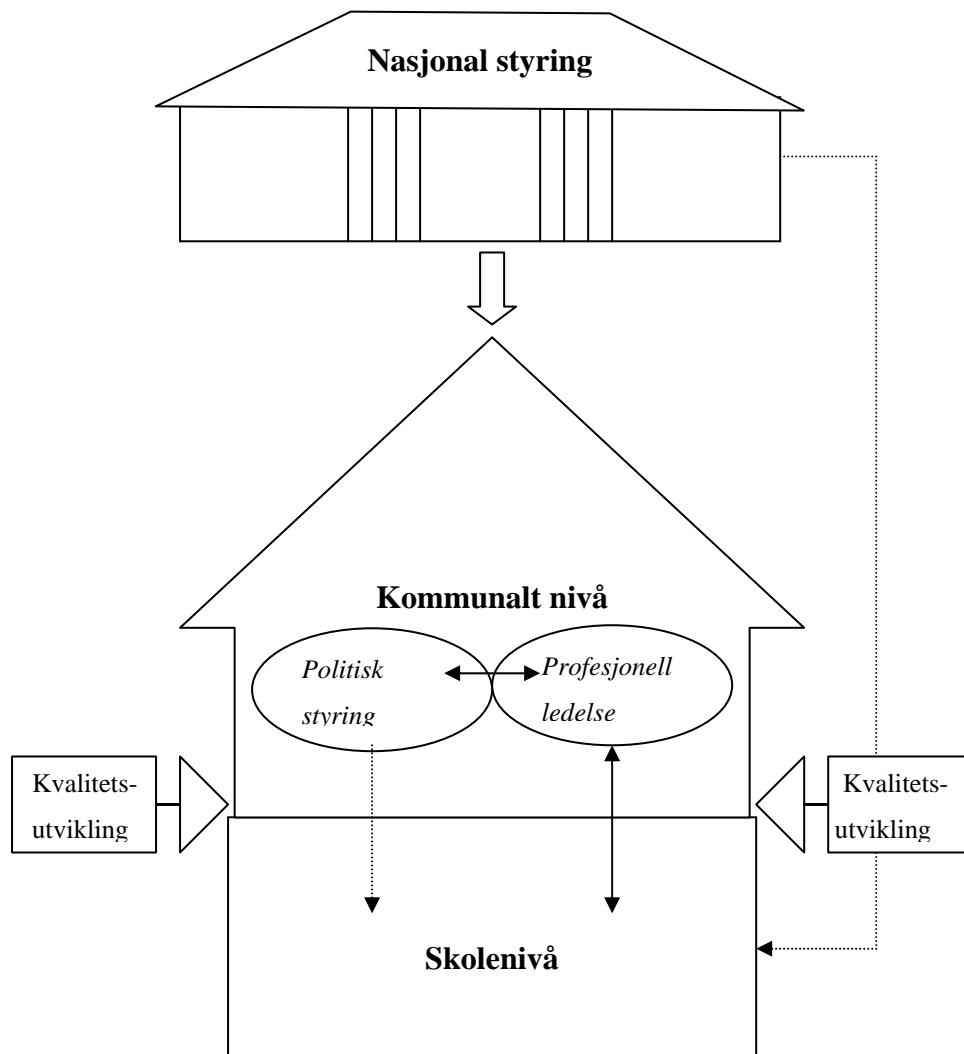


Styring og ledelse av arbeid med kvalitetsutvikling av og i skoler



Dag Roaldset og Steinar Strand Jensen

MASTEROPPGAVE

Masterprogrammet i Utdanningsledelse

Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

Høsten 2005

Innholdsfortegnelse

INNHold	2
FORORD	6
1 INNLEDNING	8
1.1 PRESENTASJON AV TEMA	8
1.2 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA	8
1.2.1 <i>De tre nivåene: Det nasjonale , det kommunale og skolenivået</i>	9
1.2.2 <i>KS sin rolle</i>	10
1.2.3 <i>Viktig presisering</i>	11
1.3 FORSKNINGSPROSJEKTET ASAP	12
1.4 UTFORMING AV FORSKNINGSDESIGN	14
1.4.1 <i>Kort om vårt forskningsdesign</i>	14
1.5 VALG AV PROBLEMSTILLING	15
1.6 VITENSKAPSTEORETISK GRUNNLAG FOR KVALITATIVE STUDIER	16
1.7 FOKUS PÅ KVALITET OG KVALITETSUTVIKLING:	
EN DEL AV EN NPM-TREND ?	17
1.8 EN KORT PRESENTASJON OM DE TO UTVALGTE KOMMUNENE ...	18
2 TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ STYRING AV	
KVALITETSUTVIKLINGSARBEID	23
2.1 BEGREPSAVKLARINGER OG PRESISERINGER I FORHOLD TIL	
PROBLEMSTILLINGEN	24
2.2 KVALITETSUTVIKLING.....	25
2.2.1 <i>En nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen</i>	25
2.2.2 <i>Hva er kvalitet?</i>	26
2.2.3 <i>Kvalitetsbegrepet satt inn i skolesammenheng</i>	26
2.2.3.1 <i>Kvalitet og kvalitetsutvikling i skolen</i>	26
2.2.3.2 <i>Arbeid med kvalitetsutvikling</i>	28
2.2.3.3 <i>Hvem har ansvar for kvalitetsutviklingen?</i>	28
2.3 STYRING	29
2.3.1 <i>Styringsstrategier</i>	29
2.3.1.1 <i>New Public Management, en ny organisasjonstrend</i>	31
2.3.2 <i>Styringsstrategi, en samlet bruk av styringsmidler</i>	31
2.3.2.1 <i>De økonomiske styringsmidlene</i>	32
2.3.2.2 <i>De juridiske styringsmidlene</i>	32
2.3.2.3 <i>De ideologiske styringsmidlene</i>	32

2.3.2.4	<i>Vurdering som styringsmiddel</i>	33
2.3.2.5	<i>Markedet som styringsmiddel</i>	33
2.4	LEDELSESPERSPEKTIVET I FORHOLD TIL KVALITETSUTVIKLING ...	34
2.4.1	<i>Ledelse</i>	34
2.4.2	<i>Ledelse som rolle</i>	35
2.4.3	<i>Kommunikativ ledelse</i>	35
2.4.4	<i>Forholdet mellom styring og ledelse</i>	35
2.5	KOMMUNEN OG SKOLEN SOM ORGANISASJON	36
2.5.1	<i>Skolen som organisasjon</i>	37
2.5.1.1	<i>Skolen som lærende organisasjon</i>	38
2.5.2	<i>Kommunen som organisasjon</i>	38
2.5.2.1	<i>Kommunen som lærende organisasjon</i>	39
2.6	ORGANISATORISKE PERSPEKTIVER	40
2.7	SENTRALE STYRINGSMIDLER	41
2.7.1	<i>Engelands styringsmodell</i>	42
2.7.2	<i>En idealtypisk styringsmodell</i>	43
2.7.3	<i>Vår styringsmodell</i>	44
2.8	RELEVANTE FORSKNINGSRESULTATER	46
2.8.1	<i>Dialogarenaer mellom aktører fra ulike nivåer i kommunen</i>	46
2.8.2	<i>Tillitens styringslogikk</i>	47
2.8.3	<i>Kartlegging av kommunen arbeid med kvalitetsutvikling</i>	47
2.9	OPPSUMMERING	48
3	METODISKE REFLEKSJONER OG VALG	49
3.1	FRA PROBLEMSTILLING TIL METODE	49
3.2	LITT OM VÅR EGEN YRKESBAKGRUNN	50
3.3	VÅR ROLLE SOM "FORSKERE"	50
3.4	VALG AV INFORMASJONSKILDER	51
3.4.1	<i>Valg av kommuner</i>	52
3.4.2	<i>Valg av informanter</i>	53
3.4.3	<i>Kvalitative utvalg</i>	54
3.4.4	<i>Informantenes og intervjuernes kjønn</i>	55
3.4.5	<i>Valg av kommunale styringsdokumenter</i>	56
3.4.6	<i>Et mulig dilemma ved fortolkning av kommunale dokumenter</i>	58
3.5	FORSKNINGSETISKE FORHOLDSREGLER	58
3.6	VALG AV KVALITATIV METODE	59
3.6.1	<i>Intervjuundersøkelsens stadier</i>	60

3.6.2	<i>Intervjuguiden</i>	61
3.6.3	<i>Valg av kvalitativt intervju</i>	62
3.6.4	<i>Mer om valg av det kvalitative forskningsintervju</i>	63
3.6.5	<i>Valg av kvalitativ intervjumetode</i>	64
3.6.6	<i>Mer om gruppeintervju som intervjumetode</i>	67
3.6.7	<i>Fokusgruppe og engangsgruppe</i>	69
3.6.8	<i>Noen viktige aspekter ved intervju som forskningsmetode</i>	69
3.6.9	<i>Bakgrunn for valg av kvalitativ analysemetode</i>	71
3.6.10	<i>Valg av analysemetode</i>	72
3.6.11	<i>Verifisering</i>	74
4	PRESENTASJON AV RESULTATENE FRA UNDERSØKELSEN	76
4.1	INNLEDENDE KOMMENTAR	76
4.2	BAKGRUNN FOR Å OPPSUMMERE INTERVJUENE I MATRISER	76
4.3	OPPSUMMERING AV INTERVJUENE I MATRISEFORM	78
4.4	HOVEDINNHOOLD I INNSAMLEDE DOKUMENTER	88
4.4.1	<i>Innhold i kommuneplanene</i>	88
4.4.2	<i>Innhold i skoleutviklingsplanene</i>	89
4.4.3	<i>Innhold i noen andre kommunale planer</i>	94
4.4.4	<i>Innhold i skolens virksomhets- og utviklingsplaner</i>	95
4.5	MATRISEFRAMSTILLING AV INNHOLDET I DOKUMENTENE	99
5	ANALYSE OG DRØFTINGER	101
5.1	OPPLEVELSE AV GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE	101
5.2	ANALYSE AV INTERVJUER OG DOKUMENTER	102
5.3	ANALYSE AV INTERVJUER OG DOKUMENTER I KOMMUNE A ..	103
5.3.1	<i>Kommunens organisasjonsstruktur</i>	103
5.3.2	<i>Kommunens styringsstrategi og lederrolle</i>	109
5.3.2.1	<i>De økonomiske styringsmidlene</i>	109
5.3.2.2	<i>De juridiske styringsmidlene</i>	110
5.3.2.3	<i>De ideologiske styringsmidlene</i>	110
5.3.2.4	<i>Vurdering som styringsmiddel</i>	111
5.3.2.5	<i>Markedet som styringsmiddel</i>	111
5.3.2.6	<i>Ledelse og lederroller</i>	112
5.3.2.7	<i>Oppsummering</i>	113
5.3.3	<i>Kommunens visjoner og mål med skolen</i>	114

5.3.4	<i>Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling</i>	116
5.3.5	<i>Oppsummering</i>	119
5.4	ANALYSE AV INTERVJUER OG DOKUMENTER I KOMMUNE B ...	121
5.4.1	<i>Kommunens organisasjonsstruktur</i>	121
5.4.2	<i>Kommunens styringsstrategi og lederrolle</i>	124
5.4.2.1	<i>De økonomiske styringsmidlene</i>	125
5.4.2.2	<i>De juridiske styringsmidlene</i>	126
5.4.2.3	<i>De ideologiske styringsmidlene</i>	126
5.4.2.4	<i>Vurdering som styringsmiddel</i>	127
5.4.2.5	<i>Markedet som styringsmiddel</i>	128
5.4.2.6	<i>Ledelse og lederroller</i>	129
5.4.2.7	<i>Oppsummering</i>	130
5.4.3	<i>Kommunens visjoner og mål med skolen</i>	130
5.4.4	<i>Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling</i>	132
5.4.5	<i>Oppsummering</i>	135
5.5	SAMMENLIGNING AV ANALYSERESULTATER MELLOM DE TO KOMMUNENE VÅRE	136
6	KONKLUSJON	141
6.1	TILBAKE TIL PROBLEMSTILLINGEN	141
6.2	SKOLEUTVIKLINGSFORSØK I HÅ KOMMUNE OG SKOLEETATEN	142
6.3	REFLEKSJON OVER EGEN ARBEIDSPROSESS	144
6.4	ETTERORD OG VEIEN VIDERE	145
	KILDELISTE	147
	APPENDIX	151
	INTERVJUGUIDEN	151
	BREV TIL KOMMUNENE	154
	BREV TIL INFORMANTENE	156

Forord

Vår masteroppgave utgjør siste del av flere års studier i utdanningsledelse ved Institutt for lærerutdanning og skoleledelse (ILS) ved Universitetet i Oslo. Kombinasjonen av jobb og ledelsesstudier har både vært givende, interessant og krevende. Det har vært fruktbart å kunne knytte teori til egne ledelseserfaringer. I valg av temaområde for masteroppgaven vår har vi endt opp med et tema som vi som skoleledere opplever som svært aktuelt i forhold til den hverdagen vi står midt oppi: Økt fokus på arbeid med kvalitetsutvikling i norsk skole. En sentral tilnærming er *forholdet* mellom kommunenivået og skolenivået i kvalitetsarbeidet.

Det har vært en lærerik prosess å jobbe to studenter sammen om denne oppgaven. Vi har hatt mange konstruktive drøftinger, avklaringer og refleksjoner underveis. Ikke minst det å være bevisst og begrunne de mange valg vi har foretatt i forhold til de mange spørsmål som har dukket opp underveis i arbeidet med denne masterundersøkelsen har vi opplevd som svært utbytterikt.

Vi vil takke vår veileder Øystein Engeland som ved å kjenne vårt temaområde svært godt, har gitt oss gode råd og verdifull veiledning underveis i arbeidsprosessen. Dessuten er vi takknemlige for at Knut Roald har vært behjelpelig med å lese igjennom oppgaven vår og kommet med konstruktive tilbakemeldinger i slutfasen av arbeidet. Vi vil også takke våre informanter i kommune A og B for at de stilte så villig opp for oss og lot seg intervju, og det innenfor et temaområde som er både komplekst og til dels uoversiktlig. Vi vil heller ikke glemme å takke vår nærmeste familie. Ikke minst dette siste semesteret med nokså intens jobbing med masteroppgaven har krevd familiens tålmodighet. Til slutt vil vi takke hverandre for gjensidig støtte, oppmuntring og utholdenhet.

Vi har vært sammen om utarbeidelse av undersøkelsen, forberedelse og gjennomføring av intervjuene, jobbing med de skriftlige dokumentene og oppbygning av selve masteroppgaven.

De ulike kapitlene i oppgaven har vi også samarbeidet om, men vi har likevel fordelt hovedansvar for en del av skrivearbeidet. Dag har hatt hovedansvaret for skrivingen av kapitlene 1 og 3, og Steinar har hatt hovedansvaret for skriving av kapittel 2. Kapitlene 4, 5 og 6 har vi i stor grad skrevet sammen. I kapittel 5, analysedelen av oppgaven, har Dag hatt skriveansvaret for kommune A, mens Steinar har hatt ansvaret for kommune B. Den sammenlignende analysen av de to kommunene har i stor grad vært et felles skriveprosjekt.

Tønsberg, 22.11.05

Steinar Strand Jensen og Dag Roaldset

1. Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Tema for vår masteroppgave er styring av arbeid med kvalitetsutvikling av og i skoler. Oppgaven bygger på en komparativ undersøkelse av hvordan en slik styring foregår i to kommuner i Østlandsområdet. Denne undersøkelsen er gjennomført i tilknytning til det internasjonale forskningsprosjektet ASAP, Achieving School Accountability in Practice.

1.2 Bakgrunn for valg av tema

Vi har kombinert jobb som skoleledere med masterstudiet i utdanningsledelse. Et av hovedområdene innenfor modul 2 i studiet har vært ”Styring av utdanning”, hvor styring av skolen har vært fokusert ikke minst i forhold til skoleutvikling, fornyelse av skolen og arbeid med kvalitetsutvikling. Denne styringen har vært studert fra nasjonalt og kommunalt nivå, og mulige spenninger mellom disse nivåenes føringer overfor skolene har vært problematisert. Det har også vært fokusert spesielt på forholdet mellom kommunenivået og skolenivået.

Fokuset på arbeid med kvalitetsutvikling er sterkere enn noen gang, og tydeligere enn før understrekes skoleledernes ansvar i dette arbeidet. Samtidig opplever vi betydelige endringer i organisasjonsstrukturen i mange norske kommuner. Overgang fra trenivå- til tonivåstruktur blant annet med bortfall av fagetaten skole skaper nye utfordringer. Dette, kombinert med mye dårlig kommuneøkonomi, gjør forholdene i mange norske kommuner nokså utfordrende. Samtidig utfordres i disse tider kommunen som *skoleeier* fra nasjonalt nivå i forhold til kunnskapsløftet, nye læreplaner, nasjonale prøver m.m. Hvordan styres arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler i denne situasjonen? Føringer fra nasjonalt nivå kommer både til kommunenivået og til skolenivået og legger klare premisser for kvalitetsarbeidet. Men forholdet mellom styring fra kommunenivået og en mulig bevisst, eller ubevisst overføring av mye av dette styringsansvaret til skolene selv, er et *meget* aktuelt og komplekst spørsmål. Vi ønsker å studere variasjoner fra kommune til kommune.

Vi opplever i mange av østlandskommunene stadig større og mindre organisasjonsendringer i kommunestrukturen. Det gjelder store endringer som overgang fra trenivå- til tonivåstruktur,

men også organisasjonsendringer innenfor gjeldende trenivå-, eller tonivåstruktur. Disse endringene rammer også skolesektoren. Hva er ønskede endringsprosesser og hvilke andre grunner kan eventuelt ligge bak disse endringene ? Noen kommuner har skolesjef, andre skole- og barnehagesjef, noen har en oppvekstsjef, og noen kommuner har ingen slik sjefsstilling for skolesektoren i det hele tatt. Noen kommuner har fortsatt et eget skolekontor, andre har ikke. Det samme gjelder for den pedagogiske veiledningstjenesten. Hva slags skolefaglig kompetanse og hvor stor bemanning man har på skoleområdet i kommunene rundt om varierer også veldig, blant annet knyttet til kommuneøkonomi. Hva fører alle disse endringene og forskjellene mellom kommuner til, ikke minst relatert til styring av kvalitetsutviklingsarbeid? Hvordan blir forholdet mellom kommunal styring og styring nedenfra, fra skolenivået i denne sammenheng ? Vil en eventuell svak kommunal styring, oppfølging og støtte føre til at skolene tar over mye av styringen og ansvaret selv og utvikler seg i ulik retning ? Er dette i så fall en ønsket utvikling?

I vår studie ønsker vi å undersøke disse forholdene i to kommuner. Disse to kommunene har noen likhetstrekk, men er på andre aktuelle områder svært forskjellig. Vi anlegger et komparativt perspektiv i undersøkelsen. Gjennom denne undersøkelsen vil vi beskrive hvordan informantene i de to aktuelle kommunene opplever forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler i sin kommune. Denne beskrivelsen, sammen med informasjon fra utvalgte skriftlige kilder, vil forhåpentlig gi oss et utfyllende bilde av situasjonen i disse to kommunene. Vi vil også komme inn på spørsmål om hvordan informantene mener forholdene *burde / bør* være og om de eventuelt har konkrete forslag til forbedringer, altså normative spørsmål.

1.2.1 De tre nivåene: Det nasjonale, det kommunale og skolenivået

Ansvar for kvaliteten og kvalitetsutviklingen i skolen ligger på alle de tre hovednivåene i utdanningssystemet. Dale (1997) er svært opptatt av kvalitetsansvar i utdanningssystemet og understreker det felles ansvar alle disse tre nivåene har i så henseende. Med tanke på videregående skole som Dale fokuserer mye på, så må vi også ta med fylkeskommunen. Dale (*ibid*) konkretiserer dette ansvaret ved å si at alle aktuelle aktører, fra byråsjef i departementet og ned til den enkelte lærer i klasserommet har ansvar for undervisningens kvalitet.

Ansvar for kvalitet er kollektivt (Dale 1997: 157).

Hvordan kan de som arbeider med utdannings spørsmål og har et yrkesetisk ansvar for kvaliteten i utdanningen, med god samvittighet si at deres arbeid er kjennetegnet av god kvalitet, om elever kjeder seg i skolen ? (Dale 1997: 154).

Grunnen til at mislykket undervisning er så utbredt, skyldes i følge Dale at de forskjellige medlemmene og delsystemene, nivåene, i utdanningssystemet mangler en grunnleggende forståelse av hva vellykket undervisning er. Nivåene, eller delsystemene, er heller ikke samkjørte og mangler en felles identitet.

Dales sterke ytringer med understreking av alle nivåenes ansvar for kvalitet i undervisningen og kvalitetsutvikling i skolen og behovet for samkjøring og felles identitet mellom nivåene kan være en viktig påminnelse og en tankevekker i innledningsfasen av det videre arbeidet med denne oppgaven.

Selv om vi ikke fokuserer spesifikt på det nasjonale nivået i vår oppgave, har likevel de sterke nasjonale føringene i forhold til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i den seinere tid hatt betydning for vårt valg av temaområde. Kristin Clemet som den handlekraftige statsråd hun er, har for alvor satt *kvalitet* i skolen på dagsorden. Med blant annet nasjonale prøver, skoleporten.no, vekt på kunnskapsløft for elever og tilsvarende kompetanseutvikling for lærerne har hun satt i gang et forsøk på en kraftig reformprosess i norsk skole.

Det som skjer av kvalitetsutviklingsarbeid i kommuner og skoler rundt om i landet vil i sterk grad styres og påvirkes av denne tunge nasjonale satsingen. Men hovedfokuset vårt videre blir likevel hva som skjer i forhold til arbeid med kvalitetsutvikling på kommune- og skolenivå.

1.2.2 KS sin rolle

KS, Kommunenes Sentralforbund, har også styrket sin rolle som aktør i arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling rundt om i landets mange fylker og kommuner. I samarbeid med Fylkesmannen setter KS dette arbeidet på dagsorden. KS er hoved- og medarrangør av konferanser, hvor kvalitetsutvikling i skolen fokuseres og har også utviklet nasjonale og fylkeskommunale ”skoleeierpriser”, et ledd i å stimulere kommunene til å være gode skoleeiere. Kommunene oppfordres til å sende en søknad som redegjør for det arbeidet kommunen gjør i denne sammenheng. Tanken er at konkurransen om å vinne

”skoleeierprisen” vil være et incitament til å styrke kvalitetsutviklingsarbeidet rundt om i kommune-Norge. Året 2004 vant Klepp kommune i Rogaland den nasjonale ”skoleeierprisen”.

I artikkelen ”En skole i utvikling” av KS, listes det opp en rekke kriterier på hva som bør kjennetegne kommunen som den gode skoleeier, og flere av disse kriteriene relateres spesifikt til arbeid med kvalitetsutvikling:

Kommunen har kompetanse og kapasitet til å være en aktiv pådriver i utviklingsprosesser, har et system for kvalitetsutvikling, har verktøy for resultatvurdering og oppfølging og sørger for planmessig kompetanseutvikling for de ansatte. (Kommunal Rapport 15.04.2005).

KS har som oppdragsgiver også engasjert seg i arbeid med kvalitetsutvikling gjennom et stort prosjekt, som heter ”Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en ledelsesutfordring”. Målsettingen med prosjektet har vært: *Å kartlegge, analysere og vurdere, og drive fram et utviklingsarbeid for å videreutvikle dialogbaserte systemer for kvalitetsutvikling i skolen og bedring av dialogen mellom de ulike aktørene i kommunen. Åtte kommuner har deltatt som prosjektkommuner i det store prosjektet. Resultatene av prosjektet skal spres til andre kommuner gjennom blant annet underveisrapporter, et eget nettsted ”Samarbeidsbanken” og en egen idehåndbok knyttet til innføring og videreutvikling av dialogbaserte systemer for kvalitetsutvikling i skolen.*

Nå når KS har overtatt det totale ansvaret for lærerne i kommunene, inkludert arbeids- og lønnsforhold, er det grunn til å tro at KS som aktør innenfor skoleområdet ytterligere vil styrke sin rolle i tida framover. Dette vil trolig i betydelig grad også gjelde arbeidet med kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering.

1.2.3 Viktig presisering

Det er viktig å presisere at vi i denne undersøkelsen *ikke* sier noe om hvorvidt skolene i den ene, eller andre kommunen synes å ha kommet lengst i skoleutvikling, jobber best med kvalitetsutviklingsarbeid. Dette er utenfor vår oppgave å undersøke. Det kan godt være slik at skoler jobber bedre med kvalitetsutvikling i en kommune, hvor det er svak kommunal styring og oppfølging av dette arbeidet, og skolene i stor grad er overlatt både styring og ansvar for

dette arbeidet selv. Men dette vet vi ikke noe sikkert om. Sannsynligvis er det et mangfold av faktorer som til syvende og sist virker inn på hvordan skoler jobber med kvalitetsutviklingsarbeid. Det viktigste er uansett at arbeid med kvalitetsutvikling prioriteres høyt i skole-sammenheng.

1.3 Forskningsprosjektet ASAP

I forbindelse med valg av tema for masteroppgave fikk vi tilbud om å knytte oss til flere nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter, hvor også flere forskere ved ILS er engasjert. Siden vi er opptatt av styrings- og samarbeidsprosessen mellom kommune- og skolenivå i forhold til å utvikle den gode skole, hvor arbeid med kvalitetsutvikling står meget sentralt, passet det godt å knytte vår masteroppgave til det store forskningsprosjektet ASAP.

Vår masterundersøkelse vil inngå som en delundersøkelse innenfor det internasjonale forsknings- og utviklingsprosjektet ASAP, nærmere bestemt ASAP 2.2. ASAP 2.2 er igjen et delprosjekt innenfor det store forskningsprosjektet ASAP, som omfatter både nasjonalt nivå, kommunalt nivå og skolenivå. Innenfor 2.2 er hovedfokuset rettet mot det kommunale nivået og dets funksjon i forhold til *ansvarliggjøring/ansvarsplikt* : ”What school owners can do” (Room to move). En annen deloverskrift er: ”Local level – the ”policies” of schooling. Innenfor ASAP 2.2 retter man oppmerksomheten mot kommunen som aktør i arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. En ønsker å beskrive og analysere hvordan kommuner styrer, støtter og resultatoppfølger skolene og hvordan dette virker i forhold til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av og i skoler. Sentrale problemstillinger i delprosjektet ASAP 2.2 er ellers: Hvordan kommunens valg av styringsstrategi og styringsstruktur påvirker arbeidet med kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i skolen og hvordan statlige og kommunale kvalitetssystem påvirker organisasjonslæring mellom kommuner og skoler. Dette ASAP-prosjektet startet i 2003 og vil i første omgang fortsette fram til 2007.

Begrepet *accountability* defineres som “å stå til ansvar for egne handlinger og i særlig grad resultatene av disse handlingene” (Møller 2002). Noe av bakgrunnen for ASAP-undersøkelsen er opplevelsen av nye former for *ansvarliggjøring* i skolen. Vektlegging av elevresultater som et mål på hvordan skolesystemet fungerer og fokus på skolen som en grunnleggende enhet for ansvarsplikt står sentralt her. Skolen må finne seg i at samfunnet i større grad enn før vil vite hva som foregår i skolen. Hvor god er egentlig *kvaliteten* på det som foregår og hvordan vurderes *arbeidet med kvalitetsutvikling* ? Er dette arbeidet

tilfredsstillende og hvem skal i så fall avgjøre om så er tilfelle ? Brukere, foresatte, politikere, forskere, eller andre aktuelle aktører ?

Det foreligger en del aktuell bakgrunns litteratur bak ASAP-prosjektet som tar for seg begrepet *accountability* i ulike sammenhenger, knyttet til de norske begrepene ansvarligjøring og ansvarsplikt. En av de sentrale forfatterne er Amanda Sinclair. Sinclair (1995) tar opp ulike former for *ansvarsplikt*: 1. En samfunnsmessig ansvarsplikt, som innebærer å stå til ansvar for organisasjonens mandat og funksjon i samfunnet og stå ansvarlig overfor lokalsamfunnet. 2. En resultatorientert og budsjettmessig ansvarsplikt, hvor man står til ansvar overfor overordnede når det gjelder delegerte oppgaver. 3. En profesjonell ansvarsplikt, hvor man tilhører en yrkesprofesjon med tildelt autonomi på noen områder. Som medlem av denne profesjonen har man bestemte plikter og må stå til ansvar for det man gjør, ikke minst innad, men også utenfor organisasjonen. 4. En personlig ansvarsplikt, som innebærer at man ikke går på akkord med sine egne personlige verdier.

Alle disse fire typene for ansvarsplikt er aktuelle når vi tenker *organisasjonen* kommune og skole og *yrkesprofesjonen* skolefaglig ansvarlig i kommunen, rektor og lærer. Med tanke på arbeid med kvalitetsutvikling i skolesammenheng er det ikke minst nærliggende å fokusere på den profesjonelle og den personlige ansvarsplikten.

Den norske delen av ASAP koordineres av Høgskolen i Agder v/ Stefan Thomas Hopmann, men både Universitetet i Oslo (ILS), NTNU i Trondheim, Høgskolen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Vestfold og Høgskolen i Nesna er også delaktige i dette forskningsprosjektet. ASAP 2.2 vil bygge på kvalitative studier av et utvalg norske kommuner, og casestudiene vil baseres på intervju, observasjoner og dokumentanalyser. Materialet fra disse kvalitative studiene vil også bli analysert i forhold til en survey som ASAP gjennomfører i et større antall norske kommuner. Ved å knytte vår masterundersøkelse til ASAP 2.2 bidrar vi til at den norske delen av ASAP 2.2 får tilgang til vår undersøkelse og kan innlemme den i sitt forskningsmateriale. Samtidig forplikter vi oss til å benytte noe av det samme teorigrunnlaget som dette delprosjektet, samt å bruke dette prosjektets ferdig utarbeidede intervjuguide, med mulighet for mindre justeringer og/eller utfyllende spørsmål.

1.4 Utforming av forskningsdesign

Første fase i et forskningsprosjekt er å utarbeide en problemstilling og lage en plan for forskningsprosjektet. En slik plan for hvordan undersøkelsen legges opp, kalles et *forskningsdesign* (Thagaard 2003: 46). Dette designet inneholder retningslinjer som omfatter beskrivelser av *hva* undersøkelsen fokuserer på, *hvem* som er aktuelle informanter, *hvor* undersøkelsen skal utføres, og *hvordan* den skal utføres. Et forskningsdesign inneholder med andre ord en beskrivelse av undersøkelsens hvem, hva, hvor og hvordan (Thagaard 2003: 46).

1.4.1 Kort om vårt forskningsdesign

Et forskningsdesign representerer en rekke valg, og disse valgene er for det meste knyttet til: Valg av undersøkelsesenheter, antall undersøkelsesenheter og deres egenskaper, metode for datainnsamling, type data, tidsfaktoren, forskerens kontroll over systemet / feltet som undersøkes, direkte og indirekte opplegg, kildegrunnlag for data, behandling av data, forklaringstyper og forskningsinteresse (Halvorsen 1987 : 62 – 63).

Vi vil kort redegjøre for vårt forskningsdesign relatert til de aktuelle valgene som nevnes ovenfor:

I vår undersøkelse er undersøkelsesenheterne fire rektorer, fire politikere og fire skolefagligansvarlige på kommunenivå, i tillegg til aktuelle skolerelaterte kommunale dokumenter. Metode for datainnsamling er delvis strukturert intervju og dokumentanalyse, og type data er ustrukturerte data fra intervjuene og strukturerte data fra kommunale dokumenter. Tidsfaktoren er statisk-dynamisk, hvilket innebærer et nokså begrenset tidsperspektiv i vårt tilfelle. Forskerens kontroll over systemet er usystematisk, noe som kjennetegner intervjumetoden. Vi har å gjøre med direkte opplegg, hvor hensikten med undersøkelsen er åpen og ikke skjult. Kildegrunnlaget for dataene består både av primærdata, hvor vi får inn nye data gjennom intervjuer og såkalte sekundærdata, hvor vi benytter allerede tilgjengelige data fra foreliggende kommunale dokumenter. Vår behandling av kvalitative data gjøres manuelt og intuitivt og ikke ved bruk av datateknologi. Forklaringstypen i vår undersøkelse er ikke kausal, men hovedsakelig beskrivende og funksjonell. Forskningsinteressen i vår sammenheng må sies å være empirisk-teoretisk, ikke rent teoretisk, eller aksjonsrettet. Mange av disse valgene blir grundig behandlet andre steder i denne oppgaven.

1.5 Valg av problemstilling

Utforming av en problemstilling tar utgangspunkt i *hva* undersøkelsen skal fokusere på, å definere et tema. Thagaard (2003: 49) peker på at siden samfunnsforskere er opptatt av mer enn bare problemer, så velger flere forskere å benytte betegnelsen *forskningsspørsmål* for å beskrive hva en problemstilling er. Denne betegnelsen kan synes mer dekkende enn å bruke begrepet problemstilling.

Vi har hatt flere forslag til problemstillinger som har vært gjenstand for diskusjon og refleksjon, som så igjen har ført til nye endringer. Noen endringsforslag har gått på selve innholdet i ordene i problemstillingen, mens andre endringer har vært mer av rent språklig karakter. Men de første forslagene til problemstilling hadde et *kausalt* preg og var sterkt fokusert mot tonivå- og trenivåstrukturen i kommunene. F. eks. på denne måten: *Hvordan påvirker kommunal organisasjonsstruktur arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler ? En komparativ studie av en tonivåkommune og en trenivåkommune i Østlandsområdet*. Vi ønsket etter hvert å forlate den kausale vinklingen og få et mer deskriptivt preg på problemformuleringen. Vi opplevde det mer aktuelt å *beskrive* et komplekst anliggende i to kommuner hvor trolig en rekke faktorer kan ha betydning for hvordan kvalitetsutviklingsarbeidet styres og drives. Altså vil det trolig være snakk om kompliserte og mangeartede sammenhenger. Likeledes ville vi tone noe ned ordlydens sterke vekt på kommunal organisasjonsstruktur med spesielt fokus på tonivå- og trenivåstruktur. Men vi er fortsatt av den forhåndsoppfatning at denne kommunale organisasjonsstrukturen direkte, eller indirekte kan ha betydning for graden av kommunal styring av arbeidet med kvalitetsutvikling. Vi valgte blant annet derfor å opprettholde vårt valg av de to aktuelle kommunene i Østlandsområdet, altså en tonivå- og en trenivåkommune. Samtidig vil fokuset være rettet mot menneskelige og økonomiske ressurser og skolefaglig kompetanse på kommunenivået. Alle disse aspektene gjenspeiles i ASAP-intervjuguiden.

Den endelige problemstillingen har vi valgt å formulere slik:

Hvordan er forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til arbeid med kvalitetsutvikling av og i skoler ?

Undertittel : En komparativ studie av to kommuner i Østlandsområdet.

Den siste setningen er en undertittel i problemstillingen som fokuserer på de kommunene undersøkelsen omfatter, er rettet mot.

Arbeidet med formuleringen av den endelige problemstillingen fortsetter ofte gjennom hele forskningsprosessen. Det er viktig at det er en klar sammenheng mellom denne problemstillingen og den teorien, det datamaterialet og de analytiske betraktninger man har. Utover dette vil vi legge til at vi i vår undersøkelse også til en viss grad kan få svar på spørsmål som kan relateres til hvordan dialogen og samarbeidsprosessen er mellom kommune- og skolenivået, både generelt og knyttet spesielt til arbeid med kvalitetsutvikling.

En nærmere definisjon av sentrale begreper i problemstillingen foretas i kapittel 2, teorikapittelet.

1.6 Vitenskapsteoretisk grunnlag for kvalitative studier

Ulike fortolkende teoretiske retninger representerer et viktig grunnlag for kvalitative studier. Fortolkning av den kvalitative teksten kan på den ene siden knyttes til forskerens teoretiske utgangspunkt som utgjør en del av forforståelsen. På den annen side gir tendenser i dataene et grunnlag for den forståelsen forskeren utvikler i løpet av forskningsprosessen. Det utvikles et gjensidig påvirkningsforhold mellom forskerens teoretiske utgangspunkt og tendenser i selve datamaterialet (Thagaard 2003: 33). Den skrevne tekst, et feltnotat, en transkribert intervjuetekst, eller et offentlig dokument, representerer et særpreg ved kvalitative data. Fortolkende teoretiske retninger vektlegger mening og betydning av slike tekster, noe som er av grunnleggende betydning innenfor kvalitative studier. Fortolkning har altså en helt sentral plass innenfor kvalitative metoder. Kvalitative tilnærminger kan derfor knyttes til blant annet hermeneutikk, kritisk teori og symbolsk interaksjonisme.

Hermeneutikken framhever betydningen av å fortolke folks handlinger og utsagn gjennom å fokusere på et dypere meningsinnhold enn det som er umiddelbart innlysende. Den vektlegger også forskerens *forforståelse* som bygger på forskerens aktuelle kunnskaper og erfaringer og som vil være med å prege tolkningsprosessen. All forståelse bygger på en forforståelse. En mening forstås i forhold til den sammenheng det som studeres er en del av. Delene forstås i lys av helheten (Thagaard 2003: 37). *Hermeneutikken* kan ikke sies å foreskrive noen bestemt forskningspraksis som gir klare retningslinjer for fortolkninger.

Kritisk teori har også betydning for kvalitative metoder, nettopp fordi fortolkning har en sentral plass innenfor denne tilnærmingen. Kritisk teori vektlegger også et kritisk standpunkt til etablerte samfunnsstrukturer og samfunnsmessige forhold og er i sin natur både vurderende og forbedringsorientert. Det er ikke noe nært forhold mellom denne vitenskapsteoretiske retningen og empiri (Thagaard 2003: 40).

I boka ”Tolkning och reflektion” (Alvesson / Skøldberg 1994) beskrives *symbolsk interaksjonisme*. Den symbolske interaksjonismen fokuserer på hvordan samhandling foregår og er prosessorientert. Her søkes den symbolske meningen som handlinger og begivenheter har for de som samhandler med hverandre. Målet er å forstå omverdenen slik de som studeres oppfatter den. Mennesker skaper sin identitet gjennom interaksjon med andre, hvor handlingen har en meningsladet indre side og en ytre atferdsside. Handlingen er symbolsk. Symbolsk interaksjonisme baserer seg på kvalitative metoder ved å legge vekt på forskerens forståelse av den meningen som en handling, forstått som tekst, har for informanten. Denne vitenskapsteoretiske retningen er empiribasert, og det er et nært forhold mellom teori og data (Thagaard 2003: 34).

1.7 Fokus på kvalitet og kvalitetsutvikling: En del av en NPM-trend ?

NPM, New Public Management, er en samlebetegnelse for moderniseringen av offentlig sektor som har foregått i vår del av verden de siste tjue årene. Offentlig sektor har blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper. Styrings- og organisasjonsformen skulle moderniseres og effektiviseres (Busch, Johnsen m. fl. 2001: 13).

NPM må forstås som et empirisk fenomen og følgende elementer er sentrale i NPM: Frie brukervalg av offentlige tjenester, brukermedvirkning i tilretteleggelsen av de samme tjenestene, monopoler avløses av konkurranse mellom tilbydere i markedet, bedriftsøkonomisk produktivitet og effektivitet vektlegges, rammebudsjettering, desentralisering av oppgaver, innføring av resultatvurderinger og kvalitetsmålinger og organisering og ledelsesprinsipper fra privat sektor etterstrebes. Prestasjonsmålinger er et viktig element i moderniseringen av offentlig sektor (Busch, Johnsen m.fl. 2001: 39 – 40).

På nittitallet i Norge var flere større bedrifter som Postverket og Telenor kjennetegnet av en aktiv kvalitetssatsing, kalt *kvalitetskonsepter*. Dette var et resultat av en meget tung internasjonal NPM-preget kvalitetsbølge på 90-tallet. Innenfor disse bedriftene ble det opprettet egne stillinger med kvalitetsarbeid som hovedansvarsområde. Kvalitetstenkning skulle gjennomsyre alle ledd i bedriften (Røvik 1998: 254 – 255). Dette sterke kvalitetsfokus spredte seg etter hvert innenfor store deler av offentlig sektor, og nå i begynnelsen av et nytt årtusen må også store og tunge kommunale tjenesteområder som skole og helse sies å være preget av blant annet betydelig opptatthet av kvalitetsutvikling, kvalitetsmåling, kvalitetsvurdering og kvalitetssikring – ja, *kvalitet*. Denne NPM-bølgen synes å prege tonivåkommunene spesielt, men også i de tradisjonelt organiserte trenivåkommunene merker man denne innflytelsen. Dette er noe vi kommer tilbake til seinere i oppgaven. For skoleområdet kan vi nevne noen viktige nasjonale og kommunale aktører som i dag er sterkt opptatt av arbeid med kvalitetsutvikling i skolen: Utdannings- og forskningsdepartementet, utdanningsministeren, Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen, KS, Utdanningsforbundet, kommunenivået for skole og naturlig nok skolene selv. Vi har i denne oppgaven redegjort for fokuset på dette arbeidet for flere av disse aktørenes vedkommende.

Det burde absolutt være grunn til å mene at den sterke opptattheten av kvalitets- og kvalitetsutviklingsarbeid i skolen til dels kan sies å henge sammen med den NPM-trend som har preget samfunnet vårt de seinere årene.

1.8 En kort presentasjon av de to utvalgte kommunene

Kommune A:

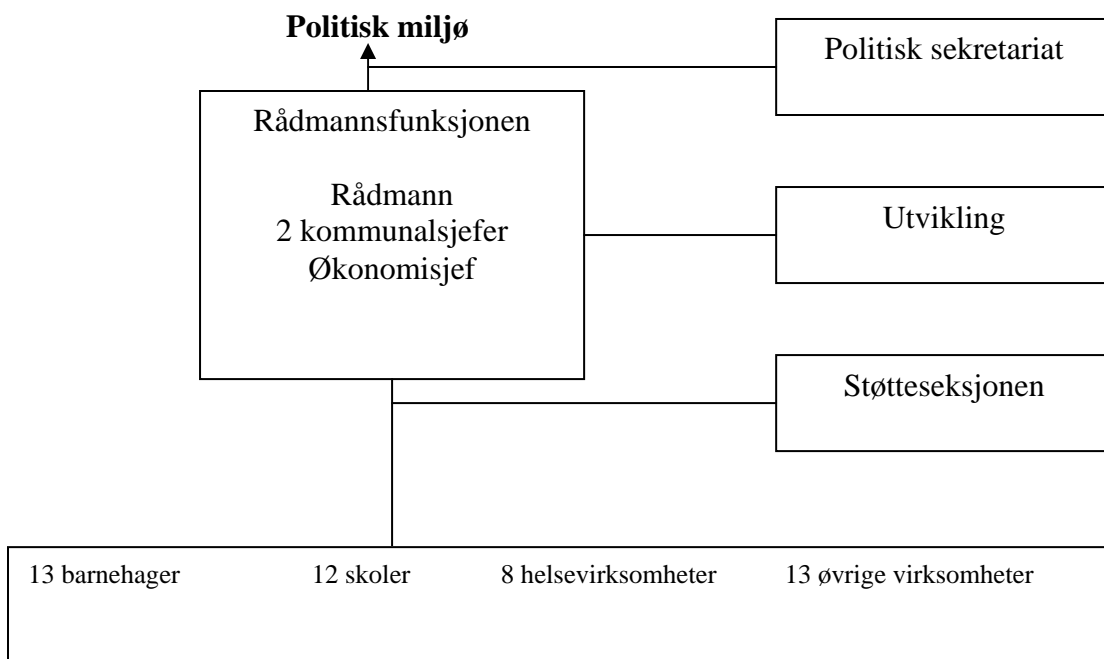
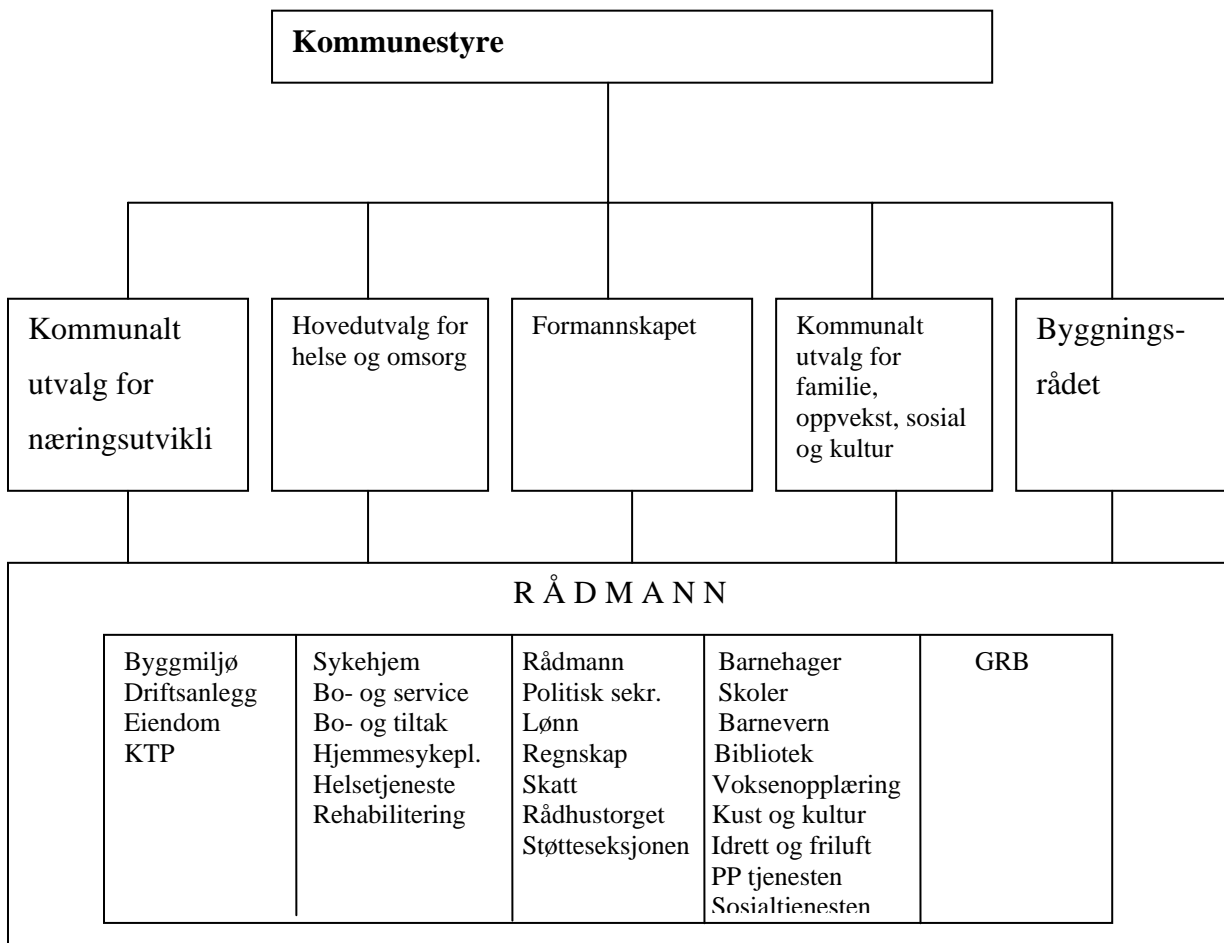
Denne kommunen har ca. 24 000 innbyggere og ble omorganisert til en tonivåkommune fra 01.01.00. Kommunen styres etter *formannskapsmodellen*. 12 skoler finnes i kommune A, hvor rektorene nå fungerer som virksomhetsledere med fullt personal-, resultat- og budsjettansvar. På denne måten tas avgjørelser nærmere brukerne, eleven og de foresatte. Rektorene blir som virksomhetsledere i stor grad en representant for kommunen og arbeidsgiver og rapporterer direkte til rådmannen. Denne kommunen ledes administrativt av en rådmann og to kommunalsjefer. Kommunalsjefene er med i rådmannsstabene. En av kommunalsjefene har ansvar og beslutningsmyndighet for skole, barnehage, PPT, kultur og barnevern. Det innebærer at skole bare er ett av flere arbeidsområder for den aktuelle kommunalsjefen. Fagetaten skole er nå borte. Skolesjefstillingen eksisterer ikke lenger og

heller ikke pedagogisk veiledningstjeneste. Kommunen har en Støtteseksjon som bistår skolene med støtte i form av råd, veiledning og oppfølging, men denne seksjonen har ingen formell beslutningsmyndighet. Tidligere jobbet 2 personer spesifikt med skolefaglige oppgaver, men etter at en barnehagefaglig og en skolefaglig rådgiver sluttet og stillingene deres ble trukket inn, jobber nå *en* person spesifikt med skolefaglige oppgaver.

Politisk styres kommunen av en ordfører fra Arbeiderpartiet. Varaordføreren er også fra dette partiet. Kommunen har et utvalg som heter FOSK, utvalget for familie, oppvekst, sosial og kultur. Utvalget kan sammenlignes med det ”gamle” hovedutvalget for undervisning, men favner nå mye videre enn skole og undervisning. FOSK er et fagutvalg som gir innspill til kommunestyresaker og fungerer som en informasjonskanal til kommunestyret. Utvalget vedtar saker som ikke er prinsipielle, eller innebærer bruk av penger og/eller langsiktige forpliktelser. FOSK har et bredt fagområde, men tar egentlig ingen viktige beslutninger. Lederen av utvalget tilhører SV, og nestlederen tilhører Arbeiderpartiet. Politisk sett er kommune A en *rød* kommune. Det er en meget anstrengt økonomi i kommunen.

Fig. 1.1

Organisasjonskart kommune A



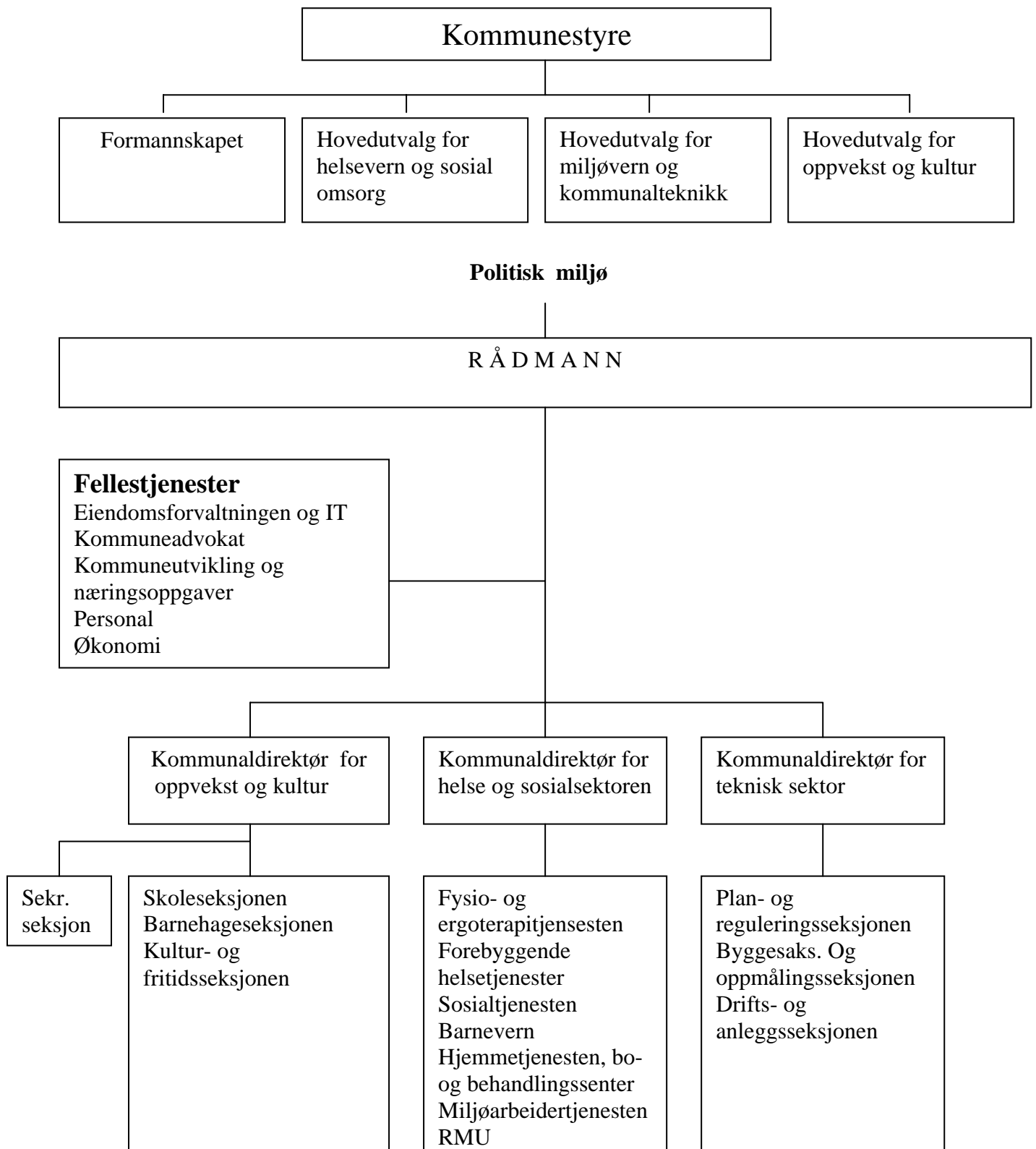
Kommune B:

Denne kommunen har ca. 20 000 innbyggere og er fortsatt en trenivåkommune. Kommunen styres etter *formannskapsmodellen*. De 10 grunnskolene i kommunen ledes av hver sin rektor, som ikke er virksomhetsleder med det ekstraansvaret og de ekstraoppgavene det medfører, som i kommune A. Kommunen ledes administrativt av en rådmann og tre kommunaldirektører. En av kommunaldirektørene har hovedansvaret for skoleområdet, barnehager og kultur. Her finnes fortsatt en egen fagetat for skole med et eget skolekontor og skolesjef, pedagogisk konsulent, m. fl. Kommunen har også beholdt sin pedagogiske veiledningstjeneste som har sin egen leder og i alt tre ansatte. Denne tjenesten tar seg primært av pedagogisk skoleutviklingsarbeid, men har ingen reell beslutningsmyndighet. Beslutningsmyndigheten på skoleområdet ligger hos skolesjefen, mens den på det overordnede området for oppvekst- og kultursektoren ligger hos den aktuelle kommunaldirektøren.

Politisk styres kommunen av en ordfører fra Framskrittspartiet. Varaordføreren er fra Høyre. Kommunen har et eget utvalg, utvalget for oppvekst og kultur, som tar seg spesielt av saker på disse to områdene. Utvalget har en leder fra Framskrittspartiet og en nestleder fra Høyre. Nestlederen er samtidig varaordfører i kommunen. Politisk sett er kommune B en typisk *blå* kommune. Denne kommunen har en langt bedre kommuneøkonomi enn kommune A.

Fig. 1.2

Organisasjonskart kommune B



2. Teoretiske perspektiver på styring av kvalitetsutviklingsarbeid

I dette teorikapittelet vil vi presentere ulike teoretiske perspektiver som vi mener er relevante i drøftingen av vår problemstilling. I vårt arbeid har vi lagt til grunn at kommunen kan sammenliknes med andre organisasjoner, at den både har trekk felles med andre organisasjoner og flere trekk som er spesielle for kommunen. Vi vil bruke teorier som belyser hvordan kommunen kan forstås som en organisasjon. Spørsmålet vårt har hele tiden gjennom arbeidet med masteroppgaven vært å finne de teorier som kan danne grunnlaget for å gi svar på problemstillingen vår. Hovedoppgaven vår i valg av teori er å bygge opp argumenter for eget arbeid med oppgaven. Hvilke teoretikere ønsker vi skal stå sentralt i vår drøfting av problemstillingen, og hvilke skal være mer perifere? Hva skal vi inkludere og hva skal vi ekskludere? Svarene på disse spørsmålene har blitt teorigrunnlaget i oppgaven vår

Kvalitative studier har tradisjonelt hatt en *induktiv tilnærming*, det vil si at det teoretiske perspektiver utvikles på grunnlag av analyse av dataene. En kvalitativ tilnærming til problemstillingen kan også ha en *deduktiv* karakter ved at analysen vår tar utgangspunkt i tidligere teorier. I vårt studie som de fleste andre, vil forskningsprosessen være en veksling mellom induktive og deduktive faser. Vi har derfor valgt en *abduktiv tilnærming* i oppbyggingen av teorikapittelet, og teoristoffet har kommet fram i en interaksjon mellom teori og funn i dokumenter og intervjuer. En abduktiv tilnærming vil si at teorien utvikles på grunnlag av systematiske og dyptpløyende analyser av data som kommer fram i arbeidet med innsamlede data (Thagaard 2003: 174). Thagaard sier at det er viktig og avgjørende med empirisk forankring i forholdet til teorien, fordi teorier som ikke har basis i data, kan inneholde svakheter.

Før en videre presentasjon av teorier, vil vi definere begreper som er sentrale i problemstillingen.

2.1 Begrepsavklaringer og presiseringer i forhold til problemstillingen

I en kvalitativ undersøkelse som vi velger å gjøre i vår masteroppgave, er det slett ikke uvanlig at ordlyden på problemstillingen endres under arbeidets gang, ikke mist på grunnlag av den datainformasjonen man faktisk får inn gjennom bruk av ulike kvalitative metoder. Det er viktig å bruke tid på å få en god og presis problemformulering, en formulering som så godt som overhodet mulig dekker det man innerst inne egentlig ønsker å studere og finne mer ut av.

Spørsmålet i vår problemstilling relaterer seg til i hvilken grad arbeidet med kvalitetsutvikling styres fra kommunenivået og i hvilken grad den enkelte skole selv opptrer som autonom aktør i denne sammenheng. Kommunal styring vil omfatte både det politiske og administrative nivået relatert til kvalitetsutviklingsarbeid i skolen, inkludert forholdet mellom disse.

Våre intervjuer gjenspeiler denne dobbelte kommunale styringen ved at vi intervjuer både sentrale skolepolitiske aktører og skolefaglige ansvarlige i våre to utvalgte kommuner.

Vi velger å bruke Øystein Englands begreper *politisk styring* og *profesjonell ledelse* som går igjen i hans doktoravhandling ”*Skolen i kommunalt eie*” (Engeland 2000). Den overordnede kommunale styringen er politisk, altså *politisk styring*, mens den administrative styringen begrepsfestes som *profesjonell ledelse*. Det er topplederne i kommunen som skal sette ut i livet den politiske styringsviljen (Engeland 2000: 237). Styring knyttes mer til den overgripende aktivitet som utføres på et overordnet nivå, mens ledelse knyttes mer til den aktivitet som utøves av de iverksettende nivåene i kommunehierarkiet. På denne måten konstrueres et klart skille mellom politikk og administrasjon (Engeland 2000: 49).

Kommuneadministrasjonen setter ut i livet det politikerne har bestemt, f. eks. at det skal utarbeides en kommunal skoleutviklingsplan. Når administrasjonen har sørget for at planen er ferdig utarbeidet, vedtas den politisk. Her får vi inn hele den kommunale styringen, både politikernes *politiske styring* og kommuneadministrasjonens *profesjonelle ledelse*.

I *autonomi på skolenivå* legger vi skolenes selvstendige arbeid og helhetlige ansvar for arbeidet med kvalitetsutvikling, og knyttet til vårt hovedanliggende, i hvilken grad skolene styrer, bestemmer, utfører og følger opp dette arbeidet selv.

Det komparative perspektivet knytter seg til at vi studerer forholdene i to kommuner som både har en del likhetstrekk, men også på mange måter er nokså ulike, noe vi kommer mer

tilbake til seinere i oppgava. Våre innsamlede data vil gi oss muligheter for å gi en beskrivende sammenligning av forholdene i våre to kommuner, men vi vil på dette grunnlag bare kunne antyde noen mulige interessante sammenhenger, ikke trekke klare konklusjoner og generalisere til populasjonen ”norske kommuner”.

2.2 Kvalitetsutvikling

Et av de sentrale begrepene i problemstillingen vår er kvalitetsutvikling. Skolen er blant en av våre viktigste samfunnsinstitusjoner. God og bred kunnskap er viktig for verdiskapingen i arbeidslivet, for livskvaliteten til den enkelte og for velferden i samfunnet. Både grunnskolen og den videregående opplæringa har fått nye oppgaver og må møte utfordringer på et videre felt enn før. Livslang læring handler om evne og vilje hos den enkelte til å utvikle ny kunnskap (Stortingsmelding nr 28 – *Mot rikare mål*). Norge har forutsetninger for å skape den gode skole, men spørsmålet blir hva som kjennetegner den gode skolen.

2.2.1 En nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen

Det ble nedfelt en samlet nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutviklingsarbeid i Stortingsmelding nr.28, *Mot rikare mål*, som ble utarbeidet i tidsrommet 1998-99. Meldingen nedfeller en rekke konkrete vurderings- og kvalitetsutviklingstiltak, og ønsker å videreutvikle skolene til lærende organisasjoner. Det sies også at hovedvekten skal legges på lokal skole- og bedriftbasert vurdering. Det blir viktig med bevissthet om kvalitetsutvikling i alle ledd i utdanningssystemet, som i vår oppgave er kommunenivået og den enkelte skole. Det systematiske vurderingsarbeidet skal gi skoleeier informasjon til å oppfylle styringsansvaret sitt i forhold til kvalitetsutvikling i grunnskolen, samtidig som det understrekes i meldingen at den enkelte skole har et ansvar. Spørsmålet blir derfor om kommunene følger opp sitt ansvar ved å sikre ressursgrunnlaget for god drift og følge opp med faglig støttekompetanse og stimulere til kompetanse- og organisasjonsutvikling (St.meld.nr.28: 1998-99).

I de siste årene er det lagt fram resultater fra omfattende internasjonale undersøkelser i regi av blant annet OECD som viser at vår skole har svakheter. Andre land har gode erfaringer fra å jobbe systematisk med kvalitetsutvikling og vurdering, noe Norge kan lære av.

Kvalitetsbegrepet er satt på dagsorden, og Kvalitetsutvalget som ble oppnevnt av regjeringen i 2001, la fram sin utredning i 2003. I deres innstilling slås det fast at man ønsker en forsterket

kvalitet i en grunnopplæring for alle (NOU 2003 : 16). Landet har i dag god kunnskap om den norske skolen, og det sies at Norge har svært gode forutsetninger for å skape en kvalitetsskole (St.meld.nr.30). Stortingsmelding nr.30 har også dannet grunnlaget for den nye læreplanen ”Kultur for læring” som blir innført fra høsten 2006.

2.2.2 Hva er kvalitet?

Kvalitet kan være et vanskelig begrep å definere. Begrepet kan ha forskjellig betydning alt etter i hvilken sammenheng ordet brukes . Kvalitet defineres gjerne med noe som er kostbart eller det beste som finnes, noe som har en god egenskap eller fortrefelighet. I de fleste sammenhenger er kvalitetsbegrepet et honnørord, men i følge den internasjonale standardiseringsorganisasjonen blir begrepet definert som; *Helheten av egenskaper en enhet har og som berører dens evne til å tilfredstille uttalte og underforståtte behov* (Madsen-2000: 19). Dag Stømsnes definerer begrepet ganske enkelt ved at kvalitet er å møte kundens behov og krav (Busch m.fl.2001: 222). Kvalitet er blitt et av de sentrale satsningsområdene for administrativ modernisering på slutten av 1990 tallet. I grunnskolen må det være brukeren som er med på å definere kvalitetsbegrepet ved tilfredstillende og underforståtte behov. Er brukeren tilfreds eller meget tilfreds? Vi må også bruke begrepet kvalitet om i hvilken grad man klarer å oppfylle de målene som er satt for virksomheten.

2.2.3 Kvalitetsbegrepet satt inn i skolesammenheng

Også i skolen merker vi at offentlig sektor er i endring. En trosbekjennelse fra politikerhold er at kvaliteten i skolen kan bedres ved hjelp av økt fristilling. ”Skolen vet best” er et departementalt slagord nå for tiden, og mange av våre kommuner svarer med å gjøre skolene til selvstendige enheter med et totalansvar for både økonomi og personalpolitikk. Et annet kvalitetsfremmende tiltak er en lønnsfastsettelse som går fra likhet ut fra kvalifikasjoner og erfaring, til individbasert lønn basert på etterspørselen etter attraktiv/ikke attraktiv fagkompetanse, individuell dyktighet og evne til utvikling.

2.2.3.1 Kvalitet og kvalitetsutvikling i skolen

Men hva er kvalitet i skolen? Tradisjonelt sett har man hatt rimelig stor tillit til utdanningssystemet i Norge, samtidig som det stilles stadig større krav til kvalitet på alle

områder i samfunnet. Kravet om økt kvalitet blir også stilt overfor skolen. Stortinget har utgitt en rekke meldinger som vektlegger kvalitet i skolen. I St.meld. nr.47 stilte flertallet i Stortingets Kirke-, utdannings- og forskningskomitè seg bak formålet med et nasjonalt vurderingssystem. Den retten hver enkelt elev har til et godt læringsmiljø for faglig og personlig utvikling, skal være målet for all kvalitetssikring (Madsen, 2000: 36). Denne meldingen ble fulgt opp av St.meld.nr. 28 som er nevnt tidligere i dette kapittelet. I denne meldingen kommer det fram en forståelse av *kvalitet* og *kvalitetsutvikling* som i korthet kan oppsummeres omtrent slik:

Kvalitet dokumenteres gjennom det elevene opplever og lærer i vid forstand. Denne læringen gjelder ikke bare opplæringens sluttresultat, men også selve læringsprosessen og hva den betyr for barn og unges personlighetsutvikling. Skolens læringsarbeid dreier seg også om å knytte sammen skolens opplæring med hva elevene opplever og lærer på andre områder i livet. Kvalitet har også sammenheng med hvordan ulike rammefaktorer virker inn på læringsarbeidet.

I tråd med dette dreier *kvalitetsutvikling* seg om blant annet å gjøre møtet med skolen mer engasjerende og utfordrende for elevene. Kvalitetsutvikling vil derfor innebære en videreutvikling av lærer- og elevrollen og handler på den måten om å arbeide kontinuerlig og målrettet ut fra den brede verdiprofilen i lov og læreplanverk. Kvalitetsutvikling innebærer å styrke kontakten og samhandlingen med foresatte, og utnytte lokalsamfunnet som ressurs og læringsarena i læringsaktivitetene. Kvalitetsutvikling er å fornye og forbedre praksis gjennom bedre disponering av tilgjengelig lærerkompetanse, organisering av læringsarbeidet, tilrettelegging av det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet, bruk av hjelpemidler og utstyr og prioriteringer av ressursene (Madsen 2000: 38). I tråd med denne begrepsavklaringen taler Departementet i Stortingsmelding 28 videre om *en samlet nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling* hvor det bl. a. kan være tale om: Kompetanseutviklingstiltak, kollegabasert veiledning, skolebasert vurdering, utvikling av kjennetegn på kvalitet, opplegg for elev- og foreldredeltakelse, brukerundersøkelser, bruk av eksterne samarbeidspartnere, klasseromsforskning, forsøks- og utviklingsarbeid, utvikling og bruk av prøvemateriell, tilsyn, utdanningsstatistikk og tilstandsrapporter (Madsen 2000: 39).

2.2.3.2 Arbeid med kvalitetsutvikling

Arbeid med kvalitetsutvikling kan være et temmelig omfattende og innholdsrikt begrep. I vid forstand kan dette omfatte det meste av det arbeidet som foregår i skolesammenheng. Målet er nær sagt selvfølgelig å skape en god og stadig bedre skole! Men i vår undersøkelse må vi definere og avgrense dette kvalitetsutviklingsbegrepet.

Som nevnt tidligere i oppgaven har KS inntatt en aktiv rolle i forhold til arbeid med kvalitetsutvikling i skolen, blant annet ved innføring av tildeling av ”skoleeierpriser”(1.2.2). KS sin faglige begrunnelse for denne prisutdelingen bygger på fire hovedkriterier, hvor spesielt det ene rettes spesifikt mot kvalitetsutviklingsarbeid i skolen: *Kommunen må kunne dokumentere at den som skoleeier sørger for systematisk oppfølging av skolens vurderings- og utviklingsarbeid når det gjelder læringsutbytte med særlig vekt på basisfag og basisferdigheter.* Her knyttes kvalitetsutviklingsarbeidet til elevenes læringsutbytte og spesielt til basisfag og basisferdigheter. Dette synes å harmonere godt med essensen i det nasjonale ”Kunnskapsløftet” som nettopp vektlegger å styrke basisfagene og basisferdighetene. I vår oppgave legger vi som tidligere nevnt (2.2.3.1) en videre forståelse av begrepet kvalitetsutvikling enn hva som blir lagt til grunn for skoleeierprisen.

2.2.3.3 Hvem har ansvar for kvalitetsutviklingen i skolen?

Kvaliteten i skolen påvirkes av mange faktorer. Hvem er det egentlig som har ansvaret for kvaliteten i skolen sett i forhold til nasjonalt nivå, kommunalt nivå og skolenivå? Kvalitet i skolen og kvalitetsutvikling er i utgangspunktet et statlig ansvar, men kommunen er tildelt en sentral rolle i dette arbeidet. I Opplæringsloven står det at kommunene har ansvaret for drift og organisering av grunnskolen som innebærer blant annet pedagogisk tilrettelegging og etablering av administrative system som trengs for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen (Opplæringsloven § 16-2). Kommunen som skoleeier har videre et ansvar for å tilrettelegge for en helhetlig kvalitetsutvikling (Strategiplan for kvalitetsutvikling i skolen 2000-2003). I strategiplanen står den skolebaserte vurderingen sentralt i dette arbeidet. Videre heter det i Stortingsmelding nr.28 at ; *Skoleeieren skal medverke til å etablere administrative system og innhente statistiske og andre opplysninger som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa.*

2.3 Styring

For å kunne gi svar på problemstillingen vår i forhold til i hvilken grad kommunenivået styrer kvalitetsutviklingen i kommunen eller om det er autonomi på skolenivået, vil vi definere begrepet *styring*. Styring er i utgangspunktet en komplisert og vanskelig prosess. Styring er en form for maktutøvelse der man bruker makt med et legalt eller et legitimt fundament (Karlsen 2002:72). Denne utøvelsen av makt må ha et akseptert fundament for å kunne fungere over tid. Han sier videre at styring er en villet og bevisst bruk av et utvalg virkemidler for å utøve makt, og angår i utgangspunktet en institusjons eller persons autoritet knyttet til makt (Karlsen 2002: 73). Styring er ikke en enveisprosess, men en prosess der partene påvirker hverandre, altså både de styrende og de styrte. Den må sees i sammenheng med ønske om et ønsket resultat.

2.3.1 Styringsstrategier

Styringsstrategi er et begrep innenfor et område der begrepene kan klassifiseres på flere måter. Innenfor diskusjonen eller samtalen om styringsstrategier, som også blir kalt styringsdiskursen, brukes begreper som styringsfilosofi, styringsprinsipper og styringslogikker. Styringsdiskurs, sier Karlsen, *brukes om de forestillinger, drøftinger, synspunkter og tenkesett som knyttes til styring av utdanningsområdet* (Karlsen 2002:89).

Jan Thorsvik snakker om styringslogikker og styringssystemer som fremmer kvalitetsutvikling av og i skoler. Han definerer styringslogikk som en måte å tenke på i forhold til å få svar på hvorfor ting skjer, hva er det som påvirker det som skjer og hvordan kan man få ting til å skje i skolen (Thorsvik 2001). Styringssystemer er en formell struktur som fordeler rettigheter, plikter, regler, prosedyrer og regulerer virksomheter (ibid). I analyser av styringslogikker sier Thorsvik det er hensiktsmessig å skille mellom tre typer styringslogikk, en sentralisert byråkratisk administrativ styringslogikk, en delegerende kontrollerende styringslogikk og tillitens styringslogikk.

Vi velger å redegjøre for Karlsens styringslogikker for å finne ut hvilke styringsstrategier kommunene vi undersøkte legger til grunn for sin styring av kommunen. Styringslogikken definerer han som betegnelsen som brukes på de styringsformer som er viktige i forhold til utdanningsområdet, og spørsmålet vårt blir å finne ut hvilken styringsform som er mest

fremtredende i et fornyelsesperspektiv? De styringsdiskursene som brukes og som vi vil trekke fram er byråkratistyringens, profesjonsstyringens, målstyringens, brukerstyringens og markedsstyrings diskurs (Karlsen 2002).

Byråkratistyring og profesjonsstyring er en form for regelstyring. Styringsdiskursen i byråkratistyringen knyttes til byråkrati og forvaltning. Den bygger på direkte anvisninger og instruksjoner fra overordnet til underordnet nivå. Styringen legger vekt på regulering og likebehandling. I denne styringsformen blir målene vedtatt politisk, for deretter å bli iverksatt og satt ut i livet av forvaltningsnivået. I profesjonsstyringen blir målene bestemt ut fra et dokumentert faglig og kyndig nivå. Denne styringsformen er blitt noe svekket etter blant annet innføringen av New Public Management- tenkningen på 90-tallet.

Målstyring ble valgt av Stortinget som et overordnet styringsprinsipp for utdanningssektoren i 1991 (Karlsen 2002 : 95). Målstyring som også blir kalt mål- og vurderingsstyring er hierarkisk oppbygd med et toppnivå som fastsetter mål som blir iverksatt av forvaltningsnivået. Det politiske toppnivået er også ansvarlige for i hvilken grad målene er nådd, altså resultatoppnåelse. I målstyringen er det en sammenheng mellom de mål som er satt og den vurdering og kontroll som blir utført (ibid).

Brukerstyringens diskurs er en styringsform der beslutningene tas av brukerne.

I *markedsstyringens diskurs* overlates hovedansvaret, initiativ og tiltak av utvikling og styring av utdanningen til markedskreftene. Det hevdes at de individuelle og samfunnsmessige oppgaver best kan ivaretas dersom det er balanse mellom tilbud og etterspørsel (Karlsen 2002:94).

Et sentralt spørsmål i moderniseringsdebatten av offentlig sektor som handler om den overordnede styringsdebatten har vært følgende: Hvordan kan politikerne effektivisere velferdsstaten og samtidig opprettholde volum og kvalitet? I de nordiske landene har svaret vært å lære av det private næringsliv både hva angår økonomisk styring og ledelsesmodeller. Ideologisk sett betyr dette et markedsliberalistisk verdifundament, og det betyr igjen et klarere ønske om individualisme, konkurranse og bruk av markeder. Fellesbetegnelsen for disse markedsliberalistiske løsningene går gjerne under paraplyen *New Public Management* (NPM)

Modernisering av offentlig sektor er fremdeles aktuelt i dagens politiske debatt, samtidig som man ideologisk sett ikke ønsker å knytte moderniseringen til New Public Management og denne markedsideologien. Ved høstens regjeringsskifte kommer dette uttrykk i en navneendring fra et moderniseringsdepartement til et fornyingsdepartement.

Regjeringspartiene ønsker med dette å understreke avstanden til NPM tankegangen på en symbolsk måte med denne navneendringen. Fra den rød-grønne regjeringen ønsker man å dempe den nyliberalistiske trenden.

2.3.1.1 New Public Management, en ny organisasjonstrend

New Public Management (NPM) er sentralt i markedsstyrings og brukerstyrings diskurs. NPM er ikke en homogen teori eller ide for reform av offentlig sektor, men er som en samlebetegnelse på ulike reformelementer. NPM er vanskelig å definere fordi effektiviseringsideologien ikke utgjør et enhetlig program, men er ideologisk sett en blå, nyliberalistisk og nykonservativ bølge hvor et liberalistisk økonomi- og ledelsessyn står i sentrum (Busch 2001:25). Det sentrale i NPM er at det offentlige skal bli mer kostnadseffektivt, resultatorientert, konkurranseorientert, markeds- og brukerorientert. Åshild Olaussen snakker om en overgang fra styring gjennom regler og rutiner til et økt fokus på resultater gjennom resultatsstyrings-systemer i kommunene (Olaussen 2004/ 3). I endringen fra trenivå- til tonivåstruktur har elementer fra New Public Management ofte vært medvirkende. I stedet for et hierarki med linjestyring fra styrende ledd til utøvende ledd, har man gått over til en indirekte styring av forvaltningen med ansvarlige enhetsledere som blir kontrollert med kvalitetssikrings-systemer.

2.3.2 Styringsstrategi, en samlet bruk av styringsmidler

Ved en nærmere studie av de styringsmidlene kommunene bruker, kan vi blant annet illustrere to viktige forhold. Hva legger politikerne vekt på i sine beslutninger, og hvilke virkemidler bruker den profesjonelle ledelsen i sin ledelse av skolesektoren (Engeland:2000: 69). Den samlede bruk av styringsmidler blir da kommunens styringsstrategi. Engeland grupperer styringsmidlene i fem kategorier som er relevante i forhold til vårt studie. Disse styringsmidlene er (Engeland 2000: 69, Karlsen 2002: 86) :

- De økonomiske styringsmidlene
- De juridiske styringsmidlene
- De ideologiske styringsmidlene
- Vurdering som styringsmiddel
- Markedet som styringsmiddel

2.3.2.1 De økonomiske styringsmidlene

De økonomiske styringsmidlene innebærer de tilførte og brukte økonomiske ressursene som tilføres skolen. Den enkelte kommune står i dag fritt til å bestemme hvor mye ressurser den vil tilføre skolen. Det er få midler som kommer fra staten til kommunene som er øremerket skole spesielt. Dette gir kommunen på politisk nivå mulighet til å prioritere og styre kvalitetsutviklingen i den enkelte kommune.

2.3.2.2 De juridiske styringsmidlene

De juridiske styringsmidlene omfatter de regler, lover og forskrifter som er i grunnskolesektoren (Engeland 2000:69). Det innebærer også de avtaler som er inngått mellom partene i arbeidslivet. Det er regler og lover som er lovbestemt gjennom for eksempel Opplæringsloven som er vedtatt på nasjonalt nivå. Etter den første endringen av grunnskoleloven fra 1993, fikk kommunen styringsrett i forhold til hvordan man organiserer skolesektoren (Engeland 2000:23). Kommunen kan selv bestemme hvordan den organiserer skolesektoren, og det stilles ikke lenger noe krav til en egen skoleetat.

2.3.2.3 De ideologiske styringsmidlene

Med ideologiske styringsmidler menes først og fremst mål og visjoner i skolens læreplaner, men også grunnutdanning og etterutdanning av lærere er en del av den samlede ideologiske styringen (Engeland 2000: 70). Den enkelte kommune har blant annet ansvar for å planlegge og etterutdanne skoleledere, og vil på den måten ha stor mulighet til å påvirke den ideologiske utviklingen i skolesektoren i kommunen. Det vil være det politiske nivået i kommunen som har myndighet til å styre den enkelte kommunes mål og visjoner. Hva er det som skal prioriteres, og hvilken skolepolitisk linje velger man i kommunen?

Kommunen har også et ansvar i forhold til hvordan den utvikler og iverksetter statlig bestemte læreplaner. For å ta et lite tilbakeblikk i nær historie, ga læreplanen som kom i 1987 stor lokal frihet til å utvikle planer med lokalt tilsnitt. Dette endret seg med L97 med en mer klar nasjonal føring og styring. Ved innføringen av ny læreplan høsten 2006, gis den enkelte skoleeier igjen større lokal mulighet til å styre innholdet lokalt. Stortingsmelding nr. 30 varsler et systemskifte i måten skolen styres på, og de nasjonale myndighetene må tillate større mangfold i de løsninger som velges lokalt (St.meld.nr.30, 2004:3).

2.3.2.4 Vurdering som styringsmiddel

Det er økt fokus på vurdering og kontroll av hva som skjer i den offentlige skolen. I Stortingsmelding nr. 47 ble det slått fast at det skulle utvikles et nasjonalt vurderingssystem for grunnskolen som skulle ha som siktemål å bedre opplæringskvaliteten og sikre et likeverdig skoletilbud til alle (St.Meld.nr.47:3). Dette vurderingssystemet skulle gi relevante styringsdata til statlig og kommunalt nivå, samt til den enkelte skole. Informasjonen skulle være grunnlag for utviklingsarbeidet og gi allmenn informasjon om kvaliteten i skolen. Man forutsetter at kommunenivået skal framskaffe de data som staten til enhver tid ber om (Engeland 2000:71). Engeland sier videre at vurdering som styringsmiddel kan betraktes som en form for kompensering for den reduserte styringen som desentraliseringen har medført. Mange kommuner har i dag innført balansert målstyring som et verktøy til å måle kvaliteten i skolen på. Andre pålagte styringsverktøy som for eksempel elevinspektørene og de nasjonale prøvene er pålagt fra nasjonalt nivå.

2.3.2.5 Markedet som styringsmiddel

Tidligere verdier i samfunnet som var forankret i en sterk offentlig administrasjon for å tjene offentlige behov og interesser er blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende prinsipper (Busch 2001:13). Utviklingen i skolen innretter seg etter markedets logikk, tilbud og etterspørsel, og kommunen har i større grad blitt et serviceorgan for innbyggerne. I skolesektoren i Norge har man foreløpig nærmet seg denne markedstenkningen på en forsiktig måte (Engeland 2000:72). Denne utviklingen har fortsatt med økt hastighet fram til i dag.

Bruker- eller kundeperspektivet innebærer en forskyvning fra prosess til resultat. Prosessen er uvesentlig. Det er de kvantitative indikatorer som skal avgjøre om resultatene er gode nok.

Eksempelvis defineres en skole som dårlig dersom de faglige resultatene er under gjennomsnittet, og i en NPM-tankegang betyr det at brukeren har fått en dårlig vare. I skolesammenheng har elevene tradisjonelt vært holdt medansvarlig for at varen ble dårlig, men et nytt verdisystem vil kanskje forenkle dette ansvaret i framtiden der skolen blir ansvarliggjort alene?

Det er også grunn til å se på utdanningens betydning for økonomisk vekst og framgang. Utdanning ses på som humankapital, der utdanningssystemet skaffer næringslivet arbeidskraft og er tilpasningsdyktig i forhold til endrede krav (Karlsen 2001:135). Utdanning er blitt et politisk styringsmiddel inn mot markedet.

2.4 Ledesperspektivet i forhold til kvalitetsutvikling

I intervjuene våre berøres både begrepene styringsstrategier og lederroller. Tidligere i teorikapittelet drøftet vi styringsbegrepet (2.3), og vil nå kort drøfte begrepet ledelse og lederroller og se disse i forhold til styring og styringsstrategier.

2.4.1 Ledelse

Begrepet ledelse er komplekst, og det finnes ikke noen enhetlig definisjon av begrepet. Ledelse er ikke sammenfallende med det ledere driver med, for ledere kan ha oppgaver som faller utenfor ledelse. Ledelse er den samlede formidlingsprosessen mellom beslutning og iverksetting (Engeland 2000:52).

Vi kan se på fenomenet med fire ulike perspektiver; Ledelse som rolle, ledelse som funksjon, ledelse som personlig utfordring og ledelse som institusjonell form (Nylehn 1997:105). Begrepet *ledelse* skal imøtekommes av forventningene til posisjonen og begrepet skal ivareta viktige oppgaver i en organisasjon som målformuleringer og strategitenkning. Ledelse skal også fungere i forhold til underordnede med de utfordringer og virkemidler og påkjenninger det innebærer. Organisasjonen som ledes former også ledelsen ved dens rammer man har å lede innenfor (Nylehn 1997:105).

2.4.2 Ledelse som rolle

Begrepene ledelse og lederrolle blir også brukt i ASAPs intervjuguide i forhold til kommunenivået. Intervjuspørsmålene søker å belyse hvilken ledelse kommunen bedriver overfor sine skoler, hvordan kommunen forstår sin rolle som skoleeier, og endelig hvordan de ulike lederrollene i kommunen framstår. ”*Rolle kan forstås som et sett av forventninger som er rettet inn mot en posisjon,*” uttaler Nylehn (Nyhlen 1997:106). Kommunen blir posisjonen i vårt perspektiv. Nyhlen setter opp et sett mulige lederroller som illustrerer bredden i ledelsesbegrepet. Disse rollene kan i hovedsak deles i to hovedgrupper. De lederrollene som kategoriseres under administratoren er eksperten, byråkraten og administratoren. Personalarbeideren, grenseregulatoren, institusjonsbyggeren og forandringsagenten kategoriseres som lederen. Selv om lederrollebegrepet kan ordnes i grupper, er begrepet sammensatt med innslag av flere av elementene fra Nylehns liste.

2.4.3 Kommunikativ ledelse

Etter gjennomføringen av intervjuene i våre to kommuner, ble det tydelig for oss at den kommunikative ledelsen står sentralt i arbeidet med kvalitetsutviklingen i begge kommuner. For å få til en utvikling slik man ønsker seg i en organisasjon, er man avhengig av kommunikasjon mellom de som leder og de som ledes. Dette er en form for demokratisk samarbeid, der lederen er avhengig av dialog og samarbeid mellom seg og de underordnede for å få til ønsket endring og utvikling (Eriksen 1999:133). I den kommunikative ledelsesformen får man gjennomført målene med språklige virkemidler. Begrepet kommunikativ ledelse, sier Eriksen, uttrykker *evne og mulighet til å teste målenes fornuftighet i lys av kollektive forventninger*, og det handler om å skape konsensus på en legitim måte (Eriksen 1999:134).

2.4.4 Forholdet mellom styring og ledelse

Det kan være hensiktsmessig og opprettholde et skille mellom styring og ledelse samtidig som det kan være rasjonelt å inkludere læringsprosessen i selve ledelsesbegrepet (Engeland 2000). På bakgrunn av dette definerer Engeland begrepene på følgende måte;

Med styring menes de politiske vedtaksprosessene der ideologier og mål for den kommunale organisasjonen formelt vedtas (Engeland 2000: 54)

Med ledelse menes den samlede lederrolle som de kommunale topplederne utøver både i forhold til virksomhetsnivå, skolenivå og den lederrollen de spiller i forhold til politiske beslutningsorganene (ibid).

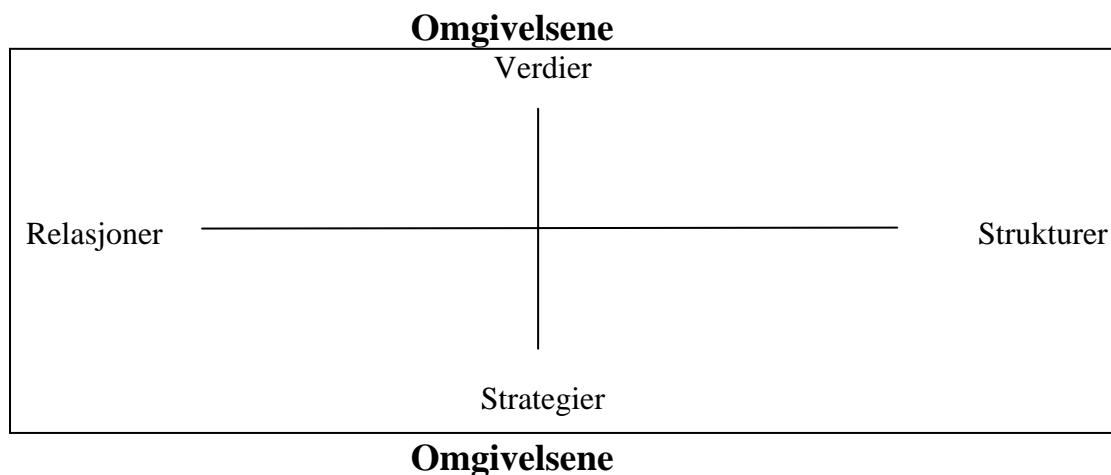
2.5 Kommunen og skolen som lærende organisasjoner

En organisasjon er definert som et system med et bestemt antall mennesker som har arbeidsbetingede relasjoner til hverandre via oppgavene. Organisasjonen har en leder som styrer etter gitte mål som alle ikke nødvendigvis kjenner eller deler. En organisasjon er også bevisst strukturert og er en del av en sosial omgivelse (Engeland 2000:63, Nylhen 1997:55). Med andre ord der flere personer samarbeider for å nå felles mål. Flere organisasjons-teoretikere benytter fire perspektiv som fruktbare i sin forståelse av begrepet organisasjon; strukturelt, kulturelt, humanistisk og politisk (Roald 2004). Vi velger å bruke Dalins forståelse av skolen som organisasjon (fig.2.1). Etter vår mening er Dalins fire sentrale begreper knyttet til skolen som organisasjon like aktuelle for kommunen.

Vår tilnærming til kvalitetsutvikling drøftes i forholdet mellom kommunenivå og skolenivå. Derfor mener vi det naturlige er å fokusere mest på kommunen som organisasjon. I vår undersøkelse har vi ikke noe grunnlagsmateriale eller belegg for å si noe om den kvalitetsutviklingen som skjer i skolen. Samtidig ligger dette spørsmålet utenfor vår problemstilling. Spørsmålene i den intervjuguiden vi bruker fokuserer på kommunens styringsstrategi og rolle som kvalitetsutvikler og lærende organisasjon. For å belyse vårt fokus, vil vi benytte forskningen rundt skole som organisasjon og lærende organisasjon, overført på kommunenivået. I dette forskningsfeltet finner vi mange trekk som vi mener har overføringsverdi fra skole- til kommunenivået, uten at vi begrunner dette nærmere i vår oppgave. Dessuten er det er lite forskning på området der kommunen betraktes som en lærende organisasjon.

2.5.1 Skolen som organisasjon

Hvordan kan vi definere skolen som organisasjon? Enkelte hevder at organisasjonsbegrepet ikke passer på skolen fordi den er så særegen på mange måter. Hvilke kjennetegn har skolen i forhold til andre organisasjoner? Dalin har utviklet en modell som viser hoveddimensjonene i skolen som organisasjon. Omgivelser, verdier, relasjoner, strukturer og strategier er fem hovedelementer i denne modellen. Han sier at sammenhengen mellom dimensjonene er gjensidige, men ikke på en mekanisk, automatisk eller lineær måte (Dalin 1994:161). Vi mener Dalins modell for skolen også kan være relevant for kommunen som organisasjon i forhold til skolenivået, selv om Dalins interesse er å fokusere på utviklingen av skoleorganisasjonen.



Figur 2.1 Dalins organisasjonsmodell som forklaring på skolen som organisasjon

Omgivelsene i figuren illustrerer omgivelsene i nærmiljøet i en kommune og i forhold til storsamfunnet. Både kommunenivået og skolenivået har et avhengighetsforhold til omgivelsene rundt, og det påvirker dermed arbeidet med kvalitetsutvikling. *Relasjonene* representerer mellommenneskelige forhold mellom skolen og kommunenivået. Inkludert i dette er forhold som bidrar til skolens og kommunens totale klima som motivering, tilfredshet, tillit, støtte og samarbeid. I tillegg regnes kvaliteten i de mellommenneskelige forholdene (Dalin 1994:166). *Verdier* representerer de grunnleggende verdiene som kommer til uttrykk i ideologier, filosofier, seremonier og symboler hos de som er en del av skolenivået eller kommunenivået. Disse verdiene refererer seg spesielt til synet på læring og undervisning.

Dalin snakker videre om tre ulike *strukturerer*, beslutningsstruktur, oppgavestruktur og kommunikasjonsstruktur. De refererer seg til hvem som tar beslutningene i organisasjonen, hvordan er oppgavene fordelt mellom deltakerne i organisasjonen og hvordan kommunikasjonen er mellom gruppene i organisasjonen. *Strategier* er en dimensjon som henviser til måten organisasjonen er ledet på, til metoder for utvikling av organisasjonen, til strategier for å løse problemer og til metoder for utvikling av organisasjonen. Han fremhever strategier som en nøkkelfaktor i forståelsen av skoleutvikling blant annet fordi ledelsens oppgave er å skape balanse mellom de øvrige organisasjonsfaktorene.

2.5.1.1 Skolen som en lærende organisasjon

Skolen har utviklet seg mye i det siste, og det har vært flere statlige satsninger på leder- og organisasjonsutvikling i sektoren. I Stortingsmelding nr.30, *Kultur for læring*, understrekes betydningen av at skolene selv utvikler seg som lærende organisasjoner. En lærende organisasjon er definert som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å takle daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig (Notat UDF:2005). I 2003 la Utdannings- og forskningsdepartementet fram sin første kompetanseberetning for landet. Sentralt i denne var begrepet lærende organisasjoner. Dette har siden blitt fulgt opp i kompetanseberetningen som kom i 2005.

2.5.2 Kommunen som organisasjon

Kommunen er en organisasjon som er satt til å løse utfordringer og oppgaver i samfunnet. Det er samfunnsoppgaver som er bestemt gjennom de demokratiske politiske organer. Kommuneorganisasjonen er en geografisk begrenset enhet som har offentlige oppgaver og styres av lokalbefolkningen gjennom valgte politikere. Skolen er et virkemiddel i samfunnsstyringen der politikerne er ”eierne” og organisasjonens hovedaksjonærer som skal styre utviklingen og bestemme målene (Engeland 2000). Selv om kommunen har begrensede fullmakter til å bestemme målene i skolesektoren, har de klare muligheter til å styre utviklingen i skolen i sitt avgrensede geografiske område.

2.5.2.1 Kommunen som lærende organisasjon

Ingen organisasjon er isolert fra omverdenen. Alle er avhengige av hverandre. Deling av kunnskap og felles utvikling kan skape bedre resultater i virksomheten. Man lærer av hverandre. Den lærende organisasjonen blir en arena for bevisst utforming og kontinuerlig læring både individuelt og kollektivt refererer Knut Roald (Roald 2004). En helhetlig og systematisk tilnærming til utviklingsarbeid er et kjernepunkt.

Selv om begrepet lærende organisasjon som oftest blir brukt på skolen, vil vi trekke parallellen til kommunenivået. Vi velger å relatere begrepet lærende organisasjon til kommunenivået der Knut Roald relaterer begrepet til skolen. Kommunen som en lærende organisasjon velger vi å definere som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å takle daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig (ibid). En lærende organisasjon skal utvikle visjoner, lære underveis og skape arena for læring. Den skal stimulere til problemløsning, gi faglig støtte til personalet og bidra til restrukturering. Skal begrepet lærende organisasjoner bli noe mer enn et tomt slagord, må det tilrettelegges for systematisk erfaringsdeling (Roald 2004). Dette må finne sted på ulike arenaer, både på skolenivå og kommunenivå. Knut Roald poengterer videre at i de kommende årene vil arbeid med kvalitetsvurdering bli et av de mest spennende feltene for utvikling av samspillet mellom ulike nivå i skoleverket (ibid).

Vi kan også bruke ulike læringsperspektiv på læring og kunnskap i forhold til hvordan kommuner kan lære av hverandre. Det stilles også spørsmål i samfunnsfaglige miljø om i hvilken grad organisasjoner kan lære, og mange mener begrepet må knyttes til individet (Roald 2004). Det behavioristiske læringsperspektivet innebærer at organisasjonslæring handler om å endre kommunens rutiner, strukturer og prosedyrer for å få til en ny praksis (ibid). Det kognitive læringsperspektivet flytter fokuset fra kommunen som organisasjon til individuelle og gruppebaserte prosesser, og handler om å organisere mentale strukturer på en ny måte gjennom systematisk refleksjon (ibid). Noen mener at kjernen i organisasjonslæringen ligger i vekslingen mellom praktisk utprøving og teoretisk refleksjon. Dette er den sosiokulturelle tilnærmingen (ibid). I det sosiokulturelle perspektivet på læring er samarbeid, kommunikasjon og samtale det naturlige miljøet ”*Kunnskapen blir distribuert mellom mennesker innenfor et fellesskap.*” (Roald 2004:15/27).

Et utvalg oppnevnt av departementet sier i utredningen *I første rekke at; Eierne av skoler og bedrifter må systematisk vurdere prosesskvaliteten for å skape grunnlag for utvikling av lærestedene som lærende organisasjoner* (NOU 2003). For at kommunen skal lykkes som skoleeier trengs dialog og samarbeid med foresatte, lokalsamfunnet, organisasjonene og de andre aktørene i skolen. Man innretter innsatsen mot det å utvikle en sterkere læringskultur i virksomheten gjennom nettverk. På den måten kan man lære av den beste praksis og få kvalitetsforbedring gjennom dialog (ibid). Et eksempel på et nettverk som styrker kommunen som en lærende organisasjon er *Effektiviseringsnettverkene* i regi av KS. Ved å være med i et nettverk, tilnærmer kommunen seg mot det å kunne bli en lærende organisasjon.

2.6 Organisatoriske perspektiver

To ulike organisasjonsperspektiver er sentrale i forhold til vår analyse av kommune og skolenivået. Engeland snakker om det rasjonalistiske og det systemteoretiske organisasjonsperspektiv i sin avhandling *Skolen i kommunalt eie*. Innenfor det rasjonalistiske perspektivet, er offentlige byråkratier og industribedrifter eksempler. Organisasjonen oppfattes som et instrument for å oppnå ett eller flere mål (Engeland 2000:61). For å oppnå de målene som er satt opp, velges den mest hensiktsmessige organisasjonsstrukturen som er rasjonell i forhold til det som skal utrettes (ibid). I vårt tilfelle er den rasjonelle organisasjonen kommunepolitikerne som har ansvar for å sette målene for sektoren, altså et offentlig byråkrati. Organisasjonen oppfattes som et instrument for å oppnå ett eller flere mål.

I det systemteoretiske prinsippet prøver organisasjonen å tilpasse seg sine omgivelser på en enkel måte. Organisasjonen er avhengig av markedet og omgivelsene for å overleve. Samtidig har organisasjonen fått en egenverdi og er ikke først og fremst en funksjon av de målene som er fastsatt av nivået over. Den uformelle organisasjonen er sentral. Serviceorienterte virksomheter og profesjonelle organisasjoner som skolen er eksempler på systemteoretiske organisasjoner (Engeland 2000: 62). Engeland refererer til Andersen, Abrahamsson og Berg (1995) og det todelte og polariserte analyseperspektivet. I vår studie av forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivået, kan en slik polarisert modell være fruktbar å bruke. Kommunen er et offentlig byråkrati og skolen er en profesjonell organisasjon. Vi har laget en modell for å visualisere det organisatoriske perspektivet mellom kommune og skole.

Modellen illustrerer det rasjonalistiske perspektivet på den ene siden og det systemorienterte perspektivet på den andre siden.

Figur 2. 2 Organisasjonelle perspektiver mellom kommune og skole

<i>Det rasjonalistiske perspektivet</i>	←→	<i>Det systemteoretiske perspektivet</i>
<i>Offentlig byråkrati</i>	←→	<i>Den profesjonelle organisasjonen</i>
<i>Kommunen</i>	←→	<i>Skolen</i>

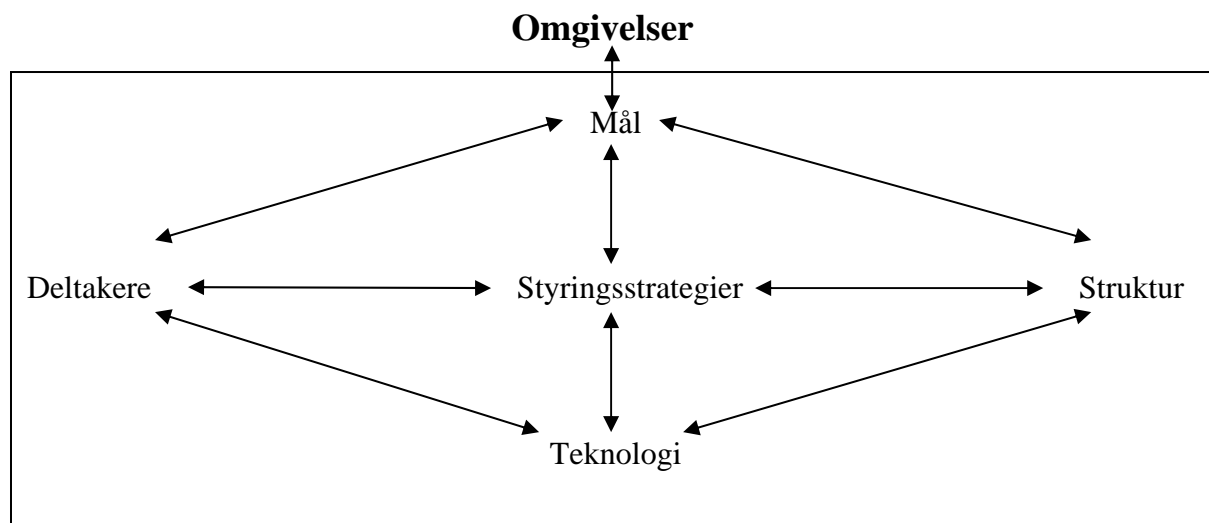
Selv om kommunen blir plassert innenfor det rasjonalistiske perspektivet som det offentlige byråkratiet, kan det allikevel være nødvendig å stille spørsmålet om den samtidig kan plasseres innenfor det systemteoretiske perspektivet. Kommunen skal også tilpasse seg sine omgivelser og markedet. Kommunen får på denne måten en egenverdi og ikke først og fremst en funksjon av de mål som er fastsatt ved de nasjonale føringene. Vi trakk fram sider ved kommunen som den lærende organisasjonen i 2.5.2.1, der kommunen som organisasjon kan lære og utvikle seg videre i nettverk og samhandling med andre. Vi velger i utgangspunktet å sette et skille mellom perspektivene i kommunen og skolen. Men etter vår oppfatning er det ikke noe entydig skille mellom disse to perspektivene. Kommunen kan ha trekk fra det systemteoretiske perspektivet og skolen kan ha trekk fra det rasjonalistiske perspektivet.

2.7 Sentrale styringsmodeller

Det finnes ulike organisasjonsmodeller som har til hensikt å vise ulike sider ved en organisasjon. Hensikten med å bruke en slik modell er å fokusere på de forhold som er mest relevante for problemstillingen i oppgaven vår. De modellene vi har valgt å ta med i teorikapittelet, har vi tatt med fordi de er med på å belyse hva som påvirker styringen av kvalitetsutviklingen i forholdet mellom kommune og skole. Med grunnlag i modellen til Engeland, har vi utviklet to modeller som vi mener illustrerer forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivået i arbeidet med kvalitetsutviklingen. Modellene vår bygger på hoveddimensjonene i Engelands modell (2.7.2 og 2.7.3).

2.7.1 Englands styringsmodell

Øystein Engeland har viderutviklet Dalins modell i forhold til sin forskningsoppgave, ”*Skolens i kommunalt eie*”. Han har utviklet en styringsmodell med organisasjonens styringsstrategi som sentreringspunkt. Denne modellen har seks elementer med styringsstrategi i sentrum. De fem andre elementene er omgivelser, deltakere, mål, struktur og teknologi (Engeland 2000:65).



Figur 2.3 Englands organisasjonsmodell – kommunen som organisasjon

Dimensjonen i midten, *styringsstrategier*, refererer til måten organisasjonen styres på. Hvordan er balansen mellom mekanismer og metoder for utviklingen av organisasjonen, og hvilke framgangsmåter brukes for å løse problemer og til å ta beslutninger (Engeland 2000:65)? I vårt fokus blir spørsmålet hvordan forholdet mellom kommune og skole er i forhold til dette spørsmålet. *Strukturbegrepet* innebærer den normative delen, og som defineres som strategier for å løse problemer, ta beslutninger, gi belønninger og sette grenser. Den normative strukturen er at denne antas å spesifisere hva deltakerne i organisasjonen skal gjøre og hvordan de skal handle (Engeland 2000:66). I måldimensjonen i modellen uttrykkes målene på forhånd og de beskriver en ønsket tilstand eller et resultat (ibid). Det er organisasjonens basisverdier som skal være rettesnor for organisasjonens arbeid som er særlig aktuelt for profesjonelle organisasjoner som vi studerer i vår oppgave. Engeland sier videre at *deltakerne* i modellen representerer alle deltakerne i organisasjonen, og *teknologien* forstås

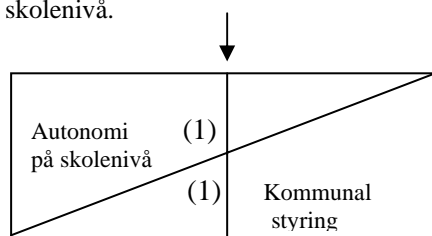
som den samlede utrustning i organisasjonen. Hva finnes av materielle og menneskelige ressurser i organisasjonen (Engeland 2000:67)? *Omgivelsene* illustrerer omgivelsene i nærmiljøet i en kommune og i forhold til storsamfunnet. Både kommunenivået og skolenivået har et avhengighetsforhold til omgivelsene rundt, og det påvirker dermed arbeidet med kvalitetsutvikling.

2.7.2 En idealtypisk styringsmodell

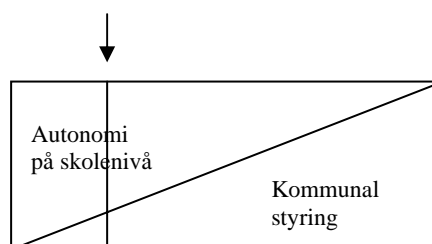
Vi har utarbeidet en modell som kan illustrere forholdet mellom kommunal styring og lokal autonomi på skolenivået i arbeidet med kvalitetsutviklingen av og i skoler. Modellen er bygd på dimensjonene fra forrige avsnitt der hoveddimensjonene styringsstrategi, struktur, deltakere, teknologi, mål og omgivelser påvirker forholdet mellom kommune og skole i forhold til arbeidet med kvalitetsutvikling. Vi vet det er forskjell i forholdet mellom nivåene i de ulike kommunene. Modellen har vi kalt *en idealtypisk styringsmodell* av forholdet mellom autonomi på skolenivå og kommunal styring. Rammen illustrerer det optimale handlingsrommet i forhold til styring av kvalitetsutvikling på kommune og skolenivå. Fordelingslinja mellom høyre og venstre side illustrerer forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivået. Den modellen der forholdet mellom kommunal styring og lokal autonomi er delt helt likt, har vi valgt å kalle for den idealtypiske styringsmodell (*fig.2.4*). Det er lite trolig det er en lik fordeling noe sted slik den idealtypiske modellen viser. Om en lik fordeling av styring er det ideelle forholdet, finnes det ikke noe grunnlag for oss å si. Det er vanskelig å si hva som er en riktig fordeling, men fordelingen må være slik at kommunen og skolen fremstår som likeverdige parter i prosessen, og at det blir en god balanse mellom dem i forhold til kvalitetsutviklingen. Selv om kommunen som skoleeier er tildelt en sentral rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling (Strategiplan for kvalitetsutvikling i skolen 2000-2003), har den enkelte skole også et klart ansvar for denne kvalitetsutviklingen. Dersom skillelinja ligger mot venstre i forhold til midten, er den lokale autonomi dominerende (*fig.2.5*). Ligger skillelinja mot høyre, er den kommunale styringen dominerende (*fig.2.6*). Vi vil bruke modellen til å illustrere forholdet mellom nivåene og i hvilken grad ett av nivåene dominerer i forhold til det andre i analysen av resultatene vi fikk i studiet av kommune A og B.

Fordelingslinja i forhold til ansvar for kvalitetsutviklingen. Styringsstrategier, struktur, teknologi, deltakere, mål og omgivelser virker inn på forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå.

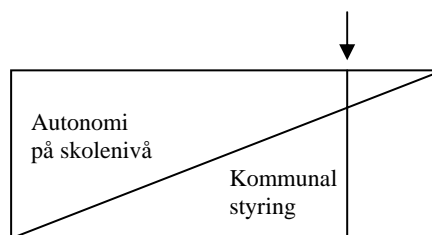
Figur 2.4 Den idealtypiske styringsmodellen som viser forholdet 1:1



Figur 2.5 Styring av kvalitetsutviklingsarbeid med sterk autonomi på skolenivået



Figur 2.6 Styring av kvalitetsutviklingsarbeid med sterk kommunal dominans

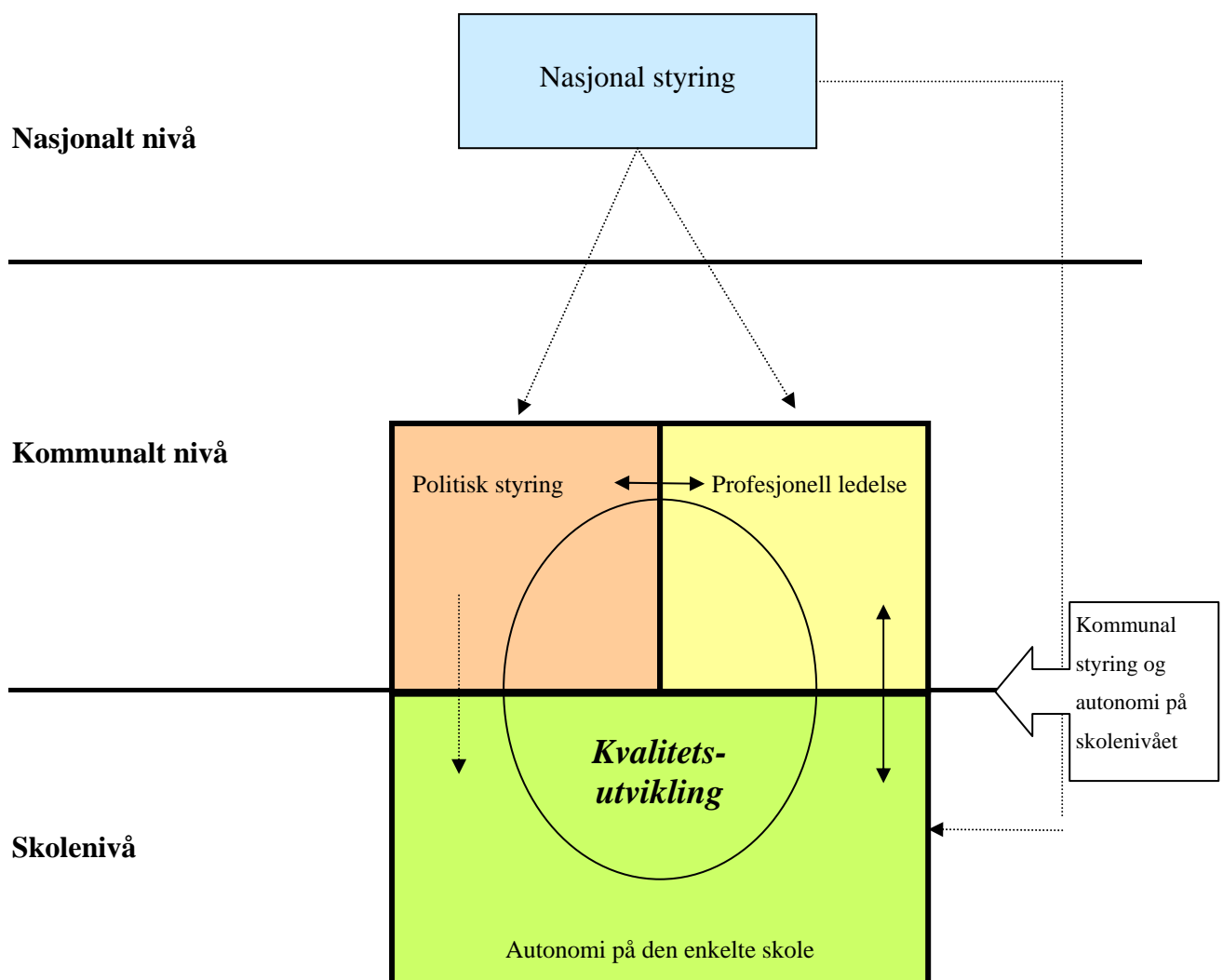


2.7.3 Vår styringsmodell

Vår hovedmodell for å belyse og gi en helhetsoversikt over styringsforholdet mellom kommune- og skolenivået bygger på den idaltypiske styringsmodellen vi presenterte i punkt 2.7.2. Modellen skal gi et visuelt inntrykk av hvordan de tre nivåene i utdanningssystemet styrer i forhold til hverandre, og spesielt hvordan aktørene innenfor kommune- og skolenivå styrer og påvirker arbeidet med kvalitetsutviklingen. Denne hovedmodellen er en generell modell som seie i oppgaven vil bli plassert i forhold til kommune A og B.

Figur.2.7

Modellen viser de tre nivåene som påvirker kvalitetsutviklingen i skolen. Den nasjonale styringen har stiplede linjer i forhold til styringslinjer siden det nivået er utenfor vår oppgave. Kommunenivået består av to styringsnivåer, den politiske styringen og den profesjonelle ledelsen. På skolenivået illustrerer firkanten autonomien på skolenivået. Pilene illustrerer styringsveiene enten enveis eller toveis. Den stiplede linja mellom kommune- og skolenivået illustrerer en svak styring og den går en vei. En heltrukken pil illustrerer en sterkere styring. Egget kvalitetsutvikling er sentrum i modellen. Det er styringen og ledelsen av arbeidet med kvalitetsutvikling som er hovedfokuset. Det er noe symbolsk ved dette egget. Egget som det spirende liv, det livgivende, som henspiller på arbeidet med kvalitetsutviklingen som skal vitalisere og gi livskraft til skolens indre liv. Det underliggende er at dette er et arbeid som skal sikres best mulig vekstbetingelser gjennom en hensiktsmessig styring og ledelse innenfor den enkelte kommune. Eggets plassering illustrerer vektningen og forholdet mellom hvor kvalitetsutviklingen styres fra.



2.8 Relevante forskningsresultater

Vi oppdaget at det er begrenset med aktuell teori og interessante forskningsundersøkelser relatert til vårt hovedtema, ikke minst gjelder dette i forhold til internasjonal faglitteratur. I tillegg til de teorier vi allerede har presentert i dette teorikapittelet, er det noen relevante forskningsresultater og deler av teorier som omhandler det tema vi skriver om i masteroppgaven vår. Vi tar med Finstad og Kvåles undersøkelse om hvordan kommuner har påvirket innføringen av en ny reform i skolen gjennom dialogarenaer, Thorsviks styringslogikk som antar at kultur har større betydning enn formell struktur og endelig Madsens kartlegging av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling. Vi mener disse forskningsundersøkelsene også er med på å belyse problemstillingen vår.

2.8.1 Dialogarenaer mellom aktører fra ulike nivåer i kommunestrukturen

Finstad og Kvåle (2003) har undersøkt hvordan kommuner har påvirket og lagt til rette for iverksettingen av reform 97. De spør om et aktivt kommunalt skolenivå har ført til bedre tilrettelegging for innføring av denne kvalitetsreformen ? Relasjonen mellom skolene og kommunen har vært fokusert ut fra strukturelle forhold som tonivå- og trenivåstruktur, men også hvordan dialogen om skoleutvikling med spesiell vekt på kvalitetsutvikling fungerer. Denne dialogen er beskrevet som enten *brobygging*, eller *kontraktdialog*. Førstnevnte forutsetter at det etableres *broer* for fruktbar diskusjon, et fellesskap om skoleutvikling. Kontraktdialogen er en avgrenset dialogform som primært fokuserer på økonomi og resultater. Kort oppsummert viser denne undersøkelsen at i de kommunene hvor det er brobygging mellom nivåene i den kommunale organisasjonen, har man oppnådd en mer samlende skoleutvikling og større engasjement og vilje til å prøve nye arbeidsmåter i skolen. I de kommunene der man har delegert ansvar til skolene og hvor styringsdialogen primært er kontraktstyrt, har man i liten grad greid å samle skolene om en felles pedagogisk utvikling. En dialogbasert skoleutvikling kan ivaretas av en brobyggerfunksjon med plass for dialogarenaer og kommunale støttefunksjoner. Dialogarenaer mellom skole- og kommunenivået, både politikere og administrasjon og mellom skolen og brukerne er sentrale. Kommunenivået har en viktig oppgave i å legge til rette for disse arenaene og være en aktiv bidragsyter for å skape god dialog for arbeid med skoleutvikling. Der hvor dette lykkes, viser det seg at kommunenivået klart påvirker skoleutviklingen i kommunen og bidrar til å prege innholdet i skolen. Rektorene er svært sentrale aktører i en felles kommunal dialog om skoleutvikling.

Undersøkelsen viser også betydningen av interne dialogarenaer på skolen som team, plangrupper, utviklingsteam og eventuelle andre arbeidsgrupper for å få et livskraftig arbeid med kvalitetsutvikling innenfor den enkelte skole. For å samle skolene om en mer felles skoleutvikling og være pådriver og koordinator for dette arbeidet, konkluderer denne undersøkelsen med at det kreves et kommunalt utviklingsinitiativ med felles dialogarenaer mellom aktører fra ulike nivåer i kommunen. For å styre og koordinere dette arbeidet må kommunenivået både ha nødvendig bemanning og skolefaglig kompetanse, noe som det viser seg at mange tonivåkommuner mister ved overgangen til ny kommunestruktur. Men noen tonivåkommuner beholder en slagkraftig utviklingsenhet, eller støtteseksjon, selv om skoleetaten fjernes.

2.8.2 Tillitens styringslogikk

Når vi ønsker en utvikling i skolen, en utvikling til en bedret kvalitet, går trenden i dag i en klar retning av selvstyre på det lokale skolenivået. Denne tendensen rapporteres det fra de fleste vesteuropeiske land (Thorsvik 2001). Han presenterer også en styringslogikk og styringssystemer som er hensiktsmessige i forhold for å fremme kvalitetsutvikling i skolen. I analyser av styringslogikker sier Thorsvik det er hensiktsmessig å skille mellom tre typer styringslogikk, en sentralisert byråkratisk administrativ styringslogikk, en delegerende kontrollerende styringslogikk og tillitens styringslogikk (ibid). Vi mener tillitens styringslogikk som er en av hans tre styringslogikker, også er relevant i forhold til vår forståelse av det analyserte materialet i kapittel fem.

I tillitens styringslogikk antar man at kultur kan ha større betydning enn formell struktur for hva som skjer i virksomheten. Dette tilsier at overordnede mål og føringer bygger på tillit til at medarbeiderne på alle nivåer slutter opp om det som er bestemt. (ibid).

2.8.3 Kartlegging av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling

Uavhengig av kommunal organisasjonsstruktur tegner Madsen (2000) i sin forskningsundersøkelse "Kommunene og kvalitetsutviklingen i skolen" et noe dystert bilde av hvordan det står til med det kommunale arbeidet med kvalitetsutvikling rundt om i norske kommuner.

Kvalitetsutviklingsarbeid i skolen står ikke sentralt på den kommunale dagsorden. Under halvparten av kommunene har en systematisk erfaringsoppsamling og vurdering av kvalitetsutviklingsarbeidet, noe over halvparten av kommunene har en overordnet målformulering om kvalitet i skolen. Videre fremkommer det at det er en tendens til at større kommuner har kommet lengre i arbeidet med kvalitetsutvikling enn små kommuner, og at kvalitets spørsmål sjelden behandles i politiske fora som formannskap og kommunestyre.

Undersøkelsen viser også at flest kommuner synes at lærernes kompetanse, rektors lederkompetanse og elev-lærersamarbeid er viktigst med tanke på kvalitet i skolen. Samtidig synes det å være sentralt for kvalitetsutviklingsarbeidet at det i kommunene er et godt samhandlingssystem mellom kommunenivået og skolenivået. Det beste kvalitetssystemet oppfattes å være *skolebasert vurdering* og en kvalitativ god lærerkompetanse (Madsen 2000).

2.9 Oppsummering

Avslutningsvis i teorikapittelet vil vi kort oppsummere vår bruk av teorien i forhold til analysen. I analysen av kommune A og B er det deler av teorien vi vil legge spesiell vekt på. Styring, styringsstrategi og styringsmodeller (Karlsen 2002, Engeland 2000) er sentrale i forståelsen av styringsforholdet i kommunene. Videre er det viktig å forstå kommunenes organisasjonsmodell (Dalin 1994, Engeland 2000) og kommunen som en lærende organisasjon (Roald 2004). Vi vil også fokusere på samhandlingsarenaer mellom kommune og skolenivå (Finstad / Kvåle 2003, Madsen 2000). På bakgrunn av denne teorien har vi utviklet noen visuelle modeller som vi mener illustrerer problemstillingen vår på en god måte.

3. Metodiske refleksjoner og valg

I dette kapitlet vil vi presentere våre metodiske valg og de refleksjoner og begrunnelser som ligger bak disse valgene. Vi vil også redegjøre for vår rolle som ”forskere”, vårt utvalg av informasjonskilder og komme med noen metodiske kommentarer relatert til arbeidet med analysen av datamaterialet vårt.

3.1 Fra problemstilling til metode

Hovedanliggendet i vår masterundersøkelse er forholdet mellom kommune- og skolenivået knyttet til styring av arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler i våre to utvalgte kommuner. Fokuset vil primært være på hva som skjer på kommunenivået og mellom dette nivået og skolenivået. Samhandlingsprosessen mellom nivåene studeres. Indirekte kommer vi ikke utenom hva som også skjer på det statlige nivået, hvor blant annet kvalitative statlige føringer har stor betydning for det kvalitetsutviklingsarbeidet som foregår både på kommune- og skolenivå. Men det statlige nivåets funksjon i denne sammenheng er ikke en del av vårt hovedfokus i denne masteroppgaven. Utgangspunktet vårt er hvordan kommunenivået fungerer i forhold til arbeid med kvalitetsutvikling i skolen i våre to kommuner.

Undersøkelsen vil være *eksplorerende* og i hovedsak ha et *deskriptivt* preg.

I forhold til vårt valg av problemstilling ønsker vi å samle inn data fra få enheter / kommuner og heller gå i dybden. Vårt anliggende har en kompleks karakter og egner seg godt for *kvalitative studier* som muliggjør en grundigere undersøkelse av få enheter. Å få gode og anvendbare svar på våre spørsmål gjennom en kvantitativ spørreundersøkelse, hvor vi har mange enheter / kommuner med tilsvarende mange informanter som svarer, synes lite relevant. Overfladiske svar på spørsmål om komplekse forhold og sammenhenger som gjelder styring av kvalitetsutviklingsarbeid mellom kommuner og skoler gir begrenset verdi. Vi har heller ikke til hensikt å generalisere våre funn til et større utvalg av norske kommuner, eller populasjonen ”kommuner i Norge”. Men vi er likevel åpne for at vi kan finne interessante funn og sammenhenger, også funn som *kan* være av interesse og ha en viss overføringsverdi til andre norske kommuner.

Flere pionerstudier har vist at selv ved å studere få tilfeller har forskere likevel kunnet frambringe signifikant kunnskap, kunnskap som har vist seg å være generaliserbar for større grupper (Kvale 1997:59). Kvale opererer med tre ulike former for generaliseringer: Naturalistisk, statistisk og *analytisk* (Kvale 1997:161). I vårt tilfelle kan vi trolig snakke om muligheter for den sistnevnte generaliseringsvarianten. Analytisk generalisering kjennetegnes av en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan sies å være rettleidende for hva som kan gjelde i andre situasjoner og tilfeller. På den måten overlates det til mottakeren å vurdere om funnene kan overføres til en ny situasjon. Tilstrekkelig og god informasjon er viktig for at en slik generalisering kan foretas.

3.2 Litt om vår egen yrkesbakgrunn

Vi jobber nå begge som skoleledere i kommune B, en av oss som rektor ved en ungdomsskole og den andre som undervisningsinspektør ved den andre ungdomsskolen i kommunen. Den som nå er undervisningsinspektør har tidligere jobbet i allmennlærerutdanninga ved en lærerutdanningsinstitusjon og har jobbet i kommune A inntil for kort tid siden, både som undervisningsinspektør ved en ungdomsskole og som kommunal skolefaglig rådgiver på Rådhuset. Den andre av oss har jobbet tre år som undervisningsinspektør i ungdomsskolen i kommune B og nå ett år som rektor ved en annen ungdomsskole i den samme kommunen. Begge har vi mange års lærererfaring utenfor kommune A og B.

3.3 Vår rolle som forskere

I vår rolle som forskere i denne undersøkelsen har vi prøvd å være bevisste på at vi studerer kommuner som vi kjenner fra vår egen yrkesutøvelse. Blant annet kjenner vi begge flere av de personene vi har intervjuet. Vi har reflektert over om det var lurt å studere for oss kjente kommuner, noe som kan innebære både fordeler og ulemper. Det endte med at vi valgte å studere nettopp disse to kommunene. For vår studie mener vi at det kan være en fordel at vi kjenner interne forhold i kommunene, alt fra kommunal organisasjonsstruktur til organisering av og virksomhet innenfor det skolefaglige området. På den måten kan våre egne forhåndskunnskaper gjennom intervjuene bekreftes, evt. i noen grad korrigeres og utdypes videre med ytterligere informasjon. Til sammen kan vi da få et godt og fyldig bilde av forholdene i disse to kommunene knyttet til vårt hovedanliggende i denne undersøkelsen. Det at vi kjenner flere

av informantene og opplever å ha et rimelig godt forhold til dem, mener vi er et godt utgangspunkt for å få til en trygg atmosfære og en åpen og god tone i intervju situasjonen. Generelt, men spesielt når vi kjenner disse to kommunene gjennom egne arbeidserfaringer, er det viktig å framheve betydningen av å opptre så objektivt som mulig, å innta forskerrollen. Å skjelne klart mellom *nærheten* til feltet gjennom egne subjektive arbeidslivserfaringer og nødvendigheten av å ta *distanseperspektivet* når forskerbrillene tas på, blir helt grunnleggende. Dette kan være ekstra krevende når vi kjenner kommunene fra før, men med litt ekstra bevissthet på akkurat dette mener vi det bør være mulig å innta en noenlunde balansert forskerrolle. Samtidig er det naivt hvis vi tror at vi kan opptre fullstendig objektivt i en slik samfunnsvitenskapelig undersøkelse. Målet er å opptre så objektivt som mulig, men *den hermeneutiske forforståelsen* vil man som samfunnsforsker i en viss utstrekning uansett ta med seg. En av de store utfordringene i feltforskning er å kunne veksle mellom tilstrekkelig *nærhet* og tilstrekkelig *distanse* (Holter / Kalleberg 1996: 45).

Som forsker er samfunnsviteren involvert i en slags tosidig samtale, en dobbeltdialog. Skjervheim (1976) omtaler samfunnsviterens forhold til dem som studeres som et *subjekt-subjekt-forhold*, til forskjell fra naturviterens subjekt-objekt-forhold. Med det mener han at forskeren selv er et *subjekt*, et selvbestemmende, handlende og begrunnende vesen. Det samme gjelder for dem som studeres, de er ikke objekter uten vilje og bevissthet (Holter / Kalleberg 1996: 44 - 45).

En fare, eller svakhet vil være for stor grad av nærhet, hvor man kan gå seg blind i eget forskningsfelt, men for stor grad av distanse kan også bli en svakhet i en slik undersøkelse. Da kan den viktige samfunnsvitenskapelige dialogen i subjekt-subjekt-forholdet bli skadelidende. Målet må være en veksling, en sunn balanse, mellom disse perspektivene. Vi tror ikke at vår subjektive forhåndskunnskap til begge forsøkskommunene fører til at vi opptrer nevneverdig *mer* subjektivt enn vi gjør hvis vi ikke har denne forhåndskunnskapen. Men denne forhåndskunnskapen og identifiseringen med kommunene fører trolig til at vi lettere kan innta den nødvendige, dog ikke overdrevne, subjekt-rollen.

3.4 Valg av informasjonskilder

Etter at denne oppgavens problemstilling hadde tatt form, og vi hadde valgt en kvalitativ metodisk tilnærming, var neste metodiske avklaring valg av informasjonskilder. Hvilke

kommuner skulle velges ut og hvem / hva skulle gi oss nødvendig informasjon relatert til vår problemstilling i disse kommunene ?

3.4.1 Valg av kommuner

I undersøkelsen inngår altså for oss to kjente kommuner, som vi velger å kalle kommune A og kommune B. Vi ønsket å foreta en komparativ studie av *to* kommuner. Til grunnlag for vårt valg av nettopp disse to kommunene ligger det også flere begrunnelser som bygger både på klare likheter, men også forskjeller mellom kommunene:

- Ulik kommunal organisasjonsstruktur: En tonivå- og en trenivåkommune.
- To omtrent like store kommuner beliggende i samme fylke med nær geografisk avstand.
- To mellomstore kommuner: 20 000 – 25 000 innbyggere.
- Ulik partipolitisk sammensetning
- Ulik kommuneøkonomi.
- Godt kjennskap til begge kommunene gjennom egne arbeidserfaringer i skolesektoren.
- Begge kommunenes geografiske nærhet til vårt eget bosted

Vi har vært nokså opptatt av om kommunal organisasjonsstruktur og god / dårlig kommuneøkonomi direkte, eller indirekte på en, eller annen måte *kan* være kriterier som *kan* ha relevans i forhold til vår hovedproblemstilling. Ellers synes vi det er interessant å studere to kommuner med så vidt ulik partipolitisk sammensetning som disse to kommunene har. Den ene kommunen har både ordfører og varaordfører fra Arbeiderpartiet og ellers flere politikere fra dette partiet og Sosialistisk Venstreparti i sentrale posisjoner i den politiske styringen av kommunen (vår tonivåkommune). Den andre kommunen har ordfører fra Framskrittspartiet og varaordfører fra Høyre. Flere politikere fra disse to partiene har viktige politiske posisjoner i forhold til den politiske styringen av denne kommunen (vår trenivåkommune). Vi har altså politisk sett å gjøre med en typisk ”rød” og en typisk ”blå” kommune i vår undersøkelse. Men vi føler oss likevel nokså usikre på hva den partipolitiske sammensetningen egentlig betyr for oss i vår sammenheng. Det partipolitiske perspektivet er ikke spesielt fokusert i oppgaven vår, men eventuelle interessante funn knyttet til dette perspektivet kan gi rom for noen refleksjoner.

For oss var det også rasjonelt å velge å studere to kommuner som ligger nokså nær der vi selv bor, ikke minst på grunn av vår situasjon som studenter i full jobb. Det at vi kjenner begge kommunene gjennom egne arbeidserfaringer er nærmere kommentert i avsnittet 3.3 tidligere i oppgaven.

3.4.2 Valg av informanter

Da vi hadde bestemt oss for hvilke to kommuner vi ville undersøke nærmere, valgte vi aller først å finne ut hvilke stillinger, eller funksjoner som var mest aktuelle for våre intervjuer, altså å finne aktuelle stillings- og / eller funksjonsinnehavere som vi mente kunne belyse vårt hovedanliggende best. Dernest bestemte vi oss for hvem, hvor mange personer og i neste omgang på hvilken måte vi ville gjennomføre intervjuene. Vi endte opp med følgende intervjupersoner: To rektorer, to som jobber med skolefaglige saker på kommunenivå og to politikere som er henholdsvis leder og nestleder i et hovedutvalg som inkluderer skole og undervisning – i hver kommune:

	<u>Kommune A</u> : Tonivåmodell	<u>Kommune B</u> : Trenivåmodell
<u>Kommunenivå</u> :	Leder og nestleder i FOSK, Utvalget for familie, oppvekst, sosial og kultur	Leder og nestleder i hoved- utvalget for oppvekst og kultur
	Kommunalsjef m/ ansvar for skole, barnehage, PPT, kultur og barnevern	Kommunaldirektør m/ ansvar for skole, PPT, kultur og barnehage
	Spesialrådgiver m/ ansvar for skole og barnehage	Skolesjef m/ ansvar for skole
<u>Skolenivå</u> :	To rektorer / virksomhetsledere	To rektorer

3.4.3 Kvalitative utvalg

Spørsmålet om hvem forskeren skal få informasjon fra, innebærer å definere det utvalget undersøkelsen baseres på. Kvalitative studier baserer seg på *strategiske utvalg*. Det betyr at vi velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen. (Thagaard 2003: 53). Utvalget er strategisk på den måten at informantene representerer egenskaper som er relevante for vår problemstilling, og framgangsmåten ved utvelgelse av informanter baseres på den tilgjengelighet de har for forskeren (Thagaard 2003: 54). Et slikt utvalg er selvsagt ikke representativt, men ”skjevt”. Innenfor kvalitative studier betraktes et utvalg som tilstrekkelig stort når studier av flere enheter ikke synes å gi økt forståelse av de forholdene som studeres. En retningslinje for kvalitative utvalg er at antall informanter ikke bør være større enn at det er mulig å gjennomføre grundige analyser (Thagaard 2003: 57).

De to kommunene har henholdsvis 10 og 12 grunnskoler, og vi valgte altså å intervjuere to rektorer i hver av kommunene. Både av rasjonelle hensyn, men ikke minst også fordi vi heller ville gjennomføre få men grundige rektorintervjuer, endte vi opp med dette valget. Til grunn for dette valget ligger at vi mener to rektorintervjuer i hver av kommunene ville gi oss et godt datagrunnlag for å få nødvendig informasjon fra skolenivået. Det strategiske bak valget av de rektorene vi valgte å intervjuere var at disse rektorene alle hadde vært rektorer en del år i sine kommuner og siden vi kjenner disse personene, visste vi at de alle hadde god erfaringsbakgrunn og mye kompetanse i forhold til vår problemstilling. Dessuten var de tilgjengelige, og vi visste at de var positive og engasjerte og sikkert ville si ja til å stille opp som våre informanter, hvilket de også gjorde.

I utgangspunktet hadde vi tenkt å intervjuere en barneskole- og en ungdomsskolerektor i hver av kommunene. Men siden vi begge er skoleledere på hver vår av de to ungdomsskolene i den ene kommunen, så ble det til at vi intervjuet bare barneskolerektorer. Det er slett ikke sikkert at dette har hatt nevneverdig betydning for oss i undersøkelsen vår, men det vet vi da ikke noe sikkert om. Ellers blir det fra både fagfolk og legfolk ofte påstått at arbeidet med kvalitetsutvikling i barneskolene generelt sett har kommet lenger enn i ungdomsskolene, selv om vårt inntrykk er at dette bildet er i ferd med å endres noe. Denne påstanden følges ikke nærmere i denne oppgaven.

Valget av aktuelle skolefaglige ansvarlige på kommunenivået og politikere som informanter var enklere. De fire aktuelle personene i hver av kommunene var alle tilgjengelige og pekte seg ut fordi de henholdsvis *var* de aktuelle, eller mest aktuelle stillingsinnehavere på skoleområdet i kommunen og hadde de mest relevante politiske vervene med et spesielt ansvar for de skolepolitiske sakene.

Vi vurderte om vi også skulle intervjuer to - tre lærere i hver av kommunene, for eksempel medlemmer av skolens plangruppe. Da ville vi fått enda flere intervjuer. Med seks intervjuer på ca. 90 minutter og en rekke kommunale plandokumenter mente vi å ha et godt grunnlag for datainnsamling i forhold til vår hovedproblemstilling. Vi ville få et stort og omfattende materiale med de planene vi hadde. Dessuten var vi også spesielt opptatt av kommunenivået, hvor vi allerede hadde fire svært aktuelle intervjupersoner i begge kommunene. Den eventuelle tilleggsinformasjonen og verdien to lærerintervjuer ville gitt vurderte vi som forholdsvis liten i forhold til en enda mer omfattende intervjuundersøkelse, en undersøkelse som egentlig var stor nok som den allerede var. Men vi vil likevel gjerne innskyte at ikke minst fordi lærerne har mindre kontakt og føling med arbeidet kommunenivået gjør i forhold til skolene enn det rektorene har, kan det være en viss grunn til å tro at lærerne hadde svart noe annerledes og kanskje mer negativt enn rektorene på en del spørsmål knyttet til kommunenivåets styring og oppfølging av kvalitetsutviklingen i skolen. Kanskje ville også lærerne framstille sin egen skoles arbeid med kvalitetsutvikling i et noe mindre positivt lys enn sine rektorer. Dette blir bare antagelser, og disse antagelsene har vi ikke mulighet til å forfølge videre i vår begrensede undersøkelse. Men i en større undersøkelse innenfor det samme hovedtemaet, med bedre med tid og ressurser, mener vi så avgjort at også representanter for lærerne burde intervjues. Det er slett ikke urimelig at deres informasjonsbidrag ville kunne gi oss et mer nyansert bilde av tingenes tilstand.

3.4.4 Informantenes og intervjuernes kjønn

I metodelitteraturen diskuteres det hvilken betydning intervjuerens kjønn kan ha i intervjusituasjonen. Generelt sies det ofte at når intervjuer og informant er av samme kjønn, gis det grunnlag for en felles forståelse. Det skapes et fellesskap hvor en del kjønnsespesifikke kunnskaper tas for gitt. Det har vært fokusert mest på intervjuer, hvor intervjueren er kvinne og informanten er mann. Intervjuerrollen kan lett oppleves som den styrende rollen, og da kan det tenkes at mannen ved å oppleve seg som en underlegen informant vil strebe etter å styrke

sin maskulinitet ved å prøve å ta kontroll over intervjusituasjonen (Thagaard 2003: 101). Feministisk teori har problematisert betydningen av forskerens kjønn for datainnsamlingen (Thagaard 2003: 179).

I vår undersøkelse med to mannlige intervjuere var denne problematikken ikke spesielt relevant. I to av våre intervjuer i kommune B var begge informantene menn, i ett intervju i kommune A var begge informantene kvinner, og i de tre andre intervjuene var det en kvinnelig og en mannlig informant. I de tre intervjuene med en informant av hvert kjønn opplevde vi heller ikke noen tegn på at den mannlige informanten dominerte, eller prøvde å dominere over den kvinnelige informanten.

Generelt sett sies det i metodelitteraturen at det er en metodisk utfordring å klargjøre forskerens posisjon i forhold til informantene. Forskerens og informantenes kjønn er ett av flere ytre kjennetegn som kan ha betydning for hvordan intervjuet forløper (Thagaard 2003:103). I forhold til å prøve å dominere en intervjusituasjon er vi, ut fra tidligere erfaringer, heller tilbøyelige til å mene at *personlighetstype* kanskje kan ha vel så stor betydning som hvilket kjønn informanten har. Dette har vi ikke forskningsbelegg for å hevde, men det bygger på vår egen erfaringsbakgrunn fra tidligere gjennomføring av intervjuer. Uansett er det viktig at forskeren reflekterer over og er seg bevisst ytre kjennetegn som kan ha innvirkning på intervjusituasjonen.

3.4.5 Valg av kommunale styringsdokumenter

Forut for gjennomføringen av intervjuene våre har vi samlet inn og studert aktuelle kommunale styringsdokumenter fra de to kommunene våre. En hovedtanke var å finne ut om disse dokumentene ga svar på noe som er relatert til vårt hovedanliggende i oppgava slik at vi enten kunne justere intervjuguiden litt etter dette, eller teste ut om, eller i hvilken grad, skriftlig informasjon ser ut til å stemme med det våre informanter faktisk uttaler i intervjuene. Sistnevnte strategi ble retningsgivende for oss. Denne første gjennomlesningen av ganske mange kommunale dokumenter ga oss en etterlengtet oversikt over vårt dokumentmateriale. En noe grundigere dokumentanalyse av kommunale plandokumenter er foretatt etter at all datainnsamlingen vår var avsluttet. Siden vi har internt kjennskap til begge kommunene, ble det raskt avklart hvilke kommunale dokumenter som var mest aktuelle å studere i forhold til vår hovedproblemstilling. Med såpass omfattende dokumentmateriale som vi endte opp med

har vi vært nødt til å være nokså strenge med å plukke ut hvilke dokumenter og hvilke dokumentsider vi har villet konsentrere oss mest om og har studert mer inngående. Relevante dokumenter i forhold til vår problemstilling er dokumenter på kommunenivå som sier noe om kommunal satsing på kvalitetsutviklingsarbeid i skolen, som kommunens langsiktige kommuneplan, kommunal strategiplan / skoleutviklingsplan og kommunal handlingsplan. På skolenivået begrenser vi oss til å studere virksomhetsplanen / utviklingsplanen ved de til sammen fire skolene hvor rektor intervjues. Mange sider, ikke minst i kommuneplanene har vi opplevd som lite relevante i vår sammenheng. Studier av kommunale skoleutviklings- / strategiplaner har vi viet aller størst oppmerksomhet. Avgrensningen av det vi har funnet å være spesielt viktig dokumentstoff har vi opplevd som nokså uproblematisk.

Vi har ikke studert nasjonale plandokumenter som for eksempel ”*Kunnskapsløftet – kultur for læring*”, men nasjonale føringer er så avgjort synlige både i planer på kommune- og skolenivå! I vår oppgave er hovedfokuset avgrenset til hva som skjer på kommune- og skolenivå og i spenningsfeltet mellom disse to nivåene. Indirekte vil også en mulig spenning mellom det nasjonale og kommunale nivået komme fram.

Her er en oversikt over innsamlede dokumenter fra kommune- og skolenivået:

	<u>Kommune A:</u>	<u>Kommune B:</u>
<u>Kommunenivå:</u>	Kommuneplan for A kommune 2003 – 2015	Kommuneplan for B kommune 2002 - 2014
	Utviklingsplan for grunnskolen i A kommune 2004 – 2007	Strategiplan for ”Fleksibel læring i en god lærings- kultur” 2004 – 2009
	A kommune: Rådmannens forslag til Handlingsplan 2005 – 2008	B kommune: Rådmannens forslag til økonomiplan 2005 - 2008
<u>Skolenivå:</u>	To aktuelle skolers Virksomhetsplaner	To aktuelle skolers Utviklingsplaner

3.4.6 Et mulig dilemma ved fortolkning av kommunale dokumenter:

De to kommunene har litt ulike typer av planer og bruker også noe ulike navn på sine plandokumenter. Dokumentene ovenfor er valgt ut fordi de sier noe om kommunal styring av skolen blant annet relatert til arbeid med kvalitetsutvikling og skolens egen satsing på slikt arbeid. Planene inneholder noe om ambisjoner, visjoner og mål, oppnådde resultater, rapportering, økonomiske rammer og konkretisering av videre satsing på kvalitetsutviklingstiltak. Politikerne uttrykker sin vilje med kommunens virksomhet gjennom aktuelle plandokumenter, og disse vedtas i politiske styringsorganer. Planene på kommunenivået utarbeides av kommuneadministrasjonen, eventuelt i samarbeid med rektorer, etter signaler fra politikerne. Kan det være et dilemma om det er politikernes synspunkter som kommer fram i dokumentene, eller om det er rådmannens eller andre kommunalt ansatte sine synspunkter som målbæres best? Forholdene her vil sikkert variere fra kommune til kommune. Hvordan maktforholdet er mellom politikere og rådmann vil også ha noe å si i denne sammenheng, og dette maktforholdet kan igjen være avhengig av både organisatoriske og personlige forhold. Dette er et anliggende som vi ikke går nærmere inn på i oppgava vår, men som det absolutt kunne være verdt å reflektere litt over.

3.5 Forskningsetiske forholdsregler

I vår undersøkelse knytter det seg et spesielt forskningsetisk ansvar overfor våre informanter i begge kommunene. Kvale (1997) omtaler spesielt tre etiske hovedregler for forskning på mennesker: Det informerte samtykke, konfidensialitet og konsekvenser. Et *informert samtykke* innebærer at intervjupersonene informeres om undersøkelsens overordnede mål, om prosjektplanen, om mulige fordeler og ulemper ved å delta i undersøkelsen, samt at det er frivillig å delta og at personen når som helst kan trekke seg fra hele undersøkelsen (Kvale 1997 : 67). Det stilles ofte spørsmål om *informert samtykke* også skal gjelde tolkningen av dataene. Der hvor forskeren setter dataene inn i en faglig sammenheng, som går utover informantens selvforståelse, slik som i vår undersøkelse, kan *informert samtykke* ikke omfatte tolkningen (Thagaard 2003 : 190).

Konfidensialitet innebærer at man ikke offentliggjør personlige data som kan avsløre intervjupersonens identitet. Kravet om *anonymitet* innebærer at navn ikke brukes i undersøkelsen (Kvale 1997 : 68) I vår undersøkelse, hvor vi studerer forholdene i to

mellomstore kommuner i et fylke på Østlandet, har vi heller *ikke valgt* å oppgi i hvilket fylke disse to kommunene ligger. Dette har vi gjort for bedre å sikre disse kommunenes anonymitet. Ved å oppgi det aktuelle fylket ville vi oppleve denne anonymiteten som truet.

Konsekvensene av en intervjuundersøkelse bør vurderes med hensyn til mulig skade som kan påføres informantene. Forskeren har et klart ansvar for å tenke grundig gjennom potensielle negative konsekvenser i denne sammenheng. Intervjusituasjonens preg av personlig nærhet og muligheter for å virke forførende setter store krav til intervjuerens følsomhet med tanke på hvor langt han eller hun skal gå med sine spørsmål. Intervjuerens ansvarsfølelse utfordres spesielt i slike intime samhandlingssituasjoner (Kvale 1997 : 69).

Alle disse tre etiske hovedreglene har vært retningsgivende for hele arbeidsprosessen knyttet til vår intervjuundersøkelse.

Kvale (1997) hevder at etisk ansvarlighet innebærer å markere et skarpt skille mellom forskerens eget perspektiv og framstillingen av den forståelsen informanten har av sin egen situasjon. Hvis forskerens framstiller sin tolkning som om den er informantens forståelse av sin situasjon, kan man snakke om et etisk overgrep (Thagaard 2003: 189). Etisk ansvarlighet innebærer nettopp at forskeren gjør rede for hva som er forskerens eget perspektiv, og hva som er informantens forståelse (Thagaard 2003: 204).

3.6 Valg av kvalitativ metode

Vår kvalitative studie inneholder to metoder for datainnsamling, nemlig intervju og dokumentanalyse. Den tredje metoden for datainnsamling i kvalitative studier, observasjon, er ikke en aktuell metode i vår undersøkelse. Observasjonsmetoden kunne helt sikkert ha gitt oss mye relevant informasjon i forhold til vår problemstilling hvis tid og ressurser lå til rette for det. Å observere møter mellom kommunenivået og rektorene, observere ute på skolene og i kommuneadministrasjonen og på politiske møter hvor skoleutviklingssaker stod på dagsorden, ville på mange måter kunne gi en sikrere informasjon om tingenes tilstand enn å gjennomføre intervjuer og studere dokumenter. Det skrevne og talte ord *kan* gi et noe forvridt bilde av sannheten. Ikke minst ligger det der en fare for å framstille forholdene som mer positive enn de egentlig er. Som observatør over en viss tidsperiode ville man i større grad kunne oppleve hvordan forholdene knyttet til vårt anliggende fortøner seg i virkeligheten, selv

om observasjonsmetoden også har sine begrensninger. Men i vårt tilfelle med svært stramme rammer med hensyn til tid og ressurser er observasjonsmetoden en helt uaktuell metode for datainnsamling. Derfor går vi heller ikke nærmere inn på denne metodens styrke og svakheter her.

3.6.1 Intervjuundersøkelsens stadier

Kvale (1997) opererer med syv stadier i en intervjuundersøkelse:

Tematisering: Formålet med undersøkelsen formuleres, og forskerens oppfattelse av emnet som skal undersøkes beskrives.

Planlegging: Hele studien planlegges, og man tar hensyn til alle de syv stadiene før intervjuarbeidet starter. Det er viktig å planlegge med henblikk på å innhente den ønskede kunnskap.

Intervjuing: Intervjuene utføres på grunnlag av en intervjuguide og med en reflektert tilnærming til kunnskapen som søkes og intervjusituasjonens mellommenneskelige relasjoner.

Transkribering: Klargjør intervjumaterialet for analyse, noe som vanligvis medfører transkribering fra muntlig tale til skriftlig tekst.

Analysering: På grunnlag av undersøkelsens formål og emneområde, og i samsvar med intervjumaterialets natur, bestemmes hvilken analysemetode som er best egnet for intervjuene.

Verifisering: Undersøk intervjufunnenes generaliserbarhet (overførbarhet), reliabilitet (resultatenes pålitelighet) og validitet (gyldighet) .

Rapportering: Undersøkelsesfunnene og metodebruken formidles i en form som overholder vitenskapelige kriterier. Det tas hensyn til undersøkelsens etiske sider, og det hele resulterer i et lesbart produkt (Kvale 1997 : 47).

Denne hovedoppskriften har vært retningsgivende for vårt arbeid med denne intervju-

undersøkelsen, selv om det kan være på sin plass å si at et kvalitativt forskningsopplegg i utgangspunktet er langt mer fleksibelt enn et kvantitativt.

Den kvalitative forskningsprosessen kan til en viss grad betraktes som å være inndelt i ulike faser, selv om fasene til dels overlapper hverandre. Analyse og tolkning kan ses på som gjennomgående aktiviteter gjennom hele forskningsprosessen. Blant annet reflekterer forskeren over hvordan materialet kan fortolkes under selve datainnsamlingen (Thagaard 2003: 28-29).

3.6.2 Intervjuguiden

Ved å knytte vår undersøkelse til forskningsprosjektet ASAP 2.2 er vi, som tidligere antydnet, forpliktet til å bruke dette prosjektets ferdig utarbeidede intervjuguide. Denne norske intervjuguiden kan karakteriseres som en semistrukturert intervjumal med angivelse av hovedområder med noen åpne spørsmål innenfor hvert hovedområde. Intervjuguiden inneholder fire hovedområder: Kommunens organisasjonsstruktur, kommunens styringsstrategi og lederrolle, kommunens visjoner og mål med skolen og til slutt kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Innenfor hvert av disse områdene er det noen faste hovedspørsmål som kan suppleres med aktuelle tilleggsspørsmål, både på forhånd planlagte spørsmål og spørsmål som måtte oppleves som aktuelle og verdifulle underveis i intervjusituasjonen. Denne semistrukturerte varianten åpner altså for mulighet til å ta opp viktige innspill, presiseringer og spontane spørsmål som oppleves som relevante der og da i selve intervjusituasjonen, både fra informant og intervjuer. Styrken med dette er muligheten for å få et akkumulerende informasjons- og kunnskapsgrunnlag, et rikt intervjumateriale. Ved kun å følge en strengt strukturert intervjuguide, vil vi neppe få et så fyldig datamateriale.

Vi utarbeidet på forhånd noen egne tilleggsspørsmål knyttet spesielt til skolenivået, nærmere bestemt til skolens utviklings- / virksomhetsplaner, noen spørsmål som vi syntes manglet i den ferdige utarbeidede ASAP-intervjuguiden. Det viste seg at vi likevel ikke fikk bruk for disse tilleggsspørsmålene. Det vi ville ha svar på i forhold til utviklings- / virksomhetsplanene, fikk vi før vi kom så langt som til at disse tilleggsspørsmålene naturlig ville bli brakt på banen. Spørsmålene i denne intervjuguiden er komplekse, og de forskjellige hovedområdene er ikke klart atskilt fra hverandre. På den måten blir spørsmålene noe overlappende. Alt dette kan bidra til å gjøre intervjusituasjonen nokså krevende.

Intervjuguiden følger som vedlegg til denne masteroppgaven (appendix).

3.6.3 Valg av kvalitativt intervju

Det kvalitative intervjuets fortrinn er dets åpenhet (Kvale 1997: 44). Kvale definerer videre det kvalitative forskningsintervju som å *innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden med henblikk på fortolkning av beskrevne fenomen.* (Kvale 1997 : 21).

Våre intervju er *utforskende*, og slike intervjuer kjennetegnes ved stor grad av åpenhet og beskjeden struktur, i motsetning til et hypotesetestende intervju som er langt mer strukturert (Kvale 1997 : 55).

Det utforskende ligger i at et temaområde skal presenteres og kartlegges: Hvordan er forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til kvalitetsutviklingsarbeid i skolen i våre to kommuner ? Våre intervju er også *empiriske* fordi hensikten er å innhente empirisk informasjon som grunnlag for å kunne svare på vår valgte problemstilling (Kvale 1997 : 55).

Vi velger et kvalitativt og delvis strukturert, eller halvstrukturert intervju fordi den kombinerer fastlagte temaområder / spørsmål med muligheter for spontane tilleggsyttringer og diskusjoner innenfor et aktuelt anliggende som kan vise seg å bli viktig underveis i gjennomføringen av intervjuet. Dette vil være spesielt gunstig med tanke på vårt komplekse temaområde. En annen begrunnelse er vår forpliktelse til å bruke den delvis strukturerte intervjuguiden innenfor ASAP 2.2. når vi velger å være tilknyttet dette forskningsprosjektet.

Det er viktig å sikre at man får svar på spørsmål som man på forhånd vet at det er viktig å få svar på, men samtidig kan åpenheten i intervjuformen gi verdifull informasjon som en lukket intervjuform med bare forhåndsbestemte spørsmål ikke åpner for. Til sammen vil dette kunne gi mye verdifull informasjon og føre til en utvidelse av kunnskapsgrunnlaget. På denne måten vil et slikt intervju få preg av en *intervjusamtale* mellom nesten likeverdige parter, intervjuer(e) og informant(er). Kvalitativ intervjuing tar i følge Jette Fog utgangspunkt i *samtalen* (Holter / Kalleberg 1996:16). Ved halvstrukturerte intervjuer bruker intervjueren en mild styring for å sikre at de viktigste spørsmålene blir besvart, samtidig som det tilstrebes fleksibilitet og en god samtalesituasjon (Lund 2002: 148) Likevel vil intervjuet bli *assymetrisk* fordi intervjueren tross alt styrer intervjuet. Fastlagte rammer gjennom valg av

hovedtema og valgte underområder, ansvar for framdriften i intervjuet og fastsetting av hvor lenge intervjuet skal vare, er intervjuerens hovedansvar.

3.6.4 Mer om valg av det kvalitative forskningsintervju

I forhold til hva man egentlig spør om i en intervjuundersøkelse foreslår Kalleberg en tredelt typologi, ut fra valg av spørsmålsvariant:

Konstaterende spørsmål: Man spør om hvordan noe er og hvorfor noe er som det er. Disse spørsmålene åpner for beskrivelser og forklaringer på hvorfor noe er som det er, eventuelt forandrer seg.

Vurderende spørsmål: Man spør om forholdene er som de bør være, og denne vurderingen skjer ut fra bestemte verdier og målsettinger. Vi kan snakke om en form for normativ argumentasjon. Å argumentere overbevisende blir viktig.

Konstruktive spørsmål: Man spør om hvordan forholdene kan og bør forbedres. Vurdering og forslag til forbedring henger nært sammen. Ofte framheves betydningen av at samfunnsforskeren ikke bare skal forstå og forklare samfunnsforhold, men også bidra til konstruktive forslag for å forbedre forholdene.

Ut fra den dominerende spørsmålsvarianten i en intervjuundersøkelse karakteriseres så et forskningsopplegg som enten *konstaterende*, *vurderende*, eller *konstruktivt* (Holter / Kalleberg 1996 : 38 og 50 – 51). Vitenskapsteoretisk kan vurderende og konstruktive forskningsspørsmål relateres til *kritisk teori*, hvor det kritiske element kan sies å bestå i vurderingen av om noe er som det bør være og tanker om og forslag til hvordan forhold kan forbedres.

Vår intervjuundersøkelse er tidligere i dette kapitlet beskrevet som en undersøkelse med et hovedsakelig deskriptivt preg. Vi ønsker å beskrive hvordan forholdene er i to kommuner, i et komparativt perspektiv, når det gjelder styring av arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. Hvis vi ser på hovedspørsmålene i ASAP-intervjuguiden, vil vi se at mange av spørsmålene begynner med *hvem*, *hva* og *hvordan* og inviterer til beskrivende, konstaterende svar. Et eksempel fra intervjuguiden, under underpunktet ”Elementer og aktører i kommunens

kvalitetssystem”: Hva resultatoppfølges på kommunalt nivå og hvorfor ? Samtidig lyder flere av hvordan-spørsmålene: Hvordan *oppleves* og hvordan *oppleves / vurderes*? Dette er spørsmål som også inviterer til svar av mer vurderende karakter og i neste omgang også til konstruktive svar. Vurderende og konstruktive svar henger som sagt nært sammen. Et annet eksempel fra intervjuguiden, under underpunktet ”Læring / utvikling”: Hvordan oppleveres / vurderes verdien av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling ? Her legges det opp til et vurderende svar, og indirekte, spesielt hvis dette arbeidet vurderes negativt, så inviteres informanten til å komme med et konstruktivt svar ved å peke på konkrete forslag til forbedringer.

3.6.5 Valg av kvalitativ intervjumetode

Etter at vi hadde bestemt at vi ville benytte *delvis, eller halvstrukturert intervju* måtte vi også avklare om vi skulle foreta personintervjuer og / eller *gruppeintervjuer*. Disse intervjuformene studerte vi i faglitteraturen og brukte en del tid på å reflektere over. Vi endte opp med at vi ville foreta seks gruppeintervjuer, i vårt tilfelle med to intervjuere og to informanter i hvert intervju. Vi kom fram til at vi ikke ville kombinere gruppeintervjuer og personintervjuer. Vi fant ingen spesielle og gode grunner til å foreta *noen* personintervjuer og *noen* gruppeintervjuer. Intervjuer i små grupper ivaretar en del av gruppeintervjuets sterke sider og preges ikke så mye av gruppeintervjuets mulige svakheter som en større intervjugruppe. Dessuten var det rasjonelt for oss å velge gruppeintervjuer framfor individuelle intervjuer. I vårt tilfelle passet det som tidligere nevnt godt med to informanter i hvert gruppeintervju. Det redegjøres mer for gruppeintervjuets sterke og svake sider under neste avsnitt i masteroppgaven. Innenfor hver kommune valgte vi å intervjuer to personer sammen med noenlunde samme yrkesmessige- og/eller politiske erfaringsbakgrunn og noenlunde samme funksjon og status i forhold til hovedtemaet vårt. I gjennomføringen av alle disse gruppeintervjuene var vi altså fire personer til stede: To intervjuere og to intervjupersoner, informanter. Vi, som intervjuere, hadde på forhånd avtalt å ta hovedansvaret for styring av noen hovedområder hver i intervjuguiden, men ellers være åpne for innspill fra hverandre hele veien underveis i intervjuet. Den samme åpenheten presiserte vi at vi ønsket overfor informantene.

Relasjonen mellom intervjuer og informant har betydning for intervjusituasjonen, og i den sammenheng er det viktig å framheve det kvalitative intervjuets tosidige karakter. Intervjuet

har et instrumentelt preg, ved at det representerer en samtale hvor intervjueren får informasjon om bestemte temaer. Men intervjusituasjonen er også en mellommenneskelig prosess, hvor dataene intervjueren får, preges av emosjonelle forhold og hvordan intervjueren og informanten oppfatter hverandre. Et *dramaturgisk* perspektiv på intervjusituasjonen framhever samspillet mellom de instrumentelle og interaksjonistiske, mellommenneskelige sidene ved intervjusituasjonen (Thagaard 2003: 91).

Intervjuguide og prosjektbeskrivelse for masteroppgaven ble tilsendt informantene ca. to uker før intervjuene skulle finne sted. Dette gjorde vi for at informantene skulle kunne være rimelig godt forberedt til intervjuene. På grunn av vårt temaområdes kompleksitet vurderte vi det som svært viktig at informantene skulle kunne få noe tid til å bli kjent med vårt hovedanliggende og kunne tenke gjennom sentrale forhold og aktuelle spørsmål i den forbindelse. Intervjuene var planlagt å vare maksimalt to timer, men de fleste intervjuene tok ca. 90 minutter. Vi bestemte at intervjustedet for hvert av intervjuene i størst mulig grad skulle være på intervjupersonenes ”hjemmearena”, på den respektive skolen, på Rådhuset og i et aktuelt politisk møterom. Dette fikk vi til for fem av intervjuene våre. Tanken bak dette var at vi skulle ha minst mulig påvirkning og forstyrrelser fra fremmede omgivelser i selve intervjusituasjonen. Vi brukte båndopptaker under gjennomføringen av alle intervjuene. To av lydopptakene var av nokså dårlig teknisk kvalitet, noe som bidro til at arbeidet med transkriberingen av intervjuene ble ekstra tidkrevende og utfordrende. Vi har ca. 90 sider med transkribert intervjutekst fra de seks intervjuene. I tillegg har vi drøyt 350 sider med tekst fra aktuelle kommunale dokumenter. Som grunnlag for dataanalysen ønsket vi å ha transkribert intervjutekst, ikke å foreta analysen direkte fra mer, eller mindre gode lydopptak. Førstnevnte analysestrategi er også den desidert vanligste, selv om den har både fordeler og begrensninger.

En fordel med å bruke båndopptaker er at alt som sies, blir bevart. Man trenger ikke å notere underveis. Ved å satse på å notere underveis, blir mengden av data redusert, fordi det ikke er mulig å skrive ned alt. Dessuten vil selve notatskrivingen medføre analyse gjennom at forskeren sorterer informasjon samtidig som vedkommende skriver. Ulempen med å bruke båndopptaker er at den ikke-verbale informasjonen som kan gi betydningsfull tilleggsinformasjon, ikke kommer med. Ved å kombinere båndopptaker med notering kan intervjueren notere ned stikkord knyttet til kroppsspråk, psykologisk samspill og annen ikke-verbal kommunikasjon mens båndet går. Denne framgangsmåten vil kunne gi det rikeste

datamaterialet (Thagaard 2003: 97). I gruppeintervjuer, som i vår undersøkelse, er det ekstra vanskelig, for ikke å si umulig, å rekonstruere interaksjonen, samtalen og dynamikken som utspiller seg mellom gruppemedlemmene.

Transkripsjonen av intervjuene innebærer oversetting fra et muntlig språk, som har sine egne regler, til et skriftlig språk med helt andre regler. Det finnes ingen sann, objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form. Den første tolkningen av intervjuene foregår allerede under selve gjennomføringen av intervjuene, og så fortsetter den under transkriberingen (Kvale 1997 : 104).

Intervjuet er råmaterialet for den seinere meningsanalysen, og kvaliteten på det originale intervjuet er avgjørende for kvaliteten på den etterfølgende analyseringen, verifiseringen og rapporteringen av intervjuet (Kvale 1997: 89). Her slet vi som sagt noe med et par dårlige lydopptak, men nitidig og møysommelig arbeid gjorde at vi likevel mener vi kan si å ha lykket godt med transkriberingsarbeidet.

Vi er klar over som Holter / Kalleberg (1996) sier at den mest direkte pålitelighetsprøven får man når intervjuutskriftene forelegges informantene til godkjenning før analysearbeidet starter. Dette var likevel noe vi ikke valgte å gjøre i vår undersøkelse, fordi vi ikke opplevde dette som viktig i vår begrensede og uforpliktende masterundersøkelse. Hadde dette vært et stort og viktig forskningsprosjekt, hadde vi forelagt informantene våre intervjuutskrifter til godkjenning før starten av analysearbeidet.

Intervjuperioden vår varte fra 27. april – 12. mai 2005. Vi ønsket å gjennomføre alle intervjuene i løpet av en forholdsvis kort tidsperiode og ikke strekke denne perioden for langt ut. På denne måten hadde vi tankene knyttet til hovedtemaet og ulike intervju spørsmål godt intakt i hodet fra et intervju til et nytt. Vi tror at dette kan ha hatt positiv innvirkning i prosessen med gjennomføringen av alle intervjuene våre.

3.6.6 Mer om gruppeintervju som intervjumetode

Gruppeintervju er en kvalitativ forskningsmetode som går ut på at *flere* mennesker sammen diskuterer et tema med en forsker som leder og ordstyrer (Holter / Kalleberg 1996: 145). Gruppeintervjuet er et spesifikt instrument med særskilte problemområder, som klart skiller seg fra intervjuer av enkeltpersoner. Interaksjonen mellom intervjuer og informant er viktig i individuelle intervjuer, mens i gruppeintervjuet kan i tillegg måten informantene samhandler på bli betydningsfull (Vedøy 2003: 3-4).

Denne intervjumetoden karakteriseres som en kollektiv, relasjonell og dynamisk metode hvor data skapes i samhandling. Som *symbolsk interaksjonisme* bygger den nettopp på at sosial mening blir til i samhandling mellom mennesker, at meningskonstruksjonen er sosial (Holter / Kalleberg 1996: 155).

Gruppeintervju har eksistert lenge innenfor akademisk samfunnsforskning, og denne intervjumetoden har fått større utbredelse i de seinere årene. Men i noen vitenskapelige miljøer er fortsatt denne intervjuformen ikke helt stueren. I et gruppeintervju kan det være en fordel med flere intervjuere, for eksempel med to intervjuere som på omgang fungerer som leder og ordstyrer, slik som i vårt tilfelle. Denne fordelingen blir tydeligere i forhold til økende antall informanter i intervjugruppa. Som ordstyrer under et gruppeintervju er det viktig å sørge for at alle informanter kommer til orde og at ingen personer blir veldig dominerende. Et gruppe-intervju med mange deltakere kan være dårlig egnet til å ivareta enkeltpersonen, men med bare to informanter i hvert intervju i vår undersøkelse var dette ikke noe problem. At informantene i gruppa kjenner hverandre og er rimelig trygge på hverandre og i tillegg er nesten eller helt likeverdige i forhold til stilling, funksjon og status, som i vårt tilfelle, gjør det enklere å skape en god dynamikk og stemning i intervjugruppa. Det er viktig at informantene får sagt det de har på hjertet så ærlig og oppriktig som mulig.

Gruppeintervjuer har flere fortrinn. De er rasjonelle, effektive og tidsbesparende. Dette er et viktig fortrinn så lenge noen av de mulig negative effektene av slike intervjuer kan begrenses, som redegjort for i vårt tilfelle. Denne intervjumetoden egner seg spesielt godt til å få fram dybdeinformasjon om et, eller noen få temaer. Relatert til vårt komplekse hovedanliggende skulle denne intervjumetoden da passe godt. En annen stor fordel med gruppeintervjuet er at gruppedynamikken gir en synergieffekt. Den spontane samhandlingen som oppstår blant

gruppedeltakere, produserer innsikt som sjelden eller aldri kan oppnås gjennom andre metoder. Forskernes spørsmål utløser samhandling i gruppen, og det er denne samhandlingen mellom deltakerne som stimulerer ideer, tanker og minner. Når gruppedeltakerne hører andre snakke, kan de få klargjort sine egne meninger og lettere huske erfaringer og hendelser. Gruppedeltakerne hjelper hverandre også med å tolke erfaringene sine og sette dem i perspektiv (Holter / Kalleberg 1996: 155). Intervju i grupper gir også deltakerne anledning til å poengtere ikke bare det de er enige om, men også det de er uenige om. Uenighet kan skape gode tankeprosesser og diskusjoner og gi ny innsikt og økt dataproduksjon. Hensikten er heller ikke nødvendigvis å komme fram til enighet i gruppa (Holter / Kalleberg 1996: 156). Noe annet som også kan være positivt med gruppeintervjuet er at gruppedeltakerne tvinges til å være realistiske, siden andre gruppedeltakere har erfaringer med de samme fenomenene. På en måte kan man si at deltakerne validerer hverandre (Holter / Kalleberg 1996: 157). I forhold til vårt komplekse hovedtema og valg av delvis strukturert intervju med mulighet for ønskede utdyper og spontane innspill fra informantene underveis i intervjuet, for blant annet å få mer dybdeinformasjon, mener vi gruppeintervjuet må være en godt egnet intervjuemetode. I gruppeintervjusituasjonen styres nemlig deltakerne i mindre grad av intervjuerens spørsmål, men kommer i større grad med selvstendige bidrag til samtalen og diskusjonen. De fører delvis samtalen med hverandre og definerer diskusjonen selv. Dette gjør at dataene kan bli svært frodige. Gruppedeltakerne gir langt på vei intervjueren tilgang på sitt eget meningsnivå gjennom denne deltakerstyrte intervjuemetoden (Holter / Kalleberg 1996: 158).

Et gruppeintervju vil fungere dårlig hvis temaet ikke er relevant for alle gruppedeltakerne. Informantene må ha nødvendig kunnskap og erfaring innenfor saksområdet. Temaet må være sentralt i deres hverdagsvirksomhet. Denne intervjuemetoden er spesielt sårbar i så måte. Derfor er det så viktig å velge intervjudeltakere i forhold til intervjuetemaet med omhu. For stor statusforskjell mellom deltakerne og ødeleggende persondominans må man også være spesielt på vakt for ved gruppeintervjuer. I vårt tilfelle hadde vi informanter med ingen, eller liten statusforskjell.

Gruppedeltakerne skal heller ikke overta hele styringen av intervjuet. Det er intervjueren som må ha den overordnede styringa og sørge for at alle viktige intervjuområder blir belyst. Dette har vi vært inne på tidligere. Det er også en viss fare for at informantene kan legge bånd på hverandre i et gruppeintervju og på den måten redusere verdien av intervjuet. Faren for

dette reduseres som regel når informantene kjenner hverandre og er rimelig trygge på hverandre, slik som i våre intervjuer i de to aktuelle kommunene. Med større intervjugrupper enn våre vil flere av disse forholdene kunne by på større utfordringer.

3.6.7 Fokusgruppe og engangsgruppe

Spesielt i engelskspråklig litteratur brukes ofte begrepet *fokusgruppe*. Denne betegnelsen brukes på intervjugrupper hvor diskusjonen, samtalen fokuseres på et relativt avgrenset tema. Det kan være svært nyttig med en slik fokusering, for datamengden i gruppeintervju har en tendens til å bli stor og dermed vanskelig håndterbar i analysefasen (Holter / Kalleberg 1996: 147). Vårt hovedanliggende i denne undersøkelsen mener vi må sies å fokusere på et relativt avgrenset tema, selv om dette temaet i seg selv er nokså komplekst. Med få ord kan essensen i vårt tema uttrykkes omtrent slik: ”Styring av arbeid med kvalitetsutvikling i skolen.” På denne bakgrunn oppleves bruken av begrepet *fokusgruppe* relevant i vår sammenheng.

En annen måte å differensiere intervjugrupper på er å skille mellom *engangsgrupper*, som er vanligst i samfunnsvitenskapelig forskning og *dybdeintervjugrupper*. Vi opererer kun med engangsgrupper, og de har den svakheten at det ikke gis tid og rom til at gruppe medlemmene kan få utforsket egne erfaringer og følelser skikkelig og kanskje av den grunn sier noe til ”fremmede” som de ellers ikke ville ha sagt. I dybdeintervjugrupper, hvor gruppe medlemmene møtes flere ganger, utvikles mer varige grupperelasjoner. De vil få bedre tid til å bli kjent med hverandre og til å reflektere (Holter / Kalleberg 1996: 147 – 148).

3.6.8 Noen viktige aspekter ved intervju som forskningsmetode

Ledende spørsmål kan være et viktig ankepunkt mot intervjumetoden. Det er viktig at intervjueren er bevisst denne faren ved å styre samtalen inn mot aktuelle temaer knyttet til problemstillingen uten å påvirke informantens svar. For mye styring fra intervjueren i intervjusituasjonen, bevisst eller ubevisst, kan føre til at intervjueren leder informanten(e) mot sin egen virkelighetsoppfatning og på den måten leder gruppa mot resultater man på forhånd hadde ventet, eller ønsket å finne. På den måten kan ens egen forhåndsoppfatning bli gjeldende. Viktig i denne sammenheng blir det å finne ut hvorvidt resultatene av intervjuundersøkelsen *kan* skyldes ledende spørsmål fra intervjueren. Under analysen av

intervjuene må forskeren sjekke om noen av spørsmålene kan beskrives som ledende, og i så fall finne ut i hvilken grad disse spørsmålene kan ha påvirket noen av informantens svar.

Forskerens tilknytning til miljøet som studeres kan ha betydning for forståelsen av intervjuene. Denne forståelsen utvikles i forhold til egne erfaringer og når forskeren er, eller har vært innenfor det aktuelle miljøet og kjenner miljøet godt, har vedkommende et spesielt godt grunnlag for å forstå de fenomenene som studeres. Forskeren kan lettere forstå informantens situasjon, og forskerens erfaringer kan bidra til å bekrefte den forståelsen han eller hun utvikler. Men tilknytningen, eller kjennskapen til miljøet kan på den annen side føre til at forskeren overser det som er forskjellig fra egne erfaringer og blir mindre åpen for nyanser i situasjoner som studeres. Det faktum at forskeren kjenner miljøet som studeres kan altså være både en styrke og en begrensning (Thagaard 2003: 181).

Som tidligere redegjort for kjenner den ene av oss godt til miljøet, nærmere bestemt skolemiljøet og det skolefaglige området i kommune A gjennom egne jobberfaringer - og også litt til forholdene i kommune B. Den andre av oss kjenner godt til kommune B gjennom flere års jobberfaringer i denne kommunen. Det å kjenne skoleområdet innebærer i vårt tilfelle at vi kjenner noen av våre informanter personlig og at vi har forhåndskunnskap om skoler, kommunens politiske og administrative organisasjonsstruktur og det skolefaglige arbeidet på kommunenivå. Med bekreftende og ny kunnskap innenfor dette skolefaglige området som denne undersøkelsen vil gi oss, vil vi totalt sett sikkert sitte igjen med ganske betydelige kunnskaper om de aktuelle forholdene i disse to kommunene. Denne forhåndskunnskapen og kjennskapet til aktuelle personer som jobber innenfor skoleområdet mener vi derfor begge har vært en større fordel enn den eventuelle ulempen som faren for å overse nyanser som ikke er i samsvar med egne erfaringer innebærer. Denne faren har vi prøvd å minimalisere under hele undersøkelsen ved å være bevisste på å forsøke å være åpne for eventuelle overraskende funn og nyanser. Slike funn og nyanser er vi i utgangspunktet veldig nysgjerrige på å finne.

3.6.9 Bakgrunn for valg av kvalitativ analysemetode

I samsvar med den kvalitative forskningens fortolkende perspektiv skal analysen føre frem til en helhetsforståelse av dataenes meningsinnhold (Thagaard 2003: 131).

I analyse av kvalitative data er vi ikke minst ute etter å finne mønstre eller sammenhenger i materialet (Holter / Kalleberg 1996: 226).

Disse uttalelsene uttrykker mye av det som må være en overordnet målsetting med kvalitativ analyse. Dessuten bør analysearbeidet preges av å finne kontraster, tvetydigheter og spenninger i materialet (Holter / Kalleberg 1996: 238). I arbeidet med kvalitative data bør forskeren pendle mellom *helhet* og *del*, ha forestillinger om den overordnede helheten samtidig som han, eller hun har en detaljert oversikt over hva som ligger i dataene (Holter / Kalleberg 1996: 232).

Flere kjente forskere har gjennom sine egne fagbøker beskrevet mulige prosedyrer for en slik analyse. Disse forslagene til analysemetoder har mange grunnleggende fellestrekk, og de er i utgangspunktet trolig alle anvendbare for intervju- og dokumentanalyse. I denne sammenheng har vi vurdert analysemetoder hos Kvale (1997), Befring (1998) og Thagaard (2003).

Befring (1998) som er spesielt opptatt av sentrale fellestrekk og den helhetlige forståelsen og intensiv dybdeorientering med vekt på avklaring av det egentlige meningsinnholdet, opererer med følgende fire faser i analyseprosessen: Fokusering og strukturering, datareduksjon ved sammenstillinger, organisering av tekstgrunnlaget og identifisering av det typiske og det spesielle.

Kvale (1997) beskriver analysemetodene som analyseteknikker. De er nyttige verktøy i arbeidet med analysen, en arbeidsprosess som omfatter både beskrivelse og tolkning, også dybdetolkning. Kvale skisserer fem hovedmetoder for meningsanalyse: Meningsfortetting, meningskategorisering, narrativ strukturering, meningstolkning og meningsgenerering gjennom ad hoc-metoder.

Både Befring og Kvale fokuserer på *intersubjektiv kontroll*, som er en form for validering. Betydningen av at flere forskere bidrar i tolkningsprosessen for å styrke tolkningenes sikkerhet understrekes. I vår undersøkelse kan vi si at det er foretatt en viss grad av intersubjektiv kontroll ved at vi har vært to personer som sammen har bidratt i tolkningsarbeidet.

Thagaard (2003) opererer med to analysemetoder i forhold til å fokusere på meningsinnholdet i tekster fra det innsamlede datamaterialet: *Personsentrerte tilnærminger* og *temasentrerte tilnærminger*. Førstnevnte metode knyttes til framstillinger hvor personer er i fokus, med fokus på hva enkeltpersoner, eller grupper av personer står for. Personene er sterkt framme i tankene når analysearbeidet utføres.

Innenfor *temasentrerte tilnærminger* er det spesifikke *temaet* i fokus. Forskeren sammenligner informasjon fra alle aktuelle informanter om hvert tema i undersøkelsen. Et hovedpoeng er å gå i dybden innenfor hvert tema. Samtidig må et helhetlig perspektiv sikres ved at forskeren pendler mellom å studere et enkelt tema og vurderer den sammenhengen som temaet er en del av.

3.6.10 Valg av analysemetode

Vårt valg av kvalitativ analysemetode endte med *temasentrert tilnærming* (Thagaard 2003).

Den analytiske enheten i temasentrerte tilnærminger er representert ved de enkelte temaene. Forskeren retter fokus mot utvalgte temaer, og sammenligner informasjon fra alle informantene om disse temaene. En helhetlig forståelse av hvert tema innebærer å analysere utsnitt av teksten i forhold til sammenhengen teksten er en del av. Analyser av sammenhenger mellom temaene gir grunnlag for en helhetlig forståelse (Thagaard 2003: 153-154).

Temasentrerte tilnærminger baseres på at teksten inndeles i kategorier, og disse kategoriene representerer temaer som er sentrale i undersøkelsen. Kategoriene som skal analyseres, bør inneholde utfyllende informasjon fra alle aktuelle informanter. Denne informasjonen må være sammenlignbar. Temasentrete analyser stiller store krav til hvordan materialet inndeles (Thagaard 2003: 154).

Innefor denne analyseprosedyren anbefaler flere forskere å presentere datamaterialet i *matriser*. Det gir en oversiktlig framstilling av datamaterialet, et visuelt bilde av tendenser i materialet og gir samtidig gode muligheter for sammenligning av data mellom ulike informanter innenfor samme tema. For at matrisen skal bidra til å utvikle forståelse av datamaterialet, er det viktig at innholdet i matrisen er *meningsbærende*. I den sammenheng kan det være lurt å ta med ”gode sitater” i matrisen.

Analytiske slutninger vist i en *modell* passer også godt i forhold til *temasentrerte tilnærminger*. En modell kan, i likehet med en matrise, gi et visuelt bilde av komplekse sammenhenger og forhold. En god modell kan på denne måten gi en etterlengtet helhetsoversikt over en slik kompleks sammenheng som en ren tekst neppe kan gi like godt. I vår oppgave vil vi presentere både modeller produsert av forskere og egenproduserte modeller.

Vi velger altså *temasentrert tilnærming*. Det gjør vi fordi denne tilnæringsmåten, eller analysemetoden, synes å passe godt til vår temasentrerte undersøkelse. I denne undersøkelsen har vi å gjøre med et spesifikt skolefaglig *hovedtema*, nemlig styring og ledelse av arbeid med kvalitetsutvikling av og i skoler. Dette komplekse hovedtemaet deles inn i flere mer begrensede temaer med tilhørende spørsmål, hvor det er viktig for oss å få oversikt over informantgruppene uttalelser innenfor hvert av disse temaene i begge kommunene. ASAP-intervjuguiden med sine fire oppgitte temaer og diverse spørsmål innenfor hvert av disse temaene, har en struktur som synes å passe godt til nettopp denne *temasentrerte tilnærmingen*. Samtidig er det viktig å pendle mellom forståelse innenfor hvert tema og en mer helhetlig forståelse, hvor sammenhengen mellom de ulike temaene i forhold til hovedtemaet fokuseres. I framstillingen av *temasentrerte tilnærminger* oppfordrer Thagaard (2003) til bruk av matriser fordi matrisene gir en så god oversikt over informasjon fra ulike informanter om samme *tema*. Ikke minst vårt valg av å bruke matriser for å framstille viktig oppsummerende informasjon passer derfor godt sammen med *temasentrert tilnærming* som en tilnærings-, eller analysemetode.

Dermed har vi ikke sagt at verken Befrings (1998) 4-trinns analysemetode, eller en av Kvaales (1997) fem analysemetoder ville passe dårlig i vårt videre analysearbeid i denne undersøkelsen. Det har vi ikke belegg for å si. Vårt inntrykk etter å ha lest om de respektive metodene er at de heller ikke er grunnleggende forskjellige.

Både intervjuanalyse og dokumentanalyse innebærer *tekstanalyse*, henholdsvis analyse av transkriberte intervjutekster og tekster i skrevne dokumenter. I utgangspunktet kan vi bruke samme analytiske tilnæringsmetode i begge tilfellene, som i vårt tilfelle endte med valg av *temasentrert tilnærming*. De innsamlede dokumentene er saks- / temaorienterte, hvor enhetene i dette tilfelle blir type dokument i stedet for informantgruppe. Vi kan for eksempel sammenligne datainformasjonen fra kommuneplanen og skoleutviklingsplanen mellom kommune A og kommune B. Dette kommer tydelig fram i *matrisen* som på en oversiktelig

måte viser et kort og konsentrert innholdssammendrag av kommunale dokumenter i begge kommunene. Ved å studere de to matrisene som oppsummerer innholdet i intervjuene med matrisen som oppsummerer innholdet i dokumentene, kan vi også si noe om harmoni og diskrepans mellom innholdet i disse to ulike informasjonskildene. Resultatet av analysen kan så framstilles i en, eller flere modeller, som akkurat som matrisen har sin styrke i det å presentere et visuelt bilde av ofte komplekse forhold, noe som gir etterlengtet oversikt og bidrar til en helhetlig forståelse av de samme forholdene.

Når det gjelder data basert på dokumenter som kilde, skilles det ofte i faglitteraturen mellom kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse. Den *kvalitative innholdsanalysen* kjennetegnes primært ved systematisering av sitater for å belyse utvalgte problemstillinger, for eksempel for å få innblikk i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger eller verdier som står sentralt i ulike tekster (Holter / Kalleberg 1996: 79).

3.6.11 Verifisering

Verifisering utgjør det sjette stadiet av intervjuundersøkelsens syv stadier slik Kvale (1997) beskriver disse stadiene. En oversikt over de aktuelle stadiene er kort omtalt i avsnittet 3.6.1 i denne oppgaven. Verifisering innebærer å undersøke intervjufunnenes reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.

Reliabilitet går på hvor pålitelige resultatene er, mens validitet er uttrykk for om en intervjuundersøkelse undersøker det den er ment å skulle undersøke, om den er gyldig (Kvale 1997). Innenfor kvalitativ forskning pågår arbeidet med å sikre pålitelighet og gyldighet gjennom hele forskningsprosessen. I gjennomføringen av intervjuene har de utvalgte spørsmålene stor betydning: Valide svar i et intervju er i følge Kvale et spørsmål om å spørre *riktig* (Holter / Kalleberg 1996: 23).

Generaliserbarhet relaterer seg til om, eller i hvilken grad resultatene fra en undersøkelse har gyldighet utover denne ene undersøkelsen. Begrepet ytre validitet brukes om generaliserbarhet (Lund 2002).

Begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet har sitt utspring innenfor kvantitative undersøkelser. Thagaard (2003) trekker fram at disse tre begrepene innenfor fortolkende kvalitativ forskning kan transformeres til følgende tre begreper: Troverdighet (reliabilitet), bekreftbarhet (validitet) og overførbarhet (generaliserbarhet). Disse begrepene framhever den kvalitative tilnærmingens særpreg og kan erstatte de mer spesifikke kvantitative begrepene.

Troverdighet knyttes til om forskningen er utført på en tillitvekkende måte. Forskeren må argumentere for denne troverdigheten ved å forklare hvordan dataene er blitt utviklet i løpet av undersøkelsesprosessen. Hvor gode er dataene og verdien av resultatene ?

Troverdigheten styrkes blant annet ved at flere forskere deltar i undersøkelsen. *Bekreftbarhet* er knyttet til tolkningen av resultatene, og innebærer at forskeren er kritisk til egne tolkninger og at undersøkelsens resultater kan bekreftes av annen forskning. Da er det viktig at forskeren redegjør for grunnlaget for tolkningen og at den kritiske leser har mulighet for å vurdere hvordan forskerens ståsted kan ha påvirket tolkningen av resultatene. *Overførbarhet* har fortolkningen som grunnlag, og spørsmålet er om den fortolkningen som utvikles innenfor en undersøkelse også kan være relevant i andre sammenhenger. Det er snakk om hvorvidt en teoretisk forståelse innenfor et forskningsprosjekt kan bidra til å utvikle en mer generell forståelse. Dette er det eventuelt forskeren selv som argumenterer for. Utvalget som en undersøkelse baserer seg på har avgjørende betydning i spørsmålet om overførbarhet. Flere forskere argumenterer for at leserens gjenkjennelse har betydning for en undersøkelses overføringsverdi (Thagaard 2003: 178-186).

Under punkt 3.1 i oppgaven trekkes Kvaales (1997) begrep *analytisk generalisering* fram. Slik Kvale definerer dette begrepet synes det å passe godt med denne beskrivelsen av *overførbarhet* innenfor kvalitative studier.

4 Presentasjon av resultatene fra undersøkelsen

4.1 Innledende kommentarer

De to valgte kvalitative datainnsamlingsmetodene har gitt oss et fyldig datagrunnlag. Dataene må presenteres på en oversiktlig, komprimert og meningsoverskuende måte. I dette arbeidet tilstrebes størst mulig grad av nøktern saklighet og objektivitet, men vi må ta innover oss erkjennelsen om at denne arbeidsprosessen nødvendigvis også preges av *subjektiv fortolkning*. Det er en rekke subjektive valg og beslutninger som ligger bak presentasjonen av hovedinnholdet i intervjuene og de innsamlede kommunale dokumentene. Bak disse valgene ligger også den tidligere omtalte *hermeneutiske forforståelsen*. Kvale (1997) peker på at den første tolkningen av intervjuene allerede foregår under selve gjennomføringen av intervjuene, fortsetter under transkriberingen for så å forsette videre gjennom de neste fasene i forskningsprosessen.

4.2 Bakgrunn for å oppsummere intervjuene i matriser

Etter at vi hadde gjennomført transkriberingen av alle de seks intervjuene, valgte vi å lage en matrise for kommune A og en for kommune B og delte disse inn i hovedoverskrifter med underspørsmål innenfor hvert hovedområde. Disse matrisene som oppsummerer hovedinnholdet i intervjuene, kan i følge Thagaard (2003) kalles for *beskrivende* matriser. Utgangspunktet for denne inndelingen var *ASAP-intervjuguiden* med sin inndeling i hovedområder og tilhørende underspørsmål som vi brukte ved gjennomføringen av alle intervjuene. Disse fire hovedoverskriftene og de tilhørende spørsmålene utgjorde første kolonne i matrisen. De tre neste kolonnene utgjorde de tre informantgruppens svar: Politikere, de skolefaglige ansvarlige i kommuneadministrasjonen og rektorene. Først tok vi for oss kommune A. Vi tok hovedområdene med tilhørende spørsmål i matrisen i kronologisk rekkefølge, i tråd med intervjuguiden. Intervjuene fra kommune A gjennomgikk vi hovedområde for hovedområde, diskuterte hva som var essensen i intervjuteksten og noterte ned korte utsagn og sammendrag innenfor de respektive rubrikkene i matrisen. Denne prosessen jobbet vi tett sammen om og brukte en god del tid på. Vi var hele tida bevisste på å være nøkternt saklige og mest mulig presise, men like fullt var vi fullstendig klar over at vi

drev med subjektivt fortolkningsarbeid. Den samme arbeidsprosessen hadde vi i forhold til kommune B. Dette arbeidet endte med to store fem siders matriser, en for hver kommune.

På denne måten fikk vi en oversiktlig, strukturert og leservennlig og nokså kortfattet oppsummering av hva alle de tre informantgruppene uttalte om spørsmål innenfor de fire aktuelle temaområdene i intervjuguiden. Nå kunne vi legge begge matrisene ved siden av hverandre og sammenligne og studere nærmere hva informantgruppene i begge kommunene uttalte om de ulike spørsmålene våre. Denne framstillingsformen opplever vi som meget oversiktlig og strukturert, og matrisene gir oss et unikt visuelt overblikk som grunnlag for videre analyse og drøfting. Interessante funn, likheter og forskjeller mellom kommunene og også likheter og eventuelle forskjeller i hva informantgrupper innenfor en og samme kommune uttrykker, vektlegger kommer visuelt og klart fram. Etter vår oppfatning vil et rent tekstsammendrag ikke gi en tilsvarende god oversikt, og en matriseframstilling gir også variasjon og spenst i en masteroppgave med uttallige sider nesten utelukkende bare med tekst.

For di matriser gir et visuelt bilde av tendenser i materialet, er de velegnet til å foreta sammenligninger mellom data fra ulike informanter eller samhandlingssituasjoner. Matrisene gir en god oversikt over informasjonen fra ulike informanter om samme tema (Thagaard 2003: 155).

Når disse to matrisene utgjør grunnlaget for analyse av intervjuene, er vi klar over at verdien av intervjuene i undersøkelsen vår langt på vei står og faller med hvor godt, eller korrekt matrisene oppsummerer det reelle innholdet i de gjennomførte intervjuene. Selv om vi mener å ha jobbet grundig og samvittighetsfullt i dette arbeidet, må vi likevel være åpne for at *noe* kan ha blitt uteglemt, blitt lagt for lite, eller stor vekt på, eventuelt noe skjevt framstilt. Men vi bruker også noe tid på de transkriberte intervjutekstene i analysearbeidet. Thagaard (2003) understreker at analysen av datamaterialet kan inndeles i en *beskrivende* og en *tolkende* fase. På den måten kan vi si at den forberedende del av analysearbeidet er gjort gjennom vår framstilling av hovedinnholdet i intervjuene, resultatene av intervjuene, i to *beskrivende* matriser. Vi velger likevel, ikke minst for strukturens og oversiktens skyld, å fastholde vår inndeling i denne delen av undersøkelsen: Presentasjon av resultatene fra undersøkelsen (kap. 4) og Analyse og drøfting (kap. 5).

4.3 Oppsummering av intervjuene i matriseform

Kommune A

	Politikere kommune A	Administrasjon kommune A	Rektorer kommune A
Kommunens organisasjonsstruktur			
Formannskapsprinsippet eller parlamentarisk modell	Formannskapsmodellen Mindre kostbar modell Står friere med denne modellen.	Formannskapsmodellen Kjenner ikke til noen diskusjon i forkant	Formannskapsmodellen Ikke opplevd det som diskusjonstema
To- eller trenivåstruktur	Formelt en to- nivåstruktur, men i praksis kanskje en 2 ½ nivåstruktur? Støtteseksjonen et eget nivå? Men mangler beslutningsmyndighet.	To-nivåstruktur. Avgjørelsene skulle skje nærmere brukeren og den enkelte leder skulle ha større råderett over egen drift. Stadig organisasjonsendringer innenfor to-nivåstrukturen.	To-nivåstruktur. Bakgrunn: Begrense byråkratiet og spare penger
Kommunens styringsstrategi eller lederrolle			
Spesielle styringsprinsipper til grunn for sitt arbeid	Ideologisk styring: Enhetsskolen, felleskapsskolen og den offentlige skolen. Vi ønsker ikke markedsstyringen inn i skolen. Delegering som styringsprinsipp.	Delegering som styringsprinsipp. Komité-prinsippet, arbeidsgrupper bestående av rektorer. Eks. arbeid med kvalitetsutvikling. Rammestyring/økonomisk styring. Ikke BMS.	Styring gjennom virksomhetsplaner enhetene er pålagt. Målstyring gitt opp som styringsverktøy. Skoleutviklingsplanen er styrende. Delegering som styringsprinsipp.
Hvilken styring og ledelse bedriver kommunen overfor sine skoler?	Overføre ansvar og oppgaver til skolene. Styring gjennom planer som f.eks. skoleutviklingsplanen.	Delegering og styring gjennom kommunale planer. Kommunens deltakelse i KS effektiviseringsnettverket for skole, er administrativt bestemt.	Økonomistyring fra rådmannen. Streng budsjettoppfølging. Lederforum, kommunalt nettverk og lederopplæring. Styringslinje fra stat (Kultur for læring) til kommune (skoleutviklingsplanen) til skole(virksomhetsplanen).
Hvordan framstår de ulike lederrollene i kommunen?	Ordføreren: Ingen sterk skoleordfører FOSK-leder: Er synlig og engasjert i skolespørsmål Rådmannen: Ikke synlig, opptatt av økonomi.	Ordføreren: Ikke spesielt opptatt av skoleområdet Rådmannen : Ikke synlig	Ordføreren: Interesserer seg for skole. Synlig bare ved spesielle anledninger Rådmannen: Fjern i forhold til skole. Delegert til kommunalsjefnivå som står oss noe nærmere. Pedagogisk veiledningstjeneste forsvant før overgangen til tonivåstruktur. Mye dårligere kontakt mellom politikerne og rektorene etter innføring av tonivåstruktur.

Hvordan forstår kommunen sin rolle som skoleeier?	Viktig rolle som forvaltere av skole (politisk/administrativt). Bevissthet om politisk styring av skolen. Opptatt av noen felles satsningsområder for skolen.	Ordfører og rådmann uttaler at de føler seg som skoleeier. Svakheten med tonivåstrukturen er at man ikke får den tydelige skoleeieren og skoleadministrasjonen i kommunen. Kommunen har blitt tydeligere skoleeier etter kommuneloven som kom 1992 og overføring av lærerne fra stat til kommune 2004.	Hvem representerer egentlig skolen som skoleeier? Det er forskjellige representanter i ulike sammenhenger: <ul style="list-style-type: none"> - støtteseksjonen - kommunalsjef - IKTprosjektleder Savner i større grad <u>en</u> representant for kommunen som skoleeier overfor skolene.
Kommunens visjoner og mål med skolen			
Hvordan ble visjon og mål for skolesektoren til?	Innspill fra administrasjonen og skolene i samspill m/ nasjonale føringer. Deretter til politisk behandling.	Ulike grupper ble hørt. God prosess med bred deltakelse fra politikere, adm, elever, foresatte som endte i en skoleutviklingsplan. Måtte revideres flere ganger pga. dårlig økonomi.	Utgangspunkt i kommuneplanen, politisk nivå, ned til skoleutviklingsplanen og deretter virksomhetsplanene. Skoleutvkl.plan ble til i en prosess der rektorene var spesielt aktive.
Hvem treffer beslutningene? Avgjørelsesmyndigheten formelt og uformelt	Politikerne treffer beslutningene, men de er for tida dessverre lite opptatt av innhold og kvalitet i skolen. Trang økonomi tar mye av oppmerksomheten. Noe bestemt fra nasjonalt nivå.	Kommunestyret treffer beslutninger, men oppfølging er et administrativt ansvar.	Formelt hos politikerne. Det kommer an på hvilket nivå. Kommuneplanen bestemmes politisk. Skoleutviklingsplanen og virksomhetsplanene legges fram til orientering for politikerne. Uformell avgjørelsesmyndighet ligger hos rektorene.
Hvordan kommuniseres visjon og mål ned i organisasjonen?	Må spørre lærerne. Delegert administrativt på skolenivå. Tillit til rektorene.	Rektorenes ansvar. Støtteseksjonen ikke kapasitet til å bidra i den prosessen.	Rektorenes ansvar. Det er ingen andre som gjør det.
Har rektorene/skolene gjort kommunens visjoner og mål til sine egne?	Opplever rektorene som lojale, tror det.	Rektorene har gjort kommunens visjoner og mål til sine egne fordi de har deltatt i prosessen(arbeidsgrupper).	Rektorene en lojal gruppe. Prøver så godt man kan. Men hadde du spurt en lærer hos "meg", kan det hende du hadde fått et annet svar.
Forholdet til nasjonale mål	Føler seg bundet, men vi opplever dette som blå politikk. Uenig politisk i bruk av nasjonale prøver, privatskoler og mye testing. Legger vekt på sosial kompetanse. Redd for at sterk nasjonal styring skal gå utover kommunal frihet.	Prøver å følge med, men begrenset kapasitet på kommunenivå med en person. Fylkesmannen har tilsyn og kontroll. Føles som et press. Noe byråkratisk rot og uklarhet vedr. distribusjon fra nasjonalt nivå via kommunenivå til skole. Nasjonale mål oppleves som sterkt styrende.	Prøver å følge godt opp, men vanskelig å holde seg godt orientert hele tiden. Vi får lite draghjelp, men rektorene hjelper hverandre. Savner kommunal støtte og oppfølging. Statlige føringer fører til mindre kommunalt handlingsrom. Uklarhet vedr. distribusjon fra nasjonalt nivå og ned til skolenivå.

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling			
Hvilke kvalitetsutviklingstiltak gjennomføres i kommunal regi?	Brukerundersøkelser KS - effektiviseringsnettverket Tror det jobbes med skolebasert vurdering.	Nasjonale prøver Effektiviseringsnettverket GSI Tilstandrapport Kostra – tall Medarbeidersamtaler Humankapitalindeksen = HKI Skolebasert vurdering er opp til hver enkelt skole å legge opp til.	Effektiviseringsnettverket Elevinspektørene HKI IKT satsning med ansettelse av egen prosjektlederstilling. Opp til skolene selv med skolebasert vurdering.
Hvordan ble de til?	Bestemt kommunalt.	Nasjonale føringer. Rådmannen har bestemt å være med i KS - effektiviseringsnettverket Medarbeidersamtalene er kommunalt bestemt.	Rådmannen har bestemt at kommunen skal være med i KS - effektiviseringsnettverket. Noen nasjonale føringer.
Hvordan oppleves kommunens frirom i forhold til krav og forventninger fra nasjonalt nivå?	Opplever at statlige føringer er sterke, og de gir lite kommunalt frirom	Opplever sterke nasjonale føringer, men allikevel et kommunalt frirom som kan utnyttes.	Kommunens frirom er stort. Vi er bare bundet av nasjonale prøver og læreplaner, og ikke minst økonomien.
Hva resultatoppfølges av kommunalt nivå og hvorfor?	Brukerundersøkelsen i effektiviseringsnettverket. Orientering om resultatet av den til politikerne. Hva kan vi gjøre med resultatene? Er tidlig i prosessen – usikre. Kommunen forplikter seg til å gjøre noe. Dårlig økonomi vil begrense muligheten for oppfølging.	Virksomhetsplanen skal uttrykke grad av måloppnåelse. Komme med konkrete tiltak for å nå nye mål. Medarbeidersamtalen med kommunalsjefen er sentral.	Rektormøter ca. en gang per måned der rektorene setter agendaen selv. Generelt lite oppfølging fra kommunenivået. Kostra-tall fokuseres fra kommunens side. Virksomhetsplanen blir fulgt opp i medarbeidersamtalen.
Hvem resultatoppfølger hva?	Politikerne drøfter de store linjene, men i stor grad må skolene følge opp dette arbeidet selv. Begrenset støtte fra kommunenivå.	Resultatoppfølging av virksomheten er overlatt til den enkelte skole. Kommunennivået har ikke kapasitet.	HKI undersøkelsen blir presentert for rektorene, og det ligger en forventning om oppfølging av denne undersøkelsen.
Kommunenivåets kapasitet og kompetanse i forhold til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling?	Når det gjelder kvalitetsutvikling, har vi mindre kompetanse nå enn tidligere. Helt på grensen når det gjelder bemanning.	Kjøper tjenester fra Sarepta i arbeidet med kvalitetsutvikling. Har ikke kapasitet/bemanning selv. Leid inn ekstra hjelp for å ta rutinepregede administrative oppgaver for å frigjøre tid til kvalitetsutviklingsarbeid.	Det er grenser for hva ett menneske kan greie. Viljen er der, men kapasiteten og kompetansen er ikke der. Det går mer på kapasitet enn kompetanse. Avstanden til kommunalsjefen blir for stor. Vi ønsker en støtteseksjon med "litt" beslutningsmyndighet, selv om vi i mange sammenhenger fortsatt ønsker styring i egen virksomhet.

Verktøy			
Hvordan dokumenteres resultater? Verktøy?	Vurderingsverktøy, jeg skjønner ikke hva dere mener? Med hjelp: Nasjonale prøver. Elevinspektørene. Skolene har egne prøver og undersøkelser. Kostra, GSI,	Nasjonale prøver, elevinspektørene, skolebasert vurdering, GSI og KOSTRA. Brukerundersøkelser og virksomhetsplaner med oppfølging.	Nasjonale prøver, Elevinspektørene, Skolebasert vurdering Brukerundersøkelsen, Virksomhetsplanen
Hvordan er dagens vurderingsopplegg blitt til?	Noen er nasjonalt bestemt.	Mange er nasjonalt bestemt. Effektiviseringsnettverkets vurderingsopplegg er bestemt av rådmannen.	Nasjonalt bestemt. Virksomhetsplanen og brukerundersøkelsen er kommunalt bestemt.
Hvordan brukes nasjonale verktøy?	Helt feil fokus, for eksempel nasjonale prøver.	Ansvar overlatt til den enkelte skole	Rektorene skal diskutere hvordan resultatene fra nasjonale prøver skal følges opp.
Skolebasert vurderingsplass?	Kjenner ikke til den skolebaserte vurderingsplass.	Opptil den enkelte skole.	Opptil skolene selv og følge opp dette arbeidet.
Har de nasjonale verktøy påvirket valg av kommunale?	Kommer ikke fram av intervjuet	Det er en klar sammenheng.	Nasjonale verktøy påvirker valg av kommunale verktøy.
Logistikk			
Gjennomføringsplaner for tiltak, vurdering og læring?	Kjenner ikke til at det er en slik gjennomføringsplan.	Årshjul: Medarbeidersamtalen, utarbeiding og oppfølging av virksomhetsplaner, budsjettbehandling, brukerundersøkelser.	Gjennomføringsplan : Virksomhetsplan, årlig Skoleutviklingsplanen 3-4 år. Kommuneplan som en overordnet støtteplan. Årlige medarbeidersamtaler.
Hvordan har den blitt til?	Kjenner ikke til dette.	Bestemt på kommunenivå	Bestemt på kommunenivå
Samhandling			
Hvilke samhandlingsarenaer brukes?	Enhetslederne i hele kommunen har egne møter. FAU og SU møter. Opptatt av SU møtene med en politikerrepresentant ved hver skole. Elevrådsmøter og Rektormøter.	Rektormøtene en gang per måned. Ad hoc grupper etter behov. Nettverk mellom skoler eksisterte tidligere. Arbeidsgruppene med rektorer.	Rektorenes initiativ til skoleledermøter/ rektormøter. Rektorene har selv behov for disse møtene pga av kommunenivået ikke gir den støtten de trenger. Samarbeid på tvers av skolene etter behov. Arbeidsgrupper med rektorene. Enhetsledermøtene.
Hvordan implementeres kommunale skoleutviklingsprosjekter?	Dette kjenner vi ikke nok til.	Administrasjonen skulle gjerne gjort mer, men har ikke kapasitet og kompetanse. Det blir opptil skolene selv og skolene hjelper hverandre.	Lese- og skriveopplæringsplanen er et kommunalt skoleutviklingsprosjekt. Ressurser til å utvikle planen og til å følge opp med kursing. Ellers er implementering i hovedsak opptil skolene selv. Det er veldig, veldig opp til oss rektorer.

Samarbeid om skoleutvikling mellom skolene?	Burde vært mer samhandling mellom skolene i forhold til kvalitetsutvikling. Barnehagene er flinkere.	Ad hoc samarbeid, men også noe samarbeid gjennom rektormøtene.	Eksempler på samarbeid om skoleutvikling: Lese- og skriveplanen, Uteskole og elevmedvirkning. Skolene ser at man får mer ut av ressursene ved samarbeid om utviklingstiltak.
Åpenhet og klima?	God kontakt med rektorene, både formell og uformell kontakt.	Greit klima. Rektorene tør si ifra om hva de mener. Rektorene er redd å bry støtteseksjonen for mye pga. lav bemanning.	Mye god vilje og god tone i støtteseksjonen. Godt samarbeidsklima mellom støtteseksjonen og skolene. Godt forhold mellom rektorene som må samarbeide tett.
Læring og utvikling			
Hvordan oppleves verdien av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling?	Dette vet vi ikke nok om.	Kommunen ser behovet og viktigheten av kvalitetsutviklingsarbeidet, men må kjøpe inn enkelte tjenester utenifra for å ivareta dette arbeidet.	Arbeidet har lenge blitt nedprioritert fra kommunen. Kvalitetsutviklingsarbeidet var mye bedre før da vi var en trenivåkommune. Det vi er opptatt av på ledermøter er primært økonomistyring.
Hvordan oppleves verdien av resultatsvurderingsarbeidet i kommunen?	Vet ikke.	Siden dette er overlatt til skolene selv vet vi dessverre ikke nok om dette på kommunenivået.	Liten erfaring. Nettopp startet med for eksempel brukerundersøkelser og nasjonale prøver.
Hvordan arbeider kommunenivået sammen med skolenivået etter at det foreligger vurderingsresultater?	Dette vet skolene og administrasjonen mer om enn oss politikere.	Vi er ikke gode nok til å følge opp dette arbeidet i den nye organiseringen. Det er det helhetlige arbeidet med kvalitetsutvikling vi ikke makter å gjennomføre.	Resultatet fra brukerundersøkelsen i effektiviserings-nettverket blir presentert på kommunenivå, men oppfølgingen overlates til skolene selv. Det samme gjelder elevinspektørene og nasjonale prøver.
Vurdering for kontroll/ vurdering for læring	Vurdering for læring. Overordnet politisk styring, ikke detaljstyring	Vurdering for læring	Vi opplever denne vurderingen som en form for kontroll, selv om hensikten sikkert er vurdering for læring.

Kommune B

	Politikere kommune B	Administrasjon kommune B	Rektorer kommune B
Kommunens organisasjonsstruktur			
Formannskapsprinsippet eller parlamentarisk modell	Formannskapsprinsippet Bakgrunn: Parlamentarisk modell krever mange heltidspolitikere. Kommunen for liten til det.	Formannskapsprinsippet Parlamentarisk modell må være mer ressurskrevende.	Formannskapsprinsippet Ingen spesiell begrunnelse
To- eller trenivåstruktur	Trenivåstruktur Bakgrunn: Vi er fornøyd med strukturen vi har nå. Ingen grunn til å skifte. God fagkompetanse. Man sparer ikke så mye som det kan se ut som. Man må ha fagkompetanse på kommunenivået. Den kan lett kan bli borte i tonivåstrukturen.	Trenivåstruktur Ikke stor diskusjon om dette.	Trenivåstruktur Ingen spesiell begrunnelse
Kommunens styringsstrategi og lederrolle			
Spesielle styringsprinsipper til grunn for sitt arbeid	Overordnet målstyring, ikke BMS Delegering som styringsprinsipp. Man har dyktige fagfolk og føler seg trygge på å delegere. En form for kvalitetsstyring for å sikre god kompetanse i alle ledd.	Delegering som styringsprinsipp plus brukerundersøkelsen. BMS er nok politisk uttalt, men er overlatt til administrasjonen å jobbe videre med. Budsjettstyring/ rammestyring	Skriftlig informasjon fra kommunen oppleves styrende. Delegering En del regelstyring. Elementer av målstyring.
Hvilken styring og ledelse bedriver kommunen overfor sine skoler? Hvordan kommer det til uttrykk, og hvordan oppfatter rektorene denne styringen?	Kommunen har en strategiplan og en skoleutbyggingsplan. Politikerne utøver overordnet styring, og delegerer ledelsen av skolene til administrativt kommunenivå og den enkelte rektor . Styringsnivået fungerer greit. Skolekontoret er en viktig støttespiller for rektorene. Initiativet til strategiplanen kom fra administrativt hold. Det ble orientert om planen til politikerne som godkjente planen endelig.	Kommunen har tradisjonelt støttet opp og koordinert initiativ fra skolene. Utgangspunktet er de statlige føringene. Skolene er pålagt skolebasert vurdering som følges opp med kvalitetsvurdering fra kommunen. Kommunal styring med statlige føringer som ved innføring av nye reformer. Sterkt felles kommunalt satsningsområde i dag, men dialogbasert.	Politisk styring er manglende. Sterkere administrativ styring nå enn før . Kommer til uttrykk i den kommunale strategiplanen. Det har vært stor lokal frihet tidligere. Kommunen har hele tiden styrt IKT utvikling. Tidligere har man ikke etterspurt kvalitetsutvikling. Utviklingsplanene er styrende (pålagt)

Hvordan framstår de ulike lederrollene i kommunen?	<p>Ordfører: Varaordføreren har rollen som ordfører i skole spørsmål. Ordføreren er ikke spesielt opptatt av skole spørsmål.</p> <p>Rådmann: 100% tillit til kommunaldirektøren for oppvekst og kultur. Del av rådmanns staben.</p> <p>Skolesjef: Representerer fagkompetansen på skoleområdet</p> <p>Pedagogisk senter: Viktig funksjon i utviklingsarbeidet. Eneste igjen i fylket</p>	<p>Ordfører: Kommer ikke fram av intervjuet</p> <p>Rådmann : Opptatt av at det skal være fagfolk innenfor hver sektor. Kommunaldirektøren er rådmannens representant – delegert.</p> <p>Skolesjef: Budsjettansvar, leder skoleseksjonen, opptatt av pedagogikk, samarbeider tett med ped.senter.</p> <p>Pedagogisk senter: Ikke budsjett, idemaker, jobber med ped. utviklingsarbeid</p>	<p>Savner en tydeligere ledelse i kommunen.</p> <p>Kommunens representanter som ordfører, rådmann og skolesjef oppleves ikke som tydelige ledere overfor skolenivået.</p>
Hvordan forstår kommunen sin rolle som skoleeier?	Kommune B gjør en veldig god jobb som skoleeier. De rette fagfolkene er tilsatt i riktige stillinger. De er seriøst opptatt av skole.	Ansvar som skoleeier er å iverksette og legge til rette for de nasjonale føringene. I kommune B er man opptatt av at man skal satse på skole.	Ansvar for å signalisere de nasjonale føringene. De føler det politiske nivået svikter sin rolle som skoleeier. De har valgt å bruke penger på skole ved skoleutbygging, beholde trenivåstruktur og god fagkompetanse. Politikerne mer opptatt av ytre rammer enn innhold.
Kommunens visjoner og mål med skolen			
Hvordan ble visjon og mål for skolesektoren til?	Mål og visjon for skolesektoren er styrt administrativt og ikke politisk. Det politikerne uttrykker i intervjuet er at de er veldig opptatt av skoleutbygging og gode fysiske forhold i skolen, men sier lite om innhold og visjoner. Mål og visjoner blir synliggjort i strategiplanen, ikke i kommuneplanen	En klar visjon i strategiplanen. Ønske fra skolelederne om en felles satsning i kommunen. I dialog med skolelederne ble satsningsområde valgt. Det ble valgt en egen styringsgruppe.	Visjon og mål er blitt til via administrativt nivå og bestemt gjennom strategiplanen. Skolelederne er medansvarlige, men visjon og mål i planen har ikke vært tydelige nok for oss i ledermøtene. Har ikke hatt kvalifisert mulighet til å mene noe. Vi ønsket en videre paraplysatsning med hovedtema tilpasset opplæring, ikke utelukkende læringsstiler som det har blitt.
Hvem treffer beslutningene? Avgjørelsesmyndigheten formelt og uformelt.	Politisk beslutning, men administrativ utredning.	Politikerne ble orientert om strategiplanen. Planen ble utarbeidet av en styringsgruppe som ble ledet administrativt.	Beslutningene blir tatt på kommunalt nivå, både politisk og administrativt.
		Kompetanseplanen blir vedtatt politisk, men utarbeides administrativt.	

Hvordan kommuniseres visjon og mål ned i organisasjonen?	Delegert til det administrative kommunenivået og videre ned til skolenivået.	Administrasjonen kommuniserer på leder- og rektormøter. Rektorer har ansvar for å tilrettelegge i egen virksomhet. Det administrative nivået har også kommunisert direkte til lærerne.	Pedagogisk senter har kommunisert tydelig. Rektorene har fått ansvar for å selge kommunens visjon og mål på egen skole.
Har rektorene/skolene gjort kommunens visjoner og mål til sine egne?	Full tillit til rektorene.	Rektorene tar dette alvorlig. Usikre på i hvilken grad man har lyktes med å få lærerne til å ta det til sine egne.	Rektorene er lojale og vil gjøre kommunens visjon og mål til sine egne i skolens utviklingsarbeid.
Forholdet til nasjonale mål	Det er full tillit til at det administrative nivået følger opp nasjonale føringer og mål.	Kommunen følger nasjonale føringer og mål. Innlemmer dette i en felles kommunal satsning.	Nasjonale mål følges opp etter kommunale føringer.
Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling			
Hvilke kvalitetsutviklingstiltak gjennomføres i kommunal regi?	Strategiplan (4-5 år). Nasjonale prøver. Brukerundersøkelsen i KS effektiviseringsnettverket. Tilsetting av dyktige fagfolk i sentrale stillinger.	Dialog på rektormøtene. Erfaringsutveksling. Utviklingsplanene til de enkelte skolene blir fulgt opp i samtale mellom kommunens representanter og den enkelte skole. Strategiplanen og brukerundersøkelsen (KS)	Skolebasert vurdering. Brukerundersøkelsen (KS) Nasjonale prøver. Medarbeiderundersøkelsen Kostra og GSI Elevinspektørene.
Hvordan ble de til?	Brukerundersøkelsen er bestilt av politisk nivå. Strategiplanen er utarbeidet administrativt og vedtatt politisk. Nasjonale prøver bygger på nasjonale føringer.	Utviklingsplan, brukerundersøkelsen (KS) og strategiplanen er kommunalt bestemt.	Noe kommunalt bestemt og noe nasjonalt. Oppfattet at bakgrunnen var klare forventninger fra nasjonalt nivå. Tror det forgår en desentralisering og sentralisering samtidig. Man desentraliserer til kommunene, man har frihet, samtidig er det klare statlige krav.
Hvordan oppleves kommunens frirom i forhold til krav og forventninger fra nasjonalt nivå?	Kvalitetssikring gjennom sterke nasjonale føringer begrenser det kommunale frirommet. Opplever denne kvalitetssikringen positiv.	De nasjonale føringene har blitt sterkere, og det kommunale frirom er blitt svakere. Noe bekymringsfullt? Det har blitt mye mer rapportering.	Opplever mindre frihet.

Hva resultatoppfølges av kommunalt nivå og hvorfor?	Man skal ha jevnlig brukerundersøkelser der man spør brukerne i hvilken grad de er fornøyd med kommunens skoletjenester. Politikerne sier ikke noe om hvordan kommunen skal følge opp disse brukerundersøkelsene.	Brukerundersøkelsen og skolebasert vurdering basert på utviklingsplanen, følges opp gjennom utviklingssamtaler med skolene og i med arbeidssamtaler med rektorene.	Vi blir ikke avkrevd noe, men skolens utviklingsplan og kvalitetsutviklingsarbeid blir fulgt opp gjennom skolebasert vurdering og i utviklingssamtaler med skolene.
Hvem resultatoppfølger hva?	Ingen klar resultatoppfølging.	Alt som handler om skolevurdering og utviklingsplaner som følges opp av skolesjef.	Pedagogisk senter følger opp utviklingsarbeidet. Skolesjef har et overordnet ansvar.
Kommunenivåets kapasitet og kompetanse i forhold til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling?	Den er dårlig etter vårt syn i offentlig sektor generelt. Det er ikke nok kunnskap om kvalitetssikring generelt, men det som skjer i skolen i dag i vår kommune er veldig bra.	Solid faglig kompetanse. Kapasiteten redusert med en ½ stilling. 3 – 4 stillinger jobber rent med skole. I tillegg er det noen som jobber delt mellom skole, barnehage og kultur.	Det er lite å hente. Får lite støtte og hjelp, men får gode tilbakemeldinger på det vi gjør. Kompetansen er vel ikke kjempestor. God kompetanse i forhold til IKT. Ressursene kommunen har, blir utnyttet godt.
Verktøy			
Hvordan dokumenteres resultater? Verktøy?	Brukerundersøkelsen (KS) Nasjonale prøver	Brukerundersøkelser GSI, tilstandrapport, nasjonale prøver, elevinspektørene	Brukerundersøkelsen Medarbeidersamtalen Skolebasert vurdering Nasjonale prøver og elevinspektørene
Hvordan er dagens vurderingsopplegg blitt til?	Bestemt politisk på kommunenivå og nasjonalt nivå.	Politisk bestemt, nasjonalt og kommunalt.	Noe er kommunalt bestemt og noe er nasjonalt bestemt.
Hvordan brukes nasjonale verktøy?	Politikerne ønsker nasjonale kvalitetssikringssystemer som nasjonale prøver velkommen.	Kommunen er i startfasen. Drøftinger om hvordan resultatene brukes. Vi må få et system for oppfølging.	Foreløpig ingen plan. Drøftet i rektormøter.
Skolebasert vurderingsplass?	Skolene tar dette med skolebasert vurdering veldig alvorlig. Det er satt i system i kommunen.	Skolene er pålagt skolebasert vurdering. Følges opp årlig i samtale mellom kommunenivå og skolen.	Stor plass. Fungerer bra. Har kommet i system
Har de nasjonale verktøy påvirket valg av kommunale?	Det er inn i tiden med kvalitetsvurdering. De nasjonale føringene påvirker at det også skjer på det kommunale nivå	Kommunal plan er utarbeidet med grunnlag i nasjonale føringene.	Til en viss grad. Med utgangspunkt i tilpasset opplæring. Kommunen har valgt å spisse denne satsningen mot læringsstiler og de ulike intelligensene
Logistikk			
Gjennomføringsplaner for tiltak, vurdering og læring?	Delegert til administrativt nivå.	Nei, det finnes ikke en strukturert plan, men det er frister for noen kommunalt bestemte tiltak.	Faste frister for utviklingsplan, skolebasert vurdering og medarbeidersamtaler i et årshjul.
Hvordan har den blitt til?	Delegert administrativt	Administrativt bestemt	Administrativt bestemt

Samhandling			
Hvilke samhandlingsarenaer brukes?	Faste leder- og rektormøter. Samtaler/orientering mellom politisk nivå og administrativt nivå. SU-møtene. Det skal være en aktiv politisk representant i utvalgene på de forskjellige skolene.	Faste leder- og rektormøter. Kommunal lederopplæring. Veiledningsgrupper mellom skolene.	Rektor- og ledermøter. Lederforum (rådmann og ledere) Kommunal lederopplæring.
Hvordan implementeres kommunale skoleutviklingsprosjekter?	Administrativt og på skolenivå.	Via dialog og samhandling i rektorgruppa og på ledermøter. Utstrakt kursing innenfor kommunalt satsningsområde og pålegg fra kommunalt nivå.	Innovasjonsarbeidet er lagt til rektorene. Kommunen har et ansvar for at det gjøres.
Samarbeid om skoleutvikling mellom skolene?	Kjenner til sporadisk kontakt mellom skoler.	Ad hoc samarbeid. Noe sporadisk samarbeid mellom enkelte skoler. Kunne vært bedre.	Ikke organisert samarbeid. Det samarbeides om enkeltprosjekter.
Åpenhet og klima?	God åpen tone og god dialog.	Åpen tone og et godt klima	Opplever åpenhet og klima som godt.
Læring og utvikling			
Hvordan oppleves verdien av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling?	Opplever kommunens arbeid med kvalitetsutvikling som viktig og verdifullt.	Stort sett fornøyd med hva kommunen får til.	Satsningsområdet spisses kanskje litt for mye mot læringsstiler, samtidig oppleves det positivt med en felles kommunal satsning.
Hvordan oppleves verdien av resultatvurderingsarbeidet i kommunen?	Politikerne opplever at det er en hensikt med resultatvurderingsarbeidet uten at det blir nærmere kommentert.	Opplever stort sett positivt.	Lite resultatvurderingsarbeid som er satt i system
Hvordan arbeider kommunenivået sammen med skolenivået etter at det foreligger vurderingsresultater?	Det arbeides på administrativt nivå.	Utviklingssamtaler med plangruppe/ledelse og medarbeidersamtaler med rektor.	Gjennom utviklingssamtaler og medarbeidersamtaler.
Vurdering for kontroll/ vurdering for læring	Vurdering for å lære.	Utviklingsperspektivet ligger til grunn.	Skolebasert vurdering for kontrollens skyld, ikke for læringens. Der er rektorene noe uenig.

4.4 Hovedinnhold i innsamlede dokumenter

De innsamlede dokumentene i begge kommunene utgjorde et ganske omfattende dokumentmateriale, i alt ca. 350 sider. Først fant vi de aktuelle skolerelaterte dokumentene. Dernest grovsorterte vi dokumentsider som handler spesifikt om skole og undervisning for så i neste omgang å sortere ut sider som tar for seg arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. Innledningsvis brukte vi en del tid på oversiktslesing og utvelgelse av dokumenter og deler av dokumenter vi ville studere grundigere. Noen av disse dokumentene rakk vi også, i tråd med vår planlegging, å lese gjennom *før* gjennomføringen av intervjuene. Vi opplevde ikke at denne gjennomlesningen av dokumentene ga oss så klar og god informasjon om aktuelle temaområder i intervjuguiden at vi følte det naturlig å kutte ut noen av spørsmålene i guiden. Etter at vi hadde gjennomført og transkribert alle intervjuene, tok vi oss tid til å fordype oss mer i de utvalgte sidene av dokumentmaterialet. Dette arbeidet danner grunnlaget for den utarbeidelsen av hovedoppsummeringen av innholdet i de aktuelle kommunale dokumentene som nå følger.

Vi har valgt å dele denne hovedoppsummeringen inn på følgende måte for begge kommunene: 1) Kommuneplanene 2) Skoleutviklingsplanene 3) Innhold i noen andre aktuelle kommunale planer og 4) Skolenes utviklings- / virksomhetsplaner.

Kommuneplanene er en overordnet politisk vedtatt plan som sier noe om kommunens samlede tjenesteområder. *Skoleutviklingsplanene* er kommunale planer som spesifikt tar for seg det skolefaglige utviklingsområdet, og de utarbeides på kommunenivået. *Andre kommunale planer* presiseres nærmere nedenfor, og *skolenes utviklings- / virksomhetsplaner* er skolenes egne planer i forhold til internt utviklingsarbeid og egen totale virksomhet.

Vi har konsentrert oss aller mest om skoleutviklingsplanene, 4.4.2, fordi de sier *mye* om arbeidet med kvalitetsutvikling i skolesammenheng, sett fra kommunenivået.

4.4.1 Innhold i kommuneplanene

Kommune A:

Allerede i tittelen på denne kommuneplanen, ”Kunnskap og opplevelser”, synliggjøres vektleggingen av skole og undervisning. I sammendraget i innledningen av planen står kommunens hovedvisjon: *Kommune A – et regionalt senter for kunnskap og opplevelser*.

Under avsnittet ”Noen hovedgrep i planen” står følgende: *Tydeligere satsing på utdanning og*

kunnskap i kommunen. Et eget kapittel heter ”Kunnskap og utdanning” og tar for seg både barnehage, grunnskole, videregående skole og Høgskole. Der understrekes også betydningen av samarbeid på tvers av skolegrenser, ikke minst med fokus på hva Høgskolen som aktør kan bidra med i denne sammenheng. Et delmål under pkt. 5.2 Grunnskole er: *Barn og unge i kommune A skal sikres et grunnskoletilbud som kvalitetsmessig er bedre enn gjennomsnittet i fylket.* Det understrekes betydningen av å tilrettelegge for pedagogisk vekst og utvikling i hele grunnskolen, og det knyttes blant annet store forventninger til en sterk kommunal datateknisk satsing i tilretteleggingen for dette kvalitetsutviklingsarbeidet.

Kommune B:

Denne planen har ingen spesiell tittel, bare *kommuneplan for perioden 2002 – 2014*. Vi fant så godt som ingenting om skole og utdanning i denne planen. Ingen av kapitlene handler spesielt om dette. De viktigste kapitelloverskriftene er boligutvikling, bærekraftig utvikling, næringsutvikling og arealutvikling. I kapitlet om næringsutvikling står det noen få ord om et prosjekt som heter ”Næringslivskunnskap inn i skolen”, hvor målsetningen er å formidle kunnskap til skoleungdom om kommunens nåværende og framtidige næringsliv. Dette gjelder spesielt elever på ungdomstrinnet. Under pkt. 4.3 ”Næringslivskunnskap og nyskaping i skolen” nevnes to strategier: *Kontakten mellom næringslivet og skolen skal videreutvikles, og skolen skal medvirke til å skape arenaer for å utvikle evner til forretningsmessig nyskaping.* Som et underliggende mål for denne satsingen står bl. a. oppført: *Medvirke til at næringslivet får dekket sitt kompetansebehov og at etableringsraten i næringslivet skal økes.* Svaret på hvorfor skole og undervisning får så beskjeden plass i kommune B’s kommuneplan blir forsøkt gitt i analysen av kommune B.

4.4.2 Innhold i skoleutviklingsplanene

Begge kommunene har sin skoleutviklingsplan / strategiplan for skoleutvikling. Vi har studert begge disse planene.

Kommune A:

Av innledningsteksten i plandokumentet går det fram følgende: Kommunestyret vedtok våren 2003 at det skulle utarbeides en utviklingsplan for grunnskolen i kommunen. fem aktuelle hovedområder skulle være med i planen:

Framtidig kommunal skolestruktur, samordning mellom skolene, *plan for pedagogisk utviklingsarbeid*, samarbeid og samordning mellom grunnskolen og videregående skole og samarbeid mellom skole og næringsliv.

Mål: Utvikling av *kvalitet* og økt andel av ressursene direkte mot elevrettet virksomhet.

Hovedvisjon for denne utviklingsplanen er: *Aktiv elevmedvirkning med læringslyst, glød og glede!* Rådmannen opprettet en egen styringsgruppe for dette arbeidet, og skoleansvarlig kommunalsjef har vært prosjektansvarlig. Det ble opprettet fem arbeidsgrupper, en for hvert hovedområde i planen, hvor blant annet rektorer, undervisningsinspektører, representanter fra kommunalt foreldreutvalg og ansatte i kommuneadministrasjonen har deltatt. Politikere har ikke deltatt i selve planarbeidet, men har bedt om at planen utarbeides og har vedtatt den endelige skoleutviklingsplanen.

Selv om alle de fem hovedområdene i skoleutviklingsplanen representerer aktuelle områder for *kvalitetsutviklingsarbeid*, har vi studert området *plan for pedagogisk utviklingsarbeid* noe grundigere enn de andre hovedområdene. I planen står det at skolene i dag har lokale utviklingsplaner med satsingsområder ut fra statlige føringer og egne lokale satsingsområder ut fra skolenes egne behov. Det poengteres at skolene i kommunen i større grad må ha en felles kommunal plan for pedagogisk utviklingsarbeid og en plan med felles visjoner, verdier og satsingsområder. Dette vil øke fellesskapsfølelsen mellom skolene, gi mer lik profil utad, gi økte muligheter for kommunal satsing på prioriterte områder og øke brukernes mulighet til medvirkning. Planen bygger på visjonen i kommuneplanen: Kommune A – et regionalt senter for kunnskap og opplevelser og på den samme planens delmål nr. 2: Barn og unge i kommune A skal sikres et grunnskoletilbud som *kvalitetsmessig* er bedre enn gjennomsnittet i fylket. Mer spesifikke felles mål for elevene i kommunen er at de skal få god kompetanse og gode opplevelser innenfor følgende seks områder: *I fag relatert til grunnopplæringen, i sosial samhandling, ved bruk av og forståelse for naturens mangfold, ved opplevelse og utøvelse av musiske og kulturelle aktiviteter, ved erfaring gjennom aktiv elevmedvirkning og ved bruk av digitale hjelpemidler.* Planen lister opp ulike tiltak innenfor disse seks områdene for å realisere disse målene, også tiltak som inkluderer statlige satsingsområder med spesielt fokus på for eksempel lese- og skriveferdighet og regneferdighet og tallforståelse. Kommunen har allerede lagd en egen plan for lese- og skriveopplæring for småskoletrinnet, som nå skal videreføres på mellom- og ungdomstrinnet. Statlige kompetanseutviklingsmidler brukes til dette arbeidet.

Slike midler har også vært og skal brukes til kursing, oppfølging og veiledning av matematikklærere på mellom- og ungdomstrinnet i kommunen i et samarbeid med Høgskolen. I forhold til sosial kompetanse vektlegges kontinuerlig holdningskapende arbeid, blant annet knyttet til egne undervisningsprogrammer som Lions Quest og Steg for steg, kursing og erfaring med elevmegling og antimobbearbeid, blant knyttet til statlig fokus på manifest mot mobbing. Bruk av og forståelse for naturens mangfold relatert til tiltak som innføring av uteskole og bruk av kommunens eget natursenter, som er spesielt tilrettelagt for pedagogisk bruk. Musiske og kulturelle aktiviteter vil styrkes ved utvidet samarbeid med den lokale Kulturskolen, biblioteket og det lokale kulturlivet og gjennomføring av den lokale planen for ”Den kulturelle skolesekken”. Sistnevnte tiltak er riktignok foreslått som et nedskjæringstiltak på grunn av den kriserammede økonomien. Aktiv elevmedvirkning er allerede et kommunalt satsingsområde, som skal videreføres. Forsterke samarbeidet med Barne- og ungdomsrådet i kommunen, styrke elevrådsarbeidet og utarbeide og gjennomføre skolenes egne planer for elevmedvirkning og gjennomføre kommunale konferanser og kursing i forhold til elevmedvirkning, nevnes spesielt i planen. Kompetanse i bruk av digitale hjelpemidler: Gjennomføre kommunens plan for IKT , styrke funksjonen som IKT-veileder ved skolene i pedagogisk bruk av digitale hjelpemidler med to timer per uke og overføring av kompetanse fra IKT-pilotskolene til de andre skolene i kommunen.

I planen understrekes det at kvalitetsutvikling og resultatoppfølging i grunnskolen skal følge kommunens øvrige systemer og rutiner. Skolene skal gjennomføre brukerundersøkelser hjem-skole, nasjonale standardiserte prøver i norsk, matematikk og engelsk, en egen trivselsundersøkelse blant elevene og gjennomføre ”Elevinspektørene”, en elevundersøkelse som er en del av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Alle ansatte i skolene skal også sikres relevant kompetanse i forhold til skolenes behov. I kjølvannet av den nye grunnskolereformen ”Kunnskapsløftet” er det behov for skoling av ansatte i skolen innenfor blant annet språkfag, realfag, pedagogisk bruk av IKT og skolelederutdanning for lederne.

Et eget avsnitt i skoleutviklingsplanen går på verdisyn og holdninger. Der framheves hver elev som unik og med krav på respekt. Opplæringen skal gi utfordringer og fremme lærelyst, og elevene skal få oppfølging, konstruktive tilbakemeldinger, råd og veiledning.

Kommune B:

Utviklingsplanen ”Strategi for fleksibel læring i en god læringskultur” ble behandlet i kommunens OK- team (Oppvekst og kultur) i februar 05. Dette er en pedagogisk strategiplan over fire – fem år for oppvekst- og kultursektoren i kommunen. Planen inneholder to deler. 1. del, hoveddelen: Mål, innhold, begrunnelser evaluering og ønskede resultater. Innledningsvis i planen står det også at man med læring i sentrum vil skape en helhet og sammenheng i barns oppvekst og utvikling, fra 1 – 16 år. Utviklingsprogrammet skal også fremme tilpasset opplæring. Dette utviklingsarbeidet støtter seg teoretisk til forskning og teoriutvikling om ”De mange intelligenser” av Howard Gardner og ”Læringsstiler og læringsstrategier” av blant annet Dunn / Dunn. Målet med denne satsingen, slik det skisseres i planen, er: *God utvikling og læring for barn, et godt tilrettelagt opplæringstilbud med systematisk dokumentasjon og et trygt og inspirerende læringsmiljø*. Målet er at alle elever skal bli kjent med sin egen læringsstil, skal ha klare læringsmål og oppnå bedre læringsresultater. Dette betinger at alle ansatte i barnehager og skoler får opplæring innen læringsstiler og de mange intelligenser og at de i neste omgang tar i bruk denne kunnskapen i arbeid med barn og i undervisning. Denne måten å jobbe på krever et variert og tilpasset fysisk læringsmiljø.

I den pedagogiske utviklingsplanen redegjøres det nærmere for teorien om de mange intelligenser og bruken av denne overfor barn i alderen 1 – 16 år. Kjentegn ved de ulike intelligenser beskrives i planen.

Begrepene læringsstil og læringsstrategi defineres i forhold til Dunn / Dunn og deres teorier. Elementer som betyr mye for konsentrasjon og læring understrekes: Fysiske, emosjonelle, sosiale, fysiologiske og psykologiske elementer. Barnet skal finne og utvikle sin egen læringsstil for på den måten å oppnå bedre læringsresultater. Utgangspunktet er at man har tro på barnet, ser på det som unikt og fokuserer bevisst på dets *mestring*.

Sammenhengen mellom de mange intelligenser og læringsstiler tas også opp, og det uttrykkes spesielt i planen at i arbeid med små barn vil hovedfokus være på de mange intelligenser, mens hos de større barna vil fokuset i større grad være på læringsstiler.

I punkt seks i denne planen uttrykkes det klart at kommune B ønsker å få et sammenhengende pedagogisk program fra barnehage til og med avsluttet grunnskole, hvor endringer i innhold og metode hele tiden går parallelt med de endringer i barns oppfattelses- og reaksjonsmåter som følger av deres naturlige utvikling. Man ønsker et felles kommunalt fokus og et tettere samarbeid mellom aktuelle aktører. Et slikt felles fokus vil bidra til følelsen av felles identitet,

trygghet og stolthet. Et felles utviklingsarbeid skal vise kommunale prioriteringer og ta opp i seg føringer fra statlige styringsdokumenter og sørge for at disse blir gjennomført. Det redegjøres i planen også for at denne kommunale satsingen passer godt i forhold til nasjonale styringsdokumenter for skolen, blant annet Stortingsmelding 30 "Kultur for læring". Det henvises spesielt til denne meldingens store vekt på tilpasset opplæring, og pkt. 4.4 i meldingen siteres:

Utviklingen av elevenes læringsstrategier må også bli en integrert del av opplæringen i grunnleggende ferdigheter og fag. Læringsstrategier defineres som evne til å organisere og regulere egen læring, kunne anvende tid effektivt, kunne løse problemer, planlegge, gjennomføre, evaluere, reflektere og erverve ny kunnskap og viten og kunne tilpasse og anvende dette i nye situasjoner i utdanning og fritid.

Punkt 7.1 i skoleutviklingsplanen ramser opp eksisterende former for *kvalitetsvurdering* for skolene i denne kommunen: Medarbeidersamtaler, KOSTRA- rapporteringstall, HMS (helse, miljø og sikkerhet), brukerundersøkelser gjennom deltakelse i KS- Effektiviseringsnettverket, skolebasert vurdering, vurderings- og utviklingssamtaler på skolenivå, ekstern vurdering, nasjonale prøver, elevinspektørene, samtale om eksamensresultater, tilstandsrapportering og GSI- rapporteringstall. Disse formene for kvalitetsvurdering er både nasjonale og kommunale. Det understrekes at man om en viss tid må *evaluere* om arbeid med læringsstiler og multi-intelligenser synes å ha effekt på skolebarnas læringsresultater, noe som er en klar målsetting med dette kommunale kvalitetsutviklingsarbeidet. En ønsket effekt av denne satsingen er også at færre elever vil trenge spesialundervisning fordi læringsmiljøet er tilrettelagt og tilpasset den enkeltes læringsstil.

Del to av denne utviklingsplanen, som er en kortfattet del, inneholder litt om rammer, organisering, suksessfaktorer, ønskede resultater og evaluering. Rammer går på økonomi og tidsbruk. Både planleggingsdager, felles planleggingstid gjennom skoleåret og leder- og rektormøter settes av til kursing og opplæring innenfor dette omfattende utviklingsarbeidet. Oppstart er høsten 05, og utviklingsarbeidet vil strekke seg over en periode på fire – fem år. Alle barnehager og skoler må være i gang med dette utviklingsarbeidet i løpet av skoleåret 05 / 06. Viktige samlinger og kursdatoer for høsten 05 står oppført i planen.

Utviklingsarbeidet må også synliggjøres i den enkelte barnehages og skoles egen utviklings-

plan. Skolebasert vurdering tar også utgangspunkt i dette arbeidet. Kommunens oppgave understrekes klart i del to i planen gjennom at oppvekst- og kultursektoren må konsentrere tilgjengelige ressurser om dette felles satsingsområdet, utarbeide en egen kompetanseutviklingsplan, være pådriver i satsingen og prioritere utviklingstiltak og delta i relevant kompetanseutvikling. Skolelederne har ansvar for å motivere sine ansatte, legge til rette for opplæring og følge opp med veiledning av eget personale på egen skole.

4.4.3 Innhold i noen andre kommunale planer

I kommune A har vi også studert "Handlingsplan 2005 – 2008", rådmannens forslag. Vi har spesielt sett på foreslått handlingsprogram for utvikling av kommunens tjenestetilbud for kultur- og utdanningstjenester, pkt. 3.4 i planen. Det understrekes sterkt at kommunens største utfordring de nærmeste årene vil være å tilpasse tjenesteproduksjonen til svært stramme økonomiske rammer. Det foreslås å fjerne leirskoletilbudet, fjerne "Den kulturelle skolesekken" og nedlegge en skole. Men det presiseres i planen at iallfall noen kvalitetsutviklingstiltak skal gjennomføres innenfor angitte tidsperiode. Det vil bli et hovedfokus på utvikling av IKT som virkemiddel for økt læring, bedre kommunikasjon og mer effektiv administrasjon. Dette gjelder blant annet fullføring av påbegynt investering i IKT- utstyr til bruk for elever og personale og gjennomføring av opplæringstiltak. En egen IKT- plan ligger til grunn for denne satsingen. Videre renoveringsarbeid ved et par av skolene skal prioriteres i planperioden, samt at det skal utarbeides en framdriftsplan for vedlikehold av alle skolene i kommunen.

I kommune B har vi studert rådmannens forslag til økonomiplan 2005 – 2008, inkludert budsjett for 2005. På s. 15 i denne planen finner vi arbeidsmål for 2005 – 2008 for Oppvekst- og kultursektoren. Her er noen stikkord fra oppstillingen av arbeidsmål for skoleområdet: Tilpasse driften i sektoren til de rammer som er gitt, *vurdere resultater og sikre kvalitet i sektoren*, gjennomføre brukerundersøkelser, implementere et felles kommunalt satsingsområde for sektoren som inkluderer statlige føringer for barnehage og skole, bedre kvaliteten på IKT i skolen når det gjelder stabilitet, aktiv bruk i fagene og i kommunikasjon med foreldrene, videreføre og styrke kompetanseutviklingen i IKT i samsvar med IKT-plan for skolene og statlige krav om digital kompetanse.

Under punktet ”Hovedstrategi for sektoren” står den omfattende utbygging av skolene som har foregått de siste årene omtalt, noe som gjør det mulig å drive en moderne skole i samsvar med de føringer som ligger i endring av Opplæringsloven og Stortingsmelding 30 ”Kultur for læring”. Dette store løftet har gjort det nødvendig å utsette videre utbygging av skolene i kommunen. Det er lagt inn tre millioner kroner til nødvendig vedlikehold og utbedringer for å få godkjent enkelte skolebygg.

Oppvekst- og kultursektoren vil i 2005 ha utarbeidet et felles satsingsområde for oppvekst- og kultursektoren. Satsingsområdet vil omfatte statlige føringer for barnehage og skole, spesielt i forhold til ”tilpasset opplæring”, et sentralt satsingsområde i Stortingsmelding 30.

Satsingsområdet vil strekke seg over fire – fem år og inneholde målsetting og strategi for kompetanseutvikling for ledere og pedagogisk personale. Satsingsområdet vil bli lagt fram til politisk behandling.

Det står også at det blir arbeidet godt i forhold til *skolevurdering og skoleutvikling* og at skolelederne er innstilt på en felles satsing for å møte de nye statlige forventningene når det gjelder *kvalitetssikring* og faglig og metodisk utvikling. Skolene har vært høyt prioritert i kommunen og har ligget litt over gjennomsnittet i fylket og i landet for øvrig i forhold til ressursinnsats per elev, relatert til KOSTRA- tall. To år med mindre nedskjæringer i forhold til antall stillinger og driftsbudsjett har ført til at skolene opplever det noe vanskeligere å opprettholde kvaliteten i skolen.

Under ”Merknader til budsjettet” står blant annet følgende: *Ved å opprettholde nivået på skolefaglig kompetanse på kommunenivået, vil det være mulig å møte de store utfordringene kommunen som skoleeier står overfor på bakgrunn av Stortingsmelding 30 og nye læreplaner som blir vedtatt i løpet av 2005.*

4.4.4 Innhold i skolens virksomhets- og utviklingsplaner

Alle skolene i begge kommunene må hvert år lage sin egen *utviklings-*, eller *virksomhetsplan*. Vi har studert disse planene ved de to aktuelle skolene i hver kommune.

Kommune A:

I denne kommunen kalles disse planene for en *virksomhetsplan*. Navnet henger sammen med at skolene i tonivåkommunen betegnes som egne *virksomheter*, hvor rektor har en form for totalansvar for sin virksomhet / skole. Virksomhetsplanene ved alle skolene i kommunen blir skrevet ut fra den samme malen, som inneholder en del faste punkter, eller områder. I pkt. 1 i denne planen står en felles definisjon av hva formålet med en virksomhetsplan er. Her er et utdrag:

Virksomhetsplanleggingen skal være et styringsredskap for den enkelte virksomhet. Formålet er å fokusere på hvilke resultater en tar sikte på å oppnå med de ressurser som er stilt til disposisjon, og beskrive hvordan disse resultatene kan knyttes opp mot de overordnede mål for virksomheten og kommunen.

Planen er et administrativt styringsredskap og skal ikke behandles politisk, men skal være offentlig tilgjengelig. Her er noen av punktene, eller områdene som skal omtales i planen: Bakgrunn for planen, mål og føringer, økonomi og driftsbudsjett, innspill til firårig handlingsplan og oppnådde resultater. Punkt 3 "Mål og føringer" er mest relevant i forhold til kvalitetsutviklingsarbeid. Dette punktet er firedeelt: a) Aktuelle strategier og prioriteringer fra Handlingsplanen som vedrører enheten. b) Enhetens egne hovedmål. c) Enhetens resultatmål for året. d) Endring i tjenesteproduksjon i forhold til foregående år.

Eksempler fra skole en under pkt. 3: a) Utvikling av IKT som virkemiddel for økt læring, bedre kommunikasjon og mer effektiv administrasjon. b) Gi tilpasset opplæring til alle elever. c) Elevene skal få økt medvirkning når det gjelder egen læringsprosess. d) Vi må redusere personalet med ett årsverk (100 % stilling).

Pkt. 7 "Oppnådde resultater" er det andre punktet som er spesielt relevant i forhold til kvalitetsutviklingsarbeid. Her er det ingen underpunkter. To eksempler fra skole to under pkt. 7: Elevmegling er benyttet i flere konfliktsaker, som elevene har klart å løse på en positiv måte. Flere klasser har benyttet tilbudet ved kommunens eget Natursenter / Miljøstasjon dette året, og to lærere har deltatt i ekstern kursing, skolering som har funnet sted ved senteret. Pkt. 4 "Økonomi og driftsbudsjett" viser regnskap for 2003, budsjettall for 2004 og tildelt budsjett for 2005. Ut fra budsjettets størrelse, som for de aller fleste skolene viser nedgang fra

2004, må man under dette punktet redegjøre for hvordan man budsjettmessig kommer i balanse. Hvilke nedskjæringstiltak foreslås internt i virksomheten ?

Virksomhetsplanene preges både av nasjonale føringer og felles kommunale mål, men også av egne spesifikke mål som er bestemt på den enkelte skole. Disse virksomhetsplanene er utgangspunktet for den årlige medarbeidersamtalen som kommunalsjefen har med sine virksomhetsledere / rektorer. Samtalene fungerer som en form for *kvalitetsvurdering* fra kommunenivået.

Kommune B:

I denne kommunen kalles disse planene for en *utviklingsplan*. Planene er pedagogiske utviklingsplaner, som tar for seg utviklings- og satsingsområder for det aktuelle året. De tar ikke opp noe i forhold til økonomi og budsjett, eller andre rammebetingelser for den totale virksomheten ved den enkelte skole. Planene er pedagogiske utviklingsplaner i streng forstand. De er oppbygd etter en mal gitt av kommunenivået: Sammenheng (med nasjonale og kommunale planer m.m), mål for de to neste år, mål for kommende semester, tiltak, tegn (på måloppnåelse) og evaluering. Evalueringen vil i hovedsak bestå i å sjekke at tiltakene faktisk er gjennomført slik de er beskrevet i utviklingsplanen. Skole tre beskriver i sin utviklingsplan satsing på to hovedområder, prioriterte områder: Tilpasset opplæring og nysgjerrighet. Under tilpasset opplæring: Ulike metoder for tilnærming til tilpasset opplæring med fokus på arbeidsplaner, organisering av spesialundervisning og ressurstimer og kartleggingsmateriell. Nysgjerrighet: Teknologi og design og uteskole. Denne skolen er en kommunal pilotskole innenfor området teknologi og design og er ansvarlig for kursing og oppdatering av lærere ved de andre skolene i kommunen. To av de konkrete tiltakene under området tilpasset opplæring i utviklingsplanen er: Å utvikle rutiner for oppfølging av kartleggingsprøver og erfaringsdeling på teammøter og i plenumssamlinger. Dette er konkrete tiltak som lett kan evalueres: Er tiltakene gjennomført som beskrevet, eller ikke? Skole fire beskriver følgende hovedområder innefor sitt pedagogiske utviklingsarbeid for de neste to årene: Tilpasset opplæring, utvikling av sosial kompetanse og uteskole. Beskrivelsen følger den samme kommunale malen som for skole tre. Også i kommune B utgjør utviklingsplanen en viktig del av den årlige medarbeidersamtalen som kommunaldirektøren og skolesjefen har med sine rektorer.

Presisering: I tillegg til dette tekstsammendraget av hovedinnholdet i de ulike kommunale dokumentene i begge kommunene, velger vi også å framstille en kort grovoppsummering av det samme hovedinnholdet i en egen *matrise*. Dette gjør vi både for oversiktens skyld og fordi vi tror denne matrisen kan utgjøre et nyttig supplement til tekstsammendraget i arbeidet med den videre analysen. Denne matrisens innhold alene ville utgjøre et for tynt grunnlag for å foreta en analyse av dokumentene. Skulle vi derimot utarbeide en mye fyldigere matrise, mener vi at den samlede matrisedelen av denne delen av oppgaven ville bli for omfattende. Derfor endte vi opp med den delte løsningen med et forholdsvis omfattende tekstsammendrag og en kortfattet matrise av innholdet av de kommunale dokumentene.

4.5 Matriseframstilling av innholdet i dokumentene

	Kommune A	Kommune B
Kommuneplanen	<p>”Skole, utdanning og kunnskap” <i>synlig</i> i planen !</p> <p>Mål: Barn og unge skal sikres et grunnskoletilbud som er bedre enn gjennomsnittet i fylket.</p>	<p>Skole og utdanning er bortimot <i>usynlig</i> i planen !</p>
Skoleutviklingsplanen	<p>Mål: Utvikling av <i>kvalitet</i> og økt andel av ressursene direkte mot elevrettet virksomhet.</p> <p>Visjon: Aktiv elevmedvirkning m/ læringslyst, glød og glede.</p> <p>Egen styringsgruppe, lang prosess og bred deltakelse i planarbeidet: 5 arb.grupper m/ skoleledere, adm.-ansatte og foresatte.</p> <p>Planen politisk vedtatt, men justert flere ganger p.g.a. dårlig økonomi.</p> <p><i>Ped. utviklingsarbeid</i> er et av hovedområdene i planen.</p> <p>Viktig:Skolene bør i større grad ha en felles plan for ped. utvikl.arbeid m/ felles visjoner, verdier og satsingsområder!</p> <p>Elever: Få god kompetanse i fag, sosial samhandling, bruk av digitale hjelpemidler, elevmedvirkning, bruk / forståelse av naturens mangfold og kulturelle og musiske aktiviteter.</p> <p>Kommunal forpliktende lese- og skriveopplæringsplan.</p> <p>Utarbeide egen plan for kompetanseutvikling av ped. personale.</p> <p>Gjennomføre nasjonale prøver, elevinspektørene, brukerundersøkelser (KS) og KOSTRA / GSI.</p>	<p>Denne planen omtaler bl. a. utviklingsplanen ”Strategi for fleksibel læring i en god læringskultur” som er en 4 – 5 års felles kommunal satsing for hele oppvekst- og kultursektoren, 1 – 16 år. Forankring i MILL og LS.</p> <p>Mål: Finne sin egen læringsstil og på den måten oppnå bedre læringsresultater.</p> <p>Egen kurs- og opplæringsplan for ped. ansatte og barnehagestyrere og skoleledere.</p> <p>Planen sies å passe godt m/ nasj. styringsdokumenter som ”Kultur for læring”m/ vekt på ”tilpasset opplæring.”</p> <p>Kvalitetsvurdering i kommunen: Medarb.samtaler, KOSTRA, HMS, brukerundersøkelser (KS), skolebasert vurdering, utviklings-samtaler m/ skolesjef /kommunal-direktør, nasjonale prøver, elev-inspektørene og GSI.</p> <p>MILL/LS-satsing må evalueres m/ tanke på evt. bedre læringsresultater.</p> <p>Satsingsområdet må synliggjøres i skolens utviklingsplaner.</p> <p>Kommunenivået pådriver og tilrettelegger for dette utviklingsarbeidet. Rektor har samme ansvar på skolenivå.</p> <p>KOSTRA-tall: Skolen har høy prioritet. Ressursinnsats pr. elev ligger godt over gjennomsnittet i fylket.</p>

<p>Andre planer i kommunen</p>	<p>Rådmannens handlingsplan for 2005-2008: Tilpasse tjenesteproduksjonen meget stramme økonomiske rammer.</p> <p>Forslag om å fjerne støtte til leirskole, "Den kulturelle skolesekken" og å nedlegge en skole.</p> <p>Videreføre IKT-satsingen i skolen (egen IKT-plan).</p> <p>Utføre noe skolerenooveringsarbeid.</p>	<p>Rådmannens økonomiplan 2005-2008: Sikre <i>kvalitet</i> i oppvekstsektoren, tilpasse drift til aktuelle økonomiske rammer, videreføre satsing på IKT i fagene og gjøre brukerundersøkelser (KS).</p> <p>Gjennomføre den felles kommunale satsingen på MILL / LS for hele oppvekst- og kultursektoren. Kompetanseutvikling av pedagoger og ledere i sektoren.</p> <p>Viktig å opprettholde nivået på <i>skolefaglig kompetanse</i> på kommunenivået!</p>
<p>Virksomhets- / utviklingsplanen</p>	<p><i>Virksomhetsplan</i> for den enkelte skole: Felles kommunal mal m/ fokus på følgende: Bakgrunn for planen, mål og føringer, økonomi og driftsbudsjett, innspill til 4-årig handlingsplan og oppnådde resultater.</p> <p>Viktig styringsredskap for egen virksomhet.</p> <p>Offentlig tilgjengelig, men behandles ikke politisk.</p> <p>Planen preges av nasj. føringer, felles kommunale mål og noen spesifikke mål på den enkelte skole.</p> <p>Planen er utgangspunkt for kommunalsjefens årlige medarbeidersamtale med rektor</p>	<p><i>Utviklingsplan</i> for den enkelte skole: En pedagogisk utviklingsplan som tar for seg utviklings- og satsingsområder. Den tar <i>ikke</i> for seg økonomi og driftsbudsjett, eller andre rammebetingelser for virksomheten v/ skolen.</p> <p>Felles kommunal mal for denne planen: Sammenheng m/ nasj. mål og kommunale planer, mål for de to neste år, mål for kommende halvår, tiltak, tegn på måloppnåelse og evaluering.</p> <p>Viktig styringsdokument for virksomheten ved egen skole.</p> <p>Planen er utgangspunkt for kommunaldirektørens / skolesjefens årlige medarbeidersamtale med rektor.</p>

5. Analyse og drøfting

Analysedelen av denne oppgaven bygger på funnene i undersøkelsen slik de blir presentert i kapittel 4.

Vi valgte å analysere intervjuer og innsamlede dokumenter kommunevis. På denne måten ligger det godt til rette for å sammenligne kommune A og kommune B med tanke på å finne både typiske likhetstrekk, men også eventuelle klare forskjeller.

Vi vil fokusere på samsvaret mellom de ulike informantgruppenes uttalelser og dokumentenes innhold innenfor hver kommune. Innenfor analysen av hver kommune ligger til rette for å se intervjuer og dokumenter i forhold til hverandre og vurdere datamaterialet fra disse to datainnsamlingsmetodene opp mot hverandre. Hvilken grad av overenstemmelse er det mellom informasjon som kommer fra informantene gjennom intervjuene og informasjon som kommer fra skrevne kommunale dokumenter? Finnes det eventuelt klare eksempler på diskrepans mellom disse to informasjonskildene ?

5.1 Opplevelse av gjennomføring av intervjuene

Intervjuene fungerte i det store og hele som en *intervjusamtale* mellom nesten likeverdige parter, selv om vi styrte intervjuet og satte dagsorden. Vi opplevde at innspill fra informantene og tilleggsspørsmål fra oss med utdypende svar ga verdifull tilleggsinformasjon og på den måten styrket kunnskapsgrunnlaget for det etterfølgende analysearbeidet. Dette opplevde vi som spesielt viktig fordi vårt hovedanliggende er så komplekst. Denne kompleksiteten førte blant annet til at veldig mange av spørsmålene er temmelig omfattende og griper inn i hverandre, noe som gjorde intervjusituasjonen utfordrende og krevende. Det å bruke en nesten ferdig utarbeidet intervjuguide (ASAP 2.2) som ikke er utarbeidet av oss selv, stiller i seg selv store krav til intervjueren. Hadde vi brukt en intervjuguide med temaområder og spørsmål utarbeidet helt av oss selv, tror vi ganske sikkert at det hadde ført til at gjennomføringen av intervjuene hadde gått noe lettere. Denne fremmedheten opplevde vi spesielt i starten av intervjuperioden. Etter hvert fikk vi intervjuguiden mer under huden, og gjennomføringen av intervjuene gikk greiere.

Vi opplevde at intervjupersonene var rimelig godt forberedt til intervjuene, noe som vi tillegger det at de faktisk fikk tilsendt prosjektbeskrivelse og intervjuguide ca. to uker før gjennomføringen av intervjuene. Rektorene og de skolefaglig ansvarlige på kommunenivået viste kyndighet, seriøsitet og engasjement i intervjusituasjonen. Politikerne var også seriøse og engasjerte, men de avslørte i større grad manglende kunnskaper innenfor dette skolefaglige temaområdet. Kanskje ikke så overraskende siden de som politikere ikke er fagekspert på skoleområdet og også har ansvar for andre viktige og tunge kommunale områder.

Et felles inntrykk vi satt igjen med etter gjennomføringen av intervjuene i begge kommunene var at uttalelsene fra informanter i samme informantgruppe i all hovedsak var samstemte. I litt større grad opplevde vi at rektorene i begge kommunene uttrykte noe mer uenighet om enkelte spørsmål. Vi kan selvfølgelig spekulere på om vi hadde fått fram klarere nyanseskjeller i informantenes uttalelser ved å intervju dem en og en, men det føler vi oss slett ikke sikre på. Informantparene kjenner hverandre ganske godt og opplevdes av oss på forhånd å ha en god kjemi seg imellom. Denne opplevelsen ble bestyrket av oss gjennom intervjusituasjonen, hvor åpenhet, trygghet og en god tone i stor grad preget gjennomføringen av intervjuene. Her følte vi at kombinasjonen av vår forhåndskunnskap om disse to skolekommunene og vårt personlige kjennskap til de aktuelle informantene var en fordel for oss både i forhold til gjennomføringen av intervjuene, men også relatert til informasjonsutbyttet av intervjusamtalene.

5.2 Analyse av intervjuer og dokumenter

Vi har tidligere redegjort for at vi velger *temasentrert tilnærming* som utgangspunkt for analysen av datamaterialet vårt. Det er ikke rom for å analysere alle temaområder i intervjuguiden like grundig, så vi konsentrerer oss om funn som vi synes er viktige, overraskende og spesielt relevante i forhold til problemstillingen i oppgaven vår. Relevante funn fra innsamlede dokumenter trekkes inn i analysen der vi synes det faller naturlig, men hovedvekten av analysen vil nok ligge på vårt intervjumateriale.

I tråd med den *temabaserte tilnærmingen* vil vi ha en temasentrert struktur på analysen, hvor vi tar utgangspunkt i de fire hovedområdene i intervjuguiden. Hvor mye oppmerksomhet som vies de forskjellige hovedområdene kan være ulik innen den enkelte kommune, og ut fra

datamaterialet kan det være noe ulik vektning av de fire hovedområdene i analysen mellom våre to kommuner. De aktuelle hovedområdene innenfor vår komplekse problemstilling kan ikke ses isolert fra hverandre, og analysen vil nok generelt sett preges av *overlappende* kommentarer og analytiske betraktninger. På tross av en firedelt temabasert inndeling som kan virke noe oppsplittende, tilstrebes helhet og sammenheng i analysen av våre to kommuner. Dette er i tråd med essensen i den *temabaserte tilnærmingen*. Et viktig bakgrunnstappe for den videre analysen vår vil være aktuell teori og relevante forskningsundersøkelser som omtales i kapittel 2.

5.3 Analyse av intervjuer og dokumenter i kommune A

I dette delkapittelet vil vi analysere og drøfte de fire aktuelle hovedområdene i intervjuguiden. Hovedområdene framstilles som *kommunens organisasjonsstruktur, kommunens styringsstrategi og lederrolle, kommunens visjoner og mål og endelig kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling*.

5.3.1 Kommunens organisasjonsstruktur

Kommune A styres etter formannskapsprinsippet og har eksistert som en tonivåkommune i snart seks år. En kort beskrivelse av denne organisasjonsstrukturen foretas i pkt. 1.8 i denne oppgaven. En tonivåkommune har to administrative ledelsesnivåer, de kommunale virksomhetene blir egne resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen, og det mellomliggende etatsnivået blir fjernet fra kommuneadministrasjonen (Olaussen 2004 / 6:3). Studier av organisasjonsendringer i norske kommuner viser at flere begrunnelser er viktige ved overgang til tonivåmodell. Innsparing, bedre økonomikontroll og ressursutnyttelse, en klarere rollefordeling mellom politikk og administrasjon og klare mål og tydelig resultatansvar. Videre begrunnes endringen med økt brukermedvirkning, en flatere struktur med kortere kommandolinjer mellom brukere, administrasjon og politikere og langt større myndighet til de som står nærmest brukerne (Olaussen 2004 / 3: 6).

Ledelsesidealet innenfor NPM-retningen preges av generelle lederegenskaper og *fagets* manglende plass og betydning (Olaussen 2004 / 6 : 9). Våre rektorinformanter gir uttrykk for at de i stor grad opplever seg som administrative ledere som bedriver generell ledelse og at de

får liten tid til å bedrive faglig ledelse og pedagogisk utviklingsarbeid i egen virksomhet. På den måten opplever de fagets manglende plass og betydning i den daglige ledelsen.

Begrunnelser for innføring av tonivåstruktur i denne kommunen, stemmer godt overens med begrunnelser for innføring av tonivåstruktur som kommer fram i studier av nevnte organisasjonsendringer. Kort oppsummert gir våre informanter gjennom intervjuene begrunnelser som begrensning av byråkratiet, den enkelte leder bør få større råderett over egen virksomhet og at avgjørelsene skal kunne tas nærmere brukeren. Det hevdes at kommunen også vil spare penger ved å innføre denne strukturendringen. Beskrivelsen av hvordan kommunen fungerer kan også greit relateres til en del sentrale kjennetegn på NPM-tenkningen (se punkt 2.3.1.1).

Fra politikerhold i denne kommunen ble det sagt at kommunen formelt er en tonivåkommune, men at den i praksis fungerer som en 2,5-nivåkommune. Støtteseksjonen tar seg av de aller fleste skolesakene på kommunenivået og utøver i praksis i mange sammenhenger uformell beslutningsmyndighet. Kommunalsjefen har i virkeligheten et nokså distansert forhold til mange av de aktuelle skolesakene, noe som kanskje ikke er så rart med ansvar også for flere andre viktige kommunale fagområder. Rektorene uttrykker i intervjuet at de ønsker en kommunal støtteseksjon som styrer, koordinerer, tilrettelegger og gir skolene draghjelp i kvalitetsutviklingsarbeidet. Tidligere gjorde den pedagogiske veiledningstjenesten i kommunen en del av dette arbeidet, men den er nå nedlagt. Samtidig ønsker rektorene at Støtteseksjonen har *litt* beslutningsmyndighet, men legger til at de fortsatt i stor grad selv ønsker å være herrer i eget hus. Vi kan ane en aldri så liten selvmotigelse i denne uttalelsen. Avstanden til ansvarlig kommunalsjef oppleves som lang. Et naturlig spørsmål i denne sammenheng vil være om man er avhengig av et etatsnivå og linjestyring for å få til koordinering, veiledning, tilrettelegging og draghjelp innenfor arbeidet med kvalitetsutvikling. I så fall må det være en skoleetat, eller eventuelt en støtteseksjon med reell beslutningsmyndighet og mulighet for linjestyring som styrer dette arbeidet. Men da har vi å gjøre med en trenivåkommune. En støtteseksjon i en reell tonivåkommune vil kun ha en støttende og veiledende funksjon, stabsfunksjon, og ikke ha formell beslutningsmyndighet, eller mulighet for linjestyring av rektorene. Her må eventuelt kommunalsjefen inn og ta beslutningene. Men vil en sterk støtteseksjon, eller en annen tilsvarende seksjon, med skolefaglig kompetanse og kun uformell beslutningsmyndighet, kunne styre og ivareta kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunen på en god måte ?

I følge Finstad og Kvåle vil dette være mulig hvis kommunene har utviklet *brobygging*, en god og utviklingspreget dialog og hensiktsmessige dialogarenaer mellom kommune- og skolenivået (Finstad/Kvåle:2003). Dette er et viktig spørsmål for tonivåkommunene, men vi får ikke et reelt svar på dette spørsmålet i vår undersøkelse.

Vi har allerede konstatert at kommunen ikke har en støtteseksjon som er sterk nok, og at arbeidet med kvalitetsutvikling fra kommunenivået lider på grunn av manglende kapasitet og skolefaglig kompetanse. Den aktuelle bemanning er på et minimumsnivå. Et lyspunkt er likevel at kommuneadministrasjonen har erkjent de faktiske forhold og jobber med alternative forslag til tiltak for å bøte på denne situasjonen. Men dette arbeidet er enda helt i startfasen. I denne tiltakstenkningen inngår også videreutvikling av vekt på dialogbasert kvalitetsstyring av kommunenes utviklingsarbeid gjennom gode samhandlingsarenaer og felles tenkning og planlegging med aktuelle representanter fra kommunene- og skolenivået.

Rektorene uttrykker tydelig at kvalitetsutviklingsarbeidet på kommunenivået var mye bedre før da kommunen var en trenivåkommune. Da var det en egen skoleetat med betydelig bedre bemanning og mer samlet skolefaglig kompetanse på dette nivået. Det er godt samsvar mellom hva rektorene og de ansvarlige på kommunenivået uttaler om dette spørsmålet. Et dekkende hovedsvar er at det er opp til skolene selv å følge opp kvalitetsutviklingsarbeidet.

I Madsens forskningsundersøkelse ” Kommunen og kvalitetsutvikling i skolen” (2000) kommer det tydelig fram at rektorene gjennomgående svarer noe mer negativt enn ansatte på kommunenivået på forskjellige spørsmål om hvor godt kommunenivået fyller sin rolle som skoleeier knyttet til arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. Det som kanskje overrasker noe i vår undersøkelse, er at de skolefaglig ansvarlige i kommuneadministrasjonen ikke prøver å framstille situasjonen som mer positiv enn den faktisk oppleves av andre aktører, ikke minst rektorene.

I skoleutviklingsplanen for denne kommunen som rektorene har vært svært aktive bidragsyttere til, står det at skolene i større grad bør ha en felles plan for det pedagogiske utviklingsarbeidet. Det er derfor nedsatt flere arbeidsgrupper som i stor grad består av rektorene i kommunen. Disse arbeidsgruppene skal ivareta mange ulike oppgaver innenfor det skolefaglige området i kommunen, knyttet til kvalitetsutviklingsarbeid i vid forstand. Den ene av disse arbeidsgruppene jobber spesielt med pedagogisk utviklingsarbeid. På denne måten

blir rektorene aktive aktører og bidragsytere i kommunalt skoleutviklingsarbeid. Langt på vei kan man med god grunn hevde at rektorenes deltakelse kompenserer for kommunenivåets manglende muligheter for å innta en aktiv hovedrolle i dette arbeidet. Slik kan man nesten si at rektorene delvis tar på seg *skoleeierrollen* og blir *myndiggjorte* kvalitetsutviklingsarbeidere på kommunenivået. Hvorvidt rektorene mer, eller mindre blir tvunget inn i denne rollen, eller mer frivillig går inn i den, er et interessant spørsmål. Ut fra vårt datamateriale har vi ikke belegg for å komme med et klart svar på dette spørsmålet. Egne arbeidserfaringer og en mer helhetspreget tolkning av intervjuet med rektorene får oss til å antyde at svaret for mange rektorer i denne kommunen blir et både – og.

Av intervjuet med de skolefaglig ansvarlige på kommunenivået kommer det klart fram at de vurderer arbeidet med kvalitetsutvikling som svært viktig, men at de dessverre ikke makter å følge opp dette arbeidet på en tilfredsstillende måte. Et konkret resultat av denne erkjennelsen er at man nylig, tross en meget anstrengt kommuneøkonomi, også har fått aksept for å kjøpe tjenester fra et eksternt konsulentfirma som jobber spesielt med slikt arbeid . I tillegg har man leid inn noe hjelp utenfra for å få unna en del rutinepreget saksbehandlingsarbeid. Tanken er at dette til sammen vil bidra til å ivareta det viktige arbeidet med kvalitetsutvikling på en bedre måte i framtida.

Rektorene sier også at etter innføringen av tonivåstruktur har kontakten mellom politikere og rektorer blitt dårligere. Dette synet deles ikke helt av våre to politikere, som gir uttrykk for at det fortsatt er en del både formell og uformell kontakt mellom dem og rektorene.

At kommunenivået fungerer så vidt svakt i forhold til arbeidet med kvalitetsutvikling i kommunen, har nær sammenheng med det alle de tre informantgruppene samstemt uttrykker. Det mangler ikke bare skolefaglig *kapasitet*, men også *kompetanse* på dette nivået. I denne kommunen forsvant det meste av denne kapasiteten og kompetansen med innføring av tonivåstruktur og fjerning av skoleetaten. *Nedbygging av barnehagefaglig og skolefaglig kompetanse skjer i særlig stor grad i tonivåkommuner* (Olaussen 2004 / 3 : 4). Men det er ikke nødvendigvis overgangen fra trenivå- til tonivåstruktur alene som har ført til denne svake kommunale styringen. Det er mulig å beholde både kapasitet og kompetanse innenfor en tonivåstruktur. Særlig i de kommunene hvor det å spare penger er en viktig grunn for endring av kommunestrukturen, kan det vise seg at skolefaglig bemanning og kompetanse står svært utsatt til for hogg.

I Opplæringsloven § 13-1 (Stette, red. 1998 : 86) står det: *Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.* Da kan man stille seg spørsmålet om hva som skjer med den skolefaglige kompetansen i kommuner der skoleetaten blir fjernet. I tilstandsrapporter fra fylkesmennene i 2003 er det antydning et bilde av at mange tonivåkommuner helt, eller nesten helt mister denne skolefaglige kompetansen. Hvis dette bildet stemmer, kan det også juridisk være grunn til å rope et bekymrende varsko til denne utviklingen i kommune-Norge. Fylkesmannen fører tilsyn med kvaliteten både i grunnopplæringen og den videregående opplæringen, og et hovedinntrykk er at kommunene ikke ivaretar kvalitetsutviklingsarbeidet på en tilfredsstillende måte. Et flertall av fylkesmennene uttrykker bekymring for nedbyggingen av og mangelen på skolefaglig kompetanse over skolenivået, noe som spesielt preger de mange tonivåkommunene. Dette sies å være spesielt alarmerende når dette skjer parallelt med at kommunene får et stadig større ansvar for skolen. Læringscenteret, nå Utdanningsdirektoratet, understreket allerede i 2003 at det er svært viktig at skoleeiere sørger for at det er tilstrekkelig pedagogisk kompetanse på skoleeiernivået, slik forpliktelsen lyder i Opplæringslovens § 13-1 (Olaussen 2004 / 3: 13 - 14).

Et spørsmål er hva som i følge Opplæringslovens § 13-1 rent juridisk er et minimum av akseptabel skolefaglig kompetanse over skolenivået. Holder det med *en* person med lærerskoleeksamen på kommunenivået? Svaret gis ikke. Et viktigere spørsmål er hva som egentlig kreves av skolefaglig kapasitet og kompetanse på dette nivået for å kunne ta et aktivt tak i arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skolene. Det kan være vanskelig å svare generelt på dette spørsmålet. Men en minimumsbemanning med *en* skolefaglig person i en mellomstor norsk kommune vil etter vår erfaring og klare oppfatning ikke gi muligheter for å ta et seriøst ansvar for dette arbeidet. Ikke minst i en tid hvor kommunene får delegert mye av ansvaret for skolene fra staten, bør kommunene sørge for at det er en forsvarlig skolefaglig bemanning og kompetanse på kommunenivået til å ta seg av alle disse skolerelaterte arbeidsoppgavene.

I hvilken grad kan man si at kommunen og skolene fungerer som en *lærende organisasjon* ? I teorikapitlet vårt tas dette begrepet opp i forhold til kommunen og skolene, og det refereres til en valgt definisjon av det samme begrepet (2.5.2.1). En helhetlig og systematisk tilnærming til utviklingsarbeid blir et kjernepunkt i denne sammenheng. I vår oppgave fokuserer vi på kommunenivået og skolenivået, og i den sammenheng kan vi se både kommunen og skolen som en organisasjon. Kommunen som skoleeier har et klart ansvar for å koordinere og ivareta

arbeidet med kvalitetsutvikling. Finstad og Kvåles (2003) begrep *brobygging* med vekt på en god utviklingsdialog og tjenlige samhandlingsarenaer mellom kommune- og skolenivået skulle passe godt til kjennetegn på en *lærende organisasjon*. Olaussen (2004) konkluderer i sin rapport med at tonivåmodellen medfører økt fokus på økonomiske og administrative gjøremål, og at det synes som om det både på enhetsnivå og i kommuneadministrasjonen blir lite tid og kompetanse igjen til pedagogisk refleksjon og utvikling. På den måten skaper tonivåkommunen dårlige vilkår for *lærende organisasjoner* (Olaussen 2004 / 3 : 17).

Det kan altså se ut som om tonivåstrukturen legger forholdene dårlig til rette for at både kommunen og skolene skal kunne fungere som *lærende organisasjoner*. Selv om dette neppe kan sies å gjelde alle tonivåkommuner, vil vi ut fra beskrivelsen og drøftingen av kommune A, kunne si at denne kommunen mangler sentrale kjennetegn på å kunne defineres som en lærende organisasjon. Kommunens tidligere omtalte anstrengte økonomi, hvor mye tid og krefter går med på arbeid med budsjett, streng økonomistyring og forslag til nedskjæringstiltak, gjør det heller ikke lettere for kommunen å fungere som en slik organisasjon. De fleste samhandlingsarenaene mellom kommune- og skolenivået er på en eller annen måte knyttet til fokus på økonomi og budsjett. Den drastiske nedskjæringen av skolefaglig kapasitet og kompetanse i denne kommunen gir også et dårlig utgangspunkt for pedagogisk refleksjon, dialogbasert skoleutviklingsarbeid og faglig ledelse, noe som er sentrale kjennetegn på en lærende organisasjon. Det at rektorene i kommune A både er enhetsledere med totalansvar for skolens virksomhet og at de i tillegg deltar i hyppig møtevirksomhet og i arbeidsgrupper på kommunenivået, fører til at rektorene får lite tid til pedagogisk og faglig refleksjon og jobbing med utviklingsarbeid innenfor egen virksomhet. Dette bekrefter rektorene i våre intervjuer. Den typisk administrative skolelederen er neppe det ideelle utgangspunktet for skolen som en lærende organisasjon, men samtidig er rektorene i denne kommunen gjennom aktiv deltakelse i arbeid med kvalitetsutvikling på kommunenivå blitt *myndiggjort* i forhold til et viktig aspekt ved skolen som en lærende organisasjon. Det at de skolefaglig ansvarlige viser vilje til å prioritere kvalitetsutviklingsarbeidet høyere og vil prøve å skape en dialogbasert samarbeidsarena med skolenivået, er også noe som peker i retning av en kommune som har kjennetegn på en *lærende organisasjon*. Ellers har vi ikke belegg for å si noe om i hvilken grad skolene i denne kommunen synes å være lærende organisasjoner. Da måtte vi gå inn og studere den enkelte skole nærmere, noe vi ikke gjør i vår undersøkelse.

Til slutt i dette avsnittet vil vi prøve å plassere kommunen i forhold til det organisatoriske perspektivet som tas opp i teorigapittelet (2.6). Denne plasseringen avhenger av dens rolle som profesjonell organisasjon. Kommunen har ikke faglig kompetanse på kommunenivået, og blir på den måten et offentlig byråkrati, ikke den profesjonelle organisasjonen. Det foregår minimalt med kvalitetsutviklingsarbeid i regi av kommunenivået, men kommunenivået tar ansvar for å sette mål for sektoren. Vi vil derfor plassere kommune A i det rasjonalistiske perspektivet (Se figur 2.2). Allikevel ser vi tegn fra det systemteoretiske perspektivet ved at kommunen ser et behov for økt faglig kompetanse. Kommunen har derfor kjøpt eksterne tjenester innenfor det faglige arbeidet med kvalitetsutvikling.

5.3.2 Kommunens styringsstrategi eller lederrolle

Det uttales at kommunen har delegering som overordnet styringsprinsipp fra alle tre informantgruppene. Kommunens organisasjonsstruktur er også et ledd i styringen av skolen ved at man delegerer myndighet fra det kommunale nivået til den enkelte virksomhet. Først vil vi redegjøre for de styringsmidlene kommunen benytter i sin styring av skolen. Engeland sier at kommunens samlede bruk av styringsmidler utgjør kommunens styringsstrategi (Engeland 2000). I teorigapittelet er det kort redegjort for fem aktuelle styringsmidler som alle er mer eller mindre relevante i forhold til vår undersøkelse.

5.3.2.1 De økonomiske styringsmidlene

På spørsmålet om det er spesielle styringsprinsipper som kommunen legger til grunn for sitt arbeid og hvilken styring og ledelse den samme kommunen bedriver overfor skolene, er det de skolefaglig ansvarlige og rektorene som er mest opptatt av den økonomiske styringen. Politikerne er tydelig mer opptatt av ideologiske styringsmidler. En streng rammestyring, hvor den økonomiske styringen er svært sentral oppleves av de skolefaglig ansvarlige i disse tider å være et dominerende styringsmiddel. Dette merkes både på kommune- og skolenivå, i form av nedskjæring av antall stillinger og strammere budsjetter. Rektorene understreker denne form for styring enda sterkere. *Det som styrer, binder og begrenser i hverdagen er de meget trange økonomiske rammene*, uttaler rektorene. Økonomirapportering til rådmannen foretas hyppig, og rektorene følges nøye opp. På flere spørsmål innenfor de tre andre hovedområdene i intervjuguiden kommer rektorene inn på at det er den økonomiske styringen som oppleves som den sterkeste form for styring i kommunen. Den meget anstrengte kommuneøkonomien

gjør at man i en viss utstrekning kan snakke om en styrt *kvalitetsavvikling* i kommune A. Dette kan blant annet begrunnes med at den foreslåtte skoleutviklingsplanen måtte justeres ned flere ganger, og både nye og allerede igangsatte kvalitetstiltak ble foreslått fjernet. De skolefaglig ansvarlige på kommunenivået uttrykte stor frustrasjon over å måtte utføre en god del merarbeid for å lage en dårligere og mindre ambisiøs skoleutviklingsplan. Politikerne gir uttrykk for at den økonomiske krisetilstanden gjør at de får enda mindre tid til å være opptatt av skolens innhold og kvalitet. Budsjett og økonomi tar det aller meste av oppmerksomheten.

5.3.2.2 De juridiske styringsmidlene

Det meste av den juridiske styringen kan relateres til det nasjonale nivået og i mindre grad til kommunenivået. Disse styringsmidlene ligger i gjeldende regler, lover og forskrifter for skolen. Alt fra Grunnskoleloven, Opplæringsloven, Arbeidsmiljøloven, Kommuneloven, regler i Statens personalhåndbok og til egne kommunale regler og bestemmelser styrer virksomheten på kommune- og skolenivå. Lovverket i dag tillater å fjerne skoleetaten i kommunene, noe som åpner for innføring av tonivåmodellen. Dette er også en form for juridisk styring som har ført til at en lang rekke norske kommuner har gått over fra kommunal trenivåstruktur til tonivåstruktur. Juridisk styring i forhold til den mer pedagogisk pregede virksomheten er mindre framtrepende. Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å si mye spesifikt om juridiske styringsmidler.

5.3.2.3 De ideologiske styringsmidlene

Politikerne i denne kommunen er opptatt av den politisk-ideologiske styringen av skolen. I intervjuet gir de klart uttrykk for at de kjemper for enhetsskolen og fellesskapsskolen og at de er representanter for den offentlige skolen. De uttaler følgende i intervjuet:

I forhold til det flertallet som er nå, er det klart enhetsskolen og tanken om fellesskapsskolen og det å bevare den offentlige skolen som er vårt ideologiske ståsted. Dette er tradisjon i kommunen. Vi har ingen private skoler.

De har kjempet for å innføre heldagsskolen i kommunen, men svak kommuneøkonomi har ført til at dette ikke er blitt realisert enda. Våre politiske informanter ønsker å begrense antall privatskoler og hilser ikke markedsstyringen velkommen inn i skolen.

Ideologiske styringsmidler omfatter også mål og visjoner i ulike kommunale planer. I denne sammenheng kan nevnes spesielt kommunens egen skoleutviklingsplan som er politisk bestemt, men også de enkelte skolars egne virksomhetsplaner som fungerer som viktige styringsdokumenter. Overordnet disse planene er de nasjonale skoleplanene som igjen virker styrende på kommune- og skolenivået. Et resultat av styringen gjennom disse tre nivåene er at skoleutviklingsplanen preges av nasjonale føringer og at de enkelte virksomhetsplanene influeres både av nasjonale føringer og den kommunale skoleutviklingsplanen.

Engeland (2000) peker på grunn-, etter- og videreutdanning som en del av den ideologiske styringen. Kommunen har innført et omfattende ledertreningsprogram som alle virksomhetslederne i kommunen må gjennomføre. Denne ledertreningen, som ikke er spesiell for skolelederne, er med på å styre den ideologiske tenkningen i retning av New Public Management. Det er den helhetlige ledelsen som er i fokus, ikke den faglige ledelse.

5.3.2.4 Vurdering som styringsmiddel

Økt delegering av skolefaglige ansvarsoppgaver fra det nasjonale nivået og til kommunene har ført til økt fokus på vurdering og kontroll av hva som foregår innenfor den offentlige skolen rundt om i kommunene. Økt kommunal frihet har medført større vekt på statlig kontroll. Nasjonale prøver og Elevinspektørene er eksempler på to nasjonale vurderingstiltak som gjennomføres i kommunal regi, mens brukerundersøkelser knyttet til KS sitt effektiviseringsnettverk er et tiltak som rådmannen har bestemt. I denne kommunen er det i stor grad den enkelte skoles eget ansvar å følge opp resultater av nasjonale og kommunale kvalitetsvurderingstiltak. Rektorene og de skolefaglig ansvarlige gir uttrykk for at oppfølging av skolens virksomhetsplan er det eneste kommunenivået prøver å ta reelt tak i innenfor det kommunale kvalitetsvurderingsarbeidet. Sentralt i denne sammenheng er kommunalsjefens årlige medarbeidersamtale med rektorene, hvor de forskjellige punktene i virksomhetsplanen går gjennom, begrunnes og forklares.

5.3.2.5 Markedet som styringsmiddel

Våre politikerinformanter uttrykte som tidligere nevnt at de ikke ønsket at markedsstyringen skulle prege skolesektoren. Virkelighetsbildet i dag er likevel at markedsstyringen på mange måter har begynt å prege samfunnet vårt og påvirker både privat og offentlig sektor.

Skolesektoren slipper heller ikke unna. Markedet som styringsmiddel springer ut av New Public Management som er omtalt flere andre steder i denne oppgaven. Denne styringsformen er ikke et sentralt tema i intervjuene våre, men vi har under avsnittet 5.3.1 drøftet sammenhengen mellom NPM og tonivåmodellen som er denne kommunens organisasjonsstruktur. Et eksempel på denne markedsrelaterte styringen er *brukermedvirkning*. Den brede deltakelsen av ulike aktører i forbindelse med utarbeidelse av den kommunale skoleutviklingsplanen viser brukermedvirkning i praksis i denne kommunen. Foresatte var en av aktørgruppene som kom med innspill til denne planen. Brukerundersøkelser er også en del av markedet som styringsmiddel.

Kort oppsummert vil vi si at de økonomiske og ideologiske styringsmidlene var mest framtrepende i intervjuene våre i denne kommunen.

5.3.2.6 Ledelse og lederroller

De lederrollene som inngår i intervjuet med informantene i denne kommunen er ordfører, rådmann og leder av FOSK, utvalget for familie, oppvekst, sosial og kultur. I tillegg kommenteres kommunens rolle som *skoleeier*. Nylehn (1997) er opptatt av ledelse som rolle, som er et av hans fire perspektiver på ledelse. Dette rollebegrepet definerer han slik: *Ledelse som imøtekommelse av forventninger knyttet til posisjonen* (Nylehn 1997 : 105). Våre informantgrupper er nokså samstemte når de beskriver hvordan de opplever at de ulike lederrollene framstår i kommunen. Rådmannen framstilles som fjern i forhold til skole og oppleves ikke å være spesielt opptatt av skoleområdet. Vedkommende kjennetegnes av å ha et hovedfokus på kommunens meget anstrengte økonomi. Ordføreren oppleves ikke å være en sterk skoleordfører og synes heller ikke å være spesielt opptatt av skoleområdet. Interessant at dette også sies av den politiske representanten, nestlederen i FOSK, som er fra samme politiske parti som ordføreren. Egne arbeidserfaringer i denne kommunen stemmer godt overens med det informantene uttrykker om disse lederrollene. Begge politikerne ga uttrykk for at de mente å være engasjerte og godt synlige i skole spørsmål og at lederen i FOSK har god formell og uformell kontakt med rektorene. Rektorene mener selv at kontakten med politikerne er nokså dårlig og er blitt klart dårligere etter at kommunen ble en tonivåkommune. Diskrepansen i oppfatning mellom politikere og rektorer kan delvis skyldes ulike forventninger til hva god kontakt innebærer. Det er også naturlig at rektorene sier at kontakten er nokså dårlig nå når den opplevdes å være bedre tidligere. Disse

informantuttalelsene stemmer også med den gjennomgående tendensen i Madsens undersøkelse, hvor representanter fra kommunenivået på mange spørsmål svarer mer positivt enn informantene på skolenivået (Madsen 2000).

Politikerne uttrykker bevissthet om sin rolle som forvaltere av skole og den politisk-ideologiske styringen av skolen. De skolefaglig ansvarlige på kommunenivået mener at både rådmann og ordfører opplever at de føler seg som skoleeier, selv om mange rundt dem kanskje ikke synes å merke så mye til dette. Det sies samtidig at svakheten med tonivåstrukturen er at man ikke får den *tydelige* skoleeieren og skoleadministrasjonen i kommunen. Skole som en del av det helhetlige kommunale tjenestetilbudet, dominerer på bekostning av skole som et selvstendig og sterkt fagområde på kommunenivået. Rektorene stiller seg undrende til hvem som egentlig representerer *skoleeier* i ulike sammenhenger, innad i kommunen, men også utad ? Vi har tidligere antydnet at rektorene selv har inntatt noe av skoleeierrollen gjennom sin aktive deltakelse på kommunenivået. Der hvor kommunenivået ikke strekker til, går rektorene inn og tar ansvar, ikke minst knyttet til arbeid med kvalitetsutvikling. I tillegg har de sin rektorrolle å fylle i egen virksomhet.

5.3.2.7 Oppsummering

Når vi oppsummerer hvilken styringsstrategi kommune A har, vil vi på bakgrunn av undersøkelsen til Finstad og Kvåle (2.8.1), komme med noen analytiske kommentarer til styringen av kvalitetsutviklingsarbeidet.

Ved overgang til tonivåstruktur ble det opprettet en støtteseksjon som skulle drive støtte- og veiledningsarbeid overfor kommunens mange resultatenheter. Men den skolefaglige bemanningen og kompetansen i denne seksjonen ble redusert til et minimum, slik at grunnlaget for at kommunenivået kan ha en styrende funksjon og å være en aktiv pådriver og tilrettelegger i arbeidet med kvalitetsutvikling, ble heller svakt. Dette kommer klart fram i de tidligere nevnte uttalelsene til både rektorene og de skolefaglige ansvarlige i denne kommunen. Mye av den dialogen som foregår mellom rektorene og kommuneadministrasjonen er dessuten preget av en avgrenset dialogform som i meget stor grad har vært fokusert mot økonomi og resultater, altså en kontraktdialog. Kommunenes tidligere nevnte svært anstrengte økonomi har ført til at fokuset på budsjett, innsparingstiltak

og økonomirapporteringer har vært meget sterkt. Dette skaper heller ikke det beste grunnlaget for en mulig god dialogbasert styring av kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunen.

En foreløpig konklusjon blir at den kommunale styringen og tilretteleggingen av arbeidet med kvalitetsutviklingen i kommune A er svak og at autonomien på skolenivået blir tilsvarende sterk. Delegering er derfor et spesielt viktig styringsprinsipp som kommunen benytter i sin styringsstrategi. I tillegg fører den kriserammede økonomien til en sterk økonomistyring.

5.3.3 Kommunens visjoner og mål med skolen

Visjoner og mål for skolens virksomhet nedfelt i ulike skoleplaner er allerede omtalt som en del av de ideologiske styringsmidlene under pkt. 5.3.2.3. Arbeid knyttet til visjoner og mål for skolesektoren er en viktig del av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling. I forhold til kvalitet og kvalitetsutvikling i denne sammenheng bygger vi på hvordan disse begrepene er definert i teoridelen av oppgaven.

Av intervjuene kommer det fram at visjoner og mål for skolesektoren preges av de sterke nasjonale føringene som Bondevik-regjeringen har stått for i den seinere tid. Men i forhold til kommunens egen skoleutviklingsplan har det kommet direkte innspill fra kommuneadministrasjonen, skolene og de foresatte, og ulike interessentgrupper har vært aktive deltakere i utformingen av denne planen. I dette arbeidet med vekt på bred deltakelse og engasjement fra mange aktørgrupper har informantgruppene opplevd en god og positiv arbeidsprosess. Flere midlertidige arbeidsgrupper ble etablert. I dette nokså omfattende, men likevel avgrensede arbeidet med skoleutviklingsplanen, var også dialogperspektivet framtreddende. Gode samhandlingsarenaer preget av bred deltakelse, dialog og pedagogisk refleksjon underbygger dette. Denne arbeidsprosessen hadde kjennetegn som samsvarer med viktige kjennetegn på en *lærende organisasjon* (2.5).

Politikerne har den formelle beslutningsmyndigheten, men de skolefaglige ansvarlige og rektorene har hovedansvaret for utarbeidelsen og iverksettingen av skoleutviklingsplanen. De har uformell beslutningsmyndighet, og på den måten stor innflytelse. Skolenes virksomhetsplaner styres både av nasjonale føringer og den kommunale skoleutviklingsplanen, men gir også rom for noe pedagogisk frihet utover dette. Her har rektor formell beslutningsmyndighet. Disse planene behandles ikke politisk, men er offentlig

tilgjengelige. Ut fra informantenes oppfatninger kan det generelt sies at kommunestyret treffer beslutninger om de fleste viktige skole spørsmål, og at utarbeidelse, oppfølging og iverksetting er et administrativt ansvar. Kommunikasjon av visjoner og mål nedover i organisasjonen blir i følge alle tre informantgruppene et rektor- og skoleansvar. Støtteseksjonen vil gjerne bidra i denne prosessen, men har ikke kapasitet. Det er også en samstemt oppfatning at rektorene har gjort kommunens visjoner og mål til sine egne og fronter disse så godt de kan i egen virksomhet. Tilliten til rektorene oppleves som stor på kommunenivået. I forhold til nasjonale mål opplever alle informantgruppene at disse målene binder og virker styrende. Politikerne uttrykker uenighet med regjeringens *blå* skolepolitikk og ønsker mer vekt på blant annet sosial kompetanse og mindre vekt på testing og nasjonale prøver. I tillegg til økt vekt på nasjonalt bestemte basiskunnskaper og obligatorisk 2. fremmedspråk, preges den kommunale skoleutviklingsplanen også av de mykere verdiene som for eksempel vekt på sosial kompetanse og elevmedvirkning. Denne planen viser etter vår oppfatning at det fortsatt er et kommunalt handlingsrom for skolesektoren.

I kommuneplanen som regnes for å være overordnet skoleutviklingsplanen, er skole og undervisning godt synlig. Her står uttrykt klare politiske mål for skolen som virker styrende for skoleutviklingsplanen og skolens virksomhetsplaner. Målformuleringen som lyder *at barn og unge i kommunen skal sikres et grunnskoletilbud som kvalitetsmessig er bedre enn gjennomsnittet i fylket*, finner vi også i skoleutviklingsplanen. I intervjuet med politikerne kom det fram at kommuneplanen skal avspeile et helhetlig syn på kommunens ulike tjenesteområder, og da er det naturlig at skole og helse som de to største tjenesteområdene får betydelig plass i denne planen. Tanken bak innføring av tonivåmodellen er nettopp at det skal være en helhetstankegang i forhold til kommunens totale virksomhet, og ikke en sektortenkning hvor skoleområdet lett kan bli sett isolert fra kommunens øvrige tjenestetilbud.

Den kommunale skoleutviklingsplanen vektlegger ikke bare god *kunnskap* og *kompetanse*, men også gode *opplevelser*. Det er snakk om et noe utvidet læringsbegrep. Planen inneholder rent faglige mål, men også mål knyttet til opplevelser, ansvarliggjøring og gode holdninger. Utviklingsområder som nevnes for elevene i denne planen er faglig kompetanse, sosial kompetanse, opplevelse og utøvelse av musiske og kulturelle aktiviteter, opplevelse av naturens mangfold og vekt på uteskoleaktiviteter og aktiv elevmedvirkning. Her kan man ane en viss spenning mellom de sterke faglige nasjonale føringene og de kommunale tilleggspåringene som er av mer dannelsespreget karakter. Utdannelse versus dannelselse? Våre

intervjuer med rektorene og de skolefaglig ansvarlige bekrefter en skolesatsing preget av denne dobbelte vektingen. Ikke så rart når rektorene selv har vært meget aktive bidragsyttere i utviklingen av denne skoleutviklingsplanen.

Den meget stramme økonomien i denne kommunen har ført til at enkelte målformuleringer måtte endres i tråd med foreslåtte nedskjæringstiltak, både av nye kvalitetsutviklingstiltak, men også av allerede igangsatte tiltak. En styrt *kvalitetsavvikling* er noe vi kan lese ut av rådmannens forslag til handlingsplan for 2005 – 2008. Politikere og skolefaglig ansvarlige uttrykte stor frustrasjon over å måtte bruke mye ekstra tid på å omskrive skoleutviklingsplanen flere ganger og foreslå nedskjæringstiltak i stedet for å kunne bidra positivt til kvalitetsutvikling.

Skolenes virksomhetsplaner preges også av kommunens kriserammede økonomi. Dette opplever skolene gjennom svært trange budsjetter, og i virksomhetsplanen må rektorene redegjøre for hvordan de vil komme i økonomisk balanse, for eksempel ved å redusere to stillinger. Mål og tiltak må reduseres deretter. Virksomhetsplanene er langt mer enn pedagogiske utviklingsplaner. De skal i kortfattet form redegjøre for skolens, det vil si enhetens totale virksomhet, noe som kommer fram ved lesing av planene og også ble bekreftet av rektorene i intervju sammenheng. Både nasjonale, kommunale og egne interne mål kjennetegner skolenes virksomhetsplaner. Rektorene er hovedansvarlige for utforming og oppfølging av disse forpliktende styringsdokumentene.

5.3.4 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i kommunen

Kvalitetsbegrepene dominerer dette fjerde hovedområdet i intervjuguiden. Disse brukes slik de tidligere er definert i teorikapitlet (2.2).

Kvalitetsutviklingstiltakene som gjennomføres i denne kommunen er flere nasjonalt bestemte tiltak og noen få kommunale. Nasjonale prøver, Elevinspektørene og GSI / KOSTRA er eksempler på nasjonale tiltak, mens brukerundersøkelsen er relatert til KS, Effektiviseringsnettverket. Den er et eksempel på et kommunalt bestemt kvalitetsutviklingstiltak. Rektorene gir uttrykk for at lite resultatoppfølges på kommunenivået, bortsett fra virksomhetsplanen og HKI-undersøkelsen (humankapitalindeksen). Eventuell oppfølging av nasjonale prøver og brukerundersøkelser vil bli opp til skolene selv. Rektorene

vil drøfte dette og samarbeide om hvordan arbeidet kan gjøres. Politikerne er opptatt av at de får informasjon om resultatene fra disse kvalitetsutviklingstiltakene, men er usikre på hvordan de kan følges opp. De skolefaglig ansvarlige trekker fram oppfølging av virksomhetsplanene i kommunen, men sier ellers at oppfølgingsarbeid i forbindelse med ulike kvalitetsutviklingstiltak for det meste overlates til den enkelte skole. Det samme gjelder for implementering av kommunale skoleutviklingsprosjekter. De innrømmer at dette arbeidet i stor grad er et kommunalt ansvar: *Viljen til å følge opp er der, men ikke muligheten*, uttaler en av de skolefaglig ansvarlige. Det er den tidligere omtalte kapasiteten på kommunenivået som svikter.

Et annet spørsmål i intervjuguiden går på hvordan kommunens frirom oppleves i forhold til krav og forventninger fra nasjonalt nivå. På dette spørsmålet svarer politikerne at de statlige føringene oppleves som sterke og at dette gir lite kommunalt fri-, eller handlingsrom i kvalitetsutviklingsarbeidet. De skolefaglig ansvarlige i kommunen opplever også de nasjonale føringene som sterke, men uttrykker likevel at det er et kommunalt frirom som kan utnyttes. Rektorene føler at det kommunale handlingsrommet i utgangspunktet er stort: *Man er jo bare bundet av nasjonale prøver og læreplaner. Det som begrenser det kommunale handlingsrommet mest er den meget anstrengte økonomien i denne kommunen*, uttaler rektorene. Politikernes opplevelse av sterke nasjonale føringer, for eksempel gjennom nasjonale prøver, oppleves trolig ekstra sterkt fordi disse politikerne er sterkt uenig i en blå skolepolitikk anført av en meget handlingskraftig utdanningsminister. Det at rektorene opplever at handlingsrommet i utgangspunktet er stort kan delvis skyldes at de opplever at veldig lite etterspørres, følges opp og vurderes fra kommunenivået.

Kommunenivåets kapasitet og kompetanse i forhold til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling berøres flere steder i denne oppgaven, blant annet under det første hovedområdet i analysen av denne kommunen. En av rektorene oppsummerer ståa på kommunenivået slik: *Det er jo grenser for hvor mye en person kan utrette også da*. Informantgruppene er samstemte i at både skolefaglig kompetanse og kapasitet nå er på et minimumsnivå og at det mest akutte er mangel på kapasitet. Ved overgang til tonivåstruktur begynte nedskjæringene, og ytterligere nedskjæringer er blitt foretatt de to siste årene. Vårt kjennskap til kommunen bekrefter dette bildet. Situasjonen oppleves som så alvorlig at kjøp av eksterne tjenester for bedre å kunne ivareta arbeidet med skolefaglig kvalitetsutvikling er foretatt.

I Madsens undersøkelse ” Kommunene og kvalitetsutviklingen i skolen” konkluderes det med at skolebasert vurdering oppfattes å være det beste kvalitetssystemet i kommunene (2000). I intervjuguiden vår hadde vi et spørsmål om den skolebaserte vurderingens plass innenfor kvalitetsvurderingssystemet i kommunen. I denne kommunen kjenner ikke politikerne til denne vurderingsformen og dens eventuelle plass, mens både skolefaglig ansvarlige i kommunen og rektorene uttaler at det er helt opp til den enkelte skole å gjennomføre og følge opp dette vurderingsarbeidet. Skolebasert vurdering inngår altså ikke i et forpliktende kommunalt kvalitetsvurderingssystem. Vi tolker situasjonen i kommunen dit hen at dette mer er et resultat av at kommunenivået på grunn av gitte omstendigheter ikke makter å følge opp den skolebaserte vurderingen enn at denne vurderingsformen anses som mindre viktig.

Selv om rektorene opplever at de får for lite drahjelp, oppfølging og støtte fra kommunenivået i det daglige arbeidet, opplever de at det er åpenhet og et godt klima mellom dem og kommuneadministrasjonen på de samhandlingsarenaene som finnes. Dette er en gjensidig opplevelse. Samhandlingsarenaene preges av viktige kjennetegn på den kommunikative ledelse, hvor en form for demokratisk samarbeid og god dialog er grunnleggende. Det handler om å skape konsensus på en legitim måte. Den optimale situasjonen er at det beste argumentet vinner til slutt, i den argumentpregede og demokratiske dialogen (Eriksen 1999). Kjennetegn på den kommunikative ledelsen vil gi et godt utgangspunkt for *brobygging*, slik dette begrepet brukes av Finstad / Kvåle (2003).

I denne kommunen samarbeider rektorene svært tett. De er blitt et slags *rektorkollektiv*, har blitt godt kjent med hverandre og opplever en god tone seg imellom. Sentralt i dette samarbeidet er de månedlige rektormøtene, hvor rektorene selv styrer møtene og setter agendaen. Disse møtene opplever rektorene som helt nødvendige etter at tonivåmodellen ble innført og skoleetaten ble fjernet. Det er nærliggende å si at rektorgruppa preges av en del kjennetegn som er typisk for en *lærende organisasjon* (2.5).

Under punktet ”Læring / utvikling” lyder et av intervju spørsmålene våre: Hvordan oppleves forholdet mellom vurdering for kontroll og vurdering for læring innenfor kommunens kvalitetsvurderingsarbeid ? Her svarer både politikere og de skolefaglig ansvarlige at de opplever vurdering for læring som det dominerende i arbeidet med kvalitetsvurdering, mens begge rektorene hovedsakelig opplever vurdering for kontroll. Rektorene henviser i denne anledning til den kommunale oppfølging av skolens virksomhetsplaner. Kontrollperspektivet

oppleves av rektorene som mer framtrede enn lærings- og utviklingsperspektivet, selv om det blir uttrykt at det primært skal være en vurdering for læring og utvikling.

Rektorene sitter igjen med en følelse av at hovedspørsmålet er om man har gjort jobben sin.

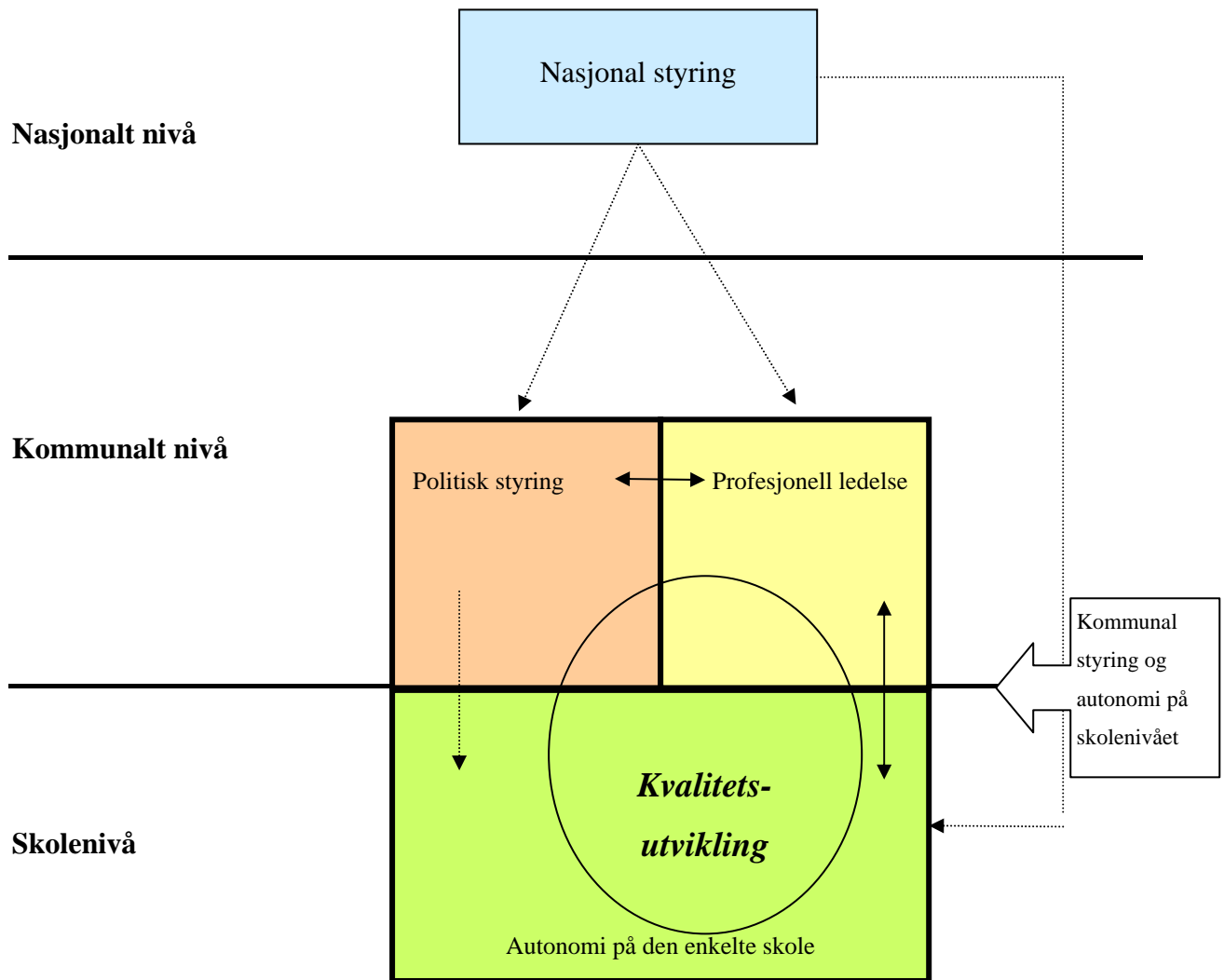
Igjen er det nærliggende å referere til Madsen hvor det uttrykkes at representanter på kommunenivået gjennomgående svarer mer positivt enn på skolenivået (Madsen 2000).

Dette tyder iallfall på at vurdering for læring, som skulle passe godt inn som et kjennetegn på en lærende organisasjon, ikke er gjennomgripende i denne kommunens arbeid med kvalitetsvurdering. Det holder ikke at målet er vurdering for læring når rektorene opplever at det i stor grad foregår vurdering for kontroll.

5.3.5 Oppsummering

Vi ønsker å oppsummere analysen ved å framstille en helhetlig styringsmodell som vi mener på en illustrerende måte forklarer hvordan styring og ledelse av arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen foregår i denne kommunen. På bakgrunn av vår analyse og drøfting av denne kommunen har vi med bakgrunn i Englands modell (2000) utviklet, eller snarere videreutviklet vår egen styringsmodell som vi mener gir et godt og passende *visuelt* inntrykk av hvordan forholdene er i denne kommunen, knyttet til vår aktuelle hovedproblemstilling (2.7.3).

Figur 5.2
 Forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til arbeidet med kvalitetsutvikling i kommune A:



Den store egget *kvalitetsutvikling* ligger i utgangspunktet innenfor både den politiske og administrative delen av kommunenivået og innenfor skolenivået. Det viser at begge disse nivåene har et klart ansvar for arbeidet med kvalitetsutvikling. Men i denne kommunen er autonomien på skolenivået sterk i forhold til kvalitetsutviklingsarbeidet og styring og ledelse fra kommunenivået tilsvarende svak. Det vises ved at den klart største delen av egget *kvalitetsutvikling* ligger innenfor skolenivået. Politikerne fatter en del beslutninger i skolesaker, men deltar ellers ikke i iverksetting og oppfølging av vedtatte kvalitetsutviklingstiltak. I den grad det arbeidet gjøres, er det de skolefaglig ansvarlige som

sørger for dette. Dette vises ved at en større del av egget *kvalitetsutvikling* ligger innenfor den administrative delen av kommunenivået enn den politiske. På denne måten får vi et godt visuelt inntrykk av hvordan styring og ledelse av arbeid med kvalitetsutvikling foregår i kommune A.

Modellen i seg selv viser ikke kommunens *organisasjonsstruktur*. Tonivåstrukturen kommer ikke fram her. Men den utgjør et viktig bakteppe for modellen vår og har betydning for at modellen for denne kommunen blir seende ut slik den gjør. Kommunens *organisasjonskultur* er også en del av bakteppet som kan ha innflytelse på hvordan denne modellen fungerer, og vil på den måten være et relevant aspekt i forhold til vår problemstilling.

5.4 Analyse av intervjuer og dokumenter i kommune B

Vi har brukt framstillingen av dokumentene og intervjuene slik de fremstilles i kapittel 4 for kommune B. I dette delkapittelet vil vi drøfte kommune B's organisasjonsstruktur, styringsstrategi og lederrolle, kommunens visjoner og mål med skolen og dens kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling for å få svar på problemstillingen vår. Oppgavens empiriske funn og den modellen vi har utviklet for å visualisere resultatet vil bli presentert under oppsummeringen av dette delkapittelet.

5.4.1 Kommunens organisasjonsstruktur

Kommune B er en trenivåkommune som er styrt etter formannskapsmodellen. Formannskapsmodellen er en styringsform med et klart skille mellom det politiske og det administrative nivået. Det politiske styringsorganet består av formannskap, kommunestyre og ulike politiske utvalg. Det administrative nivået ledes av rådmannen. Det motsatte av formannskapsmodellen er den parlamentariske modellen, der skillet mellom politisk og administrativt nivå viskes ut. I denne modellen er formannskapet skiftet ut med et kommuneråd, en slags politisk daglig ledelse. Politikerne i kommunerådet har både ansvar for politisk styring og administrativ styring. Valget av styringsmodell danner grunnlaget for kommunens styringsstrategi. Det kommer fram i intervjuene at i en middels stor kommune som kommune B, mener politikerne at det blir for ressurskrevende å velge en parlamentarisk modell. Den vil kreve for mange heltidspolitikere, og dersom de som styrer får mistillit i

kommunestyret og må gå av, må de ha en jobb å falle tilbake på. Det er derfor bare de aller største kommunene i landet som benytter denne modellen. Kommunen hadde styringsmodellen oppe til politisk drøfting på 90 tallet, der man konkluderte med å beholde formannskapsmodellen som styringsmodell. Som svar på spørsmål om begrunnelsen for valget, svarte politikerne at de heller måtte ha en god grunn for å *endre* strukturen. Kommunen fungerer godt slik den er organisert i dag. Vi opplever at kommunen framstår på denne måten som ganske tradisjonsbundet.

Kommunen har også valgt å beholde trenivåstrukturen, for man kunne ikke se den store økonomiske gevinsten ved å endre. Dette er en konklusjon som går imot andre kommuner som går over til en todelt organisasjonsstruktur som retter fokus mot effektivitet og resultater og en mer kostnadseffektiv drift. New Public Management er ideologisk sett en blå, nyliberalistisk og nykonservativ bølge hvor et liberalistisk økonomi- og ledelsessyn står i sentrum (Busch 2001:25). Det sentrale i denne tenkningen er at det offentlige skal bli mer kostnadseffektivt, resultatorientert, konkurranseorientert, markeds- og brukerorientert. Hva er da grunnen til at en kommune som er styrt av et sterkt blått politisk kommunestyre som kommune B velger en slik løsning? Det kan finnes flere forklaringer på dette spørsmålet, men noen klar politisk årsak finner vi ikke i vårt materiale. Kostnadseffektiviteten man ikke ser i en eventuelt endring er klart medvirkende til valget. En annen grunn er at man mener trenivåstrukturen gir den beste måten å løse de oppgaver og utfordringer kommunen er satt til å løse. Engeland sier i sin avhandling at for å oppnå de målene som er satt opp, velges den mest hensiktsmessige organisasjonsstrukturen som er rasjonell i forhold til det som skal utrettes (Engeland 2000). Ledelsesidealet innenfor NPM tenkningen preges av generelle lederegenskaper og fagets manglende plass og betydning (Olaussen 2004). I kommune B har man valgt å satse på fagkompetanse på kommunenivået og er svært fornøyd med denne kompetansen. Det blir generelt uttalt at en kommune er mer kostnadseffektiv med ett nivå mindre, men politikerne i kommunen mener at kommunen ikke sparer så mye økonomisk som det kan se ut til. *Fagkompetansen i kommunen må jo være et sted*. Med dette utsagnet fra politikerhold tar kommunen sitt ansvar som skoleeier på alvor. At kommunene er pålagt å ha en skolefaglig kompetanse finner vi i Opplæringsloven § 13.1 der det står at: *Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået*. I denne trenivåkommunen er den skolefaglige kompetansen av betydelig størrelse på kommunenivået. Rådmannen i kommunen uttrykker også et sterkt ønske om å ha høy faglig kompetanse i rådmannsstaben, der den av kommunaldirektørene som har ansvar for oppvekst og kultur har

denne fagkompetansen. Det samme gjelder seksjonssjefene i kommunen. Dette synet blir støttet av politikerne og administrasjonen vi intervjuet, og det uttrykkes at man har et pragmatisk syn på dette spørsmålet. *Vi gjør forandringer og tilpasninger hele tiden når vi ser behov*, uttaler administrasjonsgruppa i intervjuet.

Selv om kommunenivået i følge det organisatoriske perspektivet vi presenterte i teorikapittelet blir plassert i det rasjonalistisk organisasjonsperspektivet (kap.2.6), er det grunn til å drøfte kommunens plassering i modellen vi presenterte. Kommunen er opptatt av å ha faglig kompetanse på kommunenivået, en kompetanse som gjør kommunen til noe mer enn et offentlig byråkrati. Kommunens satsningsområde for de neste fire, fem årene har blitt utviklet av den profesjonelle ledelsen, som senere har blitt vedtatt av politikerne.

Kommuneorganisasjonen har en selvstendig kvalitetsutviklingsatsning som riktignok inneholder elementer fra nasjonale føringer, men som allikevel har elementer som er genuint for kommunen. Siden kommunen er noe mer enn en organisasjon som er et instrument for nasjonal styring, kan den plasseres mot det systemteoretiske perspektivet.

Nettverkssamarbeidet med andre kommuner i samme region gjennom KS, er også et element som viser at kommunen ønsker å lære gjennom andres erfaringer. På denne måten bruker kommunen det sosiokulturelle læringsperspektivet på læring (2.5.2.1). Vi mener måten kommune B er organisert på med et godt utbygd støtteapparat for skoleetaten, og som fungerer som beskrevet tidligere, plasserer organisasjonsperspektivet mot det systemteoretiske. Spørsmålet vårt vil jo være om den relativt store administrasjonen på kommunenivå og plasseringen mot den profesjonelle organisasjonen i det systemteoretiske perspektivet virker inn på kvalitetsutviklingen i kommunen? Dette spørsmålet kommer vi inn på seinere i dette kapittelet.

Begrepet brobygging med vekt på en god utviklingsdialog og gode samhandlingsarenaer mellom kommune- og skolenivået skulle passe godt til kjennetegnet på en lærende organisasjon (Finstad/Kvåle 2003). Kommunen har et klart ansvar for å koordinere og ivareta arbeidet med kvalitetsutvikling, og kommune B har forutsetninger for å skape denne utviklingsdialogen med et strekt skolekontor. Skolekontoret tilrettelegger for samhandling i månedlige leder- og rektormøter der hensikten er en åpen dialog mellom rektorene og kommunenivået. Det er blant annet i dette forumet kommunens strategiplan har blitt utviklet. Tanken er at møtene skulle gi mulighet for pedagogisk refleksjon, dialogbasert skoleutviklingsarbeid og faglig ledelse.

5.4.2 Kommunens styringsstrategi og lederrolle

Kommunen har vedtatt overordnet målstyring som prinsipp, og har et delegasjonsreglement som følges. Kommunene fikk frihet til å bestemme sine egne delegasjonsfullmakter i Kommuneloven av 1992 for å bedre kosnadseffektiviteten og for å få en bedre overordnet økonomisk styring (Engeland 2000: 43). Med målstyring menes at målene defineres og besluttes på det politiske nivået som er toppen av hierarkiet i kommunen. Administrasjonen velger sine veier for å nå målene. Dette understrekes med uttalelsen fra en av politikerne i kommunen:

Vi skal jo bare være med på å styre. Vi skal jo ikke utføre jobbene deres. Men, det er klart vi har delegert veldig mye, for vi har hatt så gode folk å delegere til.

Med jobbene deres menes administrasjonens jobber, og gode folk henspeiler på den faglige kompetansen man har på kommunenivået. Dette utsagnet er jo også med på å understreke kommunens organisasjonsstruktur som et ledd i styringen av skolen. Politikerne mener også at vektleggingen av fagkompetansen på skoleetatsnivå er en form for kvalitetsstyring av det som skjer i skolen. Det understrekes at det er full tillit mellom det politiske og det administrative nivået i kommunen. Skal vi plassere kommune B inn i Karlsens styringsdiskurs, finner vi elementer fra flere av diskursene. Selv om kommunens representanter uttaler at man har målstyring, ser vi innslag fra byråkratistyring og profesjonsstyring i kommunens styringsstrategi. Politikerne har en klar oppfatning av at de tar avgjørelsene, men gir ikke klare anvisninger om mål for virksomheten. Den profesjonelle ledelsen bestemmer målene ut fra et faglig og kyndig nivå, og har politikernes tillit til det. Målene blir deretter framlagt politikerne for vedtak. Kommuneplanen for perioden 2002-2008 underbygger også dette inntrykket. Det kommer ikke fram av kommuneplanen for perioden at kommunen har hatt noen mål for virksomheten. Men skoleutviklingsplanen som ble vedtatt i 2005, sier mye om hvilke mål man har med skolen i kommunen. Planen ble initiert og utarbeidet fra administrativt hold, og politikerne godkjente den endelige planen.

Rektorene uttaler at de ikke har følelsen av at det bare er målstyring i kommunen. De føler at i noen sammenhenger er det fortsatt en del regelstyring. Begrepet regelstyring blir brukt av rektorene og er en form for byråkratiseringsstyring som Karlsen bruker i sin diskurs. Kommunen styrer etter de reglene som blir satt fra nasjonalt nivå, og rektorene blir vist tillit

til at det blir styrt etter disse reglene i virksomhetene. De opplever elementer av målstyring, men føler at politisk styring er til dels fraværende. Samtidig føler man at kommunen har tatt et grep om dette nå i og med den nye strategiplanen som er innført i kommunen. Denne forskjellen i oppfatning er jo interessant når vi skal rette søkelyset mot forholdet mellom kommunenivå og skolenivå i forhold til kvalitetsutviklingen. Vi observerer at kommunen ønsker å fremstille seg som målstyrt, men den er kanskje i virkeligheten mer regelstyrt.

Vi vil videre studere de styringsmidlene kommunen bruker nærmere, for å finne ut hva politikerne vektlegger i sine mål og beslutninger for virksomheten, og hvilke virkemidler den profesjonelle ledelsen bruker i sine veivalg for å nå målene. Engeland kaller dette for kommunens samlede styringsstrategi (Engeland 2000). Styringsmidlene ble nærmere presentert i kapittel 2.3.2. Dette vil også være med på å kunne gi oss svar på hvilken styringsstrategi kommunen egentlig har.

5.4.2.1 De økonomiske styringsmidlene

Kommune B er klart styrt av økonomiske styringsmidler som politikerne har styringsretten på. Kommunen har en økonomiplan som uttaler mye om de målene kommunen har for skolen, og satser på en omfattende skoleutbygging, tilpassing av driften til de rammer som er gitt, og en styrket kompetanseutvikling innen IKT. Selv om det har vært nødvendig med økonomiske innstramminger de siste årene, har kommunen en relativt god økonomi. Dette kommer blant annet fram i sammenlikning med andre kommuner i forhold til drift av skolen i GSI statistikken og KOSTRA tall.

Selv om det har vært en hvileperiode i skoleutbyggingen de siste to årene, uttaler politikerne at skoleutbyggingsplanen skal videreføres. *Dette betyr en vesentlig kvalitetsforbedring og gir nye muligheter for å drive en moderne skole i samsvar med de føringene som ligger i endringer i Opplæringsloven og Stortingsmelding nr.30, Kultur for læring*, uttales det i økonomiplanen. Politikerne har også gjennom flere år vist å prioritere rammevilkårene for skolesektoren. Selv med dårligere kommuneøkonomi, er skole et prioritert område. I budsjettet står også en del prioriteringer i forhold til skole. *Dette kaller vi et styrende dokument*, uttaler en av politikerne i intervjuet.

Rektorene uttaler at det politiske nivået har sviktet sin rolle som skoleeier. Med dette mener de at de riktignok har valgt å bruke penger på skoleutbygging og beholdt en trenivåstruktur med god fagkompetanse. Men de opplever at politikerne er mer opptatt av ytre rammer enn innholdet i sin styring av skolen.

5.4.2.2 De juridiske styringsmidlene

Kommunen styres etter de regler, lover og forskrifter som er i grunnskolesektoren. Dette har både det administrative nivået og skolenivået ansvar for. Kommunen har frihet til å selv bestemme hvordan skolesektoren skal organiseres. Kommunen har valgt å opprettholde en skoleseksjon ledet av en skolesjef, og satser på en stor pedagogisk støtteseksjon. Dette bør gi mulighet for kvalitetsutvikling i skolene. Er kommunen avhengig av en støtteseksjon ledet av skolesjefen med beslutningsmyndighet, eller er den ikke avhengig av det? Politikerne ønsker å sikre god faglig kompetanse i alle ledd. Ved å ha gode faglige medarbeidere på kommunenivået, kan man delegerer myndigheten på en trygg måte. Dette peker igjen på at den muligheten kommunen til å velge et sterkt skolekontor som et styringsmiddel for bedre å kunne ivareta kvalitetsutviklingen i kommunen.

5.4.2.3 De ideologiske styringsmidlene

De ideologiske styringsmidlene finnes først og fremst i kommunens skoleutviklingsplan og i skolens utviklingsplaner. I kommune B blir den direkte styringen bedrevet av den profesjonelle ledelsen gjennom kommunaldirektør og skolesjef. Initiativet til strategiplanen kom fra det profesjonelle nivået. Samtidig blir politikerne orientert om dette utviklingsarbeidet av skolen i kommunen, og har mulighet til å komme med innvendinger. Men den direkte styringen av kvalitetsutviklingen bedrives av det profesjonelle nivået. Hvordan forholdet er mellom de profesjonelle nivåene, mellom skolesjefsnivået og rektornivået, er et spørsmål vi kommer tilbake til i konklusjonen av oppgaven vår. Vårt inntrykk ut ifra empirien er at det politiske nivået følger med og er interessert, men ikke genuint opptatt av pedagogikk. Dette kommer også til uttrykk av rektorene i deres forhold til kommunale ledere og deres rolle rundt på skolene. De føler at "kommunenivået" synes lite og uttaler at de savner en tydelig ledelse i kommunen. Kommunen driver overordnet ledelse og delegerer den øvrige ledelsen til den enkelte virksomhet.

Kommunen er ledet av to blå partier, der det ene partiet har hatt regjeringsmakt gjennom de fire siste årene. Politikerne uttrykker også tilfredshet med den skolepolitikken som er ført av regjeringen og Clemet, og de ønsker Kunnskapsløftet og økt bruk av kvalitetskontroll velkommen i skolen. De uttaler blant annet;

Det må være kompetanse for å drive utviklingsarbeid i forhold til skolene. Hadde man satt dette sammen med et skolevurderingssystem, altså mer systematikk og laget prosedyrer som alle kan bruke slik man gjør i de private skolene, hadde det skjedd en revolusjon. Kristin Clemet skal ha mye av æren for dette. Hun har fått satt dette i system på tross av massiv motstand fra venstresiden.

Det er politikerne som velger hvilken skolepolitisk linje som føres i kommunen. Det politiske nivået har et ideologisk ståsted som påvirker dette valget. I kommunen er det ideologiske fundamentet et liberalistisk og markedsstyrt fundament.

Som en del av de ideologiske styringsmidlene hører også etter- og videreutdanning av lærere (Engeland 2000). Den enkelte kommune har blant annet ansvar for å etterutdanne skoleledere i kommunen. I kommune B er det igangsatt et omfattende lederutdannings program for alle skole- og barnehageledere. Denne etterutdanningen omfatter både kursing og veiledning i praksisfeltet. Utdanningen er tilrettelagt i samarbeid med høgskolen i fylket og kan føre fram til formell kompetanse gjennom studiepoeng. På denne måten har kommunen mulighet til å påvirke den ideologiske utviklingen i skolesektoren i kommunen.

5.4.2.4 Vurdering som styringsmiddel

Kommunen har innført noen kvalitetsutviklingstiltak. Økonomiplanen uttrykker også i arbeidsmålene for 2005-2008 at kommunen skal vurdere resultater og sikre resultater i sektoren. Det er innført brukerundersøkelse som verktøy for å sikre en god kvalitetsutvikling i skolen. I denne brukerundersøkelsen blir brukerne som i skolen er foresatte, elever og ansatte, spurt om grad av tilfredshet med skolens ulike tjenester. Undersøkelsen er bestilt fra politisk nivå, og er et samarbeidsprosjekt med KS i et kommunenettverk i fylket der kommunene samarbeider og utveksler erfaringer om hvordan man kan skape den gode skolen. Rektorene uttaler at de oppfatter at det er klare forventninger fra nasjonalt nivå som er bakgrunnen for kommunens valg av kvalitetsutviklingstiltak. De føler det foregår en desentralisering med økt

ansvar til kommunene, samtidig som mye er sentralt bestemt i utgangspunktet. Politikerne nevner også en bevissthet i forhold til å tilsette dyktige fagpersoner i sentrale lederstillinger på kommunalt og skolenivå. Spørsmålet blir i hvilken grad politikerne følger opp resultatene av undersøkelsene for å sikre kvalitetsutvikling i kommunen. Brukes verktøyet som styringsmiddel? Vi kan ikke se at politikerne følger opp den vurderingen som blir gjort i vårt materiale. Det kommer fram at administrasjonen følger opp brukerundersøkelsen i sine medarbeidersamtaler med rektorene. Denne resultatoppfølgingen blir et viktig forbedringsverktøy. Skolene stilles overfor spørsmålet om hva og hvilke tiltak virksomheten setter inn i forhold til de resultatene som ikke er tilfredstillende. På den måten er vurderingen delegert fra politikerne til administrasjon og blir et viktig verktøy til forbedring. Skolene er også pålagt å gjennomføre skolebasert vurdering en gang per år. Rektorene på sin side føler de ikke blir avkrevd noe i forhold til resultatvurdering, men utviklingsplanen blir fulgt opp gjennom en utviklingssamtale med pedagogisk senter i kommunen. I tillegg til de kommunale kvalitetsvurderingene gjennomføres nasjonale prøver og elevinspektørene som er nasjonalt bestemt.

5.4.2.5 Markedet som styringsmiddel

Politisk er det først og fremst Høyre og Fremskrittspartiet som har ivret for økt markedsstyring. Kommune B er styrt av disse partiene. Det er likevel ikke formulert som noe ønske fra politikerne at markedskreftene skal få fritt spillerom. Politikerne er opptatt av kvalitetssikring og kunnskap rundt det, og synes det er på høy tid at dette innføres. De er opptatt av et systematisk skolevurderingssystem og konkurranse. *Det er for flaut å bli passert av Botswana i matematikk, for å si det sånn*, uttaler en av politikerne. Det uttales også at den offentlige sektor generelt sett er for lite opptatt av kvalitetsvurdering. De er opptatt av et bruker- eller kundeperspektiv i sektoren, og ønsker klart at kommunen skal levere den varen som innbyggerne forventer og har krav på. Det er ellers lite som tyder på at kommunen er preget av markedsstyring.

Den innførte brukerundersøkelsen som ble omtalt i forrige avsnitt (5.4.2.4), er også en styringsform som er knyttet til markedet som styringsmiddel. Det er brukerne av skolen gjennom foresatte, elever og ansatte som uttaler seg om grad av tilfredshet med skolens tjenester.

5.4.2.6 Ledelse og lederroller

I intervjuguiden blir begrepene ledelse og lederrolle brukt i forhold til kommunenivået. I kommune B fremstår de ulike lederrollene som ordføreren, leder av hovedutvalg for oppvekst og kultur, rådmann, skolesjef og leder av pedagogisk senter. Våre informantgrupper er ikke samstemte når de beskriver hvordan de opplever kommunens ledelse og de ulike lederrollene i kommunen. Noe av forklaringen på ulikt syn på dette spørsmålet kan jo være at politikerne og administrasjonen selv er representantene for noen av lederrollene på kommunenivået. Det blir på en måte å uttale seg om hvordan man tror andre opplever en selv i rollen som leder. Ordføreren fremstår gjennom varaordføreren i skole spørsmål siden varaordføreren er leder av hovedutvalget for oppvekst og kultur. Rådmannen blir representert gjennom kommunaldirektøren for oppvekstsektoren i skole spørsmål, men trer tydeligere fram gjennom økonomistyringen. Ordfører og rådmann oppleves som fjerne for rektorene, bortsett fra rådmannens rolle i forhold til økonomistyringen. Med andre ord oppleves disse to rollene som administratoren i Nylehn`s inndeling av lederroller (2.4.2). Skolesjefen representerer den faglige kompetansen på kommunenivået og arbeider med pedagogisk utviklingsarbeid i tillegg til å ha budsjettansvar for sektoren. Sammen med pedagogisk senter utgjør skolesjefen kommunens pedagogisk ledelse. Skolesjefen har også en *opplevelse* av å ha denne rollen. Rektorene støtter dette synet på skolesjefens og pedagogisk senters rolle langt på vei, og med den nye strategiplanen opplever de at kommunenivået opptrer ganske tydelig. De oppfyller de forventningene som er rettet mot posisjonen de innehar.

Politikerne opplever at kommunen ivaretar sin oppgave som skoleeier på en veldig god måte. En av politikerne uttaler det slik:

Kommunen gjør en veldig god jobb som skoleeier. Etter å ha barn både i barneskolen og ungdomsskolen synes jeg etter å ha satt meg godt inn i det, at de gjør en god jobb. Jeg tror det skyldes at vi ansatte dyktige nok mennesker.

Det som uttales sier oss at politikerne opplever skoleeierrollen som den instans som skal tilrettelegge forholdene slik at barn, unge og foresatte opplever en god skole i kommunen. Skoleeierrollen har ansvar for å iverksette og legge til rette for de nasjonale føringene uttaler administrasjonen, og begrepet får en videre betydning. Rektorene føler at det politiske nivået sviker sin rolle som skoleeier. De mener at politikerne som representanter for skoleeieren er altfor lite opptatt av innholdet i skolen. Med ledelse, sier Engeland, menes den samlede

lederrolle som de kommunale topplederne utøver i forhold til skolenivå og de politiske beslutningsorganene (Engeland:2000). I kommune B kommer det fram av empirien at kommunen utøver ledelse gjennom skolesjef og pedagogisk senter. I Englands definisjon oppfyller kommunen dermed sin rolle som skoleeier og ledelse overfor skolen.

5.4.2.7 Oppsummering

Skal vi oppsummere hvilken styringsstrategi kommune B har, viser resultatene våre at kommunen styres etter en utstrakt bruk av delegering. Kommunen er styrt økonomisk av politikerne, noe som selvfølgelig danner grunnlaget for god kvalitet. Ellers styres det pedagogiske på administrativt nivå i kommunen og på lokalt nivå i skolene. Styringen oppfattes ulikt på de to nivåene. Kommunensnivået opplever seg som mer styrende og føler de følger opp skolene på en tilstrekkelig måte. Dette synet deles ikke av rektorene som mener de har hatt stor lokal frihet. En frihet som har blitt vingeklippet i og med innføringen av strategiplanen. En av rektorene uttaler følgende i intervjuet;

Jeg mener det har vært enorm frihet til den enkelte rektor å utforme skolen som man ønsker, så lenge det er snev av, eller at man kan si det ligger innenfor de nasjonale føringene. Bortsett fra på ett punkt, det gjelder utviklingen av IKT.

Rektorene uttaler også at de føler et totalt fravær av politisk styring av skolesektoren. Skolene lager utviklingsplaner, men det er aldri noen som etterspør dem. Bruken av målstyring i kommune B er derfor bare delvis. Dette spørsmålet ble drøftet under punkt 5.6.2.

5.4.3 Kommunens visjoner og mål med skolen

Kommunens visjoner og mål med skolen henger sammen med den styringsstrategien kommunen har valgt, som er drøftet i delkapittel 5.6.2, og de ideologiske styringsmidlene. Vi kan ikke finne eller vise til klare mål og visjoner for sektoren gjennom kommuneplanen, mens økonomiplanen inneholder noen arbeidsmål for sektoren (4.4.3). Derimot inneholder strategidokumentet, som er kommunens skoleutviklingsplan for de neste fire, fem årene, tydelige mål og visjoner for sektoren. Målene og visjonene er styrt administrativt, men i dialog med skolelederne. Skolelederne derimot føler ikke at visjon og mål har vært tydelige nok i prosessen med utarbeidelsen av strategiplanen. De har vært medansvarlige, men har vel

ikke hatt noen kvalifisert mulighet til å mene noe, all den tid høringsdokumentene har blitt lagt fram på det møtet de skal drøftes. Innflytelsen skolelederne har hatt har vært pro forma. Dette uttrykker rektorene noe misnøye med. De ønsker å ha reell innflytelse på de vedtak som blir gjort. Tidligere, før kommunen fikk et felles satsningsområde, fikk skolene selv bestemme sine utviklingsområdet bare de var innenfor det nasjonale satsningsområder. I denne tiden ble det uttrykt ønske fra rektorhold at man ønsket en kommune som hadde klare pedagogiske mål og visjoner og at kommunen satset felles. Ideen bak og utarbeidelsen av strategiplanen har vært gjort administrativt, og det politiske nivået er orientert før planen ble vedtatt politisk. På dette punktet kommer det tydelig fram at det er det kommunale nivået som er den styrende part. Styringsforholdet mellom kommunenivået og skolenivået i forhold til kvalitetsutviklingen er skjevt fordelt i kommunenivåets favør. Samtidig uttaler både politikere og skoleadministrasjonen stor tillit til at rektorene gjør kommunens visjoner og mål til sine egne og følger lojalt opp på sin skole. Kommunen følger ellers opp de nasjonale føringene og innlemmer disse i kommunens planer for sektoren.

I kommuneplanen fant vi så godt som ingen ting om utdanning og skole. Det står noen få ord om næringslivskunnskap inn i skolen. Det viser at kommunen ikke har noen helhetlig syn på kommunens ulike tjenesteområder. Selv om skole er en stor del av kommunens virksomhet, er den ikke omtalt. Kommunen har en sektortenkning der skoleområdet blir isolert fra kommunens øvrige tjenestetilbud. Derfor er alt som har med skole å gjøre lagt til egne planer.

I motsetning til fravær av en overordnet kommuneplan for skoleområdet, fant vi en omfattende skoleutviklingsplan i kommunen. Skoleutviklingsplanen har en klar profil som støtter seg på teorien om de mange intelligenser, læringsstiler og læringsstrategier. Kommunen ønsker en sammenhengende pedagogisk plan for barnehage og skole der alle aktører er forpliktet på en felles pedagogisk plattform. Man ønsker at et slikt felles fokus skal bidra til følelsen av felles identitet, trygghet og stolthet. Dette utviklingsarbeidet er styrt fra pedagogisk senter både i forhold til utarbeidelse av planen og gjennomføring. Uten en skoleetat med et sterkt kommunalt nivå ville dette arbeidet med en felles profil vært vanskelig. Rektorene er forpliktet til å "selge" kommunens plan på egen skole. Selv om fellessatsningen er kommunalt initiert, ser vi klare nasjonale føringer gjennom planen. Nasjonale føringer fra *Kunnskapsløftet* trer tydelig fram gjennom kommunens skoleutviklingsplan, men den har også klare trekk om at kommunen har egne visjoner og mål.

Tilpasset opplæring er et eksempel på et område der nasjonale føringer sammenfaller med kommunale prioriteringer.

Skolenes utviklingsplaner er rektorene ansvarlige for selv. Disse planene preges av kommunens skoleutviklingsplan. Kommunens felles satsning er også rektorene forpliktet på. Rektorene gir uttrykk for at de ønsker en felles satsning i kommunen, men føler samtidig at skoleutviklingsplanen med fokus på læringsstiler og de mange intelligenser er blitt for snever. De sier at de kunne ønsket en videre paraplysatsning med for eksempel tilpasset opplæring som hovedtema.

5.4.4 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling

Hva som legges i begrepene kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i problemstillingen vår ble oppsummert i teorikapittelet (2.2.3). Kvalitetsutvikling i skolen er en videreutvikling av lærer- og elevrollen og handler om å arbeide kontinuerlig og målrettet ut fra den brede verdiprofilen i lov og læreplanverk. Kvalitetsutvikling er å fornye og forbedre praksis. Kommune B har iverksatt flere kvalitetsutviklingstiltak som blant annet å utarbeide kommunens strategiplan, gjennomføring av brukerundersøkelsen, erfaringsutveksling gjennom kommunesamarbeidet i KS, medarbeiderundersøkelsen, skolebasert vurdering og sentralt gitte verktøy som de nasjonale prøvene. Politikerne nevner som tidligere nevnt tilsetting av dyktige medarbeidere som et kvalitetssikringsverktøy. Det hevdes av politikerne at dyktige fagpersoner påvirker kvaliteten på det arbeidet som drives i skolen. Det er nedfelt en samlet nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling (2.2.1). Dette kravet føler vi er ivaretatt i kommunen. Kommunen har fulgt opp sitt ansvar ved å sikre ressursgrunnet for god drift og følger opp med god støttekompetanse. Som skoleeier har kommunen ansvar for å oppfylle styringsansvaret sitt i forhold til kvalitetsutvikling. Rektorene oppfatter at kommunens kvalitetsutviklingsarbeid har bakgrunn i klare forventninger fra nasjonalt nivå. Man desentraliserer ansvaret til kommunen samtidig som det kommer klare statlige krav. Politikerne opplever disse nasjonale kravene positivt. Det har vel også noe å gjøre med partitilhørighet og disse partienes syn på markedstilpasning, konkurranseutsetting og resultater. Det er et ønske å følge opp med flere brukerundersøkelser der man spør brukerne i hvilken grad de er fornøyde med kommunens skoletjenester, men de sier ikke noe om hvordan disse undersøkelsene skal følges opp. Det hevdes også fra politikerhold at kompetansen og kapasiteten på dette området er bra i kommune B, i motsetning til rektorene. Rektorene føler

det er lite å hente av støtte og hjelp, og kompetansen på kommunalt nivå er ikke kjempestor. Hva er årsaken til dette spriket i oppfatning?

Det kan virke som om kommunenivået har intensjonene i orden, mens det svikter på det praktiske og konkrete planet. Finstad og Kvåle (2003) har som tidligere nevnt, undersøkt hvordan kommuner har påvirket og lagt til rette for iververksettingen av reform 97. Selv om kommunen har et aktivt kommunalt skolenivå, har det ikke nødvendigvis ført til bedre tilrettelegging for kvalitetsreformer og utvikling. Undersøkelsen til Finstad og Kvåle sier at der hvor man har hatt brobygging mellom nivåene i den kommunale organisasjonen, har man oppnådd en mer samlende skoleutvikling og større engasjement og vilje til nye arbeidsmåter i skolen (2.8.1). Den andre formen for dialog er kontraktdialogen der dialogen primært fokuserer på økonomi og resultater. Ut ifra de empiriske funnene vi har gjort virker det som om man ikke har klart å bygge en dialogbasert bro mellom kommunenivået og skolenivået i kommunen, som igjen kan forklare noe av dette spriket i oppfatning. Kommunen har tilrettelagt for ulike samarbeidsarenaer i form av ledermøter, rektormøter og veiledningsgrupper der nettverk av skoleledere samles og drøfter felles problemstillinger og utfordringer. Brobyggingen er ment å være en arena for fruktbar diskusjon og et fellesskap for skoleutvikling (Finstad/Kvåle 2003). Undersøkelsen til Finstad og Kvåle viser at kommuner med brobygging mellom nivåene i den kommunale organisasjonen oppnår et større engasjement og vilje til skoleutvikling blant skolelederne. I kommune B virker denne brobyggingsarenaen mer som en arena for kontraktdialog der dialogen er noe mer avgrenset og formell. Dialogen preges ofte av skoleadministrative saker og mindre av refleksjon over arbeid med kvalitetsutvikling. Kommunen synes ikke å ha lyktes i å skape den gode utviklingsdialogen, selv om denne intensjonen uttrykkes fra kommunens side.

Samtidig som man ikke lykkes helt med brobyggingen i kommunen, er man likevel fra kommunenivået opptatt av å ha god dialog med rektorene. Dette er en form for demokratisk samarbeid, der lederen er avhengig av dialog og samarbeid mellom seg og de underordnede for å få til ønsket endring og utvikling (Eriksen 1999). Denne form for kommunikativ ledelse kan man også ha i en kommune med kontraktdialog. Rektorene uttrykker også at det er et godt samarbeidsklima og en god tone mellom kommunens ledelse og rektorene. Skolelederne er medansvarlige for kvalitetsutviklingen i kommunen, men visjoner og mål fra kommunenivået i dette arbeidet har ikke vært opplevd tydelig nok. De har ikke hatt

kvalifisert mulighet til å mene noe om visjoner, mål og satsningsområder, siden man ikke får rimelig tid til å sette seg inn i forslagene før de blir presentert.

I tillegg til brukerundersøkelsen, resultatoppfølges den skolebaserte undersøkelsen. Innholdet i den skolebaserte undersøkelsen er bestemt på den enkelte skole. Det er den enkelte virksomhet som vurderer seg selv og iverksetter eventuelle kvalitetsutviklingstiltak. Det er derfor grunn til å hevde at skolelederne ivaretar og leder dette arbeidet selv, det vil si at oppfølgingen er på skolenivået.

Et annet sentralt spørsmål er i hvilken grad kommunen og skolen kan lære noe av kvalitetsutviklings- og kvalitetsvurderingssatsningen? Hvordan er kommunen og skolen som lærende organisasjoner? Lærende organisasjoner defineres som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å takle daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig (Notat UDF:2005). Det er ikke noe organisert kontakt mellom skolene eller nettverksbygging internt i kommunen. Med en kommune med ti selvstendige virksomheter hadde muligheten vært til stede. Samarbeid mellom skolene i kommunen er opptil de enkelte skoler å få til. At kommunen ikke har fått til eller lagt til rette for nettverksbygging mellom skolene kan vi stille spørsmål ved. Når kommunen har et godt utbygd støtteapparat, kunne kommunen utnyttet det potensialet som ligger i det. Skolene har mulighet til å lære av hverandre. I stedet for et systematisert nettverksarbeid i kommunen, forekommer det noen enkelte samarbeidsprosjekter mellom skolene. Imidlertid opplever skolelederne et godt samarbeidsklima mellom enhetene.

En annen mulig forklaring på spørsmålet om fravær av nettverk kan være at skolene ikke ser nødvendigheten av samarbeid all den tid aktuelle temaer blir initiert og tatt opp av kommunalt nivå. Dersom begrepet lærende organisasjoner skal bli noe mer en et tomt slagord i kommunen, må det tilrettelegges for systematisk erfaringsdeling (Roald:2004). Kommunen har etter initiativ av KS gått sammen med andre kommuner i fylket i et effektiviseringsnettverk. Effektiviseringsnettverket har gjennomført en felles brukerundersøkelse, og resultatene herfra skal utveksles og munne ut i forbedringstiltak. Gjennomføringen av disse tiltakene har til hensikt å bedre kvaliteten i sektoren. Politikerne og administrasjonen opplever tiltakene som konstruktive, mens rektorene synes det er satt for lite i system til at man kan dra nytte av resultatene. Det er også ulikt syn på hvilken rolle kvalitetsvurderingen har. Er den for

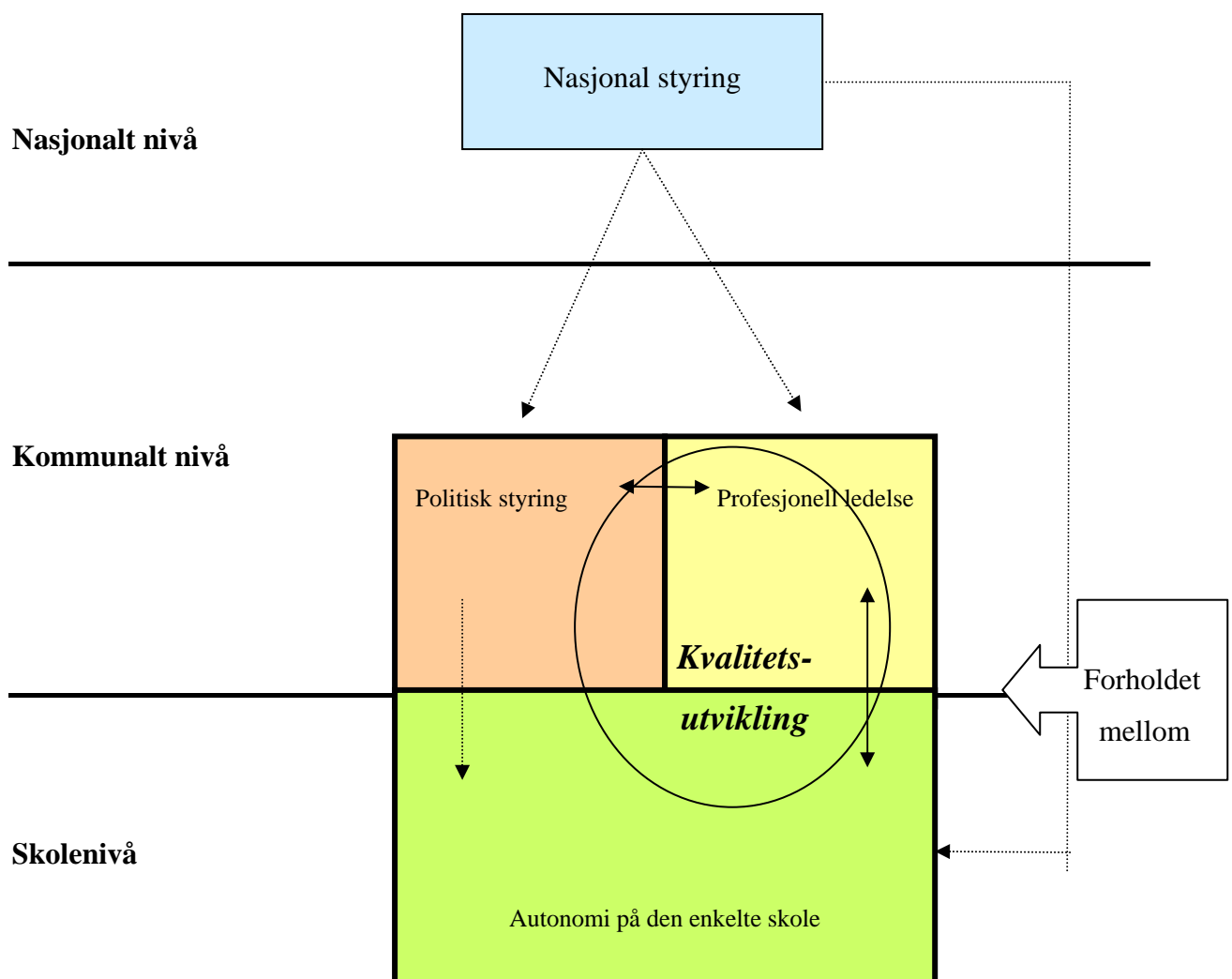
kontroll, eller er den for læring og utvikling? Politikerne og administrasjonen på kommunenivået mener at utviklingsperspektivet eller læringsperspektivet ligger til grunn for kvalitetsvurderingen, mens rektorene i større grad opplever vurderingen for kontrollens skyld. Selv om rektorene opplever kontrollperspektivet som fremtredende, blir de samtidig klar over at hensikten er vurdering for læring og utvikling.

5.4.5 Oppsummering

Vi vil også framstille resultatene fra analysen vår av kommune B i en helhetlig styringsmodell. Modellen som er forklart i delkapittel 2.7.3 illustrer hvordan styringen av arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen forgår i denne kommunen. Hensikten med modellen er å gi et visuelt bilde av hvordan forholdene er i kommune B knyttet til vår problemstilling.

Fig. 5.3

Forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til arbeidet med kvalitetsutvikling i kommune B.



Egget (det livgivende) er plassert innenfor både den politiske og administrative delen av kommunenivået og innenfor skolenivået. Dette viser at både de kommunale nivåene og skolenivået har et ansvar for arbeidet med kvalitetsutviklingen. Plasseringen av kvalitetsegget illustrerer hvor styringen er sterkest. Ut ifra vår undersøkelse i kommune B er den kommunale styringen sterkest, og egget plasseres mest mot kommunenivået. I motsetning er autonomien på skolenivået svak, og lite av egget er på dette nivået. Den profesjonelle ledelsen er sterk i kommune B. Dette vises ved at en større del av egget kvalitetsutvikling ligger innenfor den administrative delen av kommunenivået. På den måten får vi et visuelt inntrykk av hvordan styring og ledelse av arbeid med kvalitetsutvikling foregår i kommune B.

5.5 Sammenligning av analyseresultater mellom de to kommunene våre

Etter en nærmere analyse av de to kommunene vi har undersøkt, vil vi trekke fram spesielt relevante funn som etter vår mening viser klare forskjeller mellom kommunene. Disse funnene knytter seg til seks aktuelle områder: Kommunal organisasjonsstruktur, styringsstrategier, skolepolitikk og ideologi, plandokumenter, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. I denne korte oppsummeringsdelen finner vi det naturlig å forlate den klare *temasentrerte tilnærmingen* og prøver å skrive noe mer helhetlig.

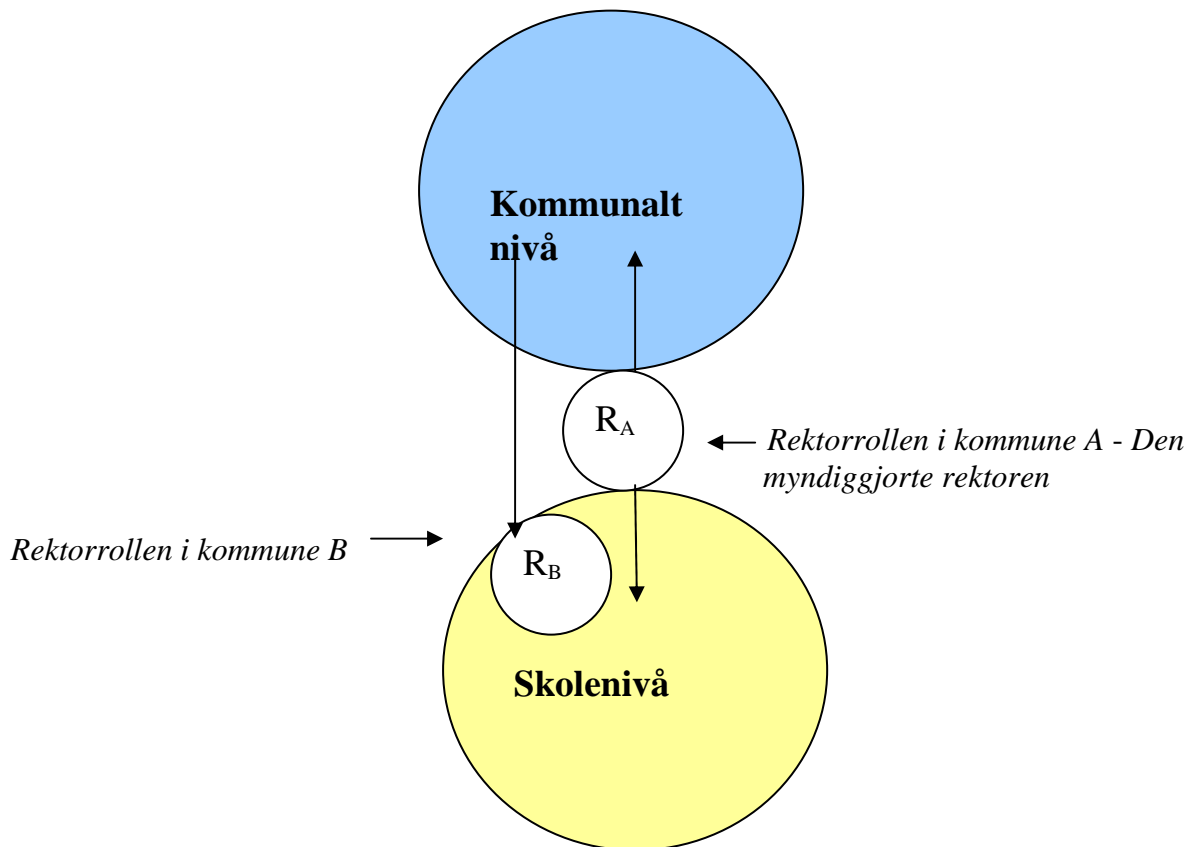
Den kommunale organisasjonsstrukturen er viet stor oppmerksomhet, spesielt i kommune A. I denne tonivåkommunen med sin minimale skolefaglige bemanning på kommunenivået, er det en svak styring av kvalitetsutviklingsarbeidet fra dette nivået. En konsekvens av dette er at rektorene i tillegg til å lede utviklingsarbeid på egen skole, også har gått inn og påtatt seg deler av skoleeierrollen ved å ta aktivt del i dette arbeidet på kommunenivået. Vi har fått den *myndiggjorte* rektoren. På denne måten blir autonomien på skolenivået sterk i forhold til arbeidet med kvalitetsutvikling. Vi kan nesten snakke om en ”dobbelt autonomi”.

I trenivåkommunen, kommune B, har man fortsatt en sterk og godt bemannet skoleetat. Vi har i analysen konkludert med at den kommunale styringen av kvalitetsutviklingsarbeidet i denne kommunen er sterk, og at autonomien på skolenivået er tilsvarende svak. Vi har ikke den samme myndiggjorte rektoren som i kommune A, men rektor er hovedansvarlig for kvalitetsutviklingsarbeidet på egen skole.

Rektor i kommune A er aktør i kvalitetsutviklingsarbeid både innenfor skole- og kommunenivået og på den måten ”inneklemt” mellom disse to nivåene. En lojalitetskonflikt mellom egen skole og kommuneledelsen kan anes. Rektor i kommune B er som tilsvarende aktør klart innenfor skolenivået. Dette vil vi vise i en egen rektormodell.

Vi har valgt å framstille *rektorrollen* i de to kommunene våre i en egen modell:

Fig 5.4: Modell som viser rektorrollen i forhold til styring og ledelse av arbeid med kvalitetsutvikling av og i skoler.



Det er det juridiske styringsmiddelet som gjennom kommuneloven av 1992 legaliserer kommunenes valg av ulik organisasjonsstruktur, henholdsvis tonivå- og trenivåstruktur og med de konsekvenser vi har trukket fram i denne oppgaven. For kommune A innebærer dette

en svak skolefaglig støtteseksjon uten beslutningsmyndighet, mens kommune B har en godt bemannet skoleetat og en skolesjef med beslutningsmyndighet.

Organisasjonsperspektivet (2.6) er behandlet i analysen av hver av våre to kommuner. Hva som er det dominerende perspektivet henger også sammen med den kommunale organisasjonsstrukturen, og i denne sammenheng blir også disse to kommunene forskjellige. Begge kommunene er offentlige byråkratier. Men kommune A er rasjonalistisk med innslag av det systemteoretiske perspektivet. Kommune B har kjennetegn på den profesjonelle organisasjon. Samtidig er organisasjonsperspektivet i stor grad systemteoretisk, men også med innslag av det rasjonalistiske.

Brobyggingen (Finstad / Kvåle 2003) med drahjelp, koordinering og støtte fra kommunenivået og gode samhandlingsarenaer med dialogbasert kvalitetsutviklingsarbeid, er mangelfull i kommune A. Manglende skolefaglig kapasitet og kompetanse synes å legge forholdene dårlig til rette for en slik prosess. Dessuten har også den meget anstrengte kommuneøkonomien med sterkt fokus på økonomi og resultater ført til *kontraktdialog*, en avgrenset dialogform som ytterligere har vanskeliggjort den gode brobyggingsprosessen. Men viljen for å få til *brobyggingen* er så avgjort tilstede i denne kommunen, noe blant annet innleid ekstern hjelp i arbeidet med kvalitetsutvikling vitner om.

I kommune B med en sterk skoleetat og bedre økonomi er utgangspunktet for å få til *brobyggingen* langt bedre. Men rektorene i denne kommunen signaliserer likevel manglende dialog, støtte og drahjelp i dette arbeidet, selv om de skolefaglig ansvarlige på kommunenivået gir uttrykk for at de vektlegger en åpen, støttende og dialogbasert kvalitetsutvikling. Det må tilføyes at kommunenivået har satset aktivt på kommunal lederopplæring, en felles kommunal storsatsing på arbeid med læringsstiler og at denne kommunen følger opp nasjonale og kommunale kvalitetsutviklingstiltak mer systematisk enn kommune A.

Tonivåkommunen vår har en langt strengere kommuneøkonomi enn trenivåkommunen, noe som også medfører en mye sterkere økonomisk styring i denne kommunen. Politikerne i begge kommunene driver overordnet styring i arbeidet med kvalitetsutvikling. I utgangspunktet delegeres iverksetting og oppfølging av vedtatte politiske tiltak til kommuneadministrasjonen. Forskjellen mellom kommunene går på hvor mye og hva de

delegerer videre ned til skolenivået. Skolene i kommune A må gjennomføre og følge opp de aller fleste kvalitetsutviklingstiltak selv, og opplever utstrakt delegering fra kommunenivået. I kommune B får skolene mer oppfølging og drahjelp i dette arbeidet fra kommuneadministrasjonen, og på den måten foregår det noe mindre delegering av kvalitetsutviklingsarbeidet ned til den enkelte skole.

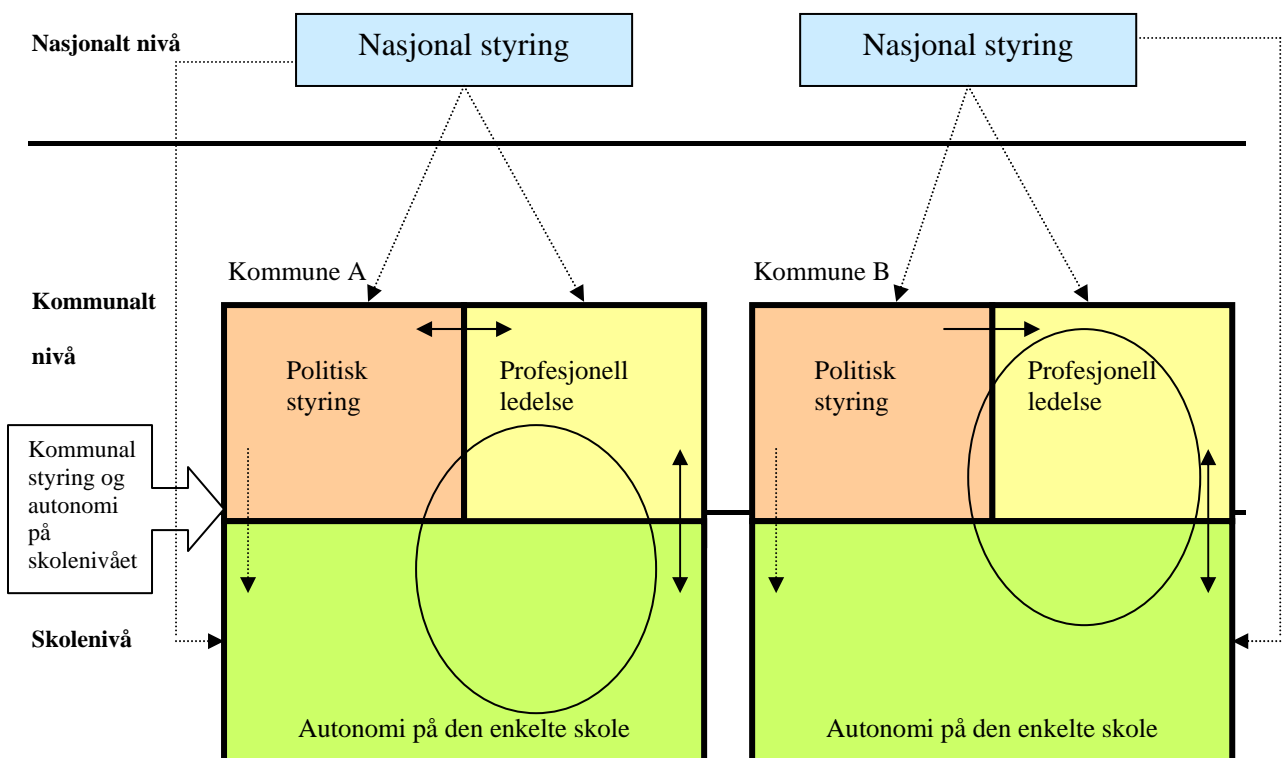
I kommune A har vi en kommuneplan hvor skole og undervisning er klart synliggjort, noe som er i tråd med tonivåkommunens helhetstenkning. Vi har å gjøre med en *rød* skolepolitikk som sterkt vektlegger enhetsskolen og den offentlige skolen og politikere som er skeptisk til nasjonale prøver og overdreven testing. I kommune B er skoleområdet nesten usynlig i kommuneplanen, noe som trolig kan relateres til sektortenkningen i trenivåkommunen. Skolepolitikken er *blå*. Privatskoler, nasjonale prøver og økt vekt på kvalitetsmåling, kvalitetssikring og konkurranse mellom skoler hilses velkommen av politikerne. Et funn vi har kommentert tidligere i oppgaven, men som vi fortsatt undrer oss over er: Vi har en *rød* kommune som har valgt en NPM-preget tonivåstruktur og en *blå* kommune som har valgt å beholde den tradisjonelle og mindre markedsliberalistiske trenivåstrukturen !

I tonivåkommunen har skolene sin egen virksomhetsplan som uttrykker noe om hele skolens virksomhet, fra pedagogisk utviklingsarbeid og til hvordan økonomisk balanse skal oppnås. Trenivåkommunen vår opererer med utviklingsplaner, hvor skolene kun redegjør for skolens arbeid med det pedagogiske utviklingsarbeidet.

I arbeidet med kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering er en av konklusjonene i følge Madsens (2000) undersøkelse at skolene selv vurderer skolebasert vurdering som det beste kvalitetssystemet, ved siden av en kvalitativ god lærerkompetanse. I kommune A er det helt opp til skolene selv å gjennomføre og følge opp skolebasert vurdering, og det finnes ikke et systematisert kommunalt kvalitetsvurderingssystem. *Det er veldig mye som er opp til oss rektorer å gjøre selv i denne kommunen*, uttrykker en av rektorene i intervjuet. Ansvar for arbeidet med kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering ligger så godt som helt på den enkelte skole. Skolebasert vurdering inngår som en del av et kommunalt kvalitetsvurderingssystem i kommune B, hvor skoleetaten stiller skolene til regnskap, men også følger opp dette arbeidet på kommunenivået. Skolene må også redegjøre for hvordan de vil følge opp nasjonale og kommunale kvalitetsutviklingstiltak som nasjonale prøver og brukerundersøkelser. Ansvar for arbeidet med kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering er i større grad et samarbeid mellom

kommunenivået og skolene i denne kommunen. Likevel uttrykker rektorene at de opplever begrenset støtte og hjelp fra kommunen i oppfølgingen av arbeidet med ulike kvalitetsutviklingstiltak. Ut fra dette kan vi slutte at det er en sterkere vurderingsstyring i kommune B.

Som en oppsummering av sammenlikningen mellom kommunene bruker vi vår egen styringsmodell som visuelt illustrerer forskjellen i styringen av arbeidet med kvalitetsutvikling. Plasseringen av kvalitetsegget illustrerer hvor styringen er sterkest. I kommune A er autonomien på skolenivået sterkest, og i kommune B er den kommunale styringen sterkest.



6. Konklusjon

I dette avslutningskapitlet i masteroppgaven vil vi komme tilbake til problemstillingen for forskningsprosjektet vårt og gjøre rede for i hvilken grad undersøkelsen vår gir svar på den. I denne konklusjonen har vi også tatt med et kort avsnitt om skoleutviklingsforsøk i Hå kommune i Rogaland og hvilken betydning skoleetaten har hatt i dette arbeidet. Vi vil også kort oppsummere egne erfaringer fra forskningsprosessen og si litt om vår egen læringsprosess gjennom denne undersøkelsen. Helt til slutt har vi et avsnitt som vi kaller *etterord og veien videre*.

6.1 Tilbake til problemstillingen

Vi har prøvd å besvare problemstillingen vår ved å etterstrebe best mulig helhet og sammenheng mellom teori, data og analyse. Intervjumaterialet og innsamlede kommunale dokumenter har vært grunnlaget for hele undersøkelsen. Vi har prøvd å analysere våre data relatert til teori som vi opplever som spesielt relevant i forhold til problemstillingen og det datamaterialet vi satt inne med.

Problemstillingen var: *Hvordan er forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler?*

Ut fra våre beskrivelser av begge kommunene og på grunnlag av vår analyse av dem, sammenligning av aktuelle forskjeller mellom kommunene, er vårt svar på problemstillingen:

I kommune A er den kommunale styringen av arbeidet med kvalitetsutvikling svak og autonomien på skolenivået sterk. I kommune B er den kommunale styringen av dette arbeidet sterk og autonomien på skolenivået tilsvarende svak.

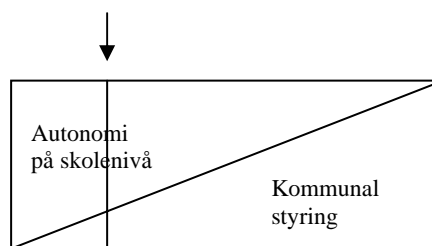
Dette har vi søkt å illustrere i modellen nedenfor:

Fig 6.1 Styring av kvalitetsutviklingsarbeid

Kommune A:

Styring av kvalitetsutviklingsarbeid

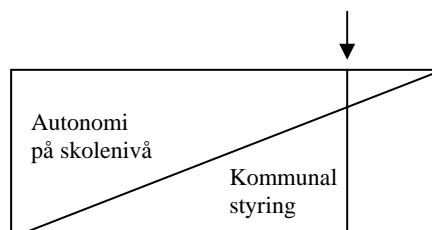
med sterk autonomi på skolenivået



Kommune B:

Styring av kvalitetsutviklingsarbeid

med sterk kommunal dominans



I vår undersøkelse får vi også svar på en del spørsmål som henger mer, eller mindre sammen med denne styringsforskjellen. En del av disse svarene blir det gjort rede for i 5.5. Med tanke på vårt komplekse temaområde og vår begrensede kvalitative studie vil vi legge til at disse svarene ikke preges av skråsikkerhet. Vi kan heller snakke om forsøksvise svar hvor vi antyder noen interessante sammenhenger om temarelaterte forhold i våre to kommuner. Noen av disse svarene og sammenhengene *kan* være av interesse for andre to- og trenivåkommuner.

Men resultatene av studiet av våre to østlandskommuner gir altså ikke grunnlag for å generalisere til populasjonen "norske østlandskommuner" eller "kommuner i Norge". I kvalitative studier kan man snakke om en *analytisk* generalisering (Kvale 1997: 161). Denne typen generalisering kjennetegnes av en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan sies å være rettleidende for hva som *kan* gjelde i andre situasjoner. Man kan si at det overlates til mottakeren å vurdere om de aktuelle funnene kan overføres til en ny situasjon.

6.2 Skoleutviklingsforsøk i Hå kommune og skoleetaten

Vi ønsker å trekke inn erfaringer fra skoleforsøkene i Hå kommune i konklusjonen vår. Dette gjør vi fordi evalueringsrapporten av disse forsøkene konkluderer med betydningen av en slagkraftig skoleetat i forhold til å få til et vellykket arbeid med skoleutviklingsforsøk i kommunen. I kommune A har vi funnet ut at den skolefaglige bemanningen er på et

minimumsnivå, og at skolene i stor grad er overlatt ansvar for kvalitetsutviklingsarbeid alene. En grunnforutsetning for å kunne lykkes i dette arbeidet synes å være tilstrekkelig skolefaglig kompetanse og kapasitet på kommunenivået.

Hå kommune i Rogaland gjennomførte i perioden 1999 – 2002 en rekke skoleforsøk, hvor hovedfokuset var kvalitetsutvikling av læringsarbeidet i skolen. Målet var på ulike måter å styrke lærings situasjonene i skolen gjennom blant annet å jobbe for å få mer aktive elever i læringsprosessen og mer aktive lærere i tilretteleggingen av læring.

For å få mulighet til å gjennomføre disse forsøkene måtte kommunen søke om dispensasjon fra Opplæringsloven, Arbeidstidsavtalen og enkelte punkter i læreplanen.

I forbindelse med dette omfattende fornyelsesarbeidet i skolen i denne kommunen ble Høgskolen i Agder trukket inn, både for å følge dette arbeidet og for å foreta en ekstern vurdering av det. I 2003 forelå en sluttrapport som gir en oversikt over og innsikt i forsøksvirksomheten i skolene i Hå. Denne rapporten har et kapittel om skoleadministrasjonen og skoleforsøkene som er av spesiell interesse i forhold til vårt hovedtema i denne masteroppgaven. Der står det blant annet følgende:

I dag ser vi at stadig flere kommuner legger ned skolekontorer og fjerner det leddet som skolesjefene og deres stab har utgjort. Skolene blir såkalt selvstyrte enheter. Uten en skolesjef og en stab med klare pedagogiske visjoner og vilje til handling og støtte, tror vi ikke en slik felles utvikling av skolene i en kommune som den vi har sett i Hå, ville være mulig (Presthus, Næss og Tønnessen 2003 : 77).

Det sies også i dette kapitlet at alle skolelederne var helt klare på skolekontorets store betydning for utviklingsarbeidet i kommunen.

Vi valgte å plassere dette avsnittet om Hå kommune i konklusjonen fordi vi mener det har direkte relevans til vår konklusjon. Denne evalueringen er heller ikke en del av empirien som vi legger til grunn for vår undersøkelse, og derfor oppleves det ikke riktig å plassere den i analysekapittelet. Derfor er konklusjonskapittelet et naturlig valg.

6.3 Refleksjon over egen arbeidsprosess

Arbeidet med masteroppgaven har vært interessant og spennende. Det henger ikke minst sammen med at vi har valgt et tema som vi er opptatt av og som vi som skoleledere står midt oppi i vårt daglige arbeid. En av oss har som tidligere nevnt også erfaringer med kvalitetsutviklingsarbeid på kommunenivået i den aktuelle tonivåkommunen. Det som skjer i samarbeidsprosessen mellom kommune- og skolenivået er noe som genuint opptar oss. Samtidig har vi opplevd dette arbeidet som omfattende og tidkrevende, noe som ikke minst skyldes at vi har vært i full jobb i hele arbeidsprosessen. Totalt sett har arbeidet med oppgaven kanskje tatt enda noe mer tid enn vi trodde på forhånd. Vi får håpe at vi har lært tilsvarende mye. Uten tvil har vi opplevd det som en styrke å være to studenter om denne undersøkelsen. Underveis i prosessen har vi hatt mange verdifulle drøftinger og avveininger, noe som har utvidet vår egen horisont. Vi har også på den måten følt oss tryggere på noen av de valgene vi har gjort. Ved å være to studenter sammen har vi også kunnet utfylle hverandre og dra veksler på hverandre. Det var også en styrke å være to personer ved gjennomføringen av intervjuene i forhold til å fange opp mest mulig i intervjusituasjonene og mulighetene for å få en sikrere fortolkningsprosess. Vekslingen mellom å diskutere, gjøre valg og fordele oppgaver og så jobbe individuelt med lesing av teori og skriving for så å komme sammen igjen til nye samtaler, har vært givende. Arbeidsprosessen hadde kanskje vært mer rasjonell ved å jobbe alene, med tanke på å komme raskere fram til en ferdig masteroppgave. Men ved å være to studenter sammen har vår arbeidsprosess vært meget spennende og lærerik. Egentlig er det synd at det kun er det skrevne sluttproduktet som blir gjenstand for evaluering.

Vi har lært mye om vårt aktuelle tema gjennom intervjuer, dokument- og litteraturstudier. På denne måten har vi fått utdypet våre forhåndskunnskaper om dette feltet. Begge føler vi at vårt kjennskap til kommunene og informantene, samt til temaet for undersøkelsen, har vært en styrke for oss i arbeidet med denne oppgaven. Dette har vi redegjort for tidligere. Vi har lært mye gjennom å jobbe systematisk med å bygge opp en større masteroppgave, fra bakgrunn for problemstilling, aktuell teori, metode, presentasjon av data, analyse og konklusjon. Ikke minst siden vi har å gjøre med et komplekst tema, har vi opplevd analysearbeidet som krevende, men samtidig lærerikt. At vi skulle bruke så mye tid på å formulere selve problemstillingen var en overraskelse for oss. Det samme gjelder for transkriberingen av intervjuene. Et par dårlige lydopptak gjorde også dette arbeidet til en stor utholdenhetsprøve. Vi har vært opptatt

av å visualisere noen av våre konklusjoner i denne undersøkelsen og har derfor utarbeidet flere egne modeller. Dette opplever vi som et viktig supplement til en rent tekstpreget forståelse. Disse modellene og våre matriser i kapittel fire synes vi også på en positiv måte bryter mot en uendelig rekke sider med tekst.

6.4 Etterord og veien videre

Det er et annet aspekt vi gjerne skulle undersøkt bedre i denne undersøkelsen, og det er relatert til Thorsviks (2001) begrep *tillitens styringslogikk* (2.8.2). Det er en gjensidig påvirkning mellom *strukturen* og *kulturen* i en organisasjon, enten det dreier seg om kommunen, eller skolen som organisasjon. I vår oppgave er kommunen som organisasjon mest framtrædende. Vi har fokusert på kommunens organisasjonsstruktur, men mindre på dens kultur. Sentralt innenfor *tillitens styringslogikk* er organisasjonens kultur. Innenfor dette begrepet ligger det en antagelse om at kultur kan ha større betydning enn formell struktur for hva som skjer i organisasjonen. Denne antagelsen bygger på at overordnede mål og føringer baserer seg på *tillit* til at de ansatte på alle nivåer slutter opp om det som er bestemt (*ibid*). *Tillitens styringslogikk* mener vi kan relateres til Finstad / Kvåles (2003) begrep *brobygging*. *Kulturens* plass i samarbeidsprosessen om arbeidet med kvalitetsutvikling mellom kommune- og skolenivået har betydning for positive resultater av dette arbeidet. Dette synes å henseile på *brobyggingen* med vekt på en god og åpen dialogbasert samhandlingsprosess mellom nivåene, hvor vi også mener å se det kulturelle perspektivet innebygd.

En formell struktur med nødvendig skolefaglig bemanning og tilrettelegging av samhandlingsarenaer er viktig. Men skal det utvikles et fellesskap mellom kommune- og skolenivået om arbeidet med kvalitetsutvikling, som igjen kan få betydning for en positiv effekt av dette arbeidet, så antyder vi at det kulturelle aspektet vil være sentralt. *Tillitens styringslogikk* blir et aktuelt begrep. Gjennom spørsmål i intervjuguiden som går på samhandlingsprosessen mellom kommune- og skolenivået og fokus på begrepet *brobygging* har vi vært inne på det kulturelle aspektet. Men i forhold til vår problemstilling har det strukturelle perspektivet vært mer framtrædende. Ett spørsmål er forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivået knyttet til kvalitetsutviklingsarbeid i skolen. På dette spørsmålet har vi konkludert. Et annet spørsmål er *kvaliteten* og effekten av dette arbeidet. Her mener vi kulturbegrepet kommer sterkere inn. På dette spørsmålet har vi kun kommet

med noen antagelser. Hadde vi valgt å legge mer vekt på dette spørsmålet i vår undersøkelse, måtte vi ha utvidet vår problemstilling noe. Samtidig er dette et forskningsspørsmål som kunne være gjenstand for en ny og interessant undersøkelse.

Det kunne også være interessant å gå inn i noen skoler i kommune A og B for å undersøke hvordan disse skolene jobber med kvalitetsutviklingsarbeid og i hvilken grad de kan sies å fungere som *lærende organisasjoner*. Vi tror det er mange faktorer som spiller inn på hvordan skolene fungerer i denne sammenheng. Det er mulig at flere skoler i kommune A med svak kommunal styring av arbeidet med kvalitetsutvikling likevel driver et vel så godt kvalitetsutviklingsarbeid som flere av skolene i kommune B.

Egget i vår styringsmodell (2.7.3) som det spirende liv, det livgivende, henspeler på arbeidet med kvalitetsutviklingen som skal vitalisere og gi livskraft til skolens indre liv. *Egget* er avhengig av gode vekstbetingelser. Grunnlaget for denne veksten er etter vår mening god skolefaglig kapasitet og kompetanse på kommunenivået og opplevelse av at *brobygging* og *tillitens styringslogikk* er til stede.

Kildeliste

Alvesson, Mats og Skøldberg, Kai (1994): *Tolkning och refleksjon.*

Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Studentlitteratur, Lund

Befring, Edvard (1998): *Forskningsmetode og statistikk*, Oslo, Det norske samlaget

Berg, Gunnar (1995): *Skolkultur – nyckeln til skolans utveckling*, Gøteborg,

Førlagshuset Gothia

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt og Vanebo, Jan Ole (2001): *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget

Dale, Erling Lars, red. (1997): *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*, Cappelen

Akademisk Forlag A/S, Oslo

Dalin, Per (1994): *Skoleutvikling. Teorier for forandring*, Oslo, Universitetsforlaget

Engeland, Øystein (2000): *Skolen i kommunalt eie*, doktoravhandling ved Universitetet i Oslo

Eriksen, Erik Oddvar (2000): *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*, Bergen, Fagbokforlaget

Finstad, Nils og Kvåle, Gro (2003): *Reform 97 – skolen og kommunen*, Nordlandsforskning, rapport nr. 6 ?

Halvorsen, K (1987): *Å forske på samfunnet*, Bed. Øk. Forlag

Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, Universitetsforlaget

Karlsen, Gustav E. (2002): *Utdanning, styring og marked*, Universitetsforlaget

- Kommune A (2004): *Handlingsplan 2005 – 2008 og årsbudsjett 2005*, rådmannens forslag
- Kommune A (2004): *Kunnskap og opplevelser*, kommuneplan for kommune A 2003 - 2015
- Kommune A (2004): *Utviklingsplan for grunnskolen i kommune A*, 2004 – 2007
- Kommune A (2004): *Virksomhetsplan for skole 1*, for året 2005
- Kommune A (2004): *Virksomhetsplan for skole 2*, for året 2005
- Kommune B (2003): *Kommuneplan for perioden 2002 – 2014*, kommune B
- Kommune B (2004): *Strategi for ”Fleksibel læring i en god læringskultur”*- mål, innhold, begrunnelser, evaluering og ønskede resultater, Pedagogisk Senter
- Kommune B (2004): *Økonomiplan 2005 – 2008 og budsjett 2005*, rådmannens forslag
- Kommune B (2004): *Utviklingsplan for skole 3*, for året 2005
- Kommune B (2004): *Utviklingsplan for skole 4*, for året 2005
- KS / KPMG (2002): *Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en ledelsesutfordring* (prosjektplan)
- Kvale, Steinar (2001): *Det kvalitative forskningsintervju*, Gyldendal Norsk Forlag AS
- Lund, Thorleif (red. – 2002): *Innføring i forskningsmetodologi*, Unipub forlag
- Madsen, Einar Lier (2000): *Kommunene og kvalitetsutviklingen i skolen*, Nordlandsforskning, rapport nr. 5

Møller, Jorunn (2004): *Lederidentiteter i skolen – posisjonering, forhandlinger og tilhørighet*, Universitetsforlaget, Oslo

Nylehn, Børre (1997): *Organisasjonsteori- kritiske analyser og refleksjoner*, KOLLE Forlag

Olaussen, Åshild (2004): *To-nivåkommuner – fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse*, temanotat 3, Utdanningsforbundet

Olaussen, Åshild (2004): *To-nivåkommuner og konsekvenser for barnehagen og skole*, temanotat 6, Utdanningsforbundet

Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold – samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, kap. 20, Fagbokforlaget

Presthus, Anne Marie, Næss, Gunnar og Tønnessen, Liv Kari B. (2003): *Evaluering av skoleforsøk i Hå kommune 1999 – 2002*, sluttrapport, Høyskoleforlaget

Roald, Knut: *Organisasjonslæring i skolar*, notat nr. 15/2004, Høgskulen i Sogn og fjordane, avd. for lærarutdanning og idrett

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner*, Fagbokforlaget

Sinclair, Amanda: *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*. In: *Accounting, organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 219-237

Stette, Øystein, red. (1998): *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa- Opplæringslova – forarbeid og vedtak*, Pedlex Norsk Skoleinformasjon, Oslo 1998

Stortingsmelding 28: *Nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen*

Stortingsmelding 30: *Kultur for læring*

Stortingsmelding 47: *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, Fagbokforlaget

Thorsvik, Jan (2001): *Styringslogikk og reformer i skolesektoren i Norge*, Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 3

Vedøy, Gunn (2003): *Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer ved forskning på skoleledelse*, paper til kurs i *Det kvalitative forskningsintervju*, PFI mai 03

APPENDIX

Intervjuguide

Kommunens organisasjonsstruktur:

- Kommunen er organisert etter *formannskapsprinsippet* eller *parlamentarisk modell* – hvilken? Ligger det til grunn for kommunens valg av modell noen spesiell begrunnelse?
- Er kommunen to- eller trenivåkommune?
- Er det noe spesielt som karakteriserer denne organisasjonsstrukturen?
- Er kommunens organisasjonsstruktur under endring, eller ligger den p.t. fast?

Kommunens styringsstrategi og lederrolle:

- Legger kommunen spesielle styringsprinsipper til grunn for sitt arbeid? I tilfelle hvilke?
- Hvilken styring og ledelse bedriver kommunen overfor sine skoler? Hvordan kommer dette til uttrykk, og hvordan oppfatter rektorene denne styringen?
- Hvordan framstår de ulike lederrollene på kommunenivået (eks. ordfører, komiteleder, rådmann, skolesjef, leder av pedagogisk veiledningstjeneste)?
- Hvordan forstår kommunen sin rolle som skoleeier?

Kommunens visjoner og mål med skolen:

- Kommunens visjon og mål for skolesektoren, og hvordan de ble til?
- Hvem/hvilke organer treffer beslutningene? Hvor ligger avgjørelsesmyndigheten, formelt og uformelt?
- Hvordan kommuniseres kommunens visjon og mål ut i/ nedover i organisasjonen?
- Har rektorene/skolene ”gjort kommunens visjon og mål til sine egne”?
- Hvordan er forholdet til nasjonale mål/nasjonal skolepolitikk?

Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling:

a) Elementer og aktører i kommunens kvalitetssystem (undervisningsområdet):

- Hvilke kvalitetsutviklingstiltak gjennomføres i kommunal regi?
- Hvordan ble de til?
- Hvordan oppleves kommunens frirom i forhold til krav og forventninger fra nasjonalt nivå?
- Hva resultatoppfølges av kommunalt nivå og hvorfor?
- Hvem resultatoppfølger hva?
- Kommunens kapasitet og kompetanse i forhold til kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling?

b) Verktøy (vurderingsverktøy):

- Hvordan dokumenteres resultater, og hvilke verktøy brukes?
- Hvordan er dagens vurderingsopplegg blitt til?
- Hvordan brukes nasjonale ”verktøy”?
- Skolebasert vurdering og dens plass?
- Har de nasjonale verktøy påvirket valget av de kommunale, og i tilfelle hvordan?

c) Logistikk

- Gjennomføringsplaner for tiltak og vurdering og læring, årsrytme? Fins det en strukturert plan?
- Hvordan er den blitt til?

d) Samhandling

- Hvilke samhandlingsarenaer / møter tas i bruk, og hva er innholdet?
- Hvordan implementeres kommunale skoleutviklingsprosjekter?
- Er det noen form for samarbeid mellom skolene (skoleutvikling og vurdering)?

- Åpenhet og klima. Hvordan oppleves kommunikasjonen mellom kommunenivået og skolene? Hva mener du/dere var viktig for at dette ble en god samarbeidsprosess? Kan du/dere fortelle noen eksempler på mindre gode samarbeidsprosesser i kvalitetsvurderingsarbeidet mellom kommunenivået og skolenivået?

e) Læring/ utvikling

- Hvordan oppleves / vurderes verdien av kommunens arbeid med kvalitetsutvikling?
- Hvordan oppleves / vurderes verdien av resultatsvurderingsarbeidet i kommunen?
- Hva brukes resultatene til?
- Hvordan arbeider kommunenivået sammen med skolenivået etter at det foreligger vurderingsresultater?
- Hvordan oppleves forholdet mellom vurdering for kontroll og vurdering for læring?

Foreløpig problemstilling for masteroppgaven: ***Hvordan er forholdet mellom kommunal styring og autonomi på skolenivå relatert til arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler? En komparativ studie av to kommuner i Østlandsområdet.***

Denne intervjuguiden planlegges brukt ved intervju av følgende tre hovedgrupper, to fra hver gruppe i begge kommunene:

Rektorer, personer som jobber med skolefaglige saker på kommunenivået og politikere som jobber mye med skolepolitiske saker i kommunen.

Steinar Strand Jensen
Pileveien 21, Østlandsområdet
Tlf.arb. 97 07 74 74

Dag Roaldset
Asbjørnsensvei 7, Østlandsområdet
Tlf.arb. 90 93 52 90

Skoleeier
Kommune A
Kommune B

Studie av kommunal styring og lokal autonomi i arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler

Vi er to studenter ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo som er i gang med å skrive masteroppgave i utdanningsledelse. Vi er svært opptatt av hvordan kommunenivået fungerer i forhold til skolene og hvordan dette samarbeidet er i forhold til kvalitetsutvikling i skolen. Målet med undersøkelsen er å undersøke hvilket forhold det er mellom kommunal styring og lokal autonomi i arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler.

Oppgaven vår er en del av forskningsprosjektet ASAP – Achieving School Accountability in Practice – er finansiert av Norges Forskningsråd. Hensikten med prosjektet er å undersøke hvordan innføringen av nye reformer og omstillingstiltak i utdanningssektoren er med på å ansvarliggjøre lederes og læreres praksis i skolen. Undersøkelsen retter fokuset på hvilke premisser som ligger til grunn for innføringen av nye læreplaner, utformingen av et nasjonalt vurderingssystem og iverksettingen av en rekke implementeringstiltak på regionalt og lokalt nivå, samt hvordan skolen svarer på disse utfordringene.

Det er et ønske fra vår side å undersøke to omtrent like kommuner i Østlandsområdet, og valget falt på kommune A og B. I tillegg til at kommunene ligger i nærheten av vårt bosted og er omtrent like store, kjenner vi kommunene fra ansettelsesforhold i henholdsvis A og B gjennom flere år.

Masteoppgaven er deskriptiv og vil inneholde en komparativ studie av hvordan arbeidet med kvalitetsutvikling foregår i disse to kommunene. For å få svar på vår problemstilling, ønsker

vi blant annet å studere kommunenes langsiktige kommuneplan, kommunenes egen skoleutviklingsplan, og virksomhetsplanene/ utviklingsplanene ved de skolene der rektorene intervjues. I tillegg til å intervju to rektorer i hver kommune ønsker vi å intervju to fra kommuneadministrasjonen som har ansvar for skole og to politikere som er opptatt av og jobber politisk med skole spørsmål i hver kommune. Alle som deltar er sikret full konfidensialitet og intervjuene er berammet til april måned.

Vi håper på positivt svar på vår forespørsel, og ønsker at begge kommunene har anledning til å være med i en slik studie. Vi kan kontaktes for mer utfyllende informasjon ved kontakt på telefon.

Vi tar nærmere kontakt før påske.

Østlandsområdet 04.03.05

Vennlig hilsen

Steinar Strand Jensen

Dag Roaldset

Steinar Strand Jensen
Pileveien 21, Østlandsområdet
Tlf.arb. 97 07 74 74

Dag Roaldset
Asbjørnsensvei 7, Østlandsområdet
Tlf.arb. 90 93 52 90

Til aktuelle informanter i kommune A og kommune B:

Studie av kommunal styring og autonomi på skolenivå i arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler

Takk for at du stiller deg positiv til å delta i et intervju i forbindelse med vår masterundersøkelse! Tidspunkt og sted for intervjuet er avtalt / vil bli avtalt med det første. Målet er å gjennomføre intervjuene i løpet av april måned, alternativt være ferdig i begynnelsen av mai.

Vi er begge masterstudenter i Utdanningsledelse ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo. Temaet for vår undersøkelse er valgt ut fra interesse for hvordan kommunenivået fungerer i forhold til skolene og spesielt hvordan forholdet er mellom disse to nivåene når det gjelder arbeidet med kvalitetsutvikling av og i skoler. Vår hovedveileder er Øystein Engeland, forsker ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.

Dette prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning v/ Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, NSD.

Intervjudeltakelse baserer seg på frivillighet, og man kan evt. når som helst trekke seg underveis uten å måtte begrunne dette. Vi har som ”forskere” taushetsplikt, og alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Datamaterialet vil bli anonymisert etter prosjektets slutt og seinest innen 1. mai 06. Alle lydopptak og evt. kobling av navn og kode vil gir informanten, vil bli slettet ved prosjektslutt.

Ta kontakt hvis det er noe du lurer på, vil vite mer om!

Østlandsområdet, 08.04.05

Vennlig hilsen

Steinar Strand Jensen

Dag Roaldset