

Sammendrag

Denne rapporten omhandler sammenhengen mellom den kommunale skoleeierrollen og kvalitet i skolen. Kommunene er ulikt organisert og utøver skoleeierrollen på ulike måter. Målsettingen med prosjektet er å peke på suksesskriterier hos norske kommuner og analysere hva som kjennetegner kommuner med høye skolebidrag og hvordan deres eierskapsutøvelse stemmer overens med hva som kjennetegner effektiv styring i forskningslitteraturen.

I forskningslitteraturen pekes det blant annet på fire hypoteser for kjennetegn på kommuner med suksessrike styringssystemer for skolesektoren:

- Ambisiøse målsettinger for elevenes læringsutbytte (resultatorientering)
- Systemer for kvalitetssikring og ansvarliggjøring av skoleledere
- Delegering av viktige beslutninger om personal og undervisning til skolene
- Systematisk profesjonell utvikling av ledere, lærere og andre ansatte (kompetansebygging)

Det metodiske utgangspunktet for denne rapporten er både kvantitativt og kvalitativt orientert. Den kvantitative delen er basert på kvalitetsindikatorer, indikatorer fra elevundersøkelsen, i tillegg til data fra spørreundersøkelsene om kommunal organisering gjennomført av NIBR i perioden 2004 til 2016. Hoveddelen av analysen er likevel kvalitative caseundersøkelser i åtte norske kommuner.

Kjennetegn ved kommuner med store skolebidrag

Kommuner med gode resultater har en rekke felles kjennetegn. Vi karakteriserer styringssystemene til et lite antall kommuner som har skoler med store skolebidrag. Vi inkluderer også kommuner som tradisjonelt har lave skolebidrag, men som har en positiv utvikling. Til sammenligning inkluderes noen kommuner med lave og stabile skolebidrag.

Det første felles kjennetegnet er *styringsmodellen*. Administrasjonen i disse kommunene opererer innenfor en resultatstyringsmodell. Den har redefinert egne roller og arbeider aktivt med politikerne med å redefinere deres roller. Først og fremst innebærer dette at administrasjonen bruker mye tid på å øke politikernes interesse for skolekvalitet slik denne kan måles ved elevresultater, dernest søkes å redusere politikernes ønsker om detaljstyring. Prestasjonene i kommunenes skoler er derfor ofte tema for diskusjoner innad i eierskapet.

Politikerne etterspør administrasjonens tiltak i skoler med svake eller fallende resultater, men er i liten grad interessert i å vedta konkrete målsettinger for prestasjonene i den enkelte skole.

Et annet viktig kjennetegn ved suksessrike kommuner er relasjonene mellom politikere og administrasjon. Disse beskrives gjennomgående som gode: Politikerne uttrykker stor tillit til administrasjonen og deres faglige kompetanse. Administrasjonene er lydheore overfor politikere, blant annet tas det hensyn til politikeres ønsker om å vektlegge læringsmiljø i større grad. Politikerne er tydelig i sine roller med å vedta skolens retning og prioriteringer og å følge opp dette med administrasjonen (styringsrollen). Politikerne i disse kommunene kan virke tilbaketrukkne, men er likevel tydelige over sin rolle, legger trykk på administrasjonen, følger opp vedtak og sitter noen steder med den informasjonen som trengs for å ha oversikt.

Administrasjonen i kommuner med høye skolebidrag er ofte tett på skolene. Deres kommunikasjon med skolelederne er konsentrert om elevresultater og læringsmiljø. Strategigrepet for å oppnå bedre resultater over tid er først og fremst kompetansebygging internt og i linjen: Administrasjonen i alle disse kommunene arbeider aktivt med å få skolelederne til å ta ansvar for prestasjonene i egne skoler. Dette skjer primært gjennom å forbedre skoleledelsens analysekapasitet, dvs. administrasjonen trener skolelederne i å benytte elevresultater til å avdekke svakheter ved undervisningen i egen skole.

De av eierne som er tette på skolene og som oppnår best resultater, er organisert med et operativt nivå under kommunalsjefen. Bak denne organiseringen ligger en erkjennelse av behovet for å koble nivåene tettere sammen (rekobling i forskningslitteraturen). Den operative lederen (skolesjef eller lignende tittel) driver utviklingsarbeid, støtter skolene i vanskelige saker og stiller krav til skolene. Dette er skolesjefer som forsterker skoleledelsen, og har en entydig lojalitet oppover. Forholdet mellom eier og skoleledere beskrives som tillitsbasert, i den betydning at insentiver ikke benyttes – og at eier stoler på at skolelederne forsøker å følge opp kommunikasjonen med eier med å resultatorientere sine lærere, og derigjennom levere bedre elevprestasjoner over tid.

Måten *skolelederne* i disse kommunene arbeider innad i egne skoler har klare likhetstrekk med diskusjonene mellom administrasjon og ledelse: lederne er resultatorienterte og tilrettelegger for at lærerne kan følge egne elevers resultatutvikling, og foreslå eventuelle tiltak for forbedring. Lederne er imidlertid gjennomgående forsiktige i rollen som ledere av undervisningen (noe de erkjenner selv) – selv om det er eksempler på at ledere foretar

systematisk observasjon av lærere i undervisningssituasjoner som grunnlag for medarbeider-samtaler.

Kompetanseutvikling er et generelt kjennetegn ved kommunene med høye skolebidrag. Disse kommunene har kommet lenger enn andre kommuner. Det skjer mye kompetansebygging i linjen i disse kommunene. Sentrale elementer i denne kompetansen er rolleforståelse og analysekapasitet. Administrasjonene angir retningen, og kompetansen bygges gjennom daglig praksis. Kompetansebygging i linjen skjer i minst grad mellom skoleleder og lærere. Forskningen identifiserer imidlertid lærersamarbeid som et nøkkelement i byggingen av lærernes profesjonalitet – der kjerneelementene er vilje og evne til å ta ansvar for elevenes læring. Det foregår mye lærersamarbeid. Innholdet i samarbeidet varierer. Noe samarbeid ligger innenfor resultatstyringsmodellen: Et eksempel er at i noen kommuner samles lærerne for å lære beste praksis fra de mest suksessrike lærerne. Dette er altså lærersamarbeid på tvers av skoler. Hovedregelen er at lærerne samles for å diskutere utfordringene til enkeltelever i elevgruppen de har til felles.

I alle kommuner skjer mye av kompetansebyggingen eksternt. I første rekke ved videreutdanning for lærere. Alle disse kommunene arbeider målbevisst med å oppfylle nasjonale krav til formell lærerkompetanse, og/eller styrke den formelle kompetansen knyttet til satsingsområdene. I alle kommunene har en stor andel av skolelederne (og assisterende ledere) skolelederutdanning. I noen av kommunene har politikerne deltatt i KS-programmet ABSOLUTT, eller andre folkevalgtprogram i regi av KS – deltagende politikere mener programmet har bidratt til betydelig bedre forståelse for skoleeierrollen. Et interessant eksempel på ekstern kompetansebygging er et samarbeid mellom fire små og middels store kommuner, med siktemål å etablere et større forum for erfaringsutveksling. En av kommunene kan karakteriseres som et «lokomotiv», den har kommet lenger enn de andre i utvikling av sitt styringssystem. Nettverket er møteplass både for politikere, administrasjon og skoleledere.

Alle disse kommunene har delegert mange beslutninger til skolene. Rammefinansiering er gjennomgående, skolene har betydelig innflytelse på ansettelse av lærere (selv om lærerstillinger ofte utlyses på kommunenivå), og skolene står i prinsippet fritt med hensyn til hvordan undervisning gjennomføres. Flere av kommunene har imidlertid vedtatt standarder på flere områder som legger til dels sterke føringer på undervisningen. Her er det stor variasjon mellom kommunene som oppnår høye skolebidrag.

Vurderinger

Med referanse til den internasjonale diskusjonen om resultatstyring ligger tenkingen i casekommunene med gode resultater nærmest den grunnleggende tenkingen i Ontario-modellen – med stor vekt på kompetansebygging og profesjonalisering (som her betyr å få ledere og lærere til å anerkjenne eget ansvar for elevprestasjonene) – og ingen eller liten vekt på eksplisitte sanksjoner rettet mot skoleledere.

Hvor langt har disse kommunene kommet i å realisere en resultatorientert skole? De har kommet lenger i å etablere gode styringssystemer enn effektiv skoleledelse. Styringssystemene er kjennetegnet ved godt avklarte roller mellom politikere og administrasjon, og ved tett kontakt mellom eier og skoleledelse. Kommunikasjonen mellom aktørene er i betydelig grad sentrert rundt elevprestasjoner og læringsmiljø, og det skjer betydelig kompetanseheving i styringslinjen. Skolelederne har lyktes med å resultatorientere sine lærere i den forstand at enkelt-elevs resultatutvikling følges tett, men bare et fåtall skoleledere synes å følge opp lærernes undervisning.

Har disse kommunene styringssystemer som skiller seg vesentlig fra styringssystemene til kommuner med mindre skolebidrag? Dette spørsmålet kan vi ikke besvare med stor presisjon. Kommuner med lavere skolebidrag er tynt representert i prosjektet. De som er representert i utvalget har svært forskjellige styringssystemer og flere har endret de siste årene. Endringene har imidlertid skjedd i retning av de kommunene som har gode resultater, dvs. at de endrer styringssystemene slik at de ligner på de kommunene som oppnår gode resultater. Enkelte kommuner har imidlertid ikke gjort endringer. Enten har de utviklet seg lite etter 2006 og/eller de har valgt en vesentlig annerledes retning. «Utviklet seg lite» vil si at administrasjonen sliter med svak rolleforståelse og lite oppdatert kunnskap hos politikerne – som dels reflekterer en kommunal organisering der skolen får liten plass, eller stor gjennomtrekk og ustabilitet i administrasjonen. «Vesentlig annerledes retning» vil si at eier vektlegger indikatorer fra elevundersøkelsen langt sterkere enn elevprestasjoner. Et fellestrekk ved disse kommunene er at diskusjonene innad i eierskapet i liten grad har vært - eller er - resultatorienterte, og at kommunikasjonen mellom administrasjonen og skolelederne i liten grad handler om elevresultater. Administrasjonen kommuniserer med politikerne via omfattende og tungt tilgjengelige dokumenter, og får tilbake skjønnsbaserte og «skjøre» vedtak fra politikerne. Forbindelseslinjene mellom eier og skoleleder er dårlig utbygd. I disse kommunene kan den

enkelte skoleleder selv tolke signalene fra eier og velge sin lederrolle, og her synes det å være betydelig mellom-skole variasjon innad i den enkelte kommune.

Dersom eieren er det mest dynamiske elementet i norsk skole, er det rimelig å forvente at prestasjonsforskjellene mellom kommunene vil øke over tid. Er dette mulig å forhindre? I denne rapporten gir vi eksempel på et velfungerende interkommunalt samarbeid. Små kommuner kan initiere interkommunalt samarbeid lignende det som beskrives i rapporten, men da bør det være et «lokomotiv» i gruppen – slik tilfellet er i det beskrevne samarbeidet.

Andre resultater

Validering av andre indikatorer opp mot kvalitetsindikatorene viser at «råe» prestasjonsdata er positivt korrelert med skolebidragsindikatorene, men at korrelasjonen er for svak til at resultatene kan brukes for å evaluere skolekvalitet godt nok i kommunene. Korrelasjonen mellom skolebidragsindikatorene og data fra elevundersøkelsen er enda svakere. Det er dermed ikke slik at det blant kommunene som scorer høyt på elevundersøkelsen er systematisk flere kommuner med høye skolebidragsindikatorer, eller at det blant kommuner som scorer lavt på elevundersøkelsen systematisk er flere kommuner med lave skolebidragsindikatorer. Her er bildet svært blandet. Differansen mellom resultatene fra nasjonale prøver i 8.trinn og nasjonale prøver i 5.trinn, samt differansen mellom eksamensresultater i 10.trinn og nasjonale prøver i 8.trinn er imidlertid gode mål på kvalitet, målt ved at de er relativt sterkt korrelert med skolebidraget.

Kommunal organisering har ikke endret seg enormt de siste årene, ifølge spørreundersøkelsene fra NIBR, men i kjølvannet av kunnskapsløftet har flere kommuner endret sine styrings-systemer. Det er stor grad av, men avtagende delegering til administrasjonsnivået. Den kommunale organisasjonen er blitt mer dynamisk og den kan for eksempel variere mellom sektorer. Bruk av data i sammenligninger og målinger har økt kraftig. Omtrent halvparten av norske kommuner spesifiserer forventninger til sine ledere i form av lederavtaler, resultatavtaler eller lignende, mens under halvparten gjennomfører systematiske evalueringer. Indikasjoner fra caseundersøkelsene tilsier imidlertid at flere kommuner gjør det i 2019. En noe lavere andel av kommunene hadde innslag av prestasjonslønn eller kriterier for å måle prestasjoner til bruk i for eksempel lønnsforhandlinger.

I denne rapporten ser vi på flere av disse indikatorene fra spørreundersøkelsen og sammenligner kommunenes skolebidrag basert på forskjeller i disse indikatorene. Prestasjonsforskjellene

mellom kommunene basert på ulikheter fra spørreundersøkelsene er ikke enorme. Noen interessante forskjeller er det likevel. Delegert myndighet, både politisk eller administrativt, er forbundet med kommuner som har høye skolebidrag. Også bruk av data i sammenligninger, lederavtaler og systematiske evalueringer og større resultatkrav fra lederne er mest vanlig i kommuner med høye skolebidrag. For lederavtaler og systematiske evalueringer er imidlertid bildet mer sammensatt. Denne delen gir indikasjoner på hva som kjennetegner suksessrike kommuner og var viktige input i gjennomføringen av caseundersøkelsene.

Avslutningsvis i denne rapporten oppsummeres forskningsfunnene og disse muner ut i noen anbefalinger for kommunene. Disse er beskrevet i detalj i kapittel 6. Punktene som diskuteres er:

- Balanse mellom skolens autonomi, tett oppfølging, ansvarliggjøring og kvalitetssikring fra skoleeier
- Utvidet kapasitet på skoleiernivået for å skape økt «trykk» på skolene
- Større fokus på kompetanse i skolen
- Resultatorientert organisasjon
- Avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå
- Interkommunalt samarbeid for mindre kommuner