S. nr. 268 (2003-04) *Kultur for læring*. Oslo: Stortinget.
- Stortingsmelding nr. 30 (2003-04) *Kultur for læring*. Oslo: KUF.
- Aas, M., Møller, J. og Sivesind, K. (2005). *Skolelederundersøkelsen 2005. Underveisrapport. Foreløpige funn og analyser*. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Utdanningsdirektoratet, Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall, 28.08.09, Oslo

---

Utdanningsdirektoratet, Rapport frå felles nasjonalt tilsyn 2009. Kontroll av  
forsvarlig system for organisering av elevene i grupper, 21.10.09, Oslo

## Sekundærkilder

- Argyris, C. (1990). *Bryt forsvarsrutinene: Hvordan lette organisasjonslæring*. (Overs. av Kevin M. J. Quirk). Oslo: Universitetsforlaget.
- Argyris, C., og Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Argyris, C., og Schön, D. A. (1996). *Organizational Learning II: Theory, method and practice*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Askheim, O. P., Fauske, H. og Lesjø, J. H. (1993). Kommunen som aktør i utviklinga av skolen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* nr. 2/93.
- Askvik, S. (1990). Ledelse og organisasjonslæring. I: O. Nordhaug, *Læring i organisasjoner: Utvikling av menneskelige ressurser* (s. 165-186). Oslo: Tano.
- Bachmann, K. E., Sivesind, K. og Bergem, R. (2008). Evaluering og ansvarliggjøring i skolen. I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Birkeland, N. R. (2008). Ansvarlig, jeg? Nye redskaper i utformingen av skolepolitikk.  
I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Birkemo, A. (1999). *Opplæringskvalitet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnsrud, H. (2005). *Rom for aksjonslæring: om tilpasset opplæring, inkludering og læreplanarbeid*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bjørnsrud, H. (2006a). Om skoleledere og læreres læring i Kunnskapsløftet. I: *Norsk pedagogisk tidsskrift* nr. 90/6.

- Bjørnsrud, H. (2006b). Forskende partnerskap med fortellinger i skoleutvikling. I: Halvor Bjørnsrud, H., Monsen, L. og Overland, B. (red.). *Utdanning for utvikling av skolen*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Bjørnsrud, H. (2008). Tilpasset opplæring og skoleutvikling. I: Bjørnsrud, H. og Nilsen, S. (red.). *Tilpasset opplæring: intensjoner og skoleutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Bjørnsrud, H., Monsen, L. og Overland, B. (red.) (2006). *Utdanning for utvikling av skolen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bolman, L. G. og Deal, T. E. (2004) *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1990). Kan organisationsformer væljas? I: Brunsson, N. og Olsen, J. P. (red.). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Bukve, O. (1997). *Kommunal forvaltning og planlegging* (3. utg.). Oslo: Det Norske Samlaget.
- Carlsen, A. (2005). *Acts of becoming. On the dialogic imagination of practice in organizations*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Arts, Department of Interdisciplinary Studies of Culture.
- Carlsen, A. (2006). Tegn på god praksis. Om å blåse liv i utviklingsarbeid. *Bedre skole* 4/2006.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Chakravarthy, B., McEvily, S., Doz, Y. og Rau, D. (2003). Knowledge Management and Competitive Advantage. In: Easterby-Smith, M. og Lyles, M. A. *The Blackwell handbook of organizational learning and knowledge management*. P. 305-323. Malden, Mass.: Blackwell.
- Choo, C. W. (1998b). *The Knowing Organization*. New York: Oxford University Press, Inc.

- Christensen, T. (2006): Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*. Nr 3, 2006.
- Cyert, R. M., og March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. New Jersey: Prentice- Hall International.
- Dahl, T. (2004). *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle*. SINTEF-rapport A04504.
- Dahler-Larsen, P. (1998). *Den rituelle refleksjon: om evaluering i organisasjoner*. Odense: Odense universitetforlag
- Dahler-Larsen, P. (2006). *Evalueringkultur: et begrep bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Dahler-Larsen, P. (2008). *Kvalitetens beskaffenhet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Dale, E. L. (1999). *Utdanning med pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Ad notam Gyldendal
- Dalin, P. (1978). *Limits to educational change*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Dalin, P. (1982). *Skoleutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalin, P. (1994). *Skoleutvikling: Teorier for forandring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalin, P. (1995). *Skoleutvikling: Strategier og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalin, P. and Kitson, K. (2005). *School development: theories and strategies: an international handbook*. London: Continuum
- Dalin, P., og Rolff, H. G. (1991). *Organisasjonslæring i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Darling-Hammond, L. (2003). Standards and Assessment: Where We Are and What We Need. *Teachers College Record* 2/16/2003.
- Darling-Hammond, L. og Bransford, J. (2005). *Preparing teachers for a changing world: what teachers should learn and be able to do*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Deming, W. E. (1982). *Quality, productivity, and competitive position*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- Dewey, J. (1938). *Experience and education*. New York: Kappa Delta Pi/Touchstone.
- Dewey, J. (1938). *Logic: The Theory of Inquiry*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dierkes, M., Antal, A. B., Child, J. og Nonaka, I. (2001). *The Handbook of organizational learning and knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Dierkes, M., Marz, L. og Teele, C. (2001). Technological Visions, Technological Development, and Organizational Learning. In: Dierkes, M., Antal, A. B., Child, J. og Nonaka, I. *The Handbook of organizational learning and knowledge*. P. 282-301. Oxford: Oxford University Press.
- Dysthe, O. (1996). *Ulike perspektiv på læring og læringsforskning*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Dysthe, O. (2001). *Dialog, samspel og læring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Edmondson, A. C. og Woolley, A. W. (2003). Understanding Outcomes of Organizational Learning Interventions. In: Easterby-Smith, M. og Lyles, M. A. *The Blackwell handbook of organizational learning and knowledge management*. P. 185-211. Malden, Mass.: Blackwell.
- Ekholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K. og Scherp, H-Å. (2000). *Forskning om rektor - en forskningsöversikt*. Stockholm: HLS Förlag.
- Engeland, Ø. (2000). *Skolen i kommunalt eie - politisk styrt eller profesjonell ledet skoleutvikling?* Avhandling til dr. polit.-graden., Pedagogisk forskningsinstitutt, Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Engeland, Ø., Langfeldt, G. og Roald, R. (2008). Kommunalt handlingsrom. Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra*

- forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice". Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Engelsen, B. U. (2008). *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Oslo: Pedagogisk Forskningsinstitutt.
- Fevolden, T. og Lillejord, S. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fielding, M. (2001). Learning organisation or Learning Community? A Critique of Senge. I: *Reason in Practice* 1/2.
- Fielding, M. (2006). Leadership, personalization and high performance schooling: naming the new totalitarianism. I: *School Leadership and Management* 26/4.
- Fimreite, A. L., Flo, Y. og Tranvik, T. (2002). *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen rapportserie, rapport nr. 50.
- Finstad, N. og Kvåle, G. (2003). *Reform 97 - skolen og kommunen*. Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport, 6/2003.
- Fuglestad, O. L. (1993). *Samspel og motspel. Kultur, kommunikasjon og relasjoner i skulen*. Oslo: Samlaget.
- Fuglestad, O. L. og Lillejord, S. (red.) (1997). *Pedagogisk ledelse - et relasjonelt perspektiv*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Fuglestad, O. L., Lillejord, S. og Tobiassen, J. (red.) (1999). *Reformperspektiv på skole- og elevvurdering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fullan, M. (2003). Skolen som lærende organisation - en fjern drøm. I: Ryberg, B. og Thrane, M. (red.). *Skolen som lærende organisation - i teori og praksis*. Århus: Klim
- Gee, J. P. (2000). New people in New Worlds: Networks, the new capitalism and schools. I: Cope, B. og Kalantzis, M. (red.). *Multiliteracies: Literacy learning and the design of social futures*. London and New York: Routledge.



- Gleerup, J. (1998). *Organisationskultur som læreproses og kommunikation: Svendborg Fingarveri 1931-1990*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Glovik, Ø. (2000). *I grenselandet: læring mellom stat og kommune*. Avhandling dr.polit. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Glovik, Ø. (2006). Organisasjonsteoretiske perspektiv i utdanningsleiing. I: Sivesind, K., Langfeldt, G. og Skedsmo, G. (red.). *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Goldspink, C. and Kay, R. (2003). Organizations as self-organizing and sustaining systems: A complex and autopoietic systems perspective. In: *International Journal of General Systems* 32/5.
- Grøgaard, Jens B., Tove Midtsundstad og Marit Egge (1999), Følge opp – eller forfølge? Evaluering av oppfølgingstjenesten i Reform 94. Rapport nr. 263. Oslo: Fafo.
- Grøterud, M. og Nilsen, B. S. (1998). *Effektiv skole - effektiv undervisning? - Et spørsmål om verdier*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Grøterud, M. og Nilsen, B. S. (2001). *Ledelse av skoler i utvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hagen, A., Nyen, T. og Hertzberg, D. (2007). *Evaluering av "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringa 2005-2008"*. Oslo: Fafo-notat 2007:11
- Hagen, A., Nyen, T. og Hertzberg, D. (2007). *Evaluering av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008»*. *Delrapport 2*. Fafo-notat 2007:11.
- Hargreaves, A. (1996). *Lærerarbeid og skolekultur: Læreryrkets forandring i en postmoderne tidsalder*. (Overs. av K. M. Torbjørnsen). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hargreaves, A. (2004). *Læring og undervisning i kunnskapssamfunnet: utdanning i en utrygg tid*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Harrit, O. (et al.) (1998). *Prosjekt skoleevaluering. Praksis og perspektiver. En midtvejsrapport*. København: Danmark lærerhøjskole.
- Hatch, J. A. (2002). *Doing qualitative research in education settings*. Albany, N.Y.: State University of New York Press
- Hatch, M. J. og Cunliffe, A. L. (2006). *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Haug, P. og Monsen, L. (red.) (2002). *Skolebasert vurdering: erfaringer og utfordringer*. Oslo: Abstrakt forlaget.
- Hauge, T. E., Lund, A. og Vestøl, J. M. (red.) (2007). *Undervisning i endring: IKT, aktivitet, design*. Oslo: Abstrakt forlag
- Hermansen, M. (2006). *Læringens univers*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Illeris, K. (red.) (2007). *Læringsteorier: seks aktuelle forståelser*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt*. Avhandling til graden dr. philos., Universitetet i Tromsø.
- Kalleberg, R. (1996). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog.  
I: Kalleberg, R. og Holter, H. (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsdóttir, R. (red.) (2007). *Læring, kommunikasjon og ledelse i organisasjoner*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Karlsen, G. E. (1993). *Desentralisert skoleutvikling: en utdanningspolitisk studie av norsk grunnskole med vekt på 70- og 80-tallet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Karlsen, G. E. (2002). *Utdanning, styring og marked: norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- KD (2008). *NOKUT er kvalitetssikret*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2008/nokut-er-kvalitetssikret.html?id=502353>

- Kelly, A. (2004). The Intellectual capital of schools: Analysing government policy statements on school improvement in light of a new theorization. In: *Journal of Educational Policy* 19/5.
- Kleivan, B. (2002). *Kommunal skolepolitikk i ulike styringsmodeller. En undersøkelse av hvilken rolle det kommunale styringsnivået har i utforming og iverksetting av L-97*. Bodø: Rapport fra Høgskolen i Bodø 13/2002.
- Klette, K. and Carlgren, I. (2000). An Increase in the Technical Elements of Teachers' Work? I: Klette, K., Carlgren, I. and Rasmussen, J. *Restructuring Nordic Teachers: An Analysis of Policy Texts from Finland, Denmark, Sweden and Norway*. Report n10 (Institute for Educational Research. University of Oslo), p. 363-390.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal
- Langfeldt, G. (2008a). Ansvarsstyring i utdanningssektoren - statlig ambisjon og ideologi.  
I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Langfeldt, G. (2008b). *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- LaPalombara, J. (2001). The Underestimated Contributions of Political Science to Organizational Learning. In: Dierkes, M., Antal, A. B., Child, J. og Nonaka, I. *The Handbook of organizational learning and knowledge*. P. 137-161. Oxford: Oxford University Press.
- Lauvås, P., Lycke, K. H. og Handal, G. (2004). *Kollegaveiledning i skolen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

- Lave, J. og Wenger, E. (2003). *Situert læring - og andre tekster*. København: Reizel.
- Lillejord, S. (1997). Målstyring, skoleutvikling og skoleledelse. I: Fuglestad, O. L. og Lillejord, S. (red.). *Pedagogisk ledelse - et relasjonelt perspektiv*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Lillejord, S. og Fuglestad, O. L. (1997). Skoleledelse i en reformtid. I: Fuglestad, O. L. og Lillejord, S. (red.). *Pedagogisk ledelse - et relasjonelt perspektiv*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Lillejord, S. (2003). *Ledelse i en lærende skole*. Oslo: Universitetsforlaget
- Linn, R. L., Baker, E. L. og Betebenner, D. W. (2002). Accountability System: Implications of Requirements of the No Child Left Behind Act of 2001. I: *Educational Researcher* v31 n6 p. 4-16.
- Livingston, K. og Kirkland, E. (2003). *Supporting Evaluation of Quality and learning of schools: SEQUALS*. Glasgow: William Anderson Sons.
- Lortie, D. C. (1987). Built In Tendencies Toward Stabilizing the Principal's Role. I: *Journal of Research and Development in Education*. v22 n1 p80-90.
- Lægdene, Ø. og Berg, G. (2000). *Skolekultur i fokus*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Maier, G. W., Prange, C. og Rosenstiel, L. von (2001). Psychological Perspectives of Organizational Learning. In: Dierkes, M., Antal, A. B., Child, J. og Nonaka, I. *The Handbook of organizational learning and knowledge*. P. 14-34. Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G., og Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- March, J. G., og Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Univeritetsforlaget.
- Metliaas, G. og Valstad, S. J. (2006). *Fra mål til resultat. Styringssystemer i kommunene - en veileder*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Monsen, L. (1990). Kunnskapsdebatten og kvalitet i skolen. I: Granheim, M., Lundgren, U. P. og Tiller, T. *Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: TANO

- Monsen, L. og Tiller, T. (red.) (1991). *"Effektive skoler" - skoleutvikling eller mer byråkrati?* Oslo: Ad Notam
- Monsen, L., Overland, B. og Bjørnsrud, H. (red.) (2006). *Utdanning for utvikling av skolen.* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization.* Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Munthe, E. (2007). Recognizing uncertainty and risk in the development of teachers' learning communities. I: Munthe, E. og Zellermyer, M. *Teachers learning in communities: international perspectives.* Rotterdam: Sense
- Møller, J. (2004). *Lederidentiteter i skolen: posisjonering, forhandlinger og tilhørighet.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. og Fuglestad, O. L. (red.) (2006). *Ledelse i anerkjente skoler.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. og Paulsen, J. M. (2001). Skolelederens arbeidsforhold i grunnskolen: en undersøkelse blant skoleledere som er organisert i Norsk lærerlag. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo. *Acta didactica* 3/2001.
- Møller, J. og Presthus, A. M. (2006). Skolenes relasjoner til skoleeier. I: Møller, J. og Fuglestad, O. L. (red.): *Leiing i anerkjente skoler.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilsson, I. (2006). *Grundskollärares tankar om kompetensutveckling.* Avhandling (doktorgrad). Lund: Lunds Universitet, Pedagogiska institutionen.
- Nonaka, I., og Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company.* New York: Oxford University Press.
- Nordhaug, O. (1998). *Kompetanseutvikling og ledelse: utvalgte emner.* Oslo: Tano Aschehoug.
- Nordhaug, O. og Brandt, S. (2004). *Strategisk kompetanseledelse: teori og praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)* 16:1-24.

- Paulsen, J. M. (2004). *Fornyelse og læring gjennom kommunenettverk. En evaluering av 'Kommunenettverk for Effektivisering og Fornyelse'*. Høgskolen i Hedmark avd. Rena.
- Peters, T. (1988). *Kreativt kaos - bedriftens muligheter i en urolig verden*. Oslo: Cappelen
- Peters, T. og Waterman, R. H. (1984). *Derfor er de beste bedre*. Oslo: Hjemmet-Fagpresseforlaget
- Qvortrup, L. (2000). *Det hyperkomplekse samfund: 14 fortællinger om informationssamfundet*. København: Gyldendal.
- Qvortrup, L. (2001). *Det lærende samfund: hyperkompleksitet og viden*. København: Gyldendal.
- Qvortrup, L. (2002). Det hyperkomplekse samfund: om læring og dannelse. I: Fritze, Y., Haugsbakk, G. og Rønning, R. (red.). *Fleksibilitet som utfordring: noen erfaringer og refleksjoner*. Tromsø: SOFF
- Ramsdal, H., Jacobsen, J. O., Michelsen, S., Osland, O. og Aaseth, T. (2000). Mot en ny kommunal arbeidsgiverrolle? Lokal organisering, kommunale arbeidsgiverroller og forholdet til profesjonene. Bergen: SEFOS notat nr. 7.
- Roald, K. (1999). *Kan skular lære? Organisasjonslæring som verktøy i skuleutvikling*. Sogndal: N-NR 4/99, Høgskulen i Sogn og Fjordane, avdeling for lærarutdanning.
- Roald, K. (2000). *Ungdomsskular som lærande organisasjonar*. Sogndal: R-NR 6/2000, Høgskulen i Sogn og Fjordane, avdeling for lærarutdanning.
- Roald, K. (2002). *Skulevurdering - ekstern eller intern?* Sogndal: R-NR 3/2002, Høgskulen i Sogn og Fjordane, avdeling for lærarutdanning.
- Roald, K. (2004b). Skular som lærande organisasjonar. Ei leiarutfordring. *Skoleledelse i endring (s. 12-19)*. Hefteserie nr. 6-2004. Oslo: Utdanningsforbundet
- Roald, K. (2006). Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing? I: Langfeldt, G.; Sivesind, K og Skedsmo, G. (red.), *Utdanningledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.



- Roald, K. og Øydvin, A. (2006). Skolevurdering for læring. Korleis skape gode koplingar mellom lokale og nasjonale vurderingssystem? I: Bjørnsrud, H.; Monsen, L. og Overland, B. (red.), *Utdanning for utvikling av skolen. Om skolelederens og lærerens læring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Rosenstiel, L. von og Koch, S. (2001). Change in Socioeconomic Values as a Trigger of Organizational Learning. In: Dierkes, M., Antal, A. B., Child, J. og Nonaka, I. *The Handbook of organizational learning and knowledge*. P. 198-220. Oxford: Oxford University Press.
- Ryberg, B. og Thrane, M. (2003). *Skolen som lærende organisation: i teori og praksis*. Århus: Klim.
- Rønning, W. M. m.fl. (2008). *Læreplan, læreverk og tilrettelegging for læring. Analyse av læreplan og et utvalg læreverk i naturfag, norsk og samfunnsfag*. Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport 2/2008.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scherp, H. og Scherp, G. (2007). *Lärande och skolutveckling: Ledarskap för demokrati och meningsskapande*. Karlstad: Universitetsforlag.
- Scott, R. W. (1981). *Organizations. Rational, natural and open systems*. New Jersey: Prentice Hall
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The art & practice of the learning organization*. New York: Doubleday Currency.
- Senge, P. M. (1994). How do You Know if Your Organization is Learning. I: *Reflections on Creating Learning Organizations*. Cambridge, USA.
- Senge, P. M. m.fl. (1999). *The Dance of Change: A Fifth Discipline Resource*. New York: Random House, Doubleday.
- Senge, P. (et al.)(2004). *Presence: humane purpose and the field of the future*. Cambridge, Mass.: SoL.

- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday/Currency.
- Senge, P. M. (et al.) (2000). *Schools that learn*. London: Nicholas Brealey.
- Senge, P. M. (et al.) (2007). *Forandringens formationer: utfordringerne i at bevare fremdriften i den lærende organisation*. Århus: Klim.
- Sheridan, S. (2001). *Pedagogical quality in preschool. An issues of perspectives*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Sivesind, K. og Bachmann, K. E. (2008). Hva forandres med nye standarder? Krav og utfordringer med Kunnskapsløftets læreplaner. I: Langfeldt, G., Elstad, E. og Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Slagstad, R. (2001). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Straus, A. og Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks - London - New Delhi: SAGE Publications.
- Strømsø, H. I., Lycke, K. H. og Lauvås, P. (red.) (2006). *Når læring er det viktigste: undervisning i høyere utdanning*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Stålsett, U. E. (2006). *Veiledning i en lærende organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Säljö, R. (2001). *Læring i praksis - et sosiokulturelt perspektiv*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Säljö, R. (2006). *Læring og kulturelle redskaper: om læreprosesser og den kollektive hukommelsen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Tiller, T. (1990). *Kenguruskolen. Det store spranget*. Oslo: Gyldendal.
- Tiller, T. (1995a). *Det didaktiske møtet: et møte mellom fag og hverdag: grunnlaget for en lærende skole*. Oslo: Praxis i samarbeid med Norsk lærerlag og Bokklubben bedre skole
- Tiller, T. (1995b). *Innføring i skolevurdering*. Tromsø: UNIKOM
- Tiller, T. (1998). *Læring i hverdagen: om læreres læring*. Vejle: Kroghs forlag



- Tiller, T. (2006). *Aksjonslæring - forskende partnerskap i skolen: motoren i det nye læringsløftet*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Tiller, T. (red.) (2004). *Aksjonsforskning i skole og utdanning*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosly Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1): 1-19.
- Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Weick, K. E. og Westley, F. (1996). Organizational Learning: Affirming an Oxymoron. I: Clegg, S. R., Hardy, C. og Nord, W. R. (red.). *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Weiler, H. (1989). Desentralisering og styring av utdanning - en øvelse i motsigelser?  
I: Granheim, M., Lundgren, U. P. og Tiller, T. (red.). *Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig?* Oslo: Tano.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice : learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aasen, P. (2007). Læringsplakatens utdanningpolitiske kontekst. I: Møller, J. og Sundli, L. (red.). *Læringsplakaten: skolens samfunnskontrakt*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.