

Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen?

En sammenligning av to kommuner og deres bruk av vurderingssystemer og strategier for styring

Steinar Døsrønningen



Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

UNIVERSITETET I OSLO

01.11.2007

Forord

Denne oppgaven er et resultat av 4 års deltakelse på studier i Utdanningsledelse ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling. Denne perioden har vært interessant, spennende, lærerik og arbeidsom. Det har vært svært givende å føle at en har vært en del av en gruppe studenter, men også en del at et universitetsmiljø. Jeg har hatt forelesere som har tatt oss med inn i teoriene og begrunnelsen for mye av det som skjer på mange nivåer i vårt utdanningssystem. Gjennom dette fellesskapet har det vært interessant å kunne utvikle sin egen kunnskap og identitet som leder. Her har jeg funnet mye motivasjon og glede, slik at man kan gjøre en god jobb i skolesystemet.

Tema i denne oppgaven er ansvarliggjøring av skoleledere. Det er først og fremst skoleeiernivået som har interessert meg. Jeg har gjennom å jobbe på mange nivåer i utdanningssystemet oppdaget at skoleeier er viktig for å utvikle skolene. En aktiv og utviklingsorientert skoleeier er viktig for å skulle skape en kvalitativt god skole, hvor læring og trivsel står sentralt. For at skoleeier skal grei det er det viktig å utøve styring, ledelse og har strategier for å ansvarliggjøre lederne på skolenivå. Utfordringen for skoleeier er å se på sin egen rolle og sitt styringssystem for hvordan man på en best mulig måte skal bidra til at elevenes læringsutbytte og læringsmiljø blir enda bedre.

Dette studiet har vært en enest lang opptur både faglig og personlig. Først vil jeg takke mine arbeidsgivere som har lagt til rette for gjennomføringen av studiet. Videre vil jeg takke ILS for at de gjennom dette studiet har gjort det mulig for meg å få spennende jobber i utdanningssystemet og en karriere jeg ikke trodde var mulig.

Takk til veileder Eyvind Elstad som alltid har bidratt med konstruktive tilbakemeldinger. Takk også til Knut Aagesen som har hjulpet meg, og gitt meg konstruktive bidrag om perspektiver på utøvelse av skoleeierrollen.

Så kjære familie, heretter skal jeg prøve å delta mer på hjemmebane.

Steinar Døsrønningen

Lillehammer 1. november 2007.

Innhold

INNHOOLD	3
1. INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN	6
1.2 TEMA	9
1.3 PROBLEMSTILLING	11
1.4 BEGRENSNINGER	11
1.5 BIDRAG	12
1.6 INNHOLDET I OPPGAVEN	14
2. TEORETISK INNRAMMING	15
2.1 INNLEDNING OG RAMMEVERK FOR DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE	15
2.1.1 <i>Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering</i>	<i>15</i>
2.1.2 <i>Skolebidragsindikatoren</i>	<i>18</i>
2.1.3 <i>Utdanningskvalitet</i>	<i>19</i>
2.1.4 <i>Skoleeiers rolle og ansvar</i>	<i>21</i>
2.1.5 <i>Vurdering</i>	<i>22</i>
2.2 PERSPEKTIVER PÅ SKOLEEIERERS STRATEGIER FOR UTØVELSE AV STYRING, LEDELSE OG ORGANISASJONSLÆRING	24
2.2.1 <i>Ulike diskurser innen styring</i>	<i>24</i>
2.2.2 <i>New Public Management</i>	<i>28</i>
2.2.3 <i>Styring og styringsmidler</i>	<i>30</i>
2.2.4 <i>Perspektiver på ledelse</i>	<i>34</i>
2.2.5 <i>Perspektiver på læring i organisasjonen</i>	<i>36</i>

2.3	ANSVARLIGGJØRING	38
2.3.1	<i>Fire former for ansvarliggjøring</i>	40
2.4	OPPSUMMERING AV KAPITLET	43
3.	EMPIRI	46
3.1	METODE	46
3.1.1	<i>Forskningsdesign</i>	46
3.1.2	<i>Det kvalitative forskningsintervju</i>	47
3.1.3	<i>Forankring i hermeneutikken</i>	48
3.1.4	<i>Analyse</i>	49
3.1.5	<i>Utvalg</i>	51
3.1.6	<i>Kvalitet</i>	52
3.1.7	<i>Etikk</i>	52
3.1.8	<i>Oppsummering</i>	53
3.2	PRESENTASJON AV DATAMATERIALET	54
3.2.1	<i>Organisering av kommunene</i>	55
3.2.2	<i>Skoleeiers beskrivelse av sitt system for vurdering</i>	59
3.2.3	<i>Skoleeieres beskrivelse av strategier for ansvarliggjøring</i>	68
3.2.4	<i>Skoleeiers beskrivelse av hva som skjer hvis ikke resultatene er i samsvar med mål og forventninger</i>	76
4.	ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN	81
4.1	ORGANISERING AV KOMMUNEN SOM SKOLEEIER	82
4.1.1	<i>Formannskapsmodellen</i>	82
4.1.2	<i>To-nivå kontra tre-nivå kommuner</i>	84
4.2	SKOLEEIERES SYSTEM FOR VURDERING	87

4.2.1	<i>System for vurdering</i>	88
4.2.2	<i>Områder for vurdering</i>	90
4.2.3	<i>Bruk av statistikk, tall og data</i>	92
4.2.4	<i>Skolenes system for vurdering og dokumentasjon</i>	94
4.2.5	<i>Perspektivet på ledelse</i>	95
4.2.6	<i>Perspektiver på organisasjonslæring</i>	98
4.3	HVILKE STRATEGIER BRUKER SKOLEEIER FOR Å LEGGE VEKT PÅ ANSVARLIGGJØRING?	103
4.3.1	<i>Strategier for ansvarliggjøring</i>	106
4.3.2	<i>Oppsummerende drøfting av ansvarliggjøring</i>	109
4.4	OPPSUMMERING	113
4.5	KONKLUSJON	115
5.	IMPLIKASJONER – VEIEN VIDERE	121
5.1	LÆRING I ORGANISASJONEN	124
5.2	LÆRERNE ER VIKTIG.....	124
5.3	BRUKERMEDVIRKNING.....	126
5.4	SKOLEEIERS ORGANISERING.....	127
5.5	AVSLUTNING.....	128
	KILDELISTE	130

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Den norske utdanningspolitikken er under påvirkning fra Europa og ikke minst fra OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development består av 29 medlemsland og er en organisasjon for økonomisk og sosial utvikling og samarbeid. Organisasjonen har vært med på å dokumentere den faktiske situasjonen i enkeltland og gitt innspill til utdanningspolitiske tiltak.

OECD har vært aktiv i utviklingen av indikatorer som en målestokk for elevens prestasjoner og nivået i et internasjonalt perspektiv. Det er blant annet utviklet tester i lesing, matematikk og naturfag (Karlsen 2002). Dette er testene vi på nasjonalt nivå kjenner gjennom PISA, TIMSS og PIRLS med et fokus på basisferdigheter. Resultatene har vært middels for Norges del og har skapt mye debatt.

Denne utviklingen av indikatorer og kravet om systemer for vurdering har også den norske utdanningspolitikken tatt inn over seg.

For skoleeiere rundt om i landet er det eneste sikre at omstilling er det eneste stabile i utviklingen av skole og utdanning. Et av trekkene som kan observeres, er det økte kravet om systemer for vurdering på skoleeiernivå, et større resultatfokus på skolenivå og økt ansvarliggjøring av ledere og lærere i skolen.

Denne masteroppgaven tar for seg skoleeiernivået og den styring og ansvarliggjøring skoleeier utøver gjennom å etablere styringssystemer for vurdering på skoleeiernivå. Å etablere systemer for vurdering er skoleeier pålagt gjennom Opplæringsloven. Det siste skoleeier har måtte forholde seg til er nedfelt i Opplæringslovens § 13 – 10:

”Kommunen skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen skal ha eit forsvarleg system for å følge opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører” (Opplæringsloven 1998).

I 1991 besluttet Stortinget "Mål og vurderingsstyring" (Karlsen 2002) eller målstyring som det overordnede styringsprinsipp. Det ble laget en egen stortingsmelding som omhandlet organisering og styring av utdanningssektoren. Det innebar en dreining mot en klar og entydig statlig styring, delegering av statlige oppgaver og ansvar til et lavere nivå. (St. melding nr. 37 1990 – 1991). Denne meldingen kan sees på som en del av de statlige reformene med sikte mot å styrke det lokale selvstyret. Det å gi kommunen skoleeiermyndighet på flere områder var ideen.

Innføringen av Kunnskapsløftet (Rundskriv F-13/04) og behandlingen av Stortingsmelding 30 "Kultur for læring" gav et signal om endringer av mål- og vurderingsstyringen. Det innebærer klare nasjonale mål, stor lokal handlefrihet og en større ansvarliggjøring av skoleeier og den enkelte skole for det kvalitative innholdet i skolen. I Stortingsmelding 30 "Kultur for læring" sier staten noe om hvilket mandat og oppgavefordeling som er aktuell:

"For at skolen skal kunne møte utfordringene fra et mer kunnskapsdrevet samfunn, trengs et systemskifte, der styringen i større grad er basert på klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet"(St.meld. 30. 2003/04).

Det er en klar sammenheng mellom den økte handlefriheten for skoleeier og skolene, og behovet for en tydelig ansvars plassering. Ansvaret for grunnskolen er det skoleeier som har, samtidig er det interessant å se på hvordan skoleeier er seg sitt ansvar bevist. Det er hovedproblemstillingen i denne studien. Hvordan skoleeier ansvarliggjør skoleledere og nivået under seg er sentralt i forhold til de ulike strategiene for styring.

Når staten gir skoleeier og skolene større autonomi, forutsettes det fra statens side at det etableres systemer på nasjonalt nivå for å vurdere om målene som settes, nås. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er et viktig verktøy for den nasjonale styringen og for skoleeiers styring og utvikling av skolene. På nasjonalt nivå er "Nasjonalt system for kvalitetsvurdering" etablert. I tillegg til dette har skoleeierne selv utviklet sine verktøy for å måle kvaliteten på opplæringen.

To viktige rapporter har jeg sett nærmere på for å ramme inn denne oppgaven. Rapportene gjør en vurdering av om skoleeier forholder seg til kravene om å etablere systemer for vurdering på kommunalt nivå. Skal skoleeier kunne utøve styring og ansvarliggjøre sine skoleledere og skoler, er det en forutsetning å ha et system på skoleeiernivå. Er det slik i

Norge at skoleeierne har etablert og tatt i bruk slike systemer som er en forutsetning for styring og utvikling? De to rapportene gir en urovekkende indikasjon på tilstanden i kommunene når det gjelder etablering og bruk av systemer for vurdering.

Utdanningsdirektoratet har på bakgrunn av tilsyn i kommunene, lagt frem rapporten ”Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006”.(Utdanningsdirektoratet 2006). Fylkesmennene gjennomførte tilsynet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Paragraf 13 – 10 i Opplæringsloven sier at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kraene i opplæringsloven og forskrifter blir oppfylte. I tillegg sier den at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører. Utdanningsdirektoratet ønsket å se om skoleeier har systemer for skolebasert vurdering. Skoleeiers og skolenes plikt til å gjennomføre skolebaserte vurderinger er hjemlet i Opplæringslovens § 2-1 og § 2-2.

Tidligere undersøkelser har vist at det er mange kommuner som ikke har tilfredsstillende systemer. Fylkesmannen gjennomførte tilsyn i 55 kommuner. I 38 av disse kommunene var det avdekket avvik. Noen av hovedfunnene var:

- ”Ikke et forsvarlig system i kommunen for oppfølging av resultatene fra de nasjonale kvalitetsvurderingene”.
- ”Mangler dokumentasjon på at skolene foretar skolebasert vurdering”.
- ”Ikke felles forståelse i kommunen av hva skolebasert vurdering innebærer” (Utdanningsdirektoratet 2006).

Ut fra dette sier direktoratet at de vil iverksette arbeidet med en forskrift om internkontroll på opplæringsområdet.

Riksrevisjonen har også gjort sine undersøkelser og har laget sin rapport: ”Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen” (Riksrevisjonens 2005-2006). Riksrevisjonen har en uavhengig stilling overfor forvaltningen og rapporterer resultatene av revisjonen og kontrollen til Stortingets kontrollorgan.

I denne rapporten har Riksrevisjonen søkt å belyse i hvilken grad forholdene blir lagt til rette for at opplæringen i grunnskolen kan gjennomføres i tråd med opplæringslovens

bestemmelser og hvordan opplæringen blir fulgt opp på kommunalt og statlig nivå. En av problemstillingene er i hvilke grad skoleeier har tilstrekkelig informasjon om grunnskolen som grunnlag for å vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud.

Rapporten peker på kommunenes ansvar for at det jevnlig gjennomføres skolebaserte vurderinger. I rapporten pekes det på at kommunene som skoleeier har mangelfull informasjon om viktige deler av skolenes undervisningstilbud.

Dermed konkluderes det i rapporten med at undersøkelsen hos de 10 skoleeierne viser at en del skoleeiere ikke gir føringer til skolene om gjennomføring av skolebaserte vurderinger.

Det andre forholdet som er av interesse er at fire av de ti intervjuede skoleeierne sier at de skolebaserte vurderingene fra skolene ikke rapporteres rutinemessig til skoleeier.

(Riksrevisjonen 2005/06) Undersøkelsene i de ti kommunene er en indikasjon på at resultatene fra de skolebaserte vurderingene i varierende grad blir rapportert rutinemessig til skoleeier.

Det tredje og siste poenget er at gjennom spørreundersøkelsen av de 576 rektorene kommer det fram at de aller fleste rektorene gjennom perioden 2001 – 2004 ikke hadde gjennomført skriftlige skolebaserte vurderinger. Og halvparten svarte at de heller ikke var pålagt dette. Det siste undersøkelsen sier er at skolebaserte vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved en rekke skoler.

Riksrevisjonen konkluderer med at det på bakgrunn av undersøkelsen synes som om en del skoleeiere ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at de på viktige områder har et godt nok informasjonsgrunnlag til å følge opp grunnskoleopplæringen.

Denne rapporten er en av mange kilder til informasjon om hvordan skoleeier og skolene utøver sitt ansvar for å jevnlig foreta skolebaserte vurderinger. Gjenspeiles dette hos de to skoleeierne jeg skal undersøke?

1.2 Tema

Tema for min oppgave er strategier for styring og ansvarliggjøring gjennom bruk av ulike systemer for kvalitetsvurdering på skoleeiernivå. Oppgaven er en

komparativ/sammenliknende undersøkelse av to kommuner. Jeg velger maksimalt ulike styringssystemer for å kunne kontrastere dem. Denne kontrasteringen tjener en hensikt i å foreta spørsmål om design av styringssystemer på skoleeiernivå.

Styring er sentrale temaer i oppgaven og jeg har valgt å bruke Gustav Karlsens begrep styringsdiskurser. Han skiller mellom de 6 diskursene Byråkrattstyring, Profesjonsstyring, Brukerstyringens diskurs, Markedsstyringens diskurs, Målstyringens diskurs og Kultur og institusjonsdiskursen. Den sist er ikke aktuell innenfor min analyse.

Når det er snakk om strategier for ansvarliggjøring kan det både være styringsstrategier og ledelsesstrategier. Begrepene styring og ledelse vil det bli gjort rede for i teorikapitlet. Styringsmidler er hentet fra doktorgradavhandlingen til Øystein Engeland. Han bygger de ulike styringsmidlene på Lundgrens modell (Engeland 2000). De fem ulike styringsmidlene er også et aspekt i forhold til en ansvarliggjøringsstrategi fra skoleeier.

Begrepet Accountability er viktig i oppgaven. Innledningsvis startet jeg med å lese Jorunn Møller sin artikkel i Bedre skole nr. 1 2005. Den gav en kortfattet og oversiktlig innblikk. Hun oversetter accountability med det norske ordet "ansvarsplikt". For å gå dypere inn i ansvarsplikten brukte jeg Amanda Sinclair. Hun tar utgangspunkt i de fire formene for ansvarliggjøring som kommer fram i artikkel "The Chameleon and Accountability: Forms and Discourses" (Sinclair 1995)

Jennifer O`Day har skrevet en artikkel som heter "Complexity, accountability, and School Improvement" (O`Day 2002). Den har som utgangspunkt å ansvarliggjøre skolene. Gjennom å utvikle skolen som organisasjon forbedres elevens læring.

Temaet og aktuell teori er knyttet opp mot forskningsprosjektet ASAP (Achieving School Accountability in Practice). Rent praktisk innebærer min deltakelse i dette at jeg har tilgang på seminarer hvor det er flere som skriver innenfor de samme temaene og vi får drøftet og gitt hverandre respons på det vi skriver. Rent teoretisk betyr det at jeg har tilgang på relevant teori om resultatvurdering og ansvarliggjøring. Teorien som ligger til grunn for ASAP-prosjektet sentralt, vil også danne bakgrunnen for min undersøkelse.

I denne masteroppgaven skal jeg ikke søke etter ekstern validitet. Det jeg skal gjøre er å undersøke og forstå hvordan kvalitetsvurderingssystemer arter seg i to utvalgte case som er

så forskjellige som mulig. Jeg ønsker å forstå hvordan systemene fungerer innenfra. De to casene gir indikasjoner på hvor forskjellig bruken av vurderingssystemene kan være i Norge.

Jeg har intervjuet to skoleeiere i samme fylke som er forskjellige for å se hvilke systemer for vurdering de har og hvilke styringsstrategier de bruker for å ansvarliggjøre skolenivået.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen i denne oppgaven er formulert som et formål. Problemstillingen retter seg mot to skoleeiere i to kommuner i samme fylke. Forskjellige kvalitetsvurderingssystemer, men ellers sammenlignende.

Formålet med denne studien er:

”Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen? En sammenlikning av to kommuner og deres bruk av vurderingssystemer og strategier for styring.”

Forskningsspørsmål:

1. **Hva foregår av vurderingspraksis?** Hva teller, hva måles, hvilke aspekter har betydning i selve vurderingssystemet?
2. **Hvilke strategier bruker skoleeier for legge vekt på ansvarliggjøring?** Hvem holdes ansvarlig? På hvilken måte må de stå til ansvar?
3. **Hva skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med målene/ forventningene?** Hvilke konsekvenser har det?

1.4 Begrensninger

Denne masteroppgaven skal dreie seg om strategiene som er valgt på skoleeiernivå for å styre og ansvarliggjøre lederne i skolen. Først beskrives de to ulike vurderingssystemene i de to skoleeierregimene gjennom intervjuer.

Min forforståelse er at gjennom vurderingssystemet utøver skoleeier strategier for styring og ansvarliggjøring. De ulike systemene for vurdering er et middel for skoleeier til å utøve

styring og ansvarliggjøring. Begrunnelsen for dette er at staten har pålagt skoleeierne gjennom opplæringsloven å ha et forvarlig system for å vurdere om målene som er satt nås. Det forutsetter at det må være en eller annen form for kommunikasjon, informasjon, etablerte møteplasser eller en eller annen form for kobling mellom skoleeiernivå og skolenivå. Skoleeier må selv vurdere og dokumentere hva som er et tilstrekkelig og forsvarlig system for å oppfyllet kravet i Opplæringsloven.

Det er viktig å presisere og definere hvem skoleeier er. Skoleeier i denne oppgaven er i første instans det politiske nivået i kommunen. De utformer og vedtar planer og strategier for å utvikle skolene. Samtidig er det det administrative nivået som utøver og iverksetter det politikerne har vedtatt nedover i systemet. Så samlet sett er det disse to nivåene som sammen utøver skoleeierrollen. Samtidig er det administrative nivået jeg har som hovedfokus i denne studien. Det er også viktig å definere hvem lederne er som utsettes for strategiene som skoleeier bruker for å ansvarliggjøre lederne i skolen. Primært er det rektor som er den som det utøves ledelse og styring mot, men det kan også være inspektører eller andre med formelt lederansvar i skolen.

Jeg vil prøve å beskrive to skoleeierregimer som er forskjellige i utgangspunktet og jeg har en forforståelse hvor jeg tror at de har forskjellige vurderingssystemer og har da et forskjellig utgangspunkt for utøvelse av styring og ansvarliggjøring av rektorene og skolene. Jeg skal ta for meg teori om styring og ansvarliggjøring og se på hvilke former for ansvarliggjøring som kommer til uttrykk gjennom vurderingssystemene i de to kommunene. Jeg har som utgangspunkt at skoleeier og skolen er en del av en hierarkisk organisasjon.

1.5 Bidrag

Jeg har til hensikt med denne oppgaven å få avdekket kontrastene og diversiteten i de kommunale vurderingssystemene. Hvilke styringssystemer for vurdering eksisterer i to kommunene, og hvordan styrer og ansvarliggjør skoleeier skolene. Jeg har som mål å få fram mer kunnskap om man bruker eller hvordan man bruker resultater i arbeidet med å utvikle skolene. Jeg har lest masteroppgaven "Nye vurderingssystemer – ny kurs for skoleledere?" (Andersen, Dellemyr og Eckhoff 2005). De har foretatt intervju av fire rektorer i Oslo skolen. Deres konklusjoner er følgende:

-
- Rektorene opplever en ”top – down” lederstil fra skoleeier
 - Rektorene opplever økt kontroll og oppfølging på resultater.
 - Rektorene opplever at vurderingssystemene har ført til økt ansvarliggjøring og mer kontroll.

Det jeg ønsker å gjøre er å utvide datagrunnlaget for å se hvordan de to skoleeierne styrer og ansvarliggjør nivået under seg. Maksimalt forskjellig skoleeierstyring.

Kalleberg beskriver de ulike hovedelementene i et forskningsopplegg for en samfunnsforsker. Det første elementet er spørsmålene. Der skiller han mellom konstaterende, vurderende og konstruktive spørsmål. De konstaterende spørsmålene brukes i analysen av hvordan sosiale forhold og prosesser er, med andre ord undersøkes man på hvordan noe er og hvorfor det er som det er. De vurderende spørsmålene er grunnleggende sett opptatt av om noe er som det bør være. Konstruktive spørsmål stilles hvis man er opptatt av hvordan en tilstand kan og bør forbedres (Holter og Kalleberg 2002).

Med min problemstilling ønsker jeg å få mer kunnskap om vurderingssystemer på skoleeiernivå. Det er en konstaterende innfallsvinkel sett i forhold til Kallebergs kategorisering.

I denne undersøkelsen skal jeg ikke gå inn og vurdere om det ene systemet for vurdering er bedre enn det andre systemet. Det vil ikke være rom for vurderende spørsmål, og heller ikke evidens for å si noe om hva som er å foretrekke. Samtidig er det vanskelig å komme helt utenom en konstruktive tilnærminger. For hvorfor skal man få kunnskap om noe hvis man ikke har tenkt å bruke kunnskapen til å forbedre noe? Målet mitt er at skoleeiere og andre kan få mer innsikt og forståelse for ulike styringssystemer og strategier for styring og ansvarliggjøring i et skoleeierperspektiv. Eller som Kalleberg skriver:

”Vi vurderer ting kontinuerlig fordi vi ønsker å forbedre oss selv og våre omgivelser”
(Holter og Kalleberg: 2002:38).

1.6 Innholdet i oppgaven

I kapittel 1 presenteres enkelte trekk ved noen av de endringene som har funnet sted på internasjonalt, nasjonalt og på kommunenivå når det gjelder etableringen av kvalitetsvurderingssystemer.

I kapittel 2 presenteres ulike teoretiske perspektiver på strategier for styring og ansvarliggjøring. Jeg har valgt å se på likheter og ulikheter i de systemene som er etablert i de to skoleeierregimene og teoriene skal jeg bruke senere når jeg skal analysere de to vurderingssystemene jeg har valgt å sammenligne.

I kapittel 3 presenteres den metodiske tilnærmingen og empiri. Studien er bygget på et kvalitativt forskningsdesign. Jeg beskriver de metodene jeg har valgt. Studien er forankret innefor hermeneutikken og jeg bruker det kvalitative forskningsintervju. Jeg skal foreta en analytisk generalisering og ikke en ytre validering. Dette beskriver jeg nærmere i dette kapitlet.

I intervjuene har jeg hatt som hensikt å få skoleeierne til å beskrive sine vurderingssystemer for deretter sammenligne disse to systemene. I del to av dette kapitlet presenteres intervjumaterialet.

I kapittel 4 analyseres det empiriske materialet i lys av de teoriene jeg har beskrevet i kapittel 2. Jeg er opptatt av å finne likheter og forskjeller i de to systemene og har brukt disse to kategoriene når jeg har analysert materialet.

I kapittel 5 har jeg sett på denne studien i forhold til hvilke implikasjoner den kan få for skoleeiere sine styringssystemer på dette området. Men også de mer grunnleggende og ideologiske utfordringene skoleeier står overfor ved etablering av styringssystemer.

2. Teoretisk innramming

2.1 Innledning og rammeverk for de teoretiske perspektivene

I dette kapitlet vil jeg presentere to ulike teoretiske perspektiver som jeg legger til grunn for problemstillingen og analysekapitlet, og jeg kommer inn på en del forutsetninger som ligger til grunn for de teoriene jeg skal presentere. Beskrivelsene av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, skolebidragsindikatoren, utdanningskvalitet, skoleeiers rolle og ansvar og vurdering er viktige rammer for det teoretiske perspektivet som skal beskrives i neste kapittel. Kunnskaper om disse fem områdene er en forutsetning for å kunne sette problemstillingene rundt strategiene skoleeier bruker, for å ansvarliggjøre nivåene under seg inn i en kontekst. Deler av dette vil bli brukt i analysekapitlet når noe skal forklares eller forstås.

Det hevdes at vi er inne i et paradigmeskifte som innebærer at undervisning og læring som hittil har vært betraktet som lærerens og elevens ansvar nå blir betraktet som et anliggende også for skolen som organisasjon. Skolen som organisasjon, lærerne, skoleledelsen har fått et større medansvar for det læringsutbytte elevene får (Fevolden og Lillejord 2005).

2.1.1 Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering

Skoleeiernivået er utgangspunktet for denne studien. Skoleeier står ikke i en direkte styringslinje fra staten, men staten bruker opplæringsloven som et styringsmiddel overfor skoleeierne. Det Nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er et av tiltakene fra staten i gjennomføringen av en større utdanningspolitisk reform.

Staten har opprettet Nasjonalt systemet for kvalitetsvurdering som har som mål å føre til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnsopplæringen. Det innebærer målinger, offentliggjøring av resultatene, kontroll og revisjon. I dette arbeidet har Utdanningsdirektoratet delegert myndighet til Fylkesmennene. Fylkesmennene utøver myndighetskontroll overfor skoleeierne i sine fylker gjennom kontroll og revisjon ute på kommunalt nivå. Direktoratet har pålagt Fylkesmennene å gjennomføre tilsyn på skolebasert

vurdering og opplæringslovens §13-10 i 2006 og på spesialundervisning i 2007. Resultatene fra tilsyn på skolebasert vurdering framkom i rapporten ” Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006 ” som jeg refererte til i innledningen av oppgaven.

Skoleeier utsettes for et større fokus på de lovpålagte oppgavene, og det blir gjennomført kontroller og revisjon for å sikre at de utfører de oppgavene de er pålagt gjennom lov og forskrift. Etter tilsyn offentliggjøres avvikene på Fylkesmannens hjemmeside. De to skoleeierne jeg intervjuet uttrykte at de i løpet av de siste årene var blitt utsatt for mer kontroll og revisjon fra statens side enn tidligere. Ved å offentliggjøre hvem som får avvik og hvem som ikke får det skjerper staten sitt fokus på nødvendigheten av økt ansvarliggjøring.

Hensikten med å innføre det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering går fram av Statsbudsjettet 2004, der det heter:

”Eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem skal måle om eller i kva grad dei nasjonale måla er nådd» (St.prp.nr.1 UFD).

Videre står det i Stortingsmelding 30 ”Kultur for læring”:

”Skoleeier må ha det nødvendige overblikket, den nødvendige kompetansen, og de nødvendige ressursene som skal til for å ivareta det overordnede systemansvaret med henblikk på å forbedre kvaliteten og sikre en likeverdig opplæring. Eierne må dermed ta ansvar for både resultat kvaliteten, kvalitetssikringen og støttesystemene for å utvikle skolene sine (St.meld. nr. 30 2004:129).

Her refereres det til resultat kvaliteten som sier at skoleeier er ansvarliggjort for de resultatene som eleven oppnår på nasjonale prøver eller ved andre kartlegginger av elevenes læringsutbytte. I tillegg er skoleeier ansvarlig for å ha systemer som sikrer en kvalitativ og likeverdig opplæring. I tillegg kan man se på struktur kvaliteten som beskriver rammebetingelsene og ressursene som står til rådighet for skolene. Prosess kvaliteten omhandler skolens indre aktiviteter. Det er i korte trekk arbeidet med å planlegge og tilrettelegge selve opplæringen. Dette er de tre kvalitetsområdene som Kvalitetsutvalget gjennom NOU 2003:16 ”I første rekke” mente det er grunn til å vektlegge når det etableres et nasjonalt system for vurdering. Samtidig sier Kvalitetsutvalget følgende:

”Kvalitetsportalen alene vil aldri være tilstrekkelig for å utvikle og sikre kvalitet i grunnopplæringen” (NOU 2003:16, side 275).

Et viktig poeng å ha med seg videre er at man kan godt få fram informasjon om de ulike kvalitetsområdene, men det må i tillegg finnes vilje, motivasjon, relevant kompetanse og arenaer for å bruke denne kunnskapen.

Ett av flere tiltak i den nasjonale strategien er opprettelsen av Skoleporten.no. Portalen ble åpnet i 2004. Det er et offentlig nettsted for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og videregående opplæring. Kontinuerlig kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling er en forutsetning for å nå både nasjonale og lokale mål. Skoleeier er forpliktet til å evaluere og vurdere hvorvidt man når sine mål, for så i neste omgang å skape utvikling.

Kvalitetsutvalget pekte blant annet på følgende som bakgrunn for opprettelsen av nettstedet:

- "Det mangler systematiserte data på resultater i opplæringen i en slik form at læresteder og skoleeiere kan nyttiggjøre seg disse".
- "Læresteder og skoleeiere tar ikke systematisk i bruk kartleggings- og læringsstøttende prøver".
- "Det mangler redskaper som kan gi skoleeierne bedre muligheter for å vurdere resultater og prosesser i opplæringen".
- "Det mangler oppfølging fra mange skoleeiere på den skolebaserte- og lærebedriftsbaserte vurderingen".
- "Norge er ett av få land i Vest-Europa som mangler et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen” (NOU 10:2002).

Gjennom opprettelsen av Skoleporten.no ga regjeringen og Utdannings- og forskningsdepartementet et klart signal om at de ønsker å fokusere på vurdering som et virkemiddel i styringen av den norske skolen.

Når det gjelder de Nasjonale prøvene ble de innført i skriving, lesing, matematikk og engelsk for alle elever på fire trinn i løpet av grunnopplæringen. Prøvene var obligatoriske og skulle kartlegge elevens kunnskaper og ferdigheter i de utvalgte fagene, samt elevens evne til å bruke kunnskapene og ferdighetene i nye sammenhenger. Prøvene kartla også elevens læringsstrategier, motivasjon og mestringsopplevelse. Resultatene fra de nasjonale prøvene

ble lagt ut på Skoleporten.no under læringsutbytte. Skoleåret 2006 var det en pause i de nasjonale prøvene. De skulle vurderes og bearbeides på nytt av fagmiljøene, og nye prøver skulle lages. Justeringene er fortatt, og nå i høst gjennomføres det nasjonale prøver på nytt.

Skoleforskeren Richard F. Elmore hevder at denne typen prøver og tester i en eller annen form har kommet for å bli, og at skolens eneste sjanse til å overleve som offentlig institusjon er at de tilpasser seg de kravene fra den testbaserte skolepolitikken (Elmore i Fevolden og Lillejord 2005).

2.1.2 Skolebidragsindikatoren

Publisering av skolebidragsindikatorer var et ledd i å utvikle indikatorer som kan bidra til skolens og skoleeierens arbeid med kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering.

Skolebidragsindikatoren er basert på elevenes resultater målt ved grunnskolepoeng, karakterer i basisfag og karakterer til skriftlig eksamen, og var justert i forhold til sosioøkonomiske forhold. Skolebidragsindikatorer er resultatmål som på en annen måte enn eksamens- og prøveresultater reflekterer forskjeller i hva skolene tilfører elevene av kunnskaper og ferdigheter. Det er ønskelig å kartlegge skolens bidrag til læring.

Skolebidragsindikatorerne bygger på karakterdata fra Utdanningsdirektoratets karakterbaser, samt på en rekke data fra administrative registre hos Statistisk Sentral Byrå.

I min studie er det interessant å se på hvordan de to skoleeierne scorer på denne indikatoren. I min forforståelse ligger det at Strandvik utøver en meget aktiv skoleeierrolle, mens i Fjelldal er det en flatere struktur hvor skolene har større autonomi. Er det slik at resultatene fra skolebidragsindikatoren kan spores tilbake til hvilken rolle skoleeier spiller for elevens læringsutbytte? Slik sett bør Strandvik score mye bedre enn Fjelldal. Er det tilfelle?

Går man inn på Skoleporten.no ligger det informasjon om skolebidragsindikatoren, men tall og statistikk er ikke tilgjengelig. Dermed måtte jeg gå inn på Statistisk Sentral Byrå og KOSTRA rapportering. Der ligger karakterstatistikken for 2006. Alle karakterene som danner grunnlag for inntak til videregående opplæring er med i statistikken.

Grunnskolepoengene er satt opp ut fra de 11 karakterene på tiende trinn i grunnskolen.

I Strandvik var gjennomsnittlig grunnskolepoeng på: 44,18

I Fjelldal var gjennomsnittlig grunnskolepoeng på: 44,36 (www.ssb.no/kostra)

Deles dette på de elleve karakterene får man gjennomsnittskarakteren for eleven som gikk ut av tiende trinn i 2006. Skal man sammenligne disse to kommunene så har de det samme resultatet. Samtidig kan man hente ut informasjon fra Statistisk Sentral Byrå på det generelle utdanningsnivået i de to kommunene. Andel av befolkningen som har høgskole og universitetsutdanning er i:

Strandvik er på: 22,1 %.

Fjelldal er på: 17,7 % (www.ssb.no/kostra)

Sammenligner man dette med karakterstatistikken kan det se ut som at Fjelldal har elever som scorer høgt på karakterstatistikken, tross foreldrenes utdanningsnivå.

Dette skal ikke tillegges mye vekt i denne studien, men det er allerede nå grunn til å stille seg spørsmålet om organiseringen på skoleeiernivå har en sammenheng med elevens læringsutbytte. Jeg håper gjennom denne studien at jeg skal finne ut noe om det uten at det skal tillegges stor vekt. Begrunnelsen for at jeg tar fram disse tallene er at i min forforståelse ligger det at Strandvik sitt system på skoleeiernivå bør ha en eller annen innvirkning på elevens læringsutbytte. Det er bakgrunnen for at de har etablert en vurderingsmodell som skal føre til læring i organisasjonen og hos elevene. Samtidig ligger det et bilde av Fjelldal som en kommune som har abdisert som skoleeier og ikke har et fokus fra skoleeiernivå på å forbedre elevenes læringsutbytte og skape læring i organisasjonen.

2.1.3 Utdanningskvalitet

Utdanningssektoren utsettes for stadige reformer. Den statlige reformen vi nå er midt inne i bygger på en reform rettet mot kvaliteten på tilbudet i skolen. Tidligere har reformene vært rettet mot utbygging av skoletilbudet og styrking av det lokale selvstyret (Fevolden og Lillejord 2005).

I et norsk perspektiv er man opptatt av å skape en kvalitativt god skole. Men hva er en kvalitativt god skole? I internasjonal sammenheng er man opptatt av ideen om kunnskapssamfunnet og hvilke muligheter det gir. UNESCO har 191 land som medlemmer. I dokumentet fra UNESCO EFA – Education for all - peker denne rapporten på at det lønner

seg å høyne utdanningskvaliteten, så vel for de rike industrilandene som for utviklingslandene. Utdanningens misjon er å motvirke de store ulempene med hensyn til fattigdom, analfabetisme og kjønnsforskjeller. Bedre utdanning gjør folk i stand til å leve mer produktive liv, utvide sin frihet, forsterke sine verdier og utvide sine muligheter til å velge i livet. Dette er grunnleggende ideer om kunnskapssamfunnet som Norge har sluttet seg til.

I dette perspektiver må skoleeierne ha en grunnleggende refleksjon rundt hva kvalitet innebærer for skolene i kommunen og hvilket system eller strategi de må ha for å oppnå kvalitet på tilbudet til elevene. For at skoleeier skal oppnå et kvalitativt godt tilbud er skolebasert vurdering ett virkemiddel i følge opplæringsloven.

Hvis det er slik at vurdering er viktig for å skape utvikling i skolen er det et paradoks at man ikke greier å enes om felles kriterier for hva den gode skolen er for noe. Noe må da være kvalitativt bedre enn noe annet skulle man tro? Ordet "kvalitet" kommer fra latin og betyr beskaffenhet. I dagligtale er det et positivt begrep som sier noe om god beskaffenhet; verdifulle egenskaper. Når vi nå ser på kvaliteten på den undervisningen vi gir, betyr det at vi ser på utdanningens beskaffenhet, eller med andre ord på hvor god undervisningen er eller hvor god skolen er. Det er vanskelig å si noe om kvalitet uten å relatere til gitte eller valgte standarder, normer eller verdier. Det paradoksale er at staten på den ene siden setter i gang å måle, men samtidig har man forskere som hevder at:

"Den kommunikasjonen som er orientert mot å skape gjensidig forståelse av differensiert opplæring, tilpasset opplæring og elevmedvirkning mellom forskjellige nivåer og systemer i utdanningssektoren, er ikke utviklet" (Dale 2003:214).

Det mangler et felles språk og en felles faglig identitet for å etablere et felles ansvar for å utvikle den helhetlige kompetansen hevder Erling Lars Dale.

Kvalitetsutvalget skrev i følgende:

"Opplæringsvirksomheten er preget av politiske, ideologiske og verdimeslige ideer, noe som gjør at det som anses for å være kvalitet for noen, ikke nødvendigvis er det for andre" (NOU 2003:16, side 64).

Kvalitet vil alltid være noe som henger sammen med våre subjektive oppfatninger, og de er farget av hvilket forhold vi har til skole og utdanning. Dette er tatt med for å illustrere at det å skulle utvikle et kvalitativt godt opplæringstilbud vil være en utfordring for skoleeier siden. Skoleeierne er forskjellige i den forstand at det er andre utfordringer i Oslo med sine 50.000 elever og 141 grunnskoler til en liten kommune i mitt fylke som har en sentralskole med 165 elever (Skoleporten.no). Alle skoleeierne har samme utfordringen i å skulle forholde seg til det kvalitative som det er forskjellige oppfatninger av hva er. Derfor bør skoleeier hele veien være i dialog med elever, foreldre og lærere om hva de sammen mener er et kvalitativt godt skoletilbud.

2.1.4 Skoleeiers rolle og ansvar

Gjennom Tilstandsrapporteringen fra Læringscenteret (nå Utdanningsdirektoratet) for 2002 kommer det fram at det er bare halvparten av kommunene i landet som bruker skolevurdering som et verktøy for å utvikle skolene (Tilstandsrapporten 2002). Dette underbygger ytterligere den situasjonsbeskrivelsen som ble gitt innledningsvis gjennom henvisningene til rapporten fra Utdanningsdirektoratet og rapporten fra Riksrevisjonen.

Hvorfor skoleeier og skolene skal evaluere og vurdere kommer fram i Opplæringsloven, forskriften til Opplæringsloven og i L-97. I §2-1 i forskriften til Opplæringsloven står det følgende om vurdering:

”Skolen skal jammleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei mål som er fastsette i den generelle delen av læreplanen og i dei enkelte læreplanane for fag”
(Opplæringsloven, forskriften 2004).

Formålet med denne vurderingen kommer fram i L – 97:

”Skolebasert vurdering er et ledd i utviklingen av skolene. Vurderingen skal vær til hjelp i arbeidet med skoleutvikling og gjøre at personalet får økt innsikt i sammenhengene mellom rammefaktorer, prosesser og resultat. Skolebasert vurdering er et viktig grunnlag for lokalt utviklingsarbeid” (L-97:79).

Hvem som har ansvaret for skolevurdering framgår av opplæringsloven.

Styringsdokumentene sier klart at skoleeier og skolene skal bruke skolevurdering for å se om

vi når målene som er satt og for at vi skal kunne iverksette utviklingsarbeid og tiltak på bakgrunn av evalueringene.

2.1.5 Vurdering

Hvilket begrep skal man bruke i denne studien? Begrepet vurdering eller begrepet evaluering? Hva er det som best dekker den aktiviteten som utøves mellom skoleeiernivået og skolene? Vurdering er begrep som rammer inn den aktiviteten som skoleeier bedriver over skolenivået. Jeg kunne brukt evaluering som begrep men det dekker ikke det som skjer mellom skoleeiernivået og skolene, og på individnivå og organisasjonsnivå. I styringsdokumentene er det begrepet skolevurdering som er brukt og ikke evaluering

I denne studien er vurdering et sentralt begrep. Det er to hovedutfordringer for skoleeier som skal bruke vurdering for å utvikle skolen. Den ene utfordringen bygger på det Dahler-Larsen sier:

”Man ofte ved, man skal evaluere, men ikke hvorfor og hva evalueringen skal brukes til” (Dahler- Larsen 2001:13).

Det er et grunnleggende spørsmål skoleeier må stille seg når de etablerer systemer og strukturer for vurdering. I dagens samfunn er det mange som hevder at vi er inne i evalueringens tidsalder. Alt skal vurderes, måles og evalueres. Noen vil hevde at evaluering enten er rasjonalistisk styringstenkning eller evaluering brukt i en kamp om interesser for et politisk syn (Dahler- Larsen 2001). I skolesektoren står vi også overfor en økende grad av vurdering fra ulike nivåer. Staten og kommunene tar aktivt i bruk vurdering som et middel for styring og kontroll. Nasjonale prøver er et eksempel på hvordan staten iverksetter vurdering som nå går helt ned på elevnivå. I mange kommuner er det også en omfattende bruk av brukerundersøkelser i alle sektorer.

Det er viktig å trekke opp noen riss av utviklingen innen vurdering de siste årene.

Skolevurdering som begrep kom inn i norsk skole på siste halvdel av 70- tallet og ble for mange knyttet til de ulike OU- prosjektene som det var mange av i denne perioden. Skoler har alltid vurdert sitt arbeidet, og blitt vurdert. Mye av dette har skjedd uformelt, rundt kaffebordene på personalrommet, ved middagsbordene i hjemmene eller på skoleveien. I

noen år har det vært lite formalisert skolevurderingsarbeid. Dette har nå endret seg. Stortingsmelding nr. 28 (1998-99) ”Mot rikare mål” ble viktig. Der ble det uttrykt et behov for et nasjonalt system for vurdering. Strategien ble ført videre gjennom NOU (2003:16) ”I første rekke” og i Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) ”Kultur for læring”. Dette systemskiftet som beskrives i Stortingsmelding 30 ”Kultur for læring” vil kunne endre forutsetningene for skolevurdering radikalt.

Den andre utfordringen bygger på spørsmålet som skoleeier må stille seg: Hva er det grunnleggende hensikten med vurdering? Er utgangspunktet at vurderingene er utviklings- og læringsrettet eller er det vurdering som er rettet mot å kontrollere. Er vurdering en del av New Public Management som mange skoleeier i dag har valgt som styringsverktøy, er vurderingen brukt som et middel for å oppnå en resultatorientering i organisasjonen. Det har også gjerne vært forbundet med eksterne vurderinger. Da evaluerer man og måler effektiviteten for å styre den offentlige virksomheten (Dahler – Larsen 2001). Effektivitet og kvalitet er begreper som ofte brukes når man skal grunngi hvorfor man omorganiserer offentlige tjenester.

Har vurderingen vært knyttet opp mot at den skal være lærings og utviklingsrettet, har den ofte vært koblet opp mot interne skolebaserte vurderinger gjort av skolen. De har hatt som utgangspunkt at det er profesjonen selv som best kan gjennomføre vurderinger av det arbeidet de gjør.

I et vurderingsarbeid er det viktig å skille mellom en summativ og formativ vurdering. Forskjellene har med hensikten med vurderingene å gjøre for skoleeier. En summativ vurdering, også kalt en sluttvurdering, bygger på ønsket om å gi eleven og læreren informasjon om hva eleven kan på et gitt tidspunkt. Den formative vurderingen også kalt underveis vurdering, har som hensikt å gi eleven, læreren og foreldrene innsikt i eleven kan forbedre sine læringsresultater videre (Fevolden og Lillejord 2005).

Det jeg har gått gjennom innledningsvis er viktig som en innramming av de teoriene jeg skal bruke når jeg skal analysere materialet som har framkommet gjennom intervju. En teori står alltid i en kontekst eller i en virkelighet. I denne innledningen har jeg beskrevet forutsetninger som jeg mener er viktig for å kunne forstå hvordan skoleeier bruker strategier for å legge vekt på styring og ansvarliggjøring.

2.2 Perspektiver på skoleeiers strategier for utøvelse av styring, ledelse og organisasjonslæring

Et av hovedspørsmålene mine er: Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen? For å kunne svar på det, er det nødvendig å gå inn i begrepet styring. Grunnen til det er at skal ledere kunne stå til ansvar for noe, vil det være et aspekt av styring inne i bildet. Jeg har sett på de ulike strategiene for styring som skoleeier utøver over skolene. Da er det vesentlig å se på de ulike styringsdiskursene som opptrer i dette feltet.

Styring og ledelse er to viktige begreper når man snakker om skoleeiers utøvelse av sin rolle.

Utgangspunktet for styring og ledelse er at det er strategier for å kunne forbedre elevens læring og utvikle skolen som organisasjon. Det kan by på noen utfordringer.

2.2.1 Ulike diskurser innen styring

Når man skal klassifisere eller bruke begreper innen dette området, er det mange muligheter. Enkelte bruker begrepet styringsfilosofi, andre snakker om styringsprinsipp. Karlsen (2002) har valgt å bruke styringsdiskurser etter (Ball 1994). En diskurs kan sees på som en norm for det som blir sagt eller tenkt innenfor en bestemt arena. Diskursen er også med på å gi rammene når en skal fortolke noe. Kampen om hvilken diskurs som er rådende innenfor et gitt felt, kan gjøre at en diskurs vil være den dominerende. Men det vil som oftest være andre diskurser som kanskje ikke er så synlig. Gustav Karlsen skiller mellom seks styringsdiskurser i boka "Utdanning, styring marked" (2002). For min oppgave er det fem som er aktuelle: Byråkratistyring, Profesjonsstyring, Brukerstyring, Målstyring og Markedsstyring.

Byråkratistyring innen området skole betyr at det gis direkte anvisninger, instruksjoner fra et overordnet skoleeiernivå til for eksempel et underordnet skolenivå. Makt og myndighet fordeles gjennom et hierarkisk oppbygd system. Styringen skjer ovenfra og nedover i systemet. Anvisningene er ofte detaljerte og omfattende og vil ofte ha en forankring innenfor det legale. Et eksempel kan være at skoleeier lager en forpliktende plan for hvordan skolene skal gjennomføre og utøve den skolebaserte vurderingen de er pålagt gjennom Opplæringsloven. I et slik skriv vil også skoleeiers fortolkning ligge i notatet. Samtidig kan det ha vært til politisk behandling slik at det også ligger politiske føringer for hvordan

skolene skal forholde seg til utøvelsen av den skolebaserte vurderingen. Byråkrattstyringen legger vekt på styring gjennom regler.

Denne formen for styring er nært knyttet opp mot Max Webers teori om byråkratiet. Her blir det viktigere å følge reglene enn å fokusere på resultatet.

Et av problemene i norsk skole i følge denne modellen er at skolesektoren er for dårlig organisert. Det er for løse koblinger i skolens organisasjon og aktivitetene er for lite koordinert (Elstad og Turmo 2006). Videre sies det at det er for løse koblinger mellom lærernes undervisningsarbeid og rektors utøvelse av ledelse. I min studie blir det viktig å vurdere om det er for løse koblinger mellom skoleeier og den enkelte rektor. Er det slik at ved å ha en vurderingsmodell så får man til tettere koblinger mellom skoleeiers styring og den enkelte rektors utøvelse av ledelse?

Ledelse gjennom en byråkratisk modell kan lett oppfattes som ”top – down”, der visjoner, mål og tiltak kommer fra det øverste nivået og formidles nedover i organisasjonen.

Tradisjonen med ”top – down” ledelse må kunne sees i motsetning til for eksempel et relasjonelt perspektiv på ledelse eller en ”bottom up”. Det kommer jeg tilbake til senere i dette kapitlet.

Profesjonsstyringens diskurs bygger på retten til å bestemme ut fra dokumentert faglig kyndighet og innsikt (Karlsen 2002). Det kan bety at det faglige innefor et virksomhetsområde som skole, kan bli tillagt mer vekt enn det som det politiske nivået ser som hensiktsmessig. I en skolesammenheng betyr profesjonsstyring at skolene og lærerne har stor autonomi til selv å bestemme hva de mener er mest hensiktsmessig for å oppnå en kvalitativ god opplæring for elevene. Når det gjelder læreryrket som profesjon, er det vanskelig å se at de har styrket sin profesjonsstyring. Det er snarere tvert i mot New Public Management med sin vekt på effektivisering og brukerstyring, har utvilsomt svekket lærerne profesjonelle rolle (Karlsen 2002). Det hevdes at lærerne ikke lenge har faglig autoritet i kraft av sin spesielle utdanning og særegne kompetanse, men kan overprøves av andre. Kanskje man kan spørre seg om skoleeier også er med på innskrenke lærerne profesjonalitet ved hvordan de styrer gjennom New Public Management. På den andre siden kan det sies at profesjonens innflytelse ikke er uforenelig med byråkratisk styring og målstyring, det ser vi i helsesektoren.

Brakerstyring som diskurs er en styring der beslutningene tas av brukerne, eller at brukerne har stor innvirkning på beslutningene. I Oslo er det driftsstyrene ved enkelte skoler som har beslutningsmyndighet når det gjelder å få til et undervisningstilbud som er kvalitativt godt for elevene. Da kan det bli en utfordring at foreldre som ikke nødvendigvis har tilstrekkelig med kunnskaper om det som foregår i skolen, kan få gjennom sine forslag til tross for manglende faglig begrunnelse. Samtidig kan det være vanskelig for skolen som organisasjon å føye seg etter alle ønskene som brukergruppen til enhver tid har.

Innenfor brukerstyring er målinger og undersøkelser sentralt. Elever og foreldre har gjennom brukerundersøkelser muligheten til å uttale seg om tilfredsheten av det tilbudet de innehar. Den praksisen bærer mer preg av brukermedvirkning enn ren brukerstyring. I mitt skoleeierperspektiv handler det om å bruke den informasjonen man innhenter gjennom de ulike brukerundersøkelsene til å utvikle og forbedre skolen både som organisasjon og som virksomhet. Det er allerede fokus på målinger, men det er som jeg viser til innledningsvis, for lite fokus på bruken av denne informasjonen til skoleutvikling.

I **Markedsstyringens** diskurs er hovedtanken at det er det politiske nivået som overlater initiativet og tiltakene til markedskreftene. Det er ut fra tanken om at tilbud og etterspørsel ivaretar de individuelle behov og de samfunnsmessige oppgavene best. Det betyr at staten har gitt fra seg styringsmidlene og får en tilretteleggerfunksjon i forhold til markedet. I følge Engeland er markedsstyringen den neste bølgen som vil skylle innover utdanningsfeltet. I Norge har det ikke vært snakk om en reell markedsstyring i den betydning som er beskrevet i avsnittet over. Et system med fritt skolevalg har markedslignende trekk, men mangler prismekanismer, ettersom det er offentlig sektor som betaler en stykkpris for både de godkjente friskolene og for de offentlige skolene. Derfor fungerer skolemarkedet mer som et kvasimarked (Elstad og Turmo 2006).

På nasjonalt nivå har vi sett en endring fra da Kristin Clemmet var utdanningsminister. Hun beskrev det nye styringsregimet slik:

”Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål” (UFD 2002:1).

Friskoleloven og etableringen av mange private skoler var et tiltak for å åpne opp for en større markedstenkning, og argumentasjonen fra utdanningsministeren gikk på at det ville føre til et bedre og bredere tilbud til elevene. Konkurransen mellom de offentlige og de private skolene ville føre til et kvalitativt bedre skoletilbud. Den nye regjeringen under Stoltenberg som kom til makten i 2005, sluttet seg i grove trekk til endringene i det nye styringsregimet. Samtidig var det et punkt regjeringen ikke ønsket å videreføre, nemlig den liberale holdningen til etableringer av private skoler. Øystein Djupedal endret friskoleloven og signaliserte en dreining mot mindre privatisering og markedsstyring av skolesektoren.

Samtidig er det viktig å peke på at friskoleloven ikke nødvendigvis bunnet i ønske om mer privatisering eller at man var skeptisk til statlig styring generelt.

Målstyring som diskurs ble besluttet av Stortinget som et overordnet styringsprinsipp for utdanningssektoren i 1991 etter at det var behandlet i Stortingsmelding 37 1990-1991. (Karlsen 2002). Målstyring som også blir kalt mål- og vurderingsstyring, er hierarkisk oppbygd med et toppnivå som fastsetter mål som blir iverksatt av forvaltningsnivået. Det sentrale i i denne diskursen er modernitetens formålsrasjonalitet. Stortingsmelding 37 (1990-1991) gikk inn for følgende:

- Klar og entydig styring
- Delegering av statlige oppgaver til et lavere nivå
- Desentralisering av oppgaver og ansvar til et lavere nivå, eksempelvis skoleeier
- Bedre samordning av utdanningspolitikken
- Høyere effektivitet og beder ressursutnyttelse samtidig med høy kvalitet på resultatet
- Et mer oversiktlig og brukervennlig utdanningssystem (Karlsen 2002:96).

Det politiske nivået er ansvarlige for å formidle de oppsatte målene nedover i systemet og skal følge opp dette gjennom tilbakerapportering og resultatvurdering. Skoleeier er ansvarlig for å iverksette målene og skal også delta i rapporteringen oppover til det statlige nivået. Et eksempel på det er rapportering i GSI og KOSTRA, som er statlige rapporteringssystemer som alle skoleeiere rapporterer på en gang i året. Hensikten med systemene er at staten kan generere statistikk for å kunne si noe om utdanningskvaliteten.

Den målstyrte diskursen kommer inn under byråkratidiskursen ettersom de grunnleggende prinsippene bygger på det samme.

Kort oppsummert er alle disse fem diskursene bygget på den forutsetning og logikk at det er noen aktører som styrer, i den betydningen at de utformer målene og kontrollerer resultatene, og andre aktører som styrer ved bevisst valg av styringsmidler (Karlsen 2002). I den forstand er det slik at alle disse diskursene har som utgangspunkt en ”top-down” styring der prosessene starter på toppen av systemet og føres nedover i systemet.

”Top-down” modellen bygger på den klassiske hierarkiske modellen for styring som ble etablert av Max Weber. Det er topplederen som setter målene for organisasjonen, og det er de ansatte som skal iverksette tiltakene. Kunnskapsutviklingen skjer innenfor de mulighetene den til en hver tid tilgjengelige informasjonen skaper. Det er en begrenset mengde informasjon som passerer opp til toppledelsen. Den utarbeider sine planer som skal nedover igjen i hierarkiet slik at mellomlederen kan implementer vedtakene. De ansatte sees på en gruppe som ikke nødvendigvis har noe med kunnskapsutviklingen å gjøre. Det er det toppnivået som utvikler.

En motsetning til denne typen ledelse og styring kan være det relasjonelle ledelsesperspektivet. Det sier jeg mer om lengre ut i kapitlet.

Et annet perspektiv kan være ”bottum-up” modellen som bygger på at det er de ansatte som er autonome i sin yrkesutøvelse. Kunnskapen blir da utviklet av de ansatte. Det er en flat lederstruktur og styringsstruktur med færrest mulig nivåer i organisasjonen. Det er få instruksjoner for hvordan arbeidet skal utføres. De ansatte er selvstendige i sitt arbeid.

2.2.2 New Public Management.

New Public Management kommer inn under flere av de foregående diskursene, mest framtrepende er innefor markedsstyringens og brukerstyringens diskurs.

Det er to store endringsprosesser som har foregått i kommunene. På 1980 og 1990 tallet har kommunene økt det kommunale selvstyret gjennom desentralisering av ansvar og oppgaver. Vi fikk nytt inntektssystem (1986), endringer i grunnskoleloven (1989), ny kommunelov (1998) og ny opplæringslov (1998). Staten gav gjennom dette fra seg viktige styringsmidler, (Engeland 2002). I dette bildet har New Public Management (NPM) stått sentralt i diskursen om styring.

I disse prosessene har kommunene selv omorganisert virksomheten sin. Noen av tiltakene har vært flat styringsstruktur slik det er gjort i Fjelldal kommune hvor skolesjefen og skolekontoret er fjernet. I Strandvik er skolesjefen og skolekontoret beholdt. I kommunene med flatere styringsstruktur er rektor gitt et utvidet lederansvar, hvor rektor da er enhetsleder, og det kan være større bevissthet rundt økt brukermedvirkning og mer markedsorientering. Dette understøttes gjennom evalueringen av Reform –97, der det pekes det på at:

”Rektorrollen er under endring med meir delegering, fagleg samarbeid og teamleing” (Haug 2003:34).

I følge Jorunn Møller ser det nye styringssystemet ut til å ha gjort ledelse av skolen mer mangfoldig og mer krevende, og det er blitt inkonsistens i tilnærmingen til ledelse av skolen (Sivesind, Langfeldt og Skedsmo 2006).

Jorunn Møller beskriver management – tenkingen slik:

”Hierarkier bygges ned, beslutningsmyndighetene skal være så nære klientene og kundene som mulig, og samarbeid og felles planlegging fremheves som avgjørende for økt produktivitet” (Møller 1996).

New Public Management er ikke en enkelt teori, ide eller reform av offentlig sektor, men en samlebetegnelse. De 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). Det sentrale i New Public Management er at det offentlige skal bli mer kostnadseffektivt, resultatorientert, konkurranseorientert, markeds- og brukerorientert. Det snakkes om en overgang fra styring gjennom regler og rutiner til et økt fokus på resultater gjennom styringssystemer i kommunene. I endringen fra tre-nivå til to-nivåstruktur 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 kvalitetssikringssystemer.

2.2.3 Styring og styringsmidler

Styring er en form for utøvelse av makt med et legalt og legitimt fundament (Karlsen 2002). Utøvelsen av makt må ha et fundament som er akseptert av de rundt for å kunne fungere over tid. Karlsen sier videre at styring er en villet og bevisst bruk av et utvalg av virkemidler for å utøve makt, og angår i utgangspunktet en institusjons eller persons autoritet knyttet til makt. Styring forstått som bevisst påvirkning og bruk av virkemidler i utdanningssystemet, er ytterst komplisert. Denne formen for styring og maktutøvelse er ikke en enveis prosess, men en prosess der partene i prosessen påvirker hverandre. Det gjelder både de som utsettes for styring og de som skal styre (Karlsen 2002).

Øystein Engeland (2000) skriver om skolen i kommunalt eie og de styringsmidlene stat og kommune benytter for å styre skolesektoren. Han grupperer disse i fem kategorier, de økonomiske, juridiske og de ideologiske samt vurderings og markedsstyring. Øystein Engeland viser til at politikerne gjennomgående er lite tydelige på hva de ideologisk vil, og at det blir problematisk å være leder hvis de som formelt styrer kommunen, ikke markerer seg på en verdi- og visjonært orientert måte. Hvis kommunene har som intensjon å være en utviklingsorientert organisasjon, må samspeillet mellom politikere, lederne på kommunalt nivå og medarbeiderne på skolenivå ivaretas.

Det første jeg skal gå inn på er hva som ligger i begrepene styring, styringsstrategier og styringsmidler:

”Styring kan defineres som en villet og bevisst bruk av virkemidler for å utøve makt.”

”Styringsstrategier refererer til måten organisasjonen styres på, til mekanismer og metoder for utvikling av organisasjonen og til framgangsmåter for å løse problemer, ta beslutninger, gi belønninger og sette grenser. Kommunens samlede bruk av styringsmidler kan dermed si noe om kommunens styringsstrategi, om den politiske styringen og den administrative ledelsen. En nærmere studie av de styringsmidler som kommunen benytter, kan bli å illustrere to viktige forhold, det politikerne legger vekt på med sine politiske vedtak, og de virkemidler administrasjonen benytter i sin ledelse av skolesektoren” (Engeland 2000:85).

I sin forelesning ved Universitetet i Oslo 10. mai 2007 presentere Jorunn Møller modellen for de ulike strategiene for styring. Dette er styringsstrategier basert på nordiske forhold.

Kvasi-marked	NPM	OPA	Profesj.-styring	Selv-vurdering
	New Public Management	Old Public Administration		
Konkurransen mellom skolene	Desentralisering	In-put-styring	Høy grad av selvstyre	Forbedringslogikk
“Fritt” skolevalg	Privatisering Out-sourcing	Hierarkisk system	Profesj. Standarder	Ansvarliggjør. Logikk
Rangering av skoler	Resultat-styring Økon. Incentiver	Regelstyring	Profesjonell ansvarlig-gjøring Adgangs-kontroll	Økonomisk logikk

Styringsmidlene kan grupperes i følgende fem kategorier:

- De økonomiske styringsmidlene som inkluderer tilførsel og bruk av økonomiske midler
- De juridiske styringsmidlene som omfatter lover, regler, forskrifter og avtaler som er inngått mellom partene i arbeidslivet
- Ideologiske styringsmidler som i skolesammenheng først og fremst dreier seg om den nasjonale læreplanen
- Vurdering og kontroll, vurderingsstyring
- Markedsstyring (Engeland 2000).

De **økonomiske styringsmidlene** kommer gjennom kommuneøkonomiproposisjonen fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennom det årlige statsbudsjettet. Innenfor rammeoverføringen til kommunene er det opp til lokalpolitikere å prioritere ut fra nasjonale krav og forventninger hvor mye de skal bruke på skole i egen kommune. Statens satsing på Kvalitetsutvikling er et annet eksempel på et økonomisk styringsmiddel. Satsingen på kvalitetsutvikling for 2007 vil i første rekke innholde en overføring av øremerkede midler til

kommunen for satsing på etter- og videreutdanning av lærere og skoleleder. Statens målsetting med å iverksette satsinger og programmer kan være å få skoleeierne til rette søkelyset mot utfordringer som staten har kartlagt gjennom den årlige tilstandsrapporteringen for utdanningssektoren. Skoleeier kan også bruke økonomi som et styringsmiddel. Skoleeier kan tilføre skoler som gjør det bra, ekstra ressurser eller gi skoler som har store utfordringer, ekstra bevilgninger til å sette i gang utviklingsarbeid.

De **juridiske styringsmidlene** omfatter Opplæringsloven med forskrifter, reglementer, instruksjoner og planer som gjelder innenfor skolesektoren. Et godt eksempel er § 13-10 i opplæringsloven. Her heter det:

”Kommunen/fylkeskommunen og skoleeiere for privat skole §1-12 skal ha et forsvarlig system for vurderingen av om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt. Kommunen /fylkeskommunen og skoleeiere for privat skole etter § 2-12 skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og de nasjonale vurderingene som departementet gir i hjemmel §14-1 fjerde ledd”
(Opplæringsloven 1998).

Denne paragrafen i Opplæringsloven er et pålegg fra staten om at de resultatene som framkommer gjennom blant annet Skoleporten.no, må man som skoleeier følge opp med tiltak. Det å bruke forsvarlighetsstandarder i opplæringsloven er forholdsvis nytt. Dette prinsippet kan medføre mange utfordringer for skoleeiere og rektorer i skolen. På den ene siden gir det mer kommunal handlefrihet innenfor viktige områder. Samtidig gjør det å bruke forsvarlighetsstandarder at skoleeier i hvert enkelt tilfelle må gjøre en vurdering av hva som er forsvarlig og hva som ikke er forsvarlig. Det må forgå løpende vurderinger fra skoleeiers side.

Et skolesystem som er dominert av styring gjennom disse legale virkemidlene kan ofte oppfattes som en byråkratisk organisasjon med en sentral beslutningsmyndighet.

Med **ideologiske styringsmidler** menes først og fremst mål og visjoner i skolens læreplaner. Men også etter- og videreutdanning av lærere er en del av den samlede ideologiske styringen (Engeland 2000). 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 mål og visjoner. Her vil den styringstenkingen som skoleeier har, påvirke den etter- og videreutdanningen som skolelederne får. De vil kunne utdanne skolelederne til en type styringstenkning som man for eksempel gjør i Oslo som sender skoleleder på masterstudiet på Bedriftsøkonomisk Institutt. Det er utdanning som er i tråd med de prinsippene for styring som Oslo vektlegger. Andre kommuner velger å la rektorene selv bestemme hvilket offentlig studietilbud de gjør bruk av uten å legge føringer for innhold og organisering av studiet. Det store skille går mellom de kommunene som velger å organisere tilbudet sitt internt i kommunen eller å la medarbeiderne delta på tilbud på høyskoler eller universiteter.

Skoleeier har også et ansvar i forhold til hvordan den utvikler og iverksetter sentralt gitte læreplaner. For å ta et lite tilbakeblikk i nær historie, læreplanen av 1987 gav 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 frihet til å styre innholdet. 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 2003-2004).

Vurderingsstyring. Som jeg har pekt på tidligere i oppgaven er det et økt fokus på vurdering og kontroll av hva som skjer med elevens læringsutbytte i den offentlige skolen. Det Nasjonale kvalitetsvurderingssystem har som siktemål å bedre opplæringskvaliteten og sikre et likeverdig skoletilbud til alle (St.meld.nr.47. 1998/99).

Engeland sier at vurdering som styringsmiddel kan betraktes som en form for kompensering for den reduserte styringen som desentraliseringen av kommunen har medført. Mange kommuner har i dag innført balansert målstyring som et verktøy til å måle kvaliteten i skolen på. Andre styringsverktøy som for eksempel elevinspektørene og de nasjonale prøvene er pålagt fra nasjonalt nivå (Engeland 2000).

At vi er inne i en tid med økende fokus på vurderingsstyring indikerer ytringen fra Engeland:

”Skolen kan stå overfor en tiltakende vurderingsstyring både fra staten og kommunens side (Engeland 2000:88).

På skoleporten.no går det fram følgende som kan bygge opp under påstanden om mer fokus på vurderingsstyring fra statens side:

”Skoleporten.no er et nettsted som samler informasjon om skolen. Portalen legger til rette for en vurdering av tilstanden i grunnopplæringen ved å kartlegge læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomstrømming og rammefaktorer”.

(www.skoleporten.no)

Markedsstyring. De verdiene i samfunnet som tidligere var forankret i en sterk offentlig administrasjon for å tjene offentlige behov og interesser, er blitt konfrontert med markedsstyring og markedslignende prinsipper (Busch 2001). Slik sett har også skolen måtte ta inn over seg den utviklingen. Kommunene har måttet ta inn over seg markedets logikk, tilbud og etterspørsel, og kommunene har i større grad blitt et serviceorgan for innbyggerne. Denne utviklingen har pågått med økt hastighet fram til i dag. I skolesektoren i Norge har man foreløpig nærmet seg denne markedstenkningen på en forsiktig måte (Engeland 2000). Brukerperspektivet innebærer en forskyvning av fokus på prosess til resultat. Prosessen er uvesentlig. Det er de kvantitative indikatorer som skal avgjøre om resultatene er gode nok.

Et eksempel på det kan være skoler som klassifiseres som dårlige dersom de faglige resultatene er under gjennomsnittet. I en New Public Management tankegang betyr det at eleven har fått en dårlig vare. Skolene henges ut i media som dårlige skoler.

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

2.2.4 Perspektiver på ledelse

Før jeg går inn på ledelse vil jeg foreta en grenseoppgang mellom ledelse og styring.

Styring defineres som de politiske vedtaksprosessene der ideologiene og mål for den kommunale organisasjonen formelt vedtas (Engeland 2000).

Med ledelse menes den samlede lederrollen som de kommunale topplederne utøver både i forhold til virksomhetsnivå, skolenivået og den lederrollen de spiller i forhold til de politiske prosessene (Engeland 2000).

Dette analytiske skillet er viktig. Det sier noe om forskjellen på de prosessene som foregår på politisk nivå i en kommune og de prosessene det administrative apparatet skal iverksette overfor skolene. Det er skoleeier, det administrative apparatet som skal sette målene og ideologiene ut i livet. Dermed er begrunnelsen for at jeg har med teori om ledelse at jeg ser på ledelse som en strategi for å kunne ansvarliggjøre lederne i skolen.

Ledelse i denne oppgaven handler om skoleeiers ledelse mot nivået under seg. Jeg har ikke sett på den ledelsen som rektorene utøver på sine skoler. Ledelse handler en del om ideologi i en skoleeier sammenheng. Skoleeiernivået og skolenivået er også pålagt å forholde seg til de samme ideologiske utgangspunktet som kommunen har vedtatt. Er det New Public management eller andre styringsprinsipper som er ideologien må skolene også forholde seg til disse ledelsesprinsippene.

Å skulle definere ledelse er vanskelig fordi det finnes mange oppfatninger av begrepet og hvordan man skal utøve ledelse i praksis. De to kommunene jeg har sett på har to forskjellige uttalte oppfatninger av hvordan de ønsker å utøve ledelse som skoleeiere. Jeg har valgt to perspektiver som skiller seg fra hverandre. Jeg startet med artikkelen til Jorunn Møller hvor hun beskriver ledelse ut fra Max Weber. I artikkelen settes to perspektiver på ledelse opp mot hverandre. Det ene perspektivet er det teoretikeren Weber står for hvor det fokuseres på lederens egenskaper og hvem som framstilles som helten i organisasjonen (Møller 1996). Det andre perspektivet som trekkes fram i artikkelen er det relasjonelle perspektiv på ledelse. Utgangspunktet her er at vi som mennesker/ledere skapes gjennom de sosiale relasjonene vi etablerer (Møller 1996). Det relasjonelle perspektivet kan kobles opp mot Giddens syn på hvordan vi skaper vår identitet som ledere. Det skjer gjennom hvilke venner og verdier vi selv velger oss (Møller 2004). Fuglestad og Lillejord (1997) bygger også på ledelse som en relasjonell prosess mellom mennesker. I de ulike styringsdokumentene fra staten legges det vekt på at lederne skal kunne lede på bakgrunn av informasjon om utviklingen og læringen

Ledelse er først og sist en relasjon, slik Tian Sørhaug ser det (Møller 1996). Med det mener Sørhaug at ledelse må forstås som en spesifikk relasjon til andre mennesker hvor man påvirker hverandre. Utgangspunktet er at menneskene skapes gjennom de sosiale relasjonene vi etablerer (Møller 1996). Dette er også et perspektiv Bourdieu understøtter ved å si at vi skaper oss selv gjennom våre handlinger (Møller 2004).

Innenfor det sosiokulturelle perspektivet på læring og utvikling finner vi sentrale teoretikere som Vygotsky og Bakthin. Vygotsky brøt med den grunnleggende ideen om at læring er en individuell prosess. Videre mente han at gjennom deltakelse i dagliglivets gjøremål utviklet vi kunnskaper (Igland og Dyste 2001).

Det relasjonelle perspektivet bygger også på betraktningmåter omkring utøvelse av ledelse som omhandler kommunikasjon som dialog, likeverd i beslutninger, kompetanseutvikling, refleksjon og læring i organisasjoner (Hos Eggen i Møller og Fuglestad 2006:59).

Når jeg skal analysere materialet er det vesentlig å se på hvordan skoleeier uttrykker seg om ledelse og om de legger til rette for at de kan utøve ledelse som en strategi for ansvarliggjøring.

2.2.5 Perspektiver på læring i organisasjonen

Spørsmålet om hvorfor jeg sier noe om læring i organisasjonen i teorikapitlet er vesentlig. Det er fordi jeg mener at læring i organisasjonen er en strategi for ansvarliggjøring. De statlige styringsdokumentenes krav om skolebasert vurdering er et av de viktigste virkemidlene for å fremme læring og utvikling i skolen. Både som organisasjon og virksomhet. Samtidig må det sies at alle tallene, statistikken og all den informasjonen som genereres om norsk skole også bygger på at skoleeier skal ha et grunnlag for å utøve ledelse og styring av skolesektoren.

Hva er så en lærende organisasjon? Det må ha noe å gjøre med organisasjonslæring. Det har i en årrekke vært forsket på organisasjonslæring og hvordan individer i organisasjoner utvikler seg og læring skjer.

I kompetanseberetningen for 2005 prøver man seg på en definisjon av hva en lærende organisasjon er:

”En lærende organisasjon kan defineres som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å mestre daglige utfordringer og etablerer ny praksis der det er nødvendig”
(Kompetanseberetningen 2005:9).

Denne definisjonen er det nærmeste staten har kommet når det gjelder å si noe om hva en ”Kultur for læring” egentlig er. Etter min mening er dette er ganske vid definisjon av hva en lærende organisasjon er, og den er vanskelig å plassere innenfor en bestemt teoretisk syn på læring. Jeg har gått igjennom Stortingsmelding 30 ”Kultur for læring” for å se om den har noe om hvordan vi som rektore eller skoleeiere skal gripe fatt organisasjonslæringen. Meldingen sier mye om hva som hemmer og fremmer læring i organisasjoner, men sier etter min mening svært lite om hva en lærende organisasjon er og hvordan man skal bevege en skole dit. Sølvi Lillejord skriver i en artikkel i Dagbladet:

”at det verken finnes interesse for kultur eller læring i meldingen, bare for opplæring og styring av utdanningssektoren” (Dagbladet 2004).

Hva er så organisasjonslæring? Dette er et område som det først i de siste 20 til 30 årene har blitt forsket på i Norge. Forskere har ofte ulike definisjoner på organisasjonslæring. De ulike definisjonene kan sees ut fra hvilket syn man har på læring. Et behavioristisk perspektiv på organisasjonslæring kan være Argys og Schön sin teori om enkeltkretslæring. Et eksempel kan vær at man lærer ut fra de feil man gjør. Termostaten er ofte brukt som eksempel på enkeltkretslæring.

Det kognitive perspektivet har som eksempel Argys sin dobbeltkretslæring. Han baserer sin teori om organisasjonslæring på kognitiv psykologi og ser på læringen som en sosial prosess som prøver å avdekke og korrigere den kunnskapen som er hemmende på organisasjonslæringen. (Baklien 2005) Han opererer med tre nivåer for læring. Enkeltkretslæring, Dobbeltkretslæring og Deutrolæring (Lære å lære), diss tre begrepene har en ide om at læring og kunnskap ligger i hierarkiske lag i sosiale systemer. På de ulike nivåene er det enkeltindividet som lærer gjennom prosesser (Glosvik 2005).

Et eksempel kan være aksjonslæring. Her er det individuelle og gruppebaserte prosesser med refleksjon som redskap. Glosvik (2005) og Wadel(2004) perspektiv på læring blir liggende i en mellomposisjon i forhold til disse to perspektivene.

Det siste perspektivet kalles den sosiokulturelle læring. Her er det kunnskapsutvikling og læring i møte mellom artefakter og aktører. Man lærer for eksempel ved å delta i et praksisfelleskap.

Ut fra disse tre perspektivene skulle man prøve å analysere hvilket syn på læring som kommer fram i definisjonen av organisasjonslæring i kompetanseberetningen. Slik jeg ser det er definisjonen så vid og ullen at den vanskelig kan si oss noe om hvordan læring og utvikling kan skje i en organisasjon. Spørsmålet i denne masteroppgaven er hvordan uttrykker skoleeier seg om læring i organisasjonen? Grunnen til at skoleeier skal drive læring i organisasjonen er fordi man tenker at gjennom organisasjonsutvikling skal eleven på sikt få et bedre læringsmiljø og læringsutbytte. Slik jeg ser det er organisasjonslæringen en strategi for å ansvarliggjøre lederne og lærerne i skolen. Hvordan man utøver denne formen for ansvarliggjøring, legger permissene for styring og ledelse.

2.3 Ansvarliggjøring

I et skoleeierperspektiv er ansvarliggjøring interessant som fenomen. Det kobles ofte opp mot New Public Management som ideologi. Skoleeiere rundt om i landet har i løpet av de siste ti til femten årene hatt drøftinger både på administrativt og politisk nivå når det gjelder hvordan man tenker utvikling av organisasjonen som skal ivareta det oppdraget skolen har fått.

Det har vært fokusert på det resultatansvaret lederen har. Lederen skal være synlig. Det stilles krav til disiplin i ressursbruken, kvantitative suksesskriterier sees på som et middel til å øke effektiviteten i organisasjonen, og lederen skal stå til ansvar for organisasjonens resultater utad (Møller 2004). Så er spørsmålet: Hvordan skal skoleeier i dette perspektivet ivareta sin ansvarlighet? Å skulle stå til ansvar for noe forutsetter at noen må kunne stille deg til ansvar.

I tidsskriftet *Bedre skole* nr. 1 2005 rammer professor ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling Jorunn Møller inn begrepet ansvarliggjøring i forhold til New Public Management som ideologi.

Innledningsvis peker Møller på at skolene i den utdanningspolitiske debatten mer og mer omtales som egne resultatenheter som utad må stå til ansvar for det arbeidet som foregår innad i skolen. Dette er ikke bare noe som gjelder internasjonalt. Det er en utvikling også i Norge. Et av hovedspørsmålene i artikkelen er:

”Hvordan skolene ivaretar det samfunnsmessige mandatet som er uttrykt i nasjonale læreplaner, om barn og unge lærer det de trenger, om rektorene og lærerne tar ansvar for skolens og elevenes resultater?”

Et av svarene på det kan være at man ønsker å øke effektiviteten i skolen og få mer igjen for den ressursene man putter inn i skolen. Forrige utdanningsministeren sa ved flere anledninger at det nå er ”payback time for den norske skole”. Hun hevdet at man puttet enorme summer inn i den norske skolen, og at man da måtte kunne dokumentere en effekt av det, og da gjerne gjennom et økt læringsutbytte hos elevene. Resultatet av dette ble for mange skoleeiere og skoler en økt fokusering på ansvarliggjøring nedover i systemet.

Møller sier at begrepet ”Accountability” er et sentralt begrep. På engelsk skiller man mellom ”accountability” og ”responsibility”, som på norsk kan oversettes til ansvar eller ansvarsplikt. Slik begrepet ”accountability” brukes internasjonalt, handler det om noe mer enn det å være ansvarlig og ta ansvar. Det innebærer at man som yrkesutøver og profesjon stilles til ansvar eller til ”regnskap” for kvaliteten på den jobben de gjør, og at arbeidet må dokumenteres utad.

Det er vanskelig å skulle oversette begrepet accountability. Ordet ansvarliggjøring kan brukes. Begrepet ansvarliggjøring signaliserer at det er en prosess som er utgangspunktet. ”To account” – er å skulle stå til regnskap for noe, men det finnes ikke et norsk ord som dekker dette fullt ut. Ved å bruke begrepet ansvarsplikt vil det også kunne ligge noe pliktetisk i tolkningen. Det betyr at skoleeier har en plikt i forhold til å utføre oppdraget de har fått fra staten. Det er en mulighet for skoleeier til å begrunne sitt fokus på resultatstyring ut fra den plikt de har på seg til å få informasjon om målene som er satt nås. Det ligger en etisk plikt i å skulle utøve det du er satt til å gjøre. Ansvarliggjøring er det begrepet som på norsk er det nærmeste man kommer og videre i oppgaven vil jeg oversette accountability med ansvarliggjøring. Når det betegner en tilstand, kaller jeg det ansvarlighet.

Om begrepet ansvarliggjøring sier Møller at det omfatter en rekke dimensjoner. I forhold til hvem og til hva er det man skal og bør stå til ansvar for i skolen? Hvem ansvarliggjøres for hva, og hvilke konsekvenser er det knyttet til ansvarligheten? Dette er også de viktigste spørsmålene i denne oppgaven.

Begrunnelsen for at jeg har valgt denne teksten som et utgangspunkt, er at Jorunn Møller gir en god oversikt over hva man legger i begrepet accountability og hvilke teoretikere som er aktuelle når en skal finne aktuell teori. Denne artikkelen var et av utgangspunktene når jeg skulle forberede intervjuene. Jeg skal bruke begrepet ansvarliggjøring som et analyseverktøy for mine intervjuer. Hvilke strategier bruker skoleeier for å ansvarliggjøre sine rektorer?

2.3.1 Fire former for ansvarliggjøring

Amanda Sinclair tar utgangspunkt i de fire formene for ansvarliggjøring som kommer fram i artikkel ”The Chameleon and Accountability: Forms and Discourses” (Sinclair 1995).

Den **samfunnsmessige ansvarliggjøringen** handler om å stå til ansvar for organisasjonens mandat og funksjon i samfunnet, og stå til ansvar overfor det lokalsamfunnet du er en del av. Den kjennetegnes ved at den kommer til uttrykk i læreplaner og lover. Det er samfunnet som har gitt skolen sitt mandat, og det er opp til skolen å oppfylle mandatet.

Den **resultatorienterte ansvarliggjøringen** (O`Days byråkratisk ansvarliggjøring) har sammenheng med ansvarlig persons plassering i et hierarki hvor man må stå til ansvar overfor overordnede når det gjelder delegerte oppgaver og ressursbruk. Denne ansvarliggjøringen bygger på et resultatorientert fokus. Det er laget en kobling mellom de ressursene man putter inn i skolen og de resultatene man får ut. Det handler da om for ledere i skolen å kunne dokumentere oppover i systemet de resultatene man har oppnådd. Det en kan stille seg spørsmål om, er om det er slik at de som får rapportene opp i systemet også har en forpliktelse for å kunne rapportere nedover igjen til de som har rapportert. En del skoler gir uttrykk for at man ikke blir sett, man rapporterer oppover i systemet, men tilbakemeldinger på arbeidet eller en form for respons kommer sjelden fra de øverste nivåene i en kommune.

Den **profesjonelle ansvarliggjøringen** handler om å tilhøre en yrkesprofesjon som er tildelt en autonomi på noen områder i samfunnet. Som medlem av denne yrkesprofesjonen har man bestemte plikter og må stå til ansvar for det man gjør også vis – a vis sine egne. Det går på det kollektive ansvaret man som yrkesgruppe kan ha for å gi elevene en kvalitativ god opplæring. Det handler om at yrkesprofesjonens organisasjoner også bør delta i samfunnsdebatten for å heve profesjonens anseelse generelt i samfunnet.

Den **personlige ansvarliggjøringen** er et uttrykk for personlige verdier som den enkelte ikke er villig til å gå på akkord med. Det knyttes opp mot de verdiene man grunnleggende sett har (Sinclair 1995).

Når jeg har intervjuet skoleeierne og sett på kommuneplanene, er det nok slik at ingen av de to kommunene baserer seg bare på en av de fire formene for ansvarliggjøring. Det er slik at man finner igjen alle de fire formene når man ser på hvilke strategier skoleeier har valgt for å ansvarliggjøre rektorene. Det man må se etter er nyansene mellom hvilken form som er mest fremtredende innenfor i de ulike vurderingssystemene og strategier for styring. De fire formene for ansvarliggjøring er viktige som et analyseverktøy for å se hvilken av de fire formene som kommer til uttrykk i intervjuene.

Jennifer O`Day har skrevet en artikkel med tittelen “Complexity, accountability, and School Improvement” (O`Day 2002). Hun har som utgangspunkt en amerikansk kontekst hvor man har kommet mye lengre i å skulle teste og måle elevens læringsutbytte enn i Norge. I USA henviser man til ”the standard – based reform movement” noe som man her i Norge kan oversette til en standardbasert resultatstyring.

I artikkelen sin peker hun på den bevegelsen som finner sted i USA, og som preges av at man fra ansvarlige myndigheter og som helt ned på det lokale planet prøver å stille skolene til ansvar for elevenes læringsutbytte. Det man ønsker å gjøre er å forbedre elevens læringsutbytte gjennom å utvikle skolen som organisasjon. I artikkelen stiller O`Day spørsmålet om utdanningsinstitusjonene gjør den jobben de er satt til, og produserer de resultatene man forventer. Videre spør hun om elevene lærer det de trenger å lære.

Jenifer A O`Day har i sin artikkel drøftet accountability- mekanismer og ser på hvordan informasjon flyter gjennom komplekse organisasjoner eller systemer som en skole kan være. Hun sier at:

”with the understanding that information, its existence and usage, is the key to improving schools” (O`Day 2002:293).

Hun sier videre noe om hva som kjennetegner systemer som ansvarliggjør skoler:

“Accountability systemer er i stor grad forskjellige ut fra hvordan de responderer på fire sentrale spørsmål: Hvem er ansvarliggjort? Overfor hvem står man til ansvar?”

For hva er det man skal stå til ansvar for? Og hvilke konsekvenser får det? (O`Day 2002:305).

Dette er sentrale spørsmål jeg har med meg i det videre arbeidet med analysen.

Videre tar hun for seg to skoler. Det er Chicago public school som har en byråkratisk tilnærming, og Baltimore City school som har en kombinasjon av administrativ og profesjonell tilnærming til ansvarliggjøring. Hun sier at en kombinasjon av disse to vil være et godt utgangspunkt for skoleutvikling. Ser man på noen likheter mellom det som skjer i USA og Norge, må det være at begge har et utgangspunkt hvor man ønsker skoleutvikling og et større fokus på elevenes læring. O`Day mener at man vil få til skoleutvikling ved en kombinasjon av disse to fordi det generer og fokuserer på oppmerksomhet mot informasjon som er relevant for undervisning og læring, og motiverer enkeltindivider og skoler til å bruke informasjonen til å forbedre praksisen. O`Day vurderer om ikke profesjonell ansvarliggjøring kan være et potensielt alternativ fordi en kombinasjon av profesjonell og administrativ ansvarliggjøring er det mest lovende alternativet for å få til organisasjonslæring og utvikling i skolene.

Et hvert utviklingsprosjekt innefor skole vil ha behov for et rammeverk for å kunne analysere om det er et potensiale i å bruke ansvarliggjøring som strategi for utvikling.

Jennifer O`Day argumenterer i sin artikkel for at ulike systemer for ansvarliggjøring vil bidra til skoleutvikling i den grad de:

- genererer og har oppmerksomhet mot informasjon som er relevant for undervisning og læring, og når helt fram til den enkelte lærer.
- motiverer enkeltindivider og skoler til å bruke informasjonen
- stimulerer til at aktørene gjør anstrengelser for å forbedre praksis, og
- allokere ressursene til tiltak nevnt under 1,2 og 3 (Møller 2005).

Jenifer O`Day konkluderer med i sin artikkel at en kombinasjon av en profesjonell ansvarliggjøring og en resultatorientert ansvarliggjøring vil være en lovende framgangsmåte for å implementere meningsfulle og vedvarende skolereformer.

Min undersøkelse har til hensikt å se hvilken type ansvarliggjøring er det som kommer til uttrykk gjennom de vurderingssystemene de har i de to skoleeierregimene. Ved å

sammenligne disse to vil jeg se om de har lagt opp til at man skal ansvarliggjøre skoleledere gjennom planer og strategier som kommunen har laget.

2.4 Oppsummering av kapitlet

Jeg har i dette kapitlet tatt for meg to områder av oppgavens teorigrunnlag. Det ene er styring og ledelse. Her gjør jeg greie for skoleeiers perspektiver på styring, hvilke diskurser er gjeldende når styring og ledelse skal utøves.

Den andre teoretiske forankringen er de ulike perspektiver på ansvarliggjøring. O`Day sier at begrepet ansvarliggjøring omfatter en rekke dimensjoner. I forhold til hvem og til hva er det man skal og bør stå til ansvar for i skolen? Hvem ansvarliggjøres for hva, og hvilke konsekvenser er det knyttet til ansvarliggjøringen. Det å få kartlagt svarene på disse fire spørsmålene tas i analysen. Samtidig skal jeg analysere materialet ut fra de fire formene for ansvarliggjøring.

Hele formålet med min masteroppgave er:

”Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen? En sammenlikning av to kommuner og deres bruk av vurderingssystemer og strategier for styring.

Det er tre forskningsspørsmålene basert på problemstillingen.

1. Hva foregår av vurderingspraksis? Hva teller, hva måles, hvilke aspekter har betydning i selve vurderingssystemet?

Jeg har intervjuet to representanter for skoleeierne om deres vurderingspraksis. Det er i første omgang vurderingspraksis som er initiert av skoleeier. Skolene utøver også en vurderingspraksis, men den er ikke utgangspunktet i denne oppgaven. Målet har vært å få informantene til å beskrive og fortelle om rutineene, og si noe om praksisen for vurdering fra skoleeiernivået.

Innrammingen av dette spørsmålet rent teoretisk er innenfor teori om styring, ledelse og organisasjonslæring. Gjennom valg av områder for vurdering sier skoleeier mye om hva som verdsettes når det gjelder elevens kompetanse og hva de mener er viktig. Det er interessant om skoleeierne gjennom sine prioriteringer avdekker store sprik i hva de mener er viktig for

å oppnå et godt læringsutbytte for elevene. Greier de gjennom valg av områder for vurdering å ha en bred tilnærming til elevenes faglige og sosiale kompetanse?

Et spørsmål som kom da jeg arbeidet med de teoretiske perspektivene er om hvor bevisste er skoleeierne på å forholde seg til at de skal arbeide med det kvalitative innholdet i skolen? Er de bevisste på strategier, styringsverktøy og midler for å nå målene. Eller er det ikke en bevissthet rundt hvordan de skal forholde seg til arbeidet med kvalitet i skolen?

2. Hvilke strategier bruker skoleeier for legge vekt på ansvarliggjøring? Hvem holdes ansvarlig? På hvilken måte må de stå til ansvar?

Jeg har brukt Karlsen teorier om styringsstrategier som utgangspunkt. Byråkrattstyring, Profesjonsstyring, Brukerstyring, Markedsstyring og Vurderingsstyring er alle strategier som kan brukes for å ansvarliggjøre nivåene under skoleeiernivå. I denne oppgaven er det skoleeiernivået både politisk og administrativt som utøver styring og ledelse nedover i systemet. Utgangspunktet er at skoleeier utøver styring og ledelse overfor nivåene under. For å kunne ansvarliggjøre noen i nivåene under skoleeiernivå, er utgangspunktet at det må kobles opp mot et styrings og ledelsesaspekt for å se på hvilke strategier skoleeier har brukt for å ansvarliggjøre skoleledere.

Det siste som er aktuelt er de fem ulike styringsmidlene som også et aspekt ved en ansvarliggjøringsstrategi fra skoleeier sin side. Hvilke av de fem strategiene er mest synlige når skoleeier ansvarliggjør skolene og nivået under.

Et annet perspektiv som kan komme opp, er om skoleeier også ansvarliggjør andre grupper nedover i systemet, slik at det ikke bare er skoleledere men også lærere, elever og til og med foreldre.

Når det gjelder ansvarliggjøring er det fire sentrale spørsmål som må besvares i forhold til begrepet ansvarliggjøring. Hvem blir ansvarliggjort?, Overfor hvem står man til ansvar?, Hva skal man stå til ansvar for? og Hvilke konsekvenser får det? Samtidig er det spennende å se hvilken form for ansvarliggjøring som gjør seg gjeldene i de to skoleeierregimene. Er det en samfunnsmessig ansvarliggjøring, en resultatorientert ansvarliggjøring, en profesjonell ansvarliggjøring eller en personlig ansvarliggjøring.

3. Hva skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med målene/ forventningene? Hvilke konsekvenser har det?

I denne studien har de to skoleeierne beskrevet hvilket vurderingssystem de gjør bruk av. Hovedhensikten med et vurderingssystem for skoleeier er å styre og ansvarliggjøre rektorene og skolene slik at de når de målene som er satt for grunnskolen. Forutsetningen er at skoleeier har etablert et system på skoleeiernivå som gjør de i stand til å utøve styring og ledelse overfor skolelederne og skolene. Har ikke skoleeier etablert et slik system, vil det være vanskelig å skulle sanksjonere eller bruke incentiver overfor nivået under.

Innrammingen av dette spørsmålet rent teoretisk er ansvarliggjøring. Hva gjør skoleeier hvis skolelederne og skolene ikke når de målene de er satt til å nå? Slik jeg ser det er det tre interessante perspektiver i forhold til ansvarliggjøring. Det er skoleeiers bruk av incentiver, sanksjoner/straff eller støtte/veiledning.

I denne studien er det også en del andre spørsmål som er kommet opp gjennom arbeidet med teoriene. Et spørsmål er om det er for løse koblinger mellom skoleeier og skolene? Eller er det slik at de skolene som har stor frihet og autonomi også har elever som får et godt læringsutbytte. Det er ikke sikkert studien min gir svar på dette, men problemstillingen er interessant.

Et annet perspektiv er om hvordan forholdet mellom staten og skoleeier er. Staten har pålagt skoleeier nasjonale prøver og også å bruke resultatene til kvalitetsutvikling. Er de enige, eller er det slik at det er uenighet i strategiene videre slik som det er en indikasjon på i følge intervjuene med Strandvik. Strandvik mente at de hadde et godt nok system for å vurdere og følge opp skolene, og at statens pålegg førte til en innskrenkning i skoleeier handlingsrom for å utvikle gode skoler.

Når jeg skal gå i gang med arbeidet videre er formålet med min masteroppgave:

”Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen? En sammenlikning av to kommuner og deres bruk av vurderingssystemer og strategier for styring”.

3. Empiri

3.1 Metode

3.1.1 Forskningsdesign

Innenfor samfunnsforskningen kan man velge ulike forskningsstrategier. Strategiene kan være kvalitative, kvantitative eller komparative. Valg av strategi avhenger av hva målet med forskningen er (Ragin 1994:51). I denne delen av studien skal jeg gjøre rede for de metodiske valgene jeg har gjort.

Min problemstilling er å beskrive og sammenlikne to ulike vurderingssystemer på skoleeivnivå. For å få innsikt i likheter og forskjeller, har jeg valgt et komparativt - beskrivende perspektiv. Det er tolkning og forståelse som er den sentrale metodiske tilnærmingen. Jeg ønsker å finne likheter og forskjeller mellom de to skoleeierne og deres bruk av vurderingssystemer, sett i forhold til hvilke strategier de velger for å ansvarliggjøre skolelederne.

Denne undersøkelsen plasserer jeg innefor den kvalitative forskningen. I følge Ragin er den kvalitative forskningen preget av at den behandler ord og erfaringer som blir tekstifisert. Den fokuserer på mange kjennetegn og egenskaper ved relativt få tilfeller, noe jeg gjør ved at jeg har valgt bare to skoleeiere (Ragin 1994).

Det designet jeg har valgt er komparative casestudier.

Jeg har valgt å gjøre en sammenligning i min studie av to kommuner. Da er det aktuelt å ta i bruk teori om casestudier og generalisering. Et av spørsmålene jeg stiller meg, er om det er mulig rent teoretisk å generalisere ut fra to case og de funnene jeg gjør der. I følge Kvale er en analytisk generalisering en type generalisering som kjennetegnes ved en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan sies å være rettleidende for hva som kan gjelde i andre situasjoner (Kvale 1997).

I case studie litteraturen er det ikke slik at man er enige om hva et case er og hvordan det skal inngå i en forskningsstrategi (Andersen 2007:8).

Betegnelsen case kommer av latinske casus som betyr og sier noe om betydningen av det enkelte tilfelle (Andersen 2003:8). Det dreier seg da om at man skal studere få tilfeller som igjen studeres grundig. Min begrunnelse for bruk av denne metodiske tilnærmingen går på at jeg i problemstillingen ønsket å sammenligne to kommuner for å se på likheter og forskjeller.

3.1.2 Det kvalitative forskningsintervju

Ut fra en konstaterende tilnærming velger jeg intervju som metode. Jeg har valgt å bruke det kvalitative forskningsintervjuet. I følge Steinar Kvale er:

”Forskingsintervjuet basert på den hverdagslige samtale eller konversasjon, men er en faglig konversasjon” (Kvale 2006:21). Det kvalitative intervjuet er spesielt godt egnet for å få innsikt i informantenes egne erfaringer, tanker og følelse (Monica Dalen 2004:15).

Et kjennetegn på et kvalitativt forskningsintervju er at forskeren selv gjennomfører intervjuene og datainnsamlingen som baserer seg på informanten som kilde.

Datainnsamlingen planlegges ikke nødvendigvis i detalj.

Steinar Kvales ”Intervjuforskningens syv stadier” er en grovskisse av det metodiske løpet jeg skal gjennomføre når det gjelder et forskningsintervjuet. Disse stadiene har jeg valgt som et som utgangspunkt for å sikre god kvalitet i undersøkelsen.

Jeg valgte å lage en halvstrukturert intervjuguide hvor jeg satte opp en grovskisse for hvilke emner jeg skulle ta opp, og forslag til spørsmål (Kvale 2006:76).

Jeg satte opp intervjuguiden ut fra de tre forskningsspørsmålene som dannet hovedkategoriene.

- Hva forgår av vurderingsspørsmål?
- Hvilke strategier bruker skoleeier for å legge vekt på ansvarliggjøring?
- Hva skjer hvis ikke resultatene er i tråd med målene/forventningene?

Før jeg gikk i gang med intervjuene, gjennomførte jeg et prøveintervju. Dette gjorde jeg for å kunne bearbeide intervjuguiden og se om det var ting man kunne forbedre. Det var spesielt to ting som jeg måtte forbedre. Det ene var intervjuguiden. Det var spørsmål som jeg ikke hadde fått med i første runde og som det var aktuelt å stille når man fikk prøvd ut guiden. Det andre gikk på hvordan man jobber med intervjuobjektet, ved å blant annet følge opp med utdypende spørsmål.

Denne undersøkelsen er bygd opp som et fleksibelt design. Det kan bli endringer underveis. Det er beskrivende og man kan utvikle ny teori underveis.

Både under og etter intervjuet har jeg strevet med den informasjonen jeg har fått fra de to intervjuobjektene. Når en skal sammenligne to caser, bør man ikke ha et for fleksibelt design. Det gjør sammenligningen og tolkningen vanskelig når man skal analysere materialet, og kan igjen føre til at studien får begrenset gyldighet. På den andre siden er fordelen med et fleksibelt design at man fanger opp forskjeller og interessante sider ved caset som ikke ville kommet fram hvis designet hadde vært for strukturert. Jeg har hele veien pendlet mellom disse to ytterpunktene.

3.1.3 Forankring i hermeneutikken

Hermeneutikken kan forklares som en teori for tolkning eller fortolkning av meninger, slik som når jeg skal tolke og analysere et intervju. Da må jeg vite om jeg skal ta med meg mine subjektive oppfatninger, når jeg skal gjøre alt fra å lage spørsmål til å skulle analysere svarene. Eller skal jeg legge meg på en linje hvor jeg tolker alt objektivt. Jeg har valgt å ta med meg inn i denne studien min forforståelse og mine subjektive oppfatninger relatert til egen bakgrunn og erfaring fra arbeidet i skolen på ulike nivåer. Når jeg har valgt å benytte et innefra/deltakende perspektiv, betyr det at jeg forklarer det intervjuobjektene sier ut fra den mening eller de intensjoner som jeg forstår opphavsmennene har lagt ned i dem. Jeg tar utgangspunkt i aktørplanet (Kleven 2002:40).

En hermeneutisk tilnærming vil medføre en tolkende lytting til det mangfoldet av betydninger som vil ligge i intervjupersonens uttalelser, med særlig vekt på muligheten for stadig omtolkning innenfor intervjuets hermeneutiske sirkel. Den informasjonen jeg samler

inn, tolker og analyser, gjør at jeg må skjønne dette fenomenet innefra. I det hermeneutiske perspektivet veksler man mellom de ulike delene og helheten som til slutt gjør at man utvikler et større kunnskapsgrunnlag gjennom undersøkelsen.

3.1.4 Analyse

Etter at intervjuene var gjennomført, begynte transkriberingen. Begge intervjuene var tatt opp på bånd. Grunnen til at jeg tapet intervjuene, var at jeg da hadde en ting mindre å konsentrere meg om.

Selve transkriberingen fra intervju på bånd til skriftlig tekst var et veldig omfattende arbeid. Jeg valgte å skrive av ordrett det som ble sagt i intervjuet slik at det som står referert i studien, er det som faktisk ble sagt. Kanskje kan sitater kan være tatt ut av en sammenheng, men jeg har hele veien vært tro mot de formuleringene som informanten har brukt. Samtidig er det viktig å ha med seg at det er vanskelig å si hva som er en helt riktig og korrekt transkripsjon. Det finnes ingen sann og objektiv oversettelse fra det muntlige til det skriftlige språket. Ut fra de behovene jeg hadde når jeg skulle sammenligne de skoleeierne, ønsket jeg at de to intervjuene skulle ha det samme utgangspunktet når det gjalt transkripsjonen. Når analysearbeidet startet og jeg skulle etablere kategorier, ble deler av intervjuene som ikke hadde relevans for studien fjernet.

Når jeg presentere datamaterialet har jeg etter beste evne prøvd å skille hva som ordrett gjengis i intervjuet og hva som er min beskrivelse. Det som er uthevet skal være ordrette skrevet ut. Det som ikke er uthevet er min beskrivelse av det jeg har hørt og hvor jeg prøver å gjengi det så riktig som overhode mulig.

Hensikten med analysen er å komme fram til en helhetlig forståelse av skoleeierne sine systemer for vurdering, og de strategiene de har valgt for å ansvarliggjøre skolelederne. Analysen skal gjøres med bakgrunn i den teorien jeg har valgt i kapittel to. Teorien er et rammeverk når jeg skal inn og vurdere det materialet jeg har samlet inn. Går man til Kvale bruker han en sekstrinnsanalyse. Disse trinnene brukes for å kvalitetssikre analysearbeidet (Kvale 2006). Videre skiller han mellom tolkning og analyse. Termen tolkning reserverer jeg for analysemetoder som medfører en dypere tolkningsmåte (Kvale 2006).

Den kvalitative analysen bygger på intervjuene som er gjennomført. Før intervjuene ble gjennomført, gjennomgikk jeg kommunens strategiplaner. De ble brukt som bakgrunnsinformasjon ved utarbeidelse av intervjuene. De er også brukt som referanse ved beskrivelsen av de to skoleeierne innledningsvis.

Det foreligger et stort og omfattende materiale fra intervjuene. Det kan være noen retningslinjer som er verdt å ha med seg i analysearbeidet. De ulike måtene å gjøre dette på er en kategoribasert analyse, en diskursanalyse og en narrativ analyse, men det finnes også mange andre metoder (Holter og Kalleberg 2002) Jeg valgte en kategoribasert analyse. Kvale kaller det er ”meningskategorisering” (Kvale 2006) En kategori etableres etter en gjennomlesning av materialet. Det er jeg som etablerer kategoriene jeg syntes det er hensiktsmessig å ordne materialet etter. Kategoriene framkommer i tabeller i analysekapitlet. Ved at man kategoriserer utsagnene vil man kunne si noe om at noen utsagn forekommer oftere og bør da tillegges mer vekt enn et utsagn som er nevnt en gang (Holter og Kalleberg 2002).

Etter at analysen er gjort, bør man tenke over om man skal sende de tolkningen man har gjort, til gjennomlesning for informantene, eller om det holder at de får lese igjennom transkribering. På den ene siden er tolkningen min subjektive oppfatning, men på den andre siden kan gyldigheten til resultatene bli sterkere hvis informantene får tilgang og får komme med kommentarer. Eller som Kvale sier: ”Jo sterkere falsifiseringsbestrebelse en uttalelse har overlevd, jo mer gyldig eller troverdig er kunnskapen” (Kvale 2006:168).

Gjennom skriveprosessen har jeg vekslet mellom teoridelen og analysedelen. Det arbeidet har pågått helt fram til jeg skal levere oppgaven.

Jeg har valgt å presentere resultatene fra de to skoleeierne samlet, dette fordi det da etter min mening er letter å få fram kontrastene når man ser hva de har svart på de samme spørsmålene. Hovedinnholdet i teksten er gjengitt i sin opprinnelige form, slik det ble lagt fram i intervjuet. Alle sitater fra intervjuet er skrevet i kursiv.

3.1.5 Utvalg

Det er aktuelt å forholde seg til tre nivåer i denne studien. Det er skoleeier og skolenivået som er mest aktuelt. Det nasjonale nivået er interessant som et bakteppe og er beskrevet noe i teorikapitlet.

Jeg har valgt å bruke to kommuner i et fylke i min undersøkelse. Disse kommunene har jeg plukket ut med bakgrunn i at jeg kjenner kommunene litt gjennom det arbeidet jeg har hatt tidligere, men jeg har aldri hatt et arbeidsforhold i disse to kommunene. Det er to kommuner som skiller seg mest mulig fra hverandre på flere punkter. Begrunnelsen for det er at jeg ønsker å vise at det er kontraster mellom kommuner i et fylke. Det å få fram forskjellighetene i et fylke kan vise noe om de utfordringene man står overfor når man skal møte kravet om å etablere systemer for vurdering. Jeg har valgt ut de to kommunene som jeg mener skiller seg mest fra hverandre både når det gjelder størrelse, antall innbyggere, antall skoler, kostnad pr. elev og organiseringen av tjenestoområde skole i kommunen. Samtidig spiller min forforståelse inn, med den kunnskapen jeg har om de to fra tidligere.

Jeg har brukt Skoleporten.no, GSI og KOSTRA som tilgjengelig statistikk for å finne to kommuner som skiller seg mest mulig fra hverandre ut fra kriteriene som er beskrevet i avsnittet over.

Når det gjelder utvalget av informanter, er de plukket ut ettersom de i følge opplæringsloven er skoleeier og representerer den skolefaglige kompetansen på skoleeiernivå. Et annet kriterium er at de er plukket ut på grunn av at de står i styringslinjen overfor den enkelte skole. Informanten må ha styringsrett eller myndighet overfor skolene.

Etter å ha laget en projektskisse, plukket ut informanter og laget intervjuguide skrev jeg en søknad til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste for å få en vurdering om min studie impliserte bruk av personopplysninger slik at det måtte søkes spesielt om det.

Tilbakemeldingen var at det ikke medførte at jeg hadde meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningsloven § 31 og 33.

I faglitteraturen skilles det mellom informant og respondent. Respondent er en som gir informasjon om seg selv, sin status og bakgrunn og sine egne opplevelser. Begrepet informant brukes om den som utspørres og gir informasjon om andre aktørers bakgrunn,

handlinger eller meninger, eller om andre forhold i samfunnet. Ut fra min studie må jeg bruke begrepet informant videre i oppgaven (Grønmo 2002).

Mine intervjuobjekter blir i denne studien forstått som informanter.

De to kommunene som jeg valgte, er en middels stor by som jeg har kalt Strandvik og en liten kommune som jeg har kalt Fjellidal. Begge kommunene ligger i samme fylke på Østlandet. Innbyggertallet i Strandvik er på ca 28.000 innbyggere og det er 17 skoler. Alle skolene er fulldelte. Kommunen er den største i sitt fylke når det gjelder antall elever i grunnskolen. I det samme fylket ligger Fjellidal kommune. Den har ca. 6000 innbyggere, og det er 7 skoler i kommunen. To av barneskolene er fulldelte, de resterende 4 barneskolene er fådelte. I utvalgsprosessen la jeg stor vekt på å finne to kommuner i samme fylke som har ulike forutsetninger.

3.1.6 Kvalitet

For å sikre at undersøkelsen er kvalitativ god, bør den kvalitetssikres opp mot tre prinsipper. I følge Kvale er disse tre prinsippene fått status som en hellig vitenskapelig treenighet når det gjelder den moderne samfunnsvitenskapen (Kvale 2006)

Det første er begrepet troverdighet, hvor spørsmålet er om vi greier å fange opp hva som er ”riktig og sant” i undersøkelsen. Det ivaretar jeg ved å drøfte det vitenskapsteoretiske perspektivet jeg velger.

Pålitelighet er det andre begrepet som tar for seg om undersøkelsen er ordentlig og skikkelig gjort i alle faser. Det siste begrepet er overførbarhet, som tar for seg spørsmålet om de funnene jeg har gjort, også kan gjelde for andre som ikke har deltatt i undersøkelsen (Kvale 2006).

Generelt sett har jeg tenkt at ved å drøfte de metodiske valgene grundig, er det med på å vise at jeg kvalitetssikrer hele prosessen.

3.1.7 Etikk

All forskning reguleres av etiske normer og verdier. Det ble i 1990 nedsatt en forskningsetisk komité som skulle utarbeide slike retningslinjer. Disse må man som forsker

forholde seg til. Etikk vil i dette tilfellet både omhandle tema, forskningsprosessen og hvordan resultatene skal presenteres. Spesielt vil det være viktig i denne studien å forholde seg til personvernet når det er mennesker som skal være informanter. Det er slik at etikk er en viktig del av hele forskningsprosessen, den hører ikke bare til i forberedelsene til et intervju. Å ha med seg de forskningsetiske problemstillingene er viktig. En intervjuundersøkelse er et moralsk foretakende:

”den personlige interaksjonen som skjer i intervjusituasjonen påvirker den intervjuede og kunnskapen som produseres i intervjuet, påvirker vårt syn på menneskets situasjon” (Kvale 2006:65).

Det foreligger tre etiske hovedregler: Informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser. Informert samtykke innebærer at personene som skal intervjues informeres om undersøkelsens mål, hovedtrekkene i prosjektplanen, og om mulige fordeler og ulemper ved å delta. Det å delta skjer på frivillig basis, og det er mulig å trekke seg når som helst. (Kvale 2006). De to informantene jeg valgte ut, fikk spørsmål via telefon om de ønsket å delta. Deretter mottok de et brev hvor det ble orientert om hensikten med undersøkelsen, problemstillingen med informasjon om tema. Konfidensialitet innebærer at man ikke offentliggjør personlige data som kan avsløre intervjupersonens identitet. Det betyr at alle data som jeg har vedrørende denne studien, vil slettes etter at oppgaven er ferdig. Samtidig slo Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste fast at det i denne saken ikke dreide seg om personsensitive opplysninger. Konsekvensene av en intervjustudie bør vurderes med hensyn til mulig skade ved å delta og mulige fordeler for intervjuobjektet. Det ble drøftet da vi startet intervjuet, det ble gjort klart at det var mulig å trekke seg hvis man ikke ønsket å gjennomføre intervjuet.

3.1.8 Oppsummering

Rent vitenskapsteoretisk er denne studien forankret i hermenutikken.

Hensikten med studien er å beskrive og sammenlikne to ulike vurderingssystemer på skoleeiernivå. For å få innsikt i likheter og forskjeller, har jeg valgt et komparativt - beskrivende perspektiv. Det er tolkning og forståelse som er den sentrale metodiske tilnærmingen. Jeg ønsker å finne likheter og forskjeller mellom de to skoleeierne og deres

bruk av vurderingssystemer sett i forhold til hvilke strategier de velger for å ansvarliggjøre skolelederne.

Uansett hvor mye man hevder at man bygger på det som er sagt av informantene i intervjuet så er det slik at vi alle har med oss en kontekst som vi bruker som referanseramme når vi får spørsmål fra intervjumalen. Det kan oppstå misforståelser eller feiltolkninger som gjør at informanten svarer på noe annet enn hva det er spurt om. Det positive i så henseende er at intervju er en metode hvor man gjennom oppfølgingsspørsmål kan rette opp misforståelser eller andre ting som oppstår i intervjusituasjonen. Samtidig har jeg også hatt skoleeiers planer og dokumentasjon å forholde meg til, slik at de resultatene som framkommer bør være pålitelige. Men det er samtidig viktig å gjøre studien mest mulig transparent, slik at man i ettertid kan gjøre vurderinger av påliteligheten og troverdigheten i studien.

En svakhet ved denne studien kan være at jeg ikke følger opp hva skoleeier faktisk gjennomfører av strategier for ansvarliggjøring nede på skolenivået. For å sjekke ut hva som faktisk gjennomføres, burde undersøkelsen også vært gjort på skolenivå. Framstillingen fra skoleeier i intervjuene kan bære preg av hva de faktisk ønsker å gjøre, mer enn hva som gjennomføres i virkeligheten. Når man ikke har en kontrollgruppe som fanger opp hva som faktisk gjennomføres, kan virkeligheten komme til å bære preg av "Windows dressing".

3.2 Presentasjon av datamaterialet

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere det empiriske datamaterialet som er fremkommet gjennom intervjuene.

Først beskrives de to skoleeierne. Beskrivelsene baserer seg på informasjon om den kommunale organiseringen fra intervjuet, men også på informasjon fra planer og dokumenter fra kommunen.

I intervjuene har jeg prøvd å få fram skoleeiers beskrivelse og opplevelse av hvordan de ansvarliggjør sine ledere. Materialet er kategorisert under de tre hovedkategoriene som framkommer som forskningsspørsmålene under. Under de tre hovedkategoriene er det underkategorier som vises gjennom tre tabeller som kort oppsummerer hva som er kommet fram gjennom intervjuet.

Jeg har valgt å presentere det som kommer fram i intervjuene fra Fjellidal og Strandvik ved siden av hverandre for nettopp å få fram kontrastene i det de beskriver.

- Hva foregår av vurderingspraksis? Hva teller, hva måles, hvilke aspekter har betydning i selve vurderingssystemet?
- Hvilke strategier bruker skoleeier for legge vekt på ansvarliggjøring? Hvem holdes ansvarlig? På hvilken måte må de stå til ansvar?
- Hva skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med målene/ forventningene? Hvilke konsekvenser har det?

På de påfølgende sidene vil intervjuene fra de to skoleeierne bli presentert.

3.2.1 Organisering av kommunene

Felles for begge kommunen er at de har valgt formannskapsmodellen som politisk styringsprinsipp. Det kjennetegnes ved at man har et formannskap, kommunestyre og hovedutvalg. Det administrative systemet ledes av sektorsjefer og med rådmann på toppen.

Den administrative styringsmodellen kalles formålsmodellen (Engeland 2000) og kjennetegnes ved at er skole, kultur, helse og teknisk er organisert som egne sektorer med en sentraladministrasjon som er det overordnede, styrende og koordinerende organet.

Strandvik kommunen har en administrativ struktur der driften er delt inn i 8 virksomhetsområder. Rådmannen er øverste administrative leder for kommunens organisasjon og rapporterer til de ulike folkevalgte organene. Etter at politiske vedtak er fattet har rådmannen ansvaret for gjennomføring. Virksomhetslederne rapporterer direkte til rådmannen. Toppledelsen i kommunen består av rådmann og tre kommunalsjefer som er ansvarlige for utvikling, plan og strategi og stabs og støttfunksjoner. Denne kommunen definere seg selv som en tre- nivå kommune med et skolekontor. Virksomhetsområde skole er den administrative enheten for grunnskolen og voksenopplæringen i kommunen. De 8 virksomhetsledere er i direkte linje under Rådmannen. Kommunalsjefene er i stab. De har ulike fagområder og er ikke overordnet virksomhetsledere for de ulike tjenesteområdene.

Den politiske strukturen innebærer at kommunen har fire hovedutvalg. Virksomhetsområde skole er koblet opp mot Hovedutvalg for Oppvekst. Utvalget behandler saker innenfor

områdene skole, barnehage og barn og familie. Utvalgene har avgjørelsesmyndighet i alle saker innenfor utvalgets ansvarsområder.

Skolekontoret er bemannet med virksomhetsleder for skole og en rådgiver som er rekruttert i rektorkollegiet. Rådgiveren er en stilling rektorene innehar for 2 år av gangen. Det er en form for kompetanseutvikling for alle rektorene. I tillegg er det to ansatte som jobber med økonomi og annen saksbehandling.

Den overordnede plan for kommunen er kommuneplan. Det består av en langsiktig del og en kortsiktig del som rulleres hvert år. I tillegg til dette er virksomhetsområde skole et plannivå til i motsetning til de andre virksomhetsområdene. For virksomhetsområde skole er det i tillegg en ”Strategi for kompetanseutvikling i grunnskolen 2005 – 2008. Med påfølgende årsplaner som rulleres hvert år. I tillegg til dett er det ”Utviklingsplan for grunnskolen 2004 – 2007. Tiltak og strategier”. Denne planen har i tillegg årsplaner. I denne planen er det ”Innføringen av Kunnskapsløftet som har hovedfokus. Her angis de konkrete målene og tiltakene som gjelder for alle skolene.

Fra Virksomhetsleder for skole sies det at det er en målsetting at det skal være en sterk kommunal styring av skolene. Det innebærer både en administrativ styring, men også en synlig pedagogisk ledelse. Kommunen har utviklet en modell for kvalitetssikring og vurdering av skolene som skal legge til rette for at all vurdering skal føre til læring(Kvalitetsutvikling i grunnskolen, brosjyre på nett 2005)

Strandvik beskriver seg selv på følgende måte i planen Strategi for kompetanseutvikling i grunnskolen 2005 -2008. Årsplan 2006: ”Vi har et sterkt fokus på læring! Vi har et sterkt vurderingsfokus! Vurderingssystemet som er utviklet i kommunen, er av høy kvalitet, og kommunen har spilt en viktig rolle i utviklinga av det nye nasjonale vurderingssystemet”.

Alle skolene i Strandvik har sine egne tiltaksplaner som bygger på de overordnede kommunale planene. Hver vår utarbeider hver skole sin egenvurdering. Skolens egenvurdering bygger de vurderingene teamene på den enkelte skole har gjennomført. Temaene bestemmes av skolesjefen gjennom modellen for vurdering. Alle vurderingsområdene tas ikke like grundig hvert år. Det er en rulling på de ulike emnene.

Strandvik kommune har en vurderingsmodell som bidra til å samle data fra skolenivå til kommunenivå. Modellen har som mål at vurderingen som skjer skal føre til økt læring på

alle nivå. Etter hvert har det utviklet seg et mer standardisert opplegg som alle skoler følger. Databearbeidingen skjer sentralt og tilbakeføringen er knyttet opp med veiledning fra skolekontorets fagteam. Alt vurderingsarbeid er knyttet mot læring med to hovedfokus: Elevenes læring og organisasjonens læring. Interessante data offentliggjøres for kommunen samlet, mens den enkelte skole eier egne data.

Til slutt kan det nevnes at kommunene har fått anerkjennelse fra Utdanningsdirektoratet for sin utvikling av rollen som skoleeier.

Fjelldal kommune har en administrativ struktur hvor rådmannen er øverste administrative leder. Kommunens administrative ledelse består av rådmann, en kommuneleder og en økonomisjef. Kommuneleder har fått fullmakter delegert fra rådmannen og handler på vegne av rådmann.

Denne kommunen definerer seg selv som en to- nivå kommune. Det er et rådmannsnivået og et tjenesteledernivå. Alle rektorene er tjenesteledere. På kommunenivå er det rådmannsgruppen som er ansvarlig for tjenesteområde skole. Det er påpekt i "Handlingsplan for undervisning 2004 – 2007 Læring og kunnskap for framtida" at det er slik som opplæringsloven krever, tilsatt en rådgiver med skolefaglig kompetanse. Denne rådgiveren har et veilednings- og rådgivningsansvar over skolene, men inngår ikke som en del av styringslinjen fra rådmannsgruppen og ned til rektorene.

Det overordnede plandokumentet for Fjelldal kommune er Kommuneplanen. Den inneholder en langsiktig generell del som har et tidsperspektiv på ti år. Kommuneplanen er den samordnende planen for den kommunale virksomheten og inneholder mål for utviklingen av kommunen som samfunn og organisasjon. Det er en plan med mål og retningslinjer for politikerne og administrasjonen skal arbeide etter i perioden. Hoveddelen av planen er delt inn i fire områder og en av disse delene omhandler skole. Der beskrives hvilke utfordringer og muligheter som ligger innenfor område skole. målsettinger

En av hovedmålsettingene er: "Kommunen skal gi et godt skoletilbud. Likeverd, menneskeverd, toleranse og likestilling skal fremmes, og alle barn skal får en tilpasset opplæring i et felles og samordnet skolesystem" (Kommuneplan Fjelldal kommune 2002 - 2011)

Når det gjelder styringsprinsipper i kommune er det kommunestyret som er det sentrale politiske organet i kommunen. Alle medlemmene i kommunestyret er fordelt på tre forskjellige organ. Planutvalget er et organ. Formannskapet har funksjon som økonomi og kommuneplanutvalg. I tillegg til dette er det to komiteer som består av politikere. De får oppgaver fra hele kommunens virksomhet. Saker angående skole behandles i en av disse komiteene. Komiteene har ikke beslutningsmyndighet. De forbereder saker og innstiller for kommunestyret. Kommunestyret vedtar saker som omhandler skole. Det er 7 medlemmer i hver komité. Kommunelederen er sekretær for en av komiteene.

Fjelldal kommune har egen plan på kommunenivå for undervisning. "Handlingsplan for undervisning 2004 – 2007. Læring og kunnskap for framtida". Denne planen er vedtatt av kommunestyret. Denne planen bygger på de generelle målene for skole i Kommuneplanene.

I handlingsplanene for undervisning er det utviklet utviklingsmål for perioden. Disse målene omhandler hva skolene skal forplikte seg på.

Videre utarbeides de hvert år en årsmelding for alle tjenesteområdene. Årsmeldingen består av tre områder. Det sentrale er rådmannens vurderinger. Disse vurderingene bygger på rapporter fra de enkelte tjenestelederne.

På skolenivå er det slik at hver skole er pålagt å utarbeide halvårlige virksomhetsplaner.

Rektorene møtes en gang i måneden til møte i kommunen. Der deltar både barnehagestyrere og rektorer.

Et felles trekk ved disse to kommunene er at de har hatt noen utfordringer når det gjelder økonomi de siste årene. I følge kommunallederen i Fjelldal kommune har de vært inne i ROBEK registret. Det er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne forta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

I Strandvik kommune har det vært store kutt de tre siste årene, hvor virksomhetsområde skole har kuttet mange lærerstillinger.

3.2.2 Skoleeiers beskrivelse av sitt system for vurdering

Kategori: Skoleeiers system for vurdering	
Strandvik	Fjelldal
Har utviklet en vurderingsmodell for virksomhetsområde skole.	Har ikke en egen vurderingsmodell. Skolevurdering er en del av kommunes planverk. Rektor rapporterer gjennom årsmelding til rådmannsnivået.

Kategori: Områder for vurdering	
Strandvik	Fjelldal
<p>1. Elevens læringsutbytte. Elevundersøkelsen, Trivsel, Lesing, eksamensresultater, foreldresamtalen, mappevurdering, elevsamtalen, Nasjonale prøver.</p> <p>2. organisasjonens læring</p> <p>Opptatt av lærernes læring</p> <p>Skolens utviklingsplan</p> <p>Kompetansekartlegginger</p> <p>Fra lærerteam til lærende team</p> <p>Skolens egenvurdering</p> <p>Mappevurdering</p> <p>Styringsdialog</p> <p>Har ikke medarbeiderundersøkelse</p>	<p>Noen skoler har brukerundersøkelser for elevene. Områdene for vurdering bestemmes av rådmann.</p> <p>Måler ikke elevens læringsutbytte.</p> <p>Områder for 2005:</p> <p>1. Elevens læringsresultater</p> <p>2. Effektiv og fleksibel utnyttelse av skolens ressurser</p> <p>3. Stimulere læringsmiljøet til læring</p> <p>Har ikke medarbeiderundersøkelser</p>

Kategori: Bruk av statistikk	
Strandvik	Fjelldal
Bruker tall, data, statistikk fra de to områdene for vurdering i modellen	Lite bruk av statistikk, tall og data

Kategori: Skolens system for å vurdere	
Strandvik	Fjelldal
Skolene er en del av skoleeiers modell for vurdering. Rektor lager skolens egenvurdering som rapporteres til skoleeier.	Skolene skal rapportere gjennom årsmeldingen. Det er ingen fast rapportering fra skolene til skoleeier gjennom året.

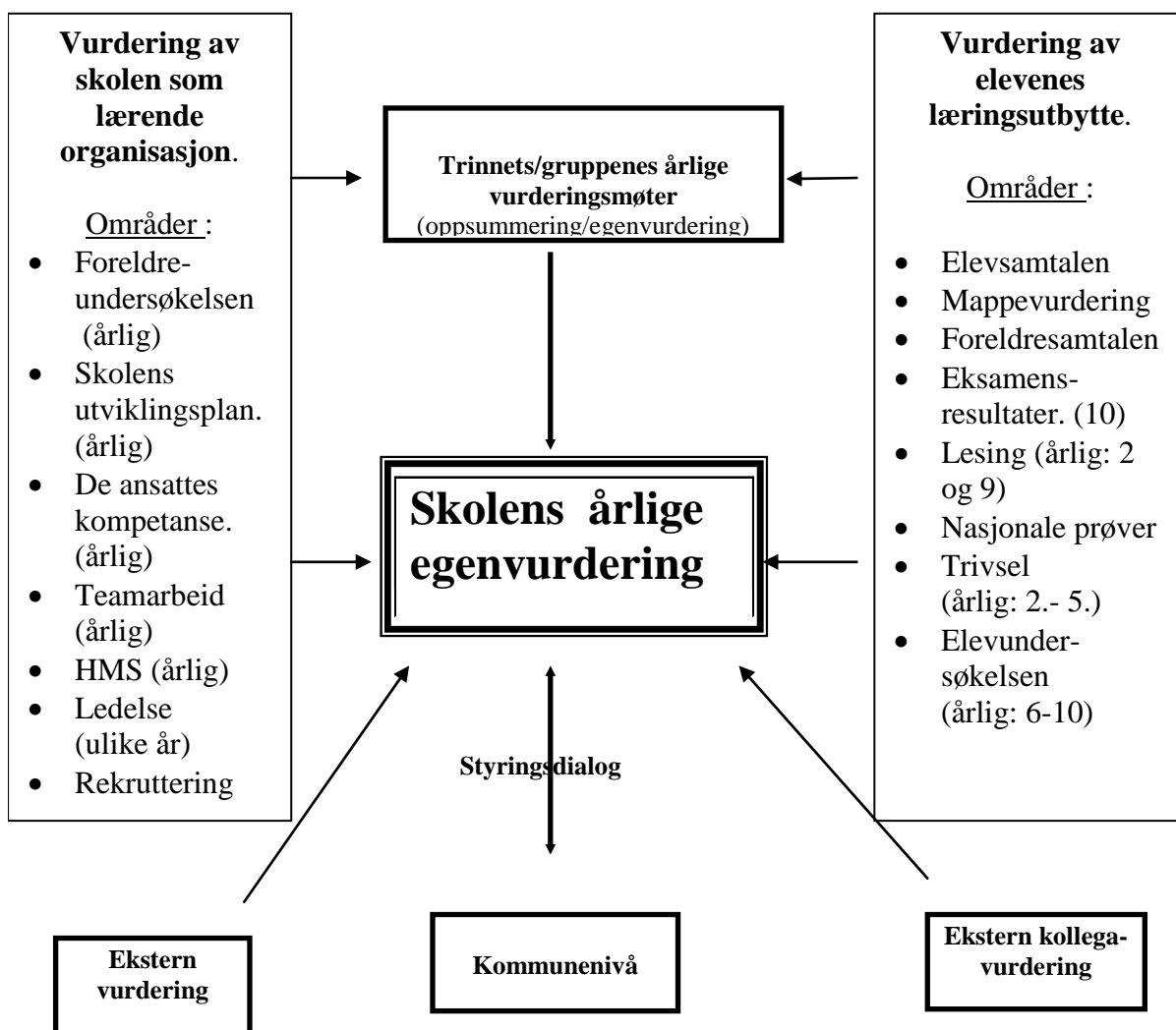
Kategori: Dokumentasjon av skolens vurdering	
Strandvik	Fjelldal
Skriftlig og muntlig	Muntlig

Kategori: Perspektivet på ledelse	
Strandvik	Fjelldal
<p>Tror på "Et relasjonelt perspektiv på ledelse"</p> <p>Bygger fellesskapet i rektorgruppa gjennom felles aktivitet.</p> <p>Nettverksgrupper av rektorer og inspektører.</p> <p>Veiledning</p> <p>Samarbeid med eksterne fagmiljøer om utviklingen av skoleeiers vurderingsmodell.</p> <p>Bruk av skriftliggjøring for refleksjon og utvikling</p>	<p>Skoleeier ønsker å bygge tillit, ikke være autoritær.</p> <p>Dra lasset sammen, lytte til rektorene. Må ha tillit til at de ansatte på skolen kan sitt fag.</p>

Kategori: Perspektiv på organisasjonslæring	
Strandvik	Fjelldal
Skoleeier har organisasjonens læring som den andre søylen i vurderingsmodellen. Skoleeier hevder at modell bygger på prinsippene om den lærende organisasjon.	Får ikke til læringssløyfene mellom skoleeiernivået og skolene til å fungere.

Strandvikmodellen

for kvalitetsvurdering og kvalitetssikring av grunnskolen.
2007



Skoleeiers system for vurdering

Strandvik har arbeidet aktivt i mange år fra skoleeiersiden sammen med rektorgruppa for å utvikle vurderingsmodellen. Vurderingsmodellen skiller mellom to søyler. Elevene læringsutbytte og organisasjonens læring, begge er satsningsområder fra skoleeier sin side. Det skal være både kvantitative og kvalitative kartlegginger innenfor begge områdene.

Fjelldal har ikke greid å dokumentere tidligere at de har et system som ivaretar pålagte skolebaserte vurderinger. Fylkesmannen var på tilsyn i kommunen i 2004. Kommunen fikk et pålegg om å etablere et system for å dokumentere at de foretar vurderinger. (Henvisning til Fylkesmannen hjemmeside. Rapport) I ettertid har kommuneleder sammen med rektorgruppa arbeidet med å få på plass et system. Skolevurdering skal bli en del av det kommunale planverket. I prinsippet skal rektorene rapportere oppover til rådmannen gjennom årsmeldingen. Dette er ikke alltid like enkelt å følge opp. Som kommuneleder sier: *”Der har vi ikke vært gode nok, ikke så gode som vi ønsker at vi skal være når det gjelder å etterspørre det vi sier vi skal etterspørre i årsmeldingen. Det blir dessverre ikke gjort.”*

Det er økonomisjefen i kommunen som er saksbehandler på årsmeldingen, han redigerer og setter opp disposisjon på hva som skal tilbake til skoleeier. Kommuneleder utdyper: *”Ser at vi bør tydeliggjøre og minne skolene på at vi har et skolevurderingssystem og at de faktisk må ta inn over seg det og gi tilbakemelding i henhold til det.”*

Områder for vurdering

Områder for vurdering var et spørsmål for å se hvilke områder de vurderer. Det sentrale er om skoleeier forholder seg til læreplanens fag del og den generelle delen. Følger skoleeier opp og har en plan for vurdering av både faglig og sosial kompetanse hos elevene?

I **Strandvik** er områdene for vurdering presentert i modellen som er vist over.

I **Fjelldal** er områdene for 2005 hentet fra Handlingsplan for undervisning 2004 - 2007: *”Elevens læringsresultater, Effektiv og fleksibel utnyttelse av skolens ressurser og Stimulere læringsmiljøet til læring.”* Kommuneleder sier: *”Disse målene skal det rapporteres på, men skolene er ikke flinke til å rapportere på det. Det ble ikke gjort noe rapportering i 2005. Er ikke så mye fokus på annet enn å gjennomføre undervisningen.”*

Bruk av statistikk

Et av spørsmålene til begge skoleeierne var om hvordan de bruker statistikk, tall og data for å utvikle skolene. Har skoleeier et bevisst forhold til innsamling av data, refleksjon og iverksetting av tiltak basert på statistikk, tall og data.

I **Strandvik** er det i første rekke tall, statistikk og data fra vurderingsmodellen. På spørsmålet om det er andre brukerundersøkelser de vurderer å iverksette som for eksempel medarbeiderundersøkelser, svarer skolesjefen følgende: *”Det skal vi ha felles for alle ansatte i Strandvik kommune. Der skal man si noen om forholdet sitt til arbeidsplassen. Det er vel KS sin. Jeg synes den er altfor mye knyttet opp til hva du synes om leder. ”Gjør leder deg lykkelig, ja eller nei?” LER!!*

I **Fjelldal** brukes lite data, tall og statistikk for å utvikle skolene. Kommuneleder sier: *”Hadde en gjennomgang i fjor hvor formannskapet satte opp og gikk gjennom noe data for samtlige tjenesteesområder. Her var jeg og tjenestelederne tilstede. Vi er ikke systematiske på dette, dette var en engangsforetredelse. Har hatt KS her som gikk gjennom KOSTRA tall for vår kommune – vi reflekterte sammen uten at vi bestemte at vi skal bruke dette fast. Vi har ikke hatt egen brukerundersøkelser eller medarbeiderundersøkelser.”* Samtidig ser kommuneleder det som en utfordring å bruke tall og statistikk ut mot skolene. Forteller historien om økonomisjefen i kommunen: *” Han var veldig restriktiv med bruk av tall og statistikk overfor politikere eller andre. Han hadde fartstid fra SSB. Han sa ofte at man skulle ikke bruke statistikk rått, man trenger så mye mer. Vi har ikke kapasitet til å gå inn og gjøre det analysearbeidet som er nødvendig. Det er fort å dra for enkle konklusjoner. Vi produserer ikke spiker i kommunen, pleide han å si.”*

Skolenes system for å vurdere

Skoleeiers beskrivelse av hvordan skolene vurderer er sentralt for å få en oversikt over det totale vurderingsarbeidet som foregår.

I **Strandvik** er skolene er en del av vurderingsmodellen. Skolesjefen sier: *”Den er skolene pålagt. Der skal skolene lage egenvurdering basert på noen områder. Beskrevet i vurderingsmodellen. Det er mange runder på hver skole i forhold til utviklingsområdene de skal jobbe med.*

Et eksempel på vurderinger kan være hvordan det jobbes med trinnets vurderingsmøte. Skolesjefen sier: *”Alle skoler skal ha et vurderingsmøte på hvert trinn. Foreldrene skal være med å planlegge dette vurderingsmøte. Foreldrene skal bli kjent med dette på møtet, de skal vite hva som skal bli lagt fram å på møtet.”*

I tillegg velger foreldrene et område som de ønsker skal ha fokus gjennom skoleåret. Det området for vurdering som foreldrene velger skal være med i vurderingsmøtet når foreldrene legger fram sine synspunkter. Skoleeier utdyper videre: *”Det ideelle vurderingsmøte skal være planlagt av foreldre og lærere. Og så skal det være delaktighet fra foreldre og lærere. Foreldrene må gjerne lede møte, og så skal elevene delta fra og med 5. trinn. Elevene skal legge fram det de kan legge fram.”*

I **Fjelldal** tas det utgangspunkt i handlingsplan for undervisning 2005. Der er det nedfelt hvem som har ansvaret for hva. Det står skrevet ned hva lærerne skal gjøre, hva rektor skal gjøre og hva kommunenivået skal utføre. Ut fra den skal rektor og skolene utarbeide en virksomhetsplan hvert år som skal si noe om hvilke områder de skal vurdere på den enkelte skole. Kommunelederen sier: *”Rektorene har laget fine forsider, men har ikke levert noen plan. Det skal rapporteres på målene, men skolene er ikke flinke til å rapportere på det. Det ble ikke gjort i 2005.”*

Det er satt i gang et arbeid for å ansvarliggjøre rektorene i forhold til Handlingsplan for undervisning for 2007 – 2010. Kommuneleder sier: *”Jeg har meldt meg ut av dette arbeidet og har satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra rektorene, slik at de blir ansvarliggjort for planarbeidet.”*

Dokumentasjon av skolens vurdering

Strandvik bruker skriftliggjøring av vurderingene som dokumentasjon. Det skjer på alle nivåer fra rektors egenvurdering, til elevsamtalen, til at foreldrene skriver referater på foreldrene vurderingsmøte. Skolesjefen sier: *”Foreldrene jobber i grupper på vurderingsmøte og diskuterer resultatene for trinnet. Foreldrene skriver et referat fra møtet”*. Temaene som foreldrene ønsker vurdert skal synliggjøres som målsettinger i planene for skolen for neste år. Foreldrene skal finne igjen tiltak basert på det som har framkommet på vurderingsmøtene. I rektors egenvurdering av skolen skal det også synliggjøres temaer fra foreldrenes vurderingsmøter.

Skolesjefen utdyper videre: *"Dette er det skoleeier som har pålagt skolene å gjøre. Vi sjekker at det gjennomføres ved at vi får en plan for møtene. Kontroll synes jeg er helt greit så lenge det ikke bare blir kontroll. Det er litt kontroll, litt informasjon og utvikling."*

Handlingsplan for hver skole og rektors egenvurdering av skolen skal skriftliggjøres, og skal legges ut på skolens hjemmesider. Hvordan det følges opp sier skolesjefen: *"Det sjekkes å av oss som skoleeier."*

Skolene i **Fjeldal** skal melde tilbake til skoleeier gjennom årsmeldingen. Målene er laget av kommunen – der ligger alle forventningene til skolene. Det står beskrevet i Handlingsplanen for undervisning hva lærerteamet skal, hva rektor skal, hva politikerne skal, hva rådmannen skal og til slutt hva kommunestyre skal gjøre.

Kommuneleder sier: *"Man må akseptere at lærere og rektorer er ulike og at ting tar tid. Må ikke drukne skolene og lærerne i forventninger og systemer. Det her handler om relasjoner og relasjonskompetanse. Skal man bli god på å skriftliggjøre vurdering må det gjøres ofte. Må trene på dette for å bli god."*

På spørsmålet om det er skriftlige eller muntlig dokumentasjon av vurderingene svares det følgende: *"Det er mye muntlig ute på skolene. Jeg har ikke oversikt over hva og hvor mye de dokumenterer. Tror det varierer veldig. Det er kompliserte systemer og prosesser det er snakk om. Er litt vanskelig å skulle skriftliggjøre alt."*

Perspektiv på ledelse

For å beskrive videre perspektivet på ledelse i **Strandvik** sier skolesjefen: *"Det relasjonelle perspektivet er viktig, det handler om å utvikle noe sammen. På den andre siden; resultatfokuset/styringen – en kombinasjon av dette. Det er bra med harde fakta på bordet og det ene utelukker ikke det andre. Det gjelder også undervisning. Vi har lett for å si at hvis noe er bra, så er det bare det som er bra. Som regel er det jo en kombinasjon av mange faktorer som er bra."*

For å utdype dette noe mer sier skolesjefen følgende om lederperspektivet: *"Vi tror på det Sølvi Lillejord sier. Ledelse i et relasjonelt perspektiv. Både i forhold til de man skal lede og mellom lederne. Jeg tror vi har et bra fellesskap i rektorgruppa. Vi har fellesskap i det av vi utvikler sammen, nettverksgrupper med forpliktende veiledning på inspektør- og*

rektorsiden.” Det er en del fellesaktiviteter for rektorene. Et eksempel er utvikling av arbeidstid.

I **Fjelldal** har det ikke vært fokus på lederopplæring eller drøfting av lederfilosofi for skolene. Kommuneleder sier på spørsmål om lederperspektiv: *”Bygge tillit - ikke være autoritær – lytte, høre og sammen komme fram til hvordan vi gjør det. Dra lasset sammen. Må ha tillit til at mine ansatte kan faget sitt. Tro på at de kan og vil og at de vil tilsette dyktige folk på skolene.”*

Perspektiver på organisasjonslæring

I begge kommunene ble de utfordret på hva de legger vekt på når skoleeier og skolene skal vurdere elevenes læringsutbytte og sosiale utvikling. Hvordan de utøver organisasjonslæringen har innvirkning på hvordan de utøver strategier for styring og ansvarliggjøring.

I **Strandvik** tar de utgangspunkt i vurderingsmodellen når de drøfter perspektiver på organisasjonslæring. Skolesjefen forklarer: *” Det er refleksjonen rundt de to søylene i vurderingsmodellen som er læringen. Vi bruker det som hovedelementer når vi sier vi jobber lærende. Det er et honnørbegrep. Vi mener det er et viktig element når vi er på vei til å bli en lærende organisasjon.”*

Strandvik har hatt veiledning og oppfølging fra Sølvi Lillejord og Knut Roald. De har vært fagpersoner som har fulgt opp rektorene og skoleeier i arbeidet med å utvikle vurderingsmodellen. Skolesjefen sier for å utdype dette: *”Jeg har veldig tro på å knytte seg opp til fagpersoner. Jeg har ikke selv god nok fagkompetanse til å kunne tenke igjennom for å få noe sånn til å henge på greip rent faglig.”*

Under intervjuet når vi snakker om læring i organisasjonen og lærernes egen læring sier skolesjefen: *”Jeg tenker noen ganger i samtale med lærere at utviklingsarbeid er noe slitsomt, fælt og noe de skal ha ekstra betalt for og rektor må si til dem når det skal gjøres. I andre yrkesgrupper ses det på som et gode men hos lærere er det et onde det å få utvikle seg.”* Som utgangspunkt for de voksnes læring tas det utgangspunkt i hvordan eleven lærer og utvikler seg.

”Når det gjelder de voksnes læringsutbytte – vurderingen som organisasjonen skal gjøre av sin læring så går det ut på å bruke det man vet om elevenes læring. Skoleeier har også satt inn tiltak på skolenivå for å utvikle de enkelte teamene på skolene. Slagordet er: ”fra lærerteam til lærende team.” Skolesjefen sier: ”På veldig mange skoler er teamene veldig aktive med å fore rektor med informasjon når rektor skal skrive skolens egenvurdering.”

Egenvurderingen skal ha med seg informasjon om elevenes læringsresultater og det man vet om organisasjonens læring. Data fra elevenes læringsutbytte og organisasjonens læring tas inn i skolens årlige egenvurdering. Om teamenes rolle utdyper skolesjefen: *”Noen skoler er da selvfølgelig flinkere enn andre og da er teamene viktige. Teamene leverer sin vurdering av eget arbeid til rektor som skriver dette inn i meldingen.”*

Etter at resultatene fra vurderingsmodellen har vært rundt på de ulike nivåene i skolen så skal resultatene av vurderingene tilbake til rektor som skal lage rektors egenvurdering.

”Så blir det rektors privilegium å trekke konklusjonene. Hvis det er veldig ulike meninger på de enkelte teamene legges det ved vedlegg slik at ingen kan si at vurderingen ikke er riktig. Alle stemmene skal høres”, sier Skolesjefen.

I **Fjelldal** har de følgende perspektiver på organisasjonens læring. Kommunelederen sier: *”Det vi har lagt opp til – prøver å få skolevurderingen inn i kommunens ordinære system slik at vi ikke har tusen systemer.*

Det er et eget planverk på kommunenivå som er utgangspunktet for organisasjonslæringen. Planverket vedtas av politikerne i kommunen. Deretter skal skolene lage egne virksomhetsplaner basert på det kommunale planverket. Så skal skolevurderingen rapporteres til rådmann i en årsmelding fra hver skole. Så skal årsmeldingen legges fram for politikerne av rådmann. Årsmeldingen skal fungere som rapportering oppover i organisasjonen. Den pålegges skolene av rådmannen og ikke kommunelederen. Det er rektor som involveres i arbeidet med årsmeldingen, lærer og team er ikke med på det når det skal rapportere tilbake. Når det gjelder rektor og skolens opplevelse av viktigheten av dette arbeidet svarer kommuneleder: *” Jeg tror rektor føler det mer som en pliktøvelse som de bare må ha gjort og får unna seg.”*

Intervjueren følger opp svaret med spørsmålet: Hvorfor tror du det er en pliktøvelse?

Kommuneleder svarer følgende: *”Jeg tror at man ikke har fått til den gode koblingen mot*

det vi etterspør. Vi bør etterspørre mer. De må få vite det at vi etterspør. Papirer går litt i glemmeboken av og til. Det er en hektisk hverdag så jeg skylder ikke hvert fall ikke på rektorene. Da tenker jeg at det å få til disse sløyfene er vanskelig og vi får det ikke til. Vi i rådhuset sitter her som byråkrater og har ikke kompetanse på dette og så skal vi få andre til å gjøre det, når vi ikke får det til selv. Det vil ta tid og vi må ikke gi opp. Må vurder hva er det vi ikke gjorde godt nok. Sette støtet på hva som ikke er så bra. Dette er prosesser som må gå over år.”

På spørsmålet om hva kommuneleder tenker om hvordan de skal vurdere elevens læringsresultater og læringsmiljø, svarer kommuneleder: *”Å måle ferdigheter i kunnskapsløftet vet vi enda ikke hvordan vi skal måle. Har ikke noe godt svar på dette, vet ikke helt. Bør gå på fag og hvordan kunnskapsnivået er. Det er ikke slik at rektorene har noen rutiner for å rapporterer læringsresultater til oss.”*

Intervjueren følger opp med spørsmål om elevens læringsmiljø, svaret er: *”Jeg tror at noen måler, andre ikke. På en skole vet jeg de kjører en elevundersøkelse som de har utarbeidet selv. Hvor de bruker det fra 4 trinn og oppover.*

3.2.3 Skoleeieres beskrivelse av strategier for ansvarliggjøring

Kategori: Styringsstrategier	
Strandvik	Fjelldal
Ikke delegering	Delegering
Hierarkisk organisasjon	Flat styringsstruktur
Styringsdialog	Input styring
Ikke NPM	NPM
Mål og vurderingsstyring	Ikke resultat og vurderingsstyring
Planverktøy	Planverktøy

Kategori: Kompetanseutvikling	
Strandvik	Fjelldal

Samarbeid med eksterne fagmiljøer om lederutvikling.	Skal iverksette noe gjennom et regionalt samarbeid med seks kommuner.
--	---

Kategori: Strategier for ansvarliggjøring	
Strandvik	Fjelldal
Rektor holdes ansvarlig for alle resultatene som oppnås. Rektor må fremlegge planer og resultater for områder som de er pålagt å skulle utvikle.	Rektor stilles ikke til ansvar for resultatene som oppnås. Bare det økonomiske. Rektor ville ikke fått pålegg om å iverksette tiltak hvis læringsresultatene er dårlige.
Skoleeier har både det pedagogiske og administrative ansvaret for skolen.	Tydelig skille mellom rektors faglige ansvar for innholdet og opplæringen og skoleeiers rolle.
Skoleeier gjennomfører styringsdialogen med skolens ledelse jevnlig	Medarbeidersamtaler mellom rektor og kommuneleder
Skoleeier har en aktiv styring skolens handlingsrom	Skoleeier legger seg ikke bort i skolens handlingsrom
Skoleeier foretar vurderinger, tilsyn og kontroll av det pedagogiske innholdet og kvaliteten i skolen	Skoleeier lar skolene styre det pedagogiske innholdet. Utøver ikke noen form for kontroll av innholdet i skolen.
Pålegger rektor og skolene å skrive skolens egenvurdering	Pålegger rektorene å skrive årsmelding som er en form for rapportering
Offentliggjøring skolens egenvurdering	Ikke offentliggjøring
Buker resultatene fra vurderingsmodellen	Generere ikke resultater – ikke et fokus på resultater
Den skolefaglig ansvarlige på skoleeiernivå må stå til ansvar for Rådmannen.	Den skolefaglig ansvarlige på skoleeiernivå er Rådmannen
Den skolefaglig ansvarlige på skoleeiernivå må rapportere oppover på økonomi, sykefravær, kompetanseutvikling, og på utviklingsplanen. Rent administrative områder, ikke noe skolefaglig etterspørres	Den skolefaglig ansvarlige på skoleeiernivå må rapportere oppover på økonomi til politisk nivå

Styringsstrategier

I **Strandvik** er skoleeier opptatt av styring og utøvelse av rollen som skoleeier:

Skoleeier sier: *”Skole ses på som et område som har drevet aktivt utviklingsarbeid. Og så driver vi en del kontroll på vårt område, men dette varierer veldig på de enkelte virksomhetsområdene. Det er ikke noe formulert krav fra Rådmannens side. Slik vi jobber ut*

mot skolene er ikke noe nivået over oss har formulert. Det er noe vi har utviklet selv. Vi ser det hensiktsmessig for å få til en god skole.”

Mellom de enkelte skolene og skoleeiernivået er det en Styringsdialog. Den gjennomføres hvert år på høsten og baseres på skolens egenvurdering.

Skolesjefen sier: ”Vi gir skolene anledning til selv å presentere sin egenvurdering. Hva har vi lagt i det, hva har vi tenkt, hvordan vil vi kommentere resultatene som handler om elevenes læringsutbytte for eksempel. Er det noe vi ser som er spesielt bra, er foruroligende, som bør forklares spesielt, og hvordan var forrige skoleår i forholdt til det å jobbe i team, har vi hatt spesielle utfordringer pga manglende kompetanse, eller spesielt god kompetanse.”

Skolens egenvurdering skrives av rektor, men teamene er med og vurderer de ulike områdene. Fristen for å sende inn skolens egenvurdering til skoleeier er satt til 1. juli. Skoleeier bruker egenvurderingen til forberedelse av møte med skole. Så gjennomføres møte med den enkelte skole – kalt Styringsdialogen.

Skolesjefen forteller om Styringsdialogen: ”Det har i mye større grad blitt et møte der skolens ledelse får en stor plass i forhold til å legge fram sin forståelse. Og så har vi noen ekle, små spørsmål når det er over. Det er både skolesjefen og rådgiver. Da leser vi den grundig og så merker vi oss forhold som vi stusser over, synes er spesielt bra osv. Rektorene og inspektørene synes det er veldig bra. Det er en måte å bli sett på og en måte og bli pirka litt på, men på en positiv måte.”

Det lages referat fra Styringsdialogen med den enkelte skole. Før var det skoleeiersom skrev referatet. Nå er det rektor selv som skriver referatet. Det er begrunnet ut i fra hva en av rektorene hadde sagt til skolesjefen: *”Når vi nå har skrevet egenvurderingen våres og hatt et møte med ledelse, så ser det ut som om dette er noe vi særskilt må ta tak i på vår skole. Man blir sikrere på hva som er riktig.”*

I Fjelldal er ansvarsfordelingen mellom skoleeier og skolene er slik: *”Rektor har fagansvaret. – verken jeg eller rådmannen kan fraskrive oss det overordnede ansvaret. Vi har tilsatt proffe folk for å hjelpe oss med det skolefaglige. På lik linje med at doktere driver helsearbeid. Kommunelege og rektor er på samme nivå og de må være våre øyne utad. I bunn og grunn må skolene stå til ansvar for den faglige biten i skolene. De har en støtte og*

vi styrer de ikke her ifra og sier ikke gjør sånn og gjør sånn. Tror ikke du kan ha en person på rådhuset som kan vite hva som skjer og hva som er aktuelt og se den enkelte elev og de behov de har. Uansett hvilken profesjon man har, den som sitter her, det blir for fjernt. Er riktig at den enkelte skole skal få styre seg selv – de ser hva elevene trenger. Skal man få til tilpasset opplæring og leve etter det. Hvordan skal jeg klare det da? Er ikke sikkert det samme skal skje på en skole som på en annen.”

Intervjueren spør informanten om rektorene står i linja under deg? ”*Ja, jeg er rådmannen høyre hånd på skolesiden. Har fått et mandat som går på å følge opp tjenestelederne på vegne av rådmannen.”*

På spørsmålet om hvilken funksjon eller mandat den skolefaglige rådgiveren har overfor skolen eller om han står i styringslinja overfor skolene, svarer kommuneleder: ”*Nei, han har ikke det. Er faglig rådgiver, gir råd og veiledning av skolene. Er med å jobbe med ressursfordeling.”*

Kompetanseutvikling

Strandvik kommune har hatt et samarbeid med Universitetet i Bergen siden 2003. I forbindelse med det har de hatt et eget seminar som ble kalte ”Kritisk blikk på Strandvik-modellen – virker den?”

Skolesjefen forteller: ”*Da fikk vi opp alle sider som var kritisk – vi fikk ikke opp det som var bra. Vi var interessert i å få fram kritisk punkter i Strandvik-modellen. Vi fikk opp at vi hadde en del overskrifter som ikke er fylt med innhold. De fikk vi listen opp. Så fikk vi hjelp til å jobbe videre med dette. Hjelp til faglig innhold i form av forelesinger, mellomarbeid av rektorene – skrivearbeid/analyse av hvordan modellen virker på den enkelte skole, hva er kritisk punkter på den enkelte skole. Refleksjonsnotater kalles dette av Knut Roald. Han er opptatt av læringsløyper – vi slipper ting for raskt. Man tror noe er ferdig gjennomført, mens de fleste bare er i startgropa. Det å gjenoppta ting har vi jobbet med bevisstgjøring rundt. Ikke slippe for tidlig – hold det ut og hold det fast. Teamarbeidet er forpliktene ikke bare i planleggingsarbeid, men teamene får i oppgave og diskutere egen læring i forhold til skolens utviklingsplan.”*

Fjelldal kommune har i en årrekke vært en del av et sterkt regionalt samarbeid. I dette samarbeidet har kommune i regionen samarbeidet om midlene til kompetanseutvikling fra

Fylkesmannen. Dette har vært midler fra satsinger på kvalitetsutvikling i grunntutdanningen. Dette samarbeidet er fortsatt aktivt og i følge kommuneleder er det også i fokus på lederopplæring.

Strategier for ansvarliggjøring

I **Strandvik** er det rektor som er ansvarlig for det som skjer på skolenivå.

Det er rektor som får beskjed om forhold som må forbedres. Rektor må sørge for at de forholdene som påpekes av skoleeier må settes på dagsorden. Rektor kan også få tilbud om konsulentbistand hvis det er særlig vanskelige forhold som for eksempel samarbeidsproblemer eller personalkonflikter.

Skoleeier sier det slik: *”Skolene må legge fram planer/resultater og redegjøre for hvordan det er blitt jobbet med. Hvis det ikke blir gjort, da følger vi opp skolene til det blir gjort. Enkelt skoler må vi ha mange møter med. Det er såpass at det kommer reaksjoner hvor de spør: ”Hvorfor styrer skoleeier handlingsrommet vårt? Dette må vi få leve med i fred sier skolene.”*

Forrige skoleår gjennomførte skoleeier en vurdering når av hvor tydelige målsettingene var på arbeidsplanene. Flere lærere hadde gitt uttrykk for at arbeidsplanene var dårlige og at det var utydelige mål for læringen. Skolesjefene bestemte seg for å samle inn eksempler på arbeidsplaner fra alle trinn på alle skolene i kommunen

Skolesjefen forteller følgende om hva de iverksatte: *”Vi syns det var veldig dårlig når vi gikk igjennom alle disse. Når det gjaldt målfokuset var det helt forferdelig. Også i forhold til at arbeidsplanen skal gjenspeile forskjellige nivåer på elevene. Det skal være noen åpne oppgaver, ikke bare les side 1-10”.*

Skoleeier gav en analyse av alle arbeidsplanene. Arbeidsplanene ble vurdert i forhold til differensiering, klare målformuleringer og variasjon på arbeidsmåte. Hver skole fikk tilbakemeldinger hver for seg og det ble laget en generell oppsummering for Strandvik kommune. I tillegg ble det laget en eksempelsamling. Det samme ble gjort i år også.

Skolesjefen utdyper effekten: *”Vi ser en enorm forbedring. Nå var det ingen skoler som ikke hadde mål. Vi kommer til å fortsette å vurdere målsettinger. Dette er også kontroll og styring.”* Skolene har rapporteringer til skoleeier gjennom året. Skolene rapporterer oppover

gjennom skolen egenvurdering. Handlingsplan for hver skole og rektors egenvurdering av skolen skal skriftliggjøres og rapporteres. Det er også andre rapporteringer gjennom året ut i fra hvilke områder som er valgt ut spesielt hvert år i vurderingsmodellen.

Strandvik bruker offentliggjøring av resultatene fra skolens egenvurderinger som skal legges ut på skolens hjemmesider. Skolesjefen forklarer: ” *Skolens egenvurdering ligger også inne på kommunens hjemmeside i og med at skolens hjemmesider er linket opp her. Skolens/elevenes resultater offentliggjøres på linje med reglene for nasjonale prøver.* ”

Når det gjelder forklaringen på hvorfor de offentliggjør vurderingen svarer skolesjefen: ” *Det er det ulike meninger om. Vi tror at dokumentet får en kvalitativt bedre form når vi sier at det skal være et offentlig dokument. Dokumentet skal tåle dagens lys. Og som profesjonelle må vi tåle å vise fram det profesjonelle arbeidet vårt. En slik egenvurdering inneholder både bra og dårlige sider og det må vises fram. Alle må legge ut egenvurderingen, det er ikke frivilling. Ved nasjonale prøver er det den eksterne kontrollmyndigheten som offentliggjør resultatene og på den måten styrer hva som kommer ut. Skolens egenvurdering må skoleledelsen stå 100 % inne for. En av grunnene til at vi valgte å legge ut skolens egenvurdering er nettopp karakterstatistikker, nasjonale prøver. Egenvurderingen kan forklare noe av bakgrunnen for at skolens resultater er som de er* ”

På spørsmålet om hvem må den skolefaglig ansvarlige på skoleeiernivå må stå til ansvar for? Skolesjefen svarer: ” *I Strandvik er det jeg som skolesjef (virksomhetsleder) som ansvarliggjøres på skoleeiernivå av rådmannen. Når det gjelder den skolefaglige biten er lite kontroll fra rådmannen, men vi sees i kortene når det gjelder økonomi. Økonomi er virksomhetsleder ansvar. Det har jeg opplevd krever skikkelig oppfølging. Det må en virkelig svare for. Underskudd er ikke bra.* ”

I Strandvik rapporterer alle tjenestelederne oppover i systemet til rådmannen. Når det gjelder hva det rapporteres på svarer skolesjefen: ” *Jeg må rapportere ut i fra utviklingsplanen som ligger på mitt virksomhetsområde – skole.* ”

Økonomi, sykefravær skal rapporteres. Kompetanseutvikling skal også redegjøres for. Det som foregår på skolenivå, lærernivå, er det ingen rapportering på. Ingen ting på det skolefaglige. Kun det rent administrativt og utvikling av kommunen som et stort fellesskap

skal det rapporteres på. Rådmannen utøver en kontroll ved at skolesjefen skal sende rapporter oppover.

Et av spørsmålene i intervjuguiden var: ” Ansvarliggjør rådmannen deg i forhold til en del av tingene i skolevurderingsmodellen også? Ansvarliggjøring bygger på ideen om at ansvaret skal plasseres på noe eller noen. Skolesjefen svarer: ”*Nei. I Strandvik kommune er virksomhetsområdene - når det gjelder det faglige – som står ansvarlig. Når det gjelder det virksomhetsleder skal være ansvarlig på i forhold til det kommunale systemet så handler det mer om hva som er nedfelt felles i kommunen.*”

Er det noen sammenheng mellom det dere som skoleeier utøver av ekstern kontroll og det som skjer i klasserommet? Er det noen sammenheng her? Skolesjefen svarer: ”*Vi trekker en snor inn til det som faktisk skjer i klasserommet. Når vi, skoleeiers kontor, jobber slik vi gjør i forhold til rektorene, er ikke det bare bra. Etter en del veiledning og prøving/feiling er det noe av det som er blitt ganske bra. Rektorene sier selv at det gir noen modeller for hvordan de jobber mot egne lærerteam. Rektorene har altså begynt å ta etter oss med det at de har jevnlig møter med teamene hvor skolen utviklingsplan etterspørres. Du får da en linje. Dette vil jo igjen påvirke læringen elevene får fra lærerne.*”

I **Fjelldal** kommune har det de siste årene vært fokusert mye på økonomistyring og lite på det pedagogiske innholdet i skolen. Kommuneleder forklarer det på følgende måte: ”*Vi har bare måtte hatt fokus på økonomi, veldig lite på elevenes læring. Bakgrunnen for det er den situasjonen kommunen har vært i. Det er andre ting som er mye mer morsomt å jobbe med. Har bare jobbet med kutt, hvordan kan vi kutte, hva kan vi gjøre for å redusere bruken av penger.*”

Hvem som holdes ansvarlig av skoleeier er det rektorene. Kommuneleder sier: ”*Det er rektorene som holdes ansvarlig for økonomi, de rapporterer hvert tertial. Vi har et økonomireglement her i kommunen. Det er gjennom et samarbeid med oss at skolene blir ansvarliggjort. Det er en gjensidighet i de prosessene vi kjører – vi er med hverandre. Vi behøver ikke så mange ris bak speilet. Skolene vet hva de har rent økonomisk og hva de er forpliktet på.*”

Det er faste heldagsmøter hver måned hos skoleeier. Der drøftes og informeres det om aktuelle problemstillinger for både barnehage og skole. Målet med møtene er i følge kommuneleder: *”Vi ansvarliggjør tjenestelederne samlet sett, men gjennom muntlig dialog.”*

Når det gjelder hva rektorne og skolene skal rapportere på til skoleeier gjennom året er årsmeldingen som er den faste rapporteringen. Kommuneleder sier følgende: *”Rektor skal lage en virksomhetsplan som skal samles inn, men det blir ikke gjort. Rektorene har laget fine forsider men har ikke levert noen plan.”* Intervjueren spør kommunelederen: Hva må du som skoleeier stå til ansvar for oppover i systemet – hvilke områder? Kommuneleder svarer: *”Ikke noen områder som jeg har blitt stilt til ansvar for – blir sett på økonomi så langt. Økonomi har det vært.”*

Kommuneleder er bindeleddet mellom rådmannen og skolene. Kommuneleder skal styre sine tjenesteområder ut fra de politiske signalene og har ansvaret for flere områder som helse og sosial, pleie og omsorg og barnehage. Kommunelederen har fått delegert myndighet og handler med rådmannens myndighet. Det er to myndighetsnivåer i kommune. Der er tjenestelederne (også skolelederne) og rådmann.

Oppfølgingsspørsmålet fra intervjueren er om hvem er det som må stå ansvarlig for eventuelle dårlige resultater, Kommunelederen svarer: *”Det er jeg på skoleiernivå – da må jeg forklare rådmannen om hva som er problemene. Tror ikke rådmannen har noe ris bak speilet – har ikke opplevd det. Det hele baserer seg på tillit og dialog både oppover og nedover i systemet. Rådmannen og jeg styrer gjennom tillit og dialog. Hvordan skal man ellers styre? Ved å detaljstyre av den enkelte eller å gi den enkelte rektor tillit og ansvar? Du går ikke inn og styrer en doktor og forteller han hva han skal foreskrive, det samme er med rektor og lærerne.”*

På spørsmålet om Fjelldal kommune utøver noen form for kontroll eller tilsyn med skolene svarer kommuneleder: *”Nei, vi utøver ikke noe kontroll eller tilsyn med skolene, men vi følger rektorene opp gjennom dialog. Vi snakker med de og de gir tilbakemeldinger. Langt ned til lærernivå – fra oss. Rektor kan følge opp lærere.”*

Oppfølgingsspørsmålet fra intervjueren er om skoleeier ønsker eller har behov for å vite mer om det som skjer i klasserommet? Kommunelederen svarer: *”Vi har ikke noe strategi på det. Det eneste vi har er handlingsplan verktøyet. Håper at lærere nå etter hvert vil få et annet*

eierforhold til det. Tidligere ble planene sendt ut og vi ville ha tilbakemeldinger og fikk ikke tilbakemeldinger. Så jeg håper vi kan bruke dette planverktøyet og at det blir levende dokumenter. Slik at de ser at de må gjøre denne jobben fordi det er noen som ser og etterspør. Så er det noe med oppfølging og tilbakemeldinger fra oss på rådhuset – hvordan skal vi på rådmannsnivået gi tilbakemeldinger til skolene, der har vi en missing link. Vi bør skriftliggjøre noe i den sammenhengen med tilbakemeldinger til skolene. Jeg er opptatt av tillit. Jeg snakker med tjenesteleder. Hvordan tar tjenesteleder og formidler dette videre – det har ikke vi kontroll på, her må man skriftliggjøre noe mer.”

På spørsmål om skoleeier offentliggjør noen av resultatene fra vurderingene gjort av skolene? Legges noe ut? Kommunleder svarer: *”Årsmeldingen er ikke offentlig, felles for alle skolene – gått til kommunestyret. Det er tjenesteleder som skriver årsmelding til rådmann. Den er ikke offentlig”*. Begrunnelsen for at det ikke gjøres er som kommuneleder sier: *”Skjønner ikke hvorfor dette skal være offentlig tilgjengelig”*.

3.2.4 Skoleeiers beskrivelse av hva som skjer hvis ikke resultatene er i samsvar med mål og forventninger

Kategori: Tiltak fra skoleeiernivået når det gjelder oppfølging av skoler som ikke får resultater i samsvar med mål og forventninger.	
Strandvik	Fjelldal
Rådgiver på skolekontoret bistår skolene med veiledning. Hjelp til å gjennomføre kartlegginger på skolenivå av problemområder. Kompetanseutvikling av lærere og ledelse. Bruk av innleide eksterne konsulenter på skolene.	Skolens ledelse skal rapportere hvis det er dårlige resultater. Skoleeier har ikke fått rapporter på avvik eller dårlige resultater.

Kategori: Skoleeiers bruk av sanksjoner mot skolens ledelse	
Strandvik	Fjelldal
Pålegg overfor rektorene som ikke holder seg innenfor det lovpålagte, først muntlig så skriftlig.	Ingen bruk av sanksjoner mot skolens ledelse. Behøver ikke ris bak speilet – lojale rektorer

Kategori: Bruk av incentiver	
Strandvik	Fjelldal
Skoler som gjør det bra belønnes. Skoler som binder 44 timers tilstedeværelse belønnes med ekstra midler. Individuell avlønning av ledere og lærere	Ingen belønning eller bruk av incentiver. Kommunen har lønnspolitiske retningslinjer.

Tiltak fra skoleeiernivået når det gjelder oppfølging av skoler som ikke får resultater i samsvar med mål og forventninger

I **Strandvik** er det flere arenaer for å følge opp den enkelte skole som ikke når de ønskede resultatene. Skolesjefen forklarer: *”Vi følger opp skolene tett under vurderingene, etter at vurderingene er gjort og når tiltakene settes i verk. Det hender at skolene sier at de vil jobbe med dette selv. Dette er greit for vår del, men da krever vi at elevundersøkelsen kjøres en gang til etter at tiltak er satt i gang slik at vi får sett om det gir resultater.*

I **Fjelldal** kommune er det ikke iverksatt tiltak fra skoleeier. Begrunnelsen fra skoleeier er at det ikke er framkommet resultater som er urovekkende dårlige. Kommuneleder forklarer: *”På elevundersøkelser eller på andre områder har vi ikke fått noe beskjed om dårlige resultater, da ville rektor sagt ifra. Vi har ikke fått rapportert fra skolene om at noen gjør det dårlig”.*

Bruk av sanksjoner mot skolens ledelse

Bruk av sanksjoner og pålegg mot skolens ledelse fra skoleeiernivået kan ha sammenheng med hvordan kommune som skoleeier har organisert seg.

I **Strandvik** er de opptatt av å ha tette koblinger mellom skoleeier og skolens ledelse. Skoleeier får vite mye gjennom kommunikasjonen med skolene. Da er det letter for skoleeier å gripe inn når man får kartlagt ting som skolene ikke gjennomfører på en tilfredsstillende måte.

Et eksempel på det er: *”Når det gjelder organiseringen av spesialundervisning, har vi en skole som ikke får til dette. De roter med dokumenter og foreldrene blir aggressive. PPT er ikke organisert under oss men vi samarbeider rundt dette. Vi har gitt rektor en muntlig advarsel, det neste blir en skriftlig. Vi kan ikke sitte og se på lovbrudd”.*

I **Fjelldal** kommune er ikke kommunikasjonen mellom skolene og skoleeier så tett. Det er større frihet og autonomi på den enkelte skole enn i Strandvik. Fjelldal kommune sier: *”Vi vet ikke om noen skoler som har gjort det dårlig, verken på økonomi eller på andre områder. Rektorene er veldig lojale og vi har en dialog rundt det med økonomi”*

Bruk av incentiver

Bruk av incentiver og troen på at det fungerer beskrives forskjellig i de to kommunene. I **Strandvik** brukes incentiver som en gulrot fra skoleeier i stedet for å belønne det som allerede har skjedd. Det hevdes fra skoleeier at KS og Utdanningsforbundet sentralt har sagt at arbeidsgiver skal komme med ”gulrøtter” får å få til utvikling når det gjelder utvidelse av lærernes arbeidstid. Skolesjefen forklarer: *”Vi gjør det med penger – det er populært hos de som belønnes men ikke hos de andre. I forbindelse med arbeidstidsavtalen skal hver skole få 1000,- kr pr lærerårsverk pr dag i ”belønning” for å innføre 44 timers uke. På den måten betalte vi oss til en forståelse for en annen arbeidstid. Økonomisk støtte fungerer bedre som en gulrot enn å belønne det som har skjedd. Eks forrige avtale; de som gikk inn på avtalen fikk et visst beløp til kompetanseutvikling. Det var alle bortsett fra en skole. De surver nå. Rektor sier; dere ville ikke.*

I **Fjelldal** kommune hevdes det at de ikke bruker incentiver aktivt for å påvirke skolene og lærerne til å for eksempel binde mer tid på arbeidsplassen. Kommuneleder sier: *”Nei, det har vi ikke det i det hele tatt. Kommunen lønnspolitiske retningslinjer og lokale lønnsforhandlinger, men vi bruker ikke insentiver aktivt. Jeg tenker at man kan gi folk som gjør en kjempejobb noe, men blir det store individuelle forskjeller kan det gjøre noe med arbeidsmiljøet.”*

Sammenfatning av funnene basert på likheter og forskjeller

Kort oppsummer likheten og forskjellene basert på det jeg har gjengitt:

Skoleeiers beskrivelse av sitt system for vurdering. Hvilke forskjeller er framtrede hos de to skoleeierne?

- Strandvik er en tre – nivå kommune med skolesjef. Fjelldal er organisert som en to-nivå kommune.

- Strandvik har en modell for vurdering, mens Fjelldal har ingen konkret vurderingsmodell å vise til men foretar vurderinger på skolenivå.
- Begge skoleeierne har ulike størrelse på omfang av områder for vurdering.
- Skolene i Strandvik rapporterer oppover til skoleeier gjennom skolens egenvurdering. Skolene i Fjelldal rapportere oppover gjennom årsmeldingen.
- Skoleeierne har ulike perspektiver på hvordan de forholder seg til statistikk, tall og data som grunnlag for skoleutvikling.
- Skoleeiers involvering i forhold til vurderinger på skolenivå er ulikt.
- Det er en blanding av skriftlig og muntlig dokumentasjon av vurderingene som gjøres på skolenivå.
- Strandvik sier de har et relasjonelt perspektiv på ledelse. Fjelldal sier de er opptatt av å bygge tillit, ikke være autoritære og dra lasset sammen.
- Strandvik har organisasjonens læring som en av søylene i vurderingsmodellen. Fjelldal sier de skal bruke planverktøyet og årsmeldingen som middel for organisasjonslæringen.

Hvilke likheter er framtreende hos de to skoleeierne?

- Begge kommunene har vært igjennom nedskjæringer på område skole.
- Begge har formanskapsmodellen som styringsprinsipp.
- Begge har kommunale planer som setter mål for tjenesteområde skole.
- Begge har ikke medarbeiderundersøkelser i kommunal regi.
- Begge har to like områder for vurdering i planene sine. Elevens læringsresultater og elevmiljø har begge som målsettinger.
- Begge skoleeierne har tiltak i forhold til kompetanseutvikling. Strandvik samarbeider med eksterne fagmiljøer. I Fjelldal er det et sterkt regionalt samarbeid rundt kompetanseutvikling.

Skoleeiers beskrivelse av strategier for ansvarliggjøring. Hvilke forskjeller er framtreende hos de to skoleeierne?

- Styringsstrategiene er forskjellige. Strandvik har ikke delegert det faglige og pedagogiske til skolene. Skoleeier virker i en hierarkisk organisasjon. Styringsdialogen er et verktøy for styring. Er ikke organisert etter en New Public Management filosofi. Bruker mål og vurderingsstyring aktivt. I Fjelldal er det faglige og pedagogiske delegert til skolelederne. Det kan oppfattes som en flat styringsstruktur. Kommunen er organisert etter noen av prinsippene til New Public Management. Utøver ikke resultatstyring.

- Strategier for ansvarliggjøring er forskjellige. I Strandvik blir rektorne, lærerne og foreldrene ansvarliggjort. Skoleeier står til ansvar oppover overfor rådmannen og man ansvarliggjøres for økonomi. På skolenivå ansvarliggjøres rektorne, lærerne, elevene og teamene for resultatene fra vurderingsmodellen. I Fjelldal blir skolelederne ansvarliggjort for det økonomiske ved skoleledningen. Det pedagogiske ansvaret er delegert til skolelederen. Skoleeier står til ansvar overfor politikerne og planene.

Hvilke likheter er framtreende hos de skoleeierne?

- Begge bruker planverktøyet som utgangspunkt for styring og ledelse.

Skoleeiers beskrivelse av hva som skjer hvis ikke resultatene er i samsvar med mål og forventninger og hvilke konsekvenser får det? Hvilke forskjeller er framtreende hos de to skoleeierne?

- Strandvik støtter skolene gjennom veiledning, kartlegging, kompetanseutvikling og bruk av eksterne konsulenter. I Fjelldal er ikke problemstillingen aktuell.
- Strandvik bruker sanksjoner ved behov. Fjelldal bruker ikke sanksjoner, da det ikke har vært nødvendig. Det er en sterk lojalitet til skoleeiernivået.
- Strandvik bruker incentiver som økonomiske godtgjøringer. Fjelldal bruker ikke incentiver for å stimulere skolene til utvikling.

Hvilke likheter er framtreende hos de to skoleeierne?

- Ingen umiddelbare etter gjennomgangen av intervjuene.

4. Analyse og drøfting av funn

I dette analysekapitlet er det sentrale poenget å forstå og drøfte det som ligger bak de ytre fakta som er beskrevet gjennom intervjuene. Kapitlet er bygd opp ved at jeg først presenterer den aktuelle teorien. Så gir jeg en kort beskrivelse av de to skoleeierregimene, deretter en drøfting, for så å konkludere til slutt.

I del to av oppgaven tok jeg for meg to teoretiske perspektiver. Det er teori om styring og ledelse og teori om ansvarliggjøring. Analysen er delt inn i tre hovedområder:

- Organisering av kommunen som skoleeier.
- Skoleeiers system for vurdering. Styringsstrategier og styringsmidler. (Forskningsspørsmål en).
- Skoleeiers bruk av strategier for å legge vekt på ansvarliggjøring. (Forskningsspørsmål to og tre).

Først foretar jeg en sammenligning av hvordan de to skoleeierne har organisert sin virksomhet. Det er et viktig utgangspunkt for de videre drøftingene. Hvordan de har organisert seg har store konsekvenser for hvilke strategier for styring og ansvarliggjøring de kan velge.

Videre vil jeg sammenligne de to vurderingssystemene. Sammenligningen av de to skoleeierne vil bli gjort i et styrings og ledelsesperspektiv. Teori om styringsdiskursene og de fem styringsmidlene vil bli brukt. De fem styringsmidlene kan sees på som de strategiene skoleeier, politikere og det administrative nivået velger for å utøve styring og ledelse.

Så vil jeg sammenligne de strategier skoleeier bruker for å legge vekt på ansvarliggjøring. De fire spørsmålene er: "Hvem blir ansvarliggjort? Overfor hvem står man til ansvar? Hva skal man stå til ansvar for? Hva skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med målene/forventningene, og hvilke konsekvenser har det?"

Min forforståelse bygger på at det er gjennom vurderingssystemene skoleeier kan iverksette de viktigste strategiene for styring og ansvarliggjøring.

4.1 Organisering av kommunen som skoleeier

De to kommunene har valgt forskjellig organiseringen på skoleeiernivå. Samtidig har begge det samme utgangspunktet når det gjelder hva som er skoleeiers oppdrag og hvordan de gjennomfører det oppdraget de er pålagt.

I innledningen av denne oppgaven ble det beskrevet et systemskifte hvor skoleeier fikk delegert flere oppgaver og mer ansvar for det kvalitative innholdet i grunnopplæringen, et større ansvar for det læringsutbytte eleven skal oppnå. Staten følger opp skoleeierne ved å utøve tilsyn, kontroll og revisjon, og staten bruker offentliggjøring av resultatene av elevens læringsutbytte som et incentiv for å skape utvikling på alle nivåer i skolen som organisasjon.

I et av de nasjonale styringsdokumentene står det klart hva oppdraget til skoleeier er:

”Eierne må dermed ta ansvar for både resultatkvaliteten, kvalitetssikringen og støttesystemene for å utvikle skolene sine” (St.meld. nr.30 2003/2004:129).

Det er to viktige perspektiver når det gjelder hvordan kommunen har organisert seg som skoleeier. Hvordan har skoleeier organisert seg for å møte kravet om kvalitet i opplæringen? Hvilke styringsmidler bruker skoleeier for å utøve styring av skolene? Her framstår kommunene med både forskjeller og likheter.

4.1.1 Formannskapsmodellen

Strandvik og Fjelldal har begge formannskapsmodellen som styringsprinsipp på politisk nivå. Det går i korte trekk ut på at man har et formannskap, kommunestyre og hovedutvalg. Gjennom denne organiseringen utøver politikerne styring gjennom planverket som er etablert. Mål og visjoner for satsingen på skole er nedfelt i planverket.

I **Strandvik** er det fire hovedutvalg. Virksomhetsområde grunnskole er koblet opp mot et eget hovedutvalg for skole. I dette utvalget behandles saker innenfor område skole, barnehage, barn og familie. Utvalget har avgjørelsesmyndighet innenfor utvalget sine områder. Rådmannen er den øverste administrative leder for den kommunale virksomheten og iverksetter politiske vedtak. Politikerne styrer gjennom et planverk, der kommuneplan er overordnet. Virksomhetsområde skole arbeider i tillegg på grunnlag av to sektorplaner. Det er Strategiplan for kompetanseutvikling i grunnskolen 2005 – 2008 og Utviklingsplan for

grunnskolen 2004 – 2007. Begge planene er vedtatt av Hovedutvalg for oppvekst. Vurderingsmodellen i kommunen er vedtatt av politikerne.

I **Fjelldal** er kommunestyret det sentrale politiske organet i kommunen med vedtaksmyndighet. Saker vedrørende skole behandles i en av de to politiske komiteene. På kommunenivå er det rådmannsgruppen som skal iverksette de politiske vedtakene fra kommunestyret. Det overordnede plandokumentet som politikerne styrer etter, er Kommuneplanen. Planen er delt inn i fire områder, og en av disse delene omhandler skole. I tillegg er det en ”Handlingsplan for undervisning 2004 – 2007.”

Begge kommunene bruker planverktøyet aktivt for å styre og utvikle skolene. Det tyder på at den politiske styringen er en del av en diskurs innen målstyring. Den målstyrte diskursen kommer også inn under byråkratistyringsdiskursen ettersom de grunnleggende prinsippene bygger på det samme. De bygger på den forutsetning at det er noen aktører som styrer, ved at de utformer målene og kontrollerer resultatene. Andre aktører styrer ved bevisste valg av styringsmidler (Karlsen 2002). Disse diskursene har som utgangspunkt en ”top-down” styring der prosessene starter på toppen av systemet og føres nedover i systemet. Det blir gjort gjennom planverket i begge kommunene.

Målstyring har etter 1991 vært det overordnede styringsprinsippet for utdanningssektoren. Mål og vurderingsstyring er hierarkisk oppbygd med et toppnivå, politikerne i denne sammenhengen, som fastsetter mål som blir iverksatt av forvaltningsnivået det vil si skolesjefen og kommunelederen (Karlsen 2002). Det politiske nivået er ansvarlig for å formidle de vedtatte målene nedover til det administrative nivået. Det administrative nivået videreformidler dette videre til skolenivået som igjen skal følges opp gjennom tilbakerapportering og resultatvurdering. Skoleeier er ansvarlig for å iverksette målene og skal også delta i rapporteringen oppover til det statlige nivået.

I tillegg til dette er det vesentlig å se på hvilke styringsmidler politikerne bruker for å styre og utvikle skolene. Bruk av planer med mål og visjoner er et styringsmiddel som tyder på en ideologisk styring av skolene hos disse to skoleeierne (Engeland 2000). Samtidig som planene er vedtatt og er forpliktende så er de også et juridisk styringsmiddel på lik linje med reglementer, instruksjoner, lover og forskrifter. Det er viktig å huske på at planene er en del av et juridisk hierarki og planene kommer lengre ned i hierarkiet enn lover og forskrifter.

Den vurderingsmodellen som er etablert i Strandvik er et viktig styringsmiddel fra politikernes side. Modellen er vedtatt av politikerne og kan sees på som et styringsmiddel kalt vurderingsstyring. Hovedgrunnen til etableringen er som skoleeier sier at de ønsker en sterk kommunal styring av skolene og at all vurdering skal føre til læring.

For Fjelldal vil det være vanskelig å skulle utøve denne formen for vurderingsstyring siden det ikke foreligger dokumentasjon på at de har etablert et system på skoleeiernivå som tilsier at de følger opp de nasjonale kvalitetsvurderingene og heller ikke gjennomfører egne vurderinger. De kommer inn under kategorien skoleeiere, i rapporten fra Utdanningsdirektoratet som jeg beskrev innledningsvis, som fikk avvik fordi de ikke har et forsvarlig system på skoleeiernivå for å vurdere om målene som settes nås.

Konklusjonen er at begge skoleeierne har valgt samme styringsprinsipp på politisk nivå som utgangspunkt for å utøve skoleeierrollen. Det er i begge skoleeierregimene et godt utgangspunkt for å utøve en politisk målstyring og en administrativ ledelse gjennom bruk av planverket. Begge skoleeierne har godt utviklede planverk som er vedtatt av politikerne og som skal fungere som retningsgivende både for det administrative nivået hos skoleeier, men også på skolenivå. Det er tegn på at politikerne bruker både ideologiske og juridiske styringsmidler som strategier for styring. Skoleeierrolle utøves i Strandvik av hovedutvalg for oppvekst som formelt sett har vedtatt planene og av skolesjefen. I Fjelldal er det kommuneleder og kommunestyret som har beslutningsmyndighet og utøver skoleeierrollen.

4.1.2 To-nivå kontra tre-nivå kommuner

Teori som er aktuell å bruke her, er de ulike styringsdiskursene og teori om New Public management.

De to kommunene ble valgt ut fra at de er forskjellige i den forstand at en er tre- nivå kommune og den andre er organisert som to-nivå kommune. Forskjellen på organiseringen mener jeg har stor konsekvenser for hvilke muligheter skoleeier har til å styre, lede og ansvarliggjøre skolenivået. Valg av organisering på skoleeiernivå må ha en grunnleggende ideologisk forankring og reflekterer hvordan skoleeier vil møte kravene fra staten om et bedre læringsutbytte hos elevene, og hvordan de skal oppfylle kravet fra samfunnet rundt, det vil si foreldre, lærere, elever og andre som har forventninger til skolens oppdrag.

I **Strandvik** er skolesjef definert som virksomhetsleder. Skolesjefen er plassert i styringslinja mellom rådmann og den enkelte skoleleder. Skolesjefen har fått delegert myndighet til å utøve styring og ledelse innefor hele området grunnskole. Skolesjefen har det overordnede ansvaret for de økonomiske, faglige og administrative oppgavene på virksomhetsområde skole.

I **Fjeldal** er det to administrative ledelsesnivåer. Det er rådmannsnivået og det enkelte resultatområde. Det mellomliggende etatsnivået er fjernet. Det innebærer at den enkelte skoleleder er tjenesteleder og ligger i styringslinja direkte under rådmannen. Skolelederne har fullt økonomisk ansvar i tillegg til det pedagogiske, faglige og administrative ansvaret for skolen. I enkelte tilfeller kan det rapporteres til kommunelederen når denne har fått delegert myndighet fra rådmannen og opptrer på rådmannens vegne. Kommuneleder har fått delegert myndighet fra rådmann til å følge opp tjenestelederne. Det er tilfellet innenfor skole, helse og sosial, pleie og omsorg og barnehage.

På kommunenivå er det tilsatt en skolefaglig rådgiver. Rådgiveren er ikke i styringsposisjon mellom skole og rådmannsnivå. Rådgiveren arbeider med ressursfordeling, men har ingen styringsrett. Det har rådmannen. Rådgiveren er skolefaglig rådgiver, og kan gi råd, veilede og delta i drøftinger med skolene.

I Opplæringslovens § 13 – 1 står det:

”Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået” (Opplæringsloven 1998).

Når etatsnivået er fjernet, skjer det noe med styring og ledelse av skolene, det som gjør det naturlig å stille spørsmålet om hva virkningen blir for samordning, oppfølging, kompetanseutvikling, koordinering og veiledning fra skoleeiernivået til skolenivået. Denne studien sier ikke noe om hva som er å foretrekke av organisering på kommunenivået, men prøver å finne ut hvordan skoleeier følger opp skolene under ulike organisasjonsbetingelser.

Tilstandsrapporteringen fra Læringscenteret pekte i 2001 på følgende:

”Der hvor den skolefaglige kompetansen på kommunenivå er bygd ned og skolene er selvstendige driftsenheter under rådmannen, er kommunens evne til oppfølging og samordning sterk redusert” (Læringscenteret 2001).

I Strandvik er det god muligheter for skoleeier til å følge opp, styre og utøve ledelse overfor skolenivået. Skolekontoret er bemannet med flere personer som til sammen kan utøve skoleeierrollen. De har makt, myndighet og autoritet og står på vegne av skolesjefen i styringslinja over skolene og kan kalle inn til møter, koordinere kompetanseutvikling, pålegge den enkelte rektor oppgaver, utøve tilsyn, kontroll og vurdering av skolene.

Det tyder på en viss form for byråkratistyring hvor målene i organisasjonen besluttes av politikerne. Deretter gir skolesjefen anvisninger og instruksjoner nedover til skolenivået. Samtidig er ikke anvisningen og instruksene detaljerte og omfattende og er heller ikke ofte forankret i det legale slik det ofte er i en byråkratisk styring. Modellen for vurdering tyder på at det utøves en form for mål- og vurderingsstyring i større grad enn byråkratistyring.

I Fjelldal har ikke den skolefaglige rådgiveren mulighet til å utøve den samme styringen og ledelsen siden rådgiveren ikke har verken makt, myndighet eller autoritet til å utøve dette. Kommuneleder har den muligheten, men har mange ansvarsområder som skal følges tett opp. Fjelldal har ikke den samme muligheten til å koordinere kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling. I St.meld. 30 "Kultur for læring" står blant annet følgende om skoleeierrollen:

"Legge opp til en rollefordeling mellom stat og skoleeier som i større grad enn i dag synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen" (St. meld 30. 2003-2004: 25).

Begge skoleeierne har ansvaret for å drive kvalitetsutvikling av skolene. Strandvik har en bemanning og en vurderingsmodell som gjør at de har mulighetene til å oppfylle kravene fra staten. Fjelldal har ikke bemanningen og har som skoleeier delegert fra seg ansvaret for kvalitetsutviklingen ned til tjenesteområde skole. Har de da sikret seg gjennom noen kontrollmekanismer?

Når New Public Management er styringsprinsippet, er det fokus på resultatorientering og da evaluerer man og måler effektiviteten for å styre den offentlige virksomheten (Dahler – Larsen 2001). Effektivitet og kvalitet er begreper som ofte brukes når man skal grunngi hvorfor man omorganiserer de offentlige tjenester. Mange hevder at vi er inne i evalueringens tidsalder. Alt skal vurderes, måles og evalueres. Noen vil hevde at evaluering enten er rasjonalistisk styringstenkning, eller evaluering brukt i en kamp om interesser for et politisk syn (Dahler- Larsen 2001).

I Fjellidal har de organisert seg etter styringsprinsippene til sekkebetegnelsen New Public Management og det faglige og pedagogiske ansvaret er delegert til skolene. Men samtidig er det ikke fulgt opp fra skoleeier med et fokus på resultatvurdering eller andre måter å kompensere for den reduserte styringen. I Fjellidal gjennomfører ikke skoleeier systematiske vurderinger som gjør de i stand til å lede og styre ut fra resultatoppnåelse. Når jeg spør Kommuneleder om skoleeier har et fokus på resultater, sier de: *”Vi har ikke det – har ikke hatt det. Har hatt tillit til at skoleledelsen som er profesjonelle som vet hvor skoen trykker og vil elevenes beste. Det er rektor som har mest peiling på hva som elevene skal lære og hvordan de skal lære. Tenker at det er ikke nødvendig å fokusere på resultatene ut mot skolene.”*

Kildematerialet kan tolkes slik at Fjellidal innenfor rammen av en to- nivåmodell har valgt en organisering som ligner grunnleggende sett på en form for New Public Management, med delegert ansvar for det faglige og pedagogiske til skolene. Da kommer skoleeier inn under både markedsstyrings og brukerstyrings diskurs. Men skoleeier har ikke etablert et system som gjør at de i tilstrekkelig grad får informasjon om hvilke resultater som oppnås i organisasjonen. Det er vanskelig å utøve styring, ledelse og kontroll med hva som forgår på skolene. Skoleeier har heller ikke etablert systemer eller strategier som gjør at de er innenfor en diskurs om vurderingsstyring. Samtidig kan det virke som om skoleeier har gitt rektorene et stort handlingsrom med stor frihet og mulighet til å utvikle sine skoler.

I Strandvik har de organisert seg slik at de kan utøve styring og ledelse i en hierarkisk organisasjon, samtidig som organisasjonen ikke framstår som for mye toppstyrt, det er handlingsrom for den enkelte rektor til å utforme sin skole. Samtidig har de etablert en vurderingsmodell som gjør at de kan både utøve linjestyring kombinert med resultater fra vurderingsmodellen. Ut fra dette er det nærliggende å tolke det dit hen at det er elementer av flere former for styringsdiskurser i bildet. Slik jeg ser det har Strandvik en hierarkisk organisasjon med elementer av byråkratistyring og mål og vurderingsstyring.

4.2 Skoleeiers system for vurdering

Skoleeier utøver styring og ledelse gjennom vurderingssystemet. Aktuell teori i dette kapitlet er styringsstrategier og styringsmidler. Samtidig drøfter jeg om de to skoleeierne har etablert et vurderingssystem som gjør det mulig for begge å gjennomføre oppdraget de er satt til som

skoleeier. I min forforståelse ligger det også at det vil være nødvendig å ha et system på skoleeiernivå innenfor en diskurs om mål og vurderingsstyring for å kunne gjennomføre og ivareta skoleeieroppdraget. Forskjellen på de to skoleeierne er betydelige i den forstand at de har valgt forskjellig organisering som gjør at de har forskjellige forutsetninger for å utøve skoleeierrollen.

4.2.1 System for vurdering

Når skoleeier skal etablere systemer for vurdering, er det en del av en diskurs innen mål og vurderingsstyring. Hva er vurderingsstyring? Det kan forklares på følgende måte:

”Gjennom vurderingsstyring kan fokuset rettes mot både det som skjer i skolen, i klasserommet og mot det som eleven har lært” (Engeland 2003:87).

Etableringen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering er et eksempel på det staten har bidratt med i en diskurs om vurderingsstyring. Der er det etablert et system som baserer seg på vurdering av det som skjer i klasserommet og av elevens læringsutbytte.

Er de to systemene i de to skoleeierregimene også en del av en vurderingsstyring, og oppfyller de Opplæringslovens minstekrav til et forsvarlig vurderingssystem på skoleeiernivå?

I **Strandvik** har skoleeier laget en modell sammen med rektorene og skolene som baserer seg på to søyler. Den ene søylen måler elevens læringsutbytte, den andre søylen måler organisasjonens læring. Det skal gjøres både kvalitative og kvantitative målinger. Disse skal fortelle om elevens kunnskaper og læringsutbytte, men også si noe om elevens trivsel. Kommunen har selv laget og utviklet modellen og brukt mye tid og ressurser.

I **Fjeldal** skal skolevurderingen som gjennomføres på alle skolene rapporteres til rådmannen gjennom årsmeldingen. Det er økonomisjefen i kommuneledelsen som er saksbehandler på årsmeldingen. I Handlingsplan for undervisning står det:

”Med utgangspunkt i denne planen vil vi måtte utvikle et system for skolevurdering. Formålet med en slik vurdering er å få en systematisk vurdering av skolen som læringsarena der læringsmiljøet står sentralt. Formålet med vurderingen er å øke

skolens selvinnsikt og kunnskaper om egen praksis” (Handlingsplan for undervisning 2005).

Videre i planen står det at:

”Tjenesteleder skal utarbeide en virksomhetsplan og gi tilbakemeldinger til om prioriterte områder i tjenestelederens årsmelding til rådmannen” (Handlingsplan for undervisning 2005).

Fra tilsynet som Fylkemannen hadde i kommunen i 2004 ble det påpekt at det manglet system for skolevurdering på skoleeiernivå. Som det kom fram i de to rapportene fra Riksrevisjonen og Utdanningsdirektoratet er det ikke alle kommunene som gjennomfører skolevurdering og kan dokumentere at de har et forsvarlig vurderingssystem. Det er ikke ny kunnskap. Helt fra Peder Haug evaluerte L-97 og fram til i dag har det vært pekt på manglende oppfølging på dette området.

Ved tilsynet som Fylkesmannen gjennomført i 2006 på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, var Strandvik en av kommunene som ble gjenstand for tilsyn. Det var en av få kommuner i dette fylket som kunne dokumentere Opplæringslovens krav til et forsvarlig system for å vurdere om målene som settes for opplæringen, nås. Samtidig vet vi fra Fylkesmannens tilsyn i 2004 at Fjelldal ikke hadde etablert et forsvarlig system for vurdering på skoleeiernivå. I Fjelldal får jeg høre gjennom intervjuene at de gjennomfører de pålagte elevundersøkelsene, men hvordan de bruker materialet til utviklingsarbeid for å bedre elevenes læringsmiljø sier ikke intervjuet noe om. Kommuneleder er ikke informert om hva skolene gjør med materialet.

Med bakgrunn i det nasjonale tilsynet og rapporten fra Utdanningsdirektoratet (2006) var det en av de tingene man fant, at det ikke var etablert arenaer på skoleeier eller skolenivå for å kunne drøfte og arbeide med utfordringer man fant når man hadde gjennomført elevundersøkelsen eller nasjonale prøver.

Fylkesmannens tilsynsarbeid baserer seg på en modell for systemrevisjon. Det innebærer at skoleeier må kunne dokumentere og samtidig beskrive en praksis for hvordan vurderingssystemet fungerer. Med systemrevisjon menes en systematisk undersøkelse for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Tilsynsmetoden har til formål å fastslå om myndighetskravene overholdes.

Systemrevisjonen retter på denne måten kontrollen mot at virksomheten kan dokumentere at den har bygget opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis.

Når skoleeier etablerer systemer for vurdering, er det viktig å få skriftliggjort og tydeliggjort målsettingene for vurdering, og framgangsmåter for å skulle greie å gjennomføre dette. Noen kommuner har etablerte nettportaler hvor det er nedskrevet prosedyrer for gjennomføring av for eksempel skolebaserte vurderinger på team og skolenivå. Hvis dette ikke gjennomføres blir dette rapportert oppover i systemet som et avvik, og ledelsen blir koblet inn for å følge opp avviket. Et slik system er en form for byråkratistyring hvor ledelsen har utarbeidet instruksene og hvor det pålegges de ansatte å gjennomføre arbeidet i henhold til prosedyrene. Slike systemer er ofte etablert for å ivareta kommunens lovpålagte oppgaver og kravet om dokumentasjon av at de gjennomføre oppgavene på en forsvarlig måte.

Konklusjonen er at Strandvik har etablert en modell for vurdering som oppfyller Opplæringslovens minstekrav til å ha et forsvarlig system på skoleiernivå å for å vurdere om målene som er satt nås. Samtidig framstår de med en logistikk og en systematikk i vurderingsarbeidet. Det gjør at de kommer inn under diskursen om mål og vurderingsstyring. I Fjelldal kan det ut fra mitt materiale fortsatt tyde på at det ikke etablert et forsvarlig system på skoleiernivå. Det er lite dokumentasjon og systematikk på prosedyrer, rutiner eller anvisninger for arbeidet med vurdering, noe som gjør at man kan si at de ikke fyller minstekravet til et system, utover det som framkommer i handlingsplan for undervisning (2005). Der står det at de har en målsetting om å etablere et slik system.

4.2.2 Områder for vurdering

Områdene for vurdering gjenspeiler hva skoleeier mener er viktig å måle og ha kontroll med. Det som skoleeier prioriterer å kontrollere og dermed er en del av et vurderingssystem, er mer viktig enn det som ikke måles og vurderes. Samtidig har staten en rolle i dette ved at de har et nasjonalt system for vurdering. Er skoleeier og staten opptatt av å vurdere det samme?

I **Strandvik** er områdene for vurdering presenter i under empiri på side 63.

I **Fjelldal** er det i følge Handlingsplan for undervisning tre områder som er gjenstand for vurdering i 2005. Det er ”Elevens læringsresultater”, ”Effektiv og fleksibel utnyttelse av skolens ressurser” og ”Stimulere læringsmiljøet til læring”.

Når en skoleeier etablerer en vurderingsmodell eller når staten etablerer et nasjonalt system for vurdering kommer man inn på problematikken rundt det å skulle måle og vurdere noe og utelate noe annet. Å skulle måle og vurdere hele elevens faglige og sosiale kompetanse over tid vil være vanskelig. Ved å velge ut noen områder og indikatorer, verdsettes en type kompetanse framfor noe annet. Noe av utfordringen for skoleeiere og staten må være å legge til rette for diskusjoner om hvem som måler hva og hva som er kvalitet i skolen. Det mangler et felles språk og en felles faglig identitet for å etablere et felles ansvar for å utvikle den helhetlige kompetansen (Dale 2003). Det kan virke som om det ikke er en kommunikasjon mellom staten og skoleeierne om hva kvalitet i opplæringen er og hvilke områder det skal måles innenfor. Utfordringen blir da som det pekes på hos Engeland:

”I hvilken grad fremstår kommunen og staten som en omforent styrings og lederprofil overfor skolenivået. Spiller staten og kommunen på lag eller er kommunenes og statens veivalg ulike” (Engeland 2003:89).

Strandvik kommune illustrerer noe av de motstridende interessene en kommune og staten kan ha. De sier selv i intervjuet at de har et godt system for vurdering av sine skoler. De ser ikke behovet for en nasjonal portal for vurdering når de allerede oppfyller opplæringslovens pålegg om at skolene skal drive skolebasert vurdering. Resultatene fra den lokale vurderingen synliggjøres på kommunens hjemmeside gjennom blant annet skolens egenvurdering av virksomheten. Ut fra kommunens utsagn er dette en modell for skoleutvikling som fungerer for dem. Skoleeier bestemmer selv hvilke områder som skal vurderes gjennom vurderingsmodellen. Det er ut fra den tro at det er på skoleeiernivå man vet mest om hva som fungerer bra og hva som behøver oppmerksomhet. Det sies og i styringsdokumentene:

”Skoleleder og skoleeier har de beste forutsetninger for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammene av nasjonale mål” (St.melding 30:25).

I det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering bestemmer Kunnskapsdepartementet hvilke områder som skal være gjenstand for vurdering, dette fordi det er overordnede nasjonale behov som må bli ivaretatt. Ser man på Fjelldal, er det kanskje bra at det er et nasjonalt system som kan fange opp forhold som det må tas tak i. Der hvor skolene på mange måter er overlatt til seg selv er det kanskje nødvendig med en form for statlig kontroll. I enkelte

tilfeller kan det oppstå interessekonflikter mellom stat og kommune, blant annet når det gjelder hvordan de har organisert seg. Engeland beskriver dette:

”Det kan være nærliggende å beskrive forholdet mellom stat en og kommune som en konfliktmodell. Stat og kommune har selvsagt mange sammenfallende interesser, men forholdet kan romme motsetninger der staten og kommunen kan ha ulike interesser, kjempe for ulike verdier og der begge parter hver for seg kan ha behov for å utøve makt og markere sin posisjon” (Engeland 2003:83).

Hvis en ser på hvorfor kommunene ble opprettet så var det som et virkemiddel for statlig styring og kommunalt selvstyre. Forholdet mellom staten og kommunen kan ikke oppfattes som et hierarkisk system. Det kan tyde på at staten har klare forventninger om hvordan Fjelldal som skoleeier skal utøve sin rolle. Men Fjelldal går i en annen retning ved å delegere noe av skoleeierrollen til skolene. De gir fra seg muligheten til å utøve et sterk og aktiv skoleeierrolle, innenfor en ramme der det er stort lokalt handlingsrom.

Konklusjonene er at de to skoleeierne er forskjellige i den forstand at Strandvik har mange flere områder som er gjenstand for vurdering enn det Fjelldal har. Begge har planer som sier at de skal måle i forhold til elevens læringsutbytte og læringsmiljø. Strandvik gjør dette gjennom sin vurderingsmodell. Det er helt sikkert at Fjelldal også vurderer læringsutbytte og læringsmiljø, men det er ikke utviklet noen systematikk i innsamlingen av dataene og oppfølging slik at skoleeier kan redegjøre for hva som skjer ute på skolenivå.

4.2.3 Bruk av statistikk, tall og data

Bruk av tall, statistikk og data er en forutsetning for skoleeier som skal ha ansvaret for å utvikle det kvalitative tilbudet i skolene. Det skal genereres informasjon gjennom det nasjonale systemet, og i tillegg skal skoleeier selv etablere systemer for å hente inn informasjon. Det er en klar dreining mot at skoleeier skal fokusere på resultater, særlig resultater som forteller om elevens læringsutbytte og elevens læringsmiljø. GSI og KOSTRA er to nasjonale rapporteringssystemer hvor skolene rapporterer inn og senere kan hente ut tall og statistikk på mange områder vedrørende undervisningen og opplæringen på de enkelte skolene i kommunen. Denne informasjonen kan brukes som grunnlagsmateriale for å iverksette kvalitetsutviklingsarbeid ved den enkelte skole eller for flere skoler i en kommune.

Kommunenes bruk av tall, statistikk og data for å forbedre tjenestene sine har noen utfordringer ved seg. Det krever kompetanse og innsikt i hvordan en skal lese og forstå statistikk. Det å skulle bruke for eksempel Skoleporten.no, GSI eller KOSTRA for skoleeier kan by på noen utfordringer. Det datamaterialet som ligger ute på portalene i dag, må bearbeides før det er et nyttig verktøy for skoleeier og skolene i et utviklingsarbeid. Hvilken kompetanse må man ha på statistikk, og hvor mye tid man må bruke på å gjøre materialet tilgjengelig for skolene, må diskuteres.

I **Strandvik** brukes mye tall, statistikk og data i et stort omfang som grunnlagsmateriale for å iverksette drøftinger og utviklingsarbeid på skolene. Det er etablert arenaer for å drøfte resultatene og iverksette tiltak.

I **Fjelldal** mener kommuneleder at de skal være restriktive med bruken av tall, statistikk og data, ettersom det krever mye analysekompetanse og tid for gjøre et kvalitativt godt arbeid. Kommunelederen forteller historien om økonomisjefen i kommunen:

”Han var veldig restriktiv med bruk av tall og statistikk overfor politikere eller andre. Han hadde fartstid fra SSB. Han sa ofte at man skulle ikke bruke statistikk rått, man trenger så mye mer. Vi har ikke kapasitet til å gå inn og gjøre det analysearbeidet som er nødvendig. Det er fort å dra for enkle konklusjoner. Vi produserer ikke spiker i kommunen, pleide han å si.”

Det hevdes i intervjuet med Strandvik at man på kommunenivå bør opprette fagteam som kan bearbeide statistikken og settet den i sammenheng med det lokale utviklingsarbeidet ved skolene i kommunen. Det er ikke mulig å gjøre i Fjelldal med den organiseringen de har valgt hvor fagansvaret og det pedagogiske er delegert til rektor. I intervjuet med Strandvik er de opptatt av at det som offentliggjøres av vurderinger skal ha både et kvantitativt og et kvalitativt preg. Skolens egenvurdering kan starte på teamene som vurderinger av et tallmateriale, men vurderingen som offentliggjøres, er en skriftlig vurdering av tiltak i virksomhetsplanen til skolen.

I årene som kommer, er det sikkert at statistikk, tall og data vil kreve en spesiell kompetanse som gjør at man kan lese, tolke tall og statistikk slik at det kan brukes som et styringsverktøy. Derfor er jeg sikker på at det er for lite slik kompetanse på statistikk i skolen og at det ikke er et naturlig styringsverktøy for lærere, rektor og skoleeiere.

Konklusjonen er at i Strandvik genereres en stor mengde tall, statistikk og data gjennom vurderingsmodellen. Skoleeier bruker dette aktivt ut mot skolene gjennom styringsdialogen, teamsamtalene, elevsamtalen, foreldrenes vurderingsmøte. Det er etablert arenaer for å ta i bruk resultatene som genereres i de ulike vurderingssystemene. I Fjellidal genereres det tall, statistikk og data, men skoleeier tar ikke ansvaret for å iverksette dialog rundt dette materialet. Å ta i bruk denne informasjonen er delegert til rektorene. De har ansvaret for å følge opp resultatene.

4.2.4 Skolenes system for vurdering og dokumentasjon

Innenfor en diskurs om vurderingsstyring er det interessant å se på skolens gjennomføring av skolebaserte vurderinger og hvordan dette dokumenteres. Skolebasert vurdering kan sees på som et metodisk grep for å ta tak i noen av resultatene som genereres og brukes på skolenivå til refleksjon og drøftinger for å oppnå et bedre læringsutbytte for elevene. Om skolene gjennomfører vurderingene og hvordan de dokumenterer det er sentralt for å kunne se om det drives en form for organisasjonslæring.

I **Strandvik** brukes det flere metoder å for å dokumentere skriftlig at det gjøres vurderinger. På skolenivå dokumenteres vurderingene av rektor gjennom skolens egenvurdering. På skoleeiernivå dokumenteres gjennomføringen av styringsdialogen gjennom referater og foreldrenes vurderingsmøter dokumenteres av foreldrene gjennom referater. Mål for neste år skal basere seg på foreldrenes vurderingsmøter.

I **Fjellidal** svarer kommuneleder på hvordan dette gjøres på skolenivå:

”Det er mye muntlig ute på skolene. Jeg har ikke oversikt over hva og hvor mye de dokumenterer. Tror det varierer veldig. Det er kompliserte systemer og prosesser det er snakk om. Er litt vanskelig å skulle skriftliggjøre alt.”

I intervjuet og gjennomgangen av kommunens planer kommer det ikke fram at skoleeier har pålagt skolene å skriftliggjøre sine vurderinger innenfor noen områder.

Jeg går ikke inn i en drøfting om gjennomføringen fordi det er vanskelig når jeg ikke har mer kunnskap om hvordan dette gjøres på skolenivå. Grunnen til at det ble tatt opp i intervjuene, var for å finne ut om hvordan skoleeier forholder seg til kravet i Opplæringsloven om å

dokumentere skolebaserte vurderinger. Men for at skoleeier skal ivareta sitt oppdrag, er det en forutsetning at skoleeier vet om målene som settes nås ute på skolenivå, og mangelen på informasjon er også en indikasjon. I denne sammenhengen fant jeg en vesentlig forskjell mellom de to skoleeierne. Det er også en indikasjon på hvor mye eller lite kommunikasjon det er mellom skoleeiernivået og skolene.

Konklusjonen er at i Fjelldal kan kommuneleder gjøre lite greie for hvordan de skolebaserte vurderingene gjennomføres og dokumenteres. I Strandvik er det god dokumentasjon på at skolebaserte vurderinger gjennomføres og dokumenteres. Også andre vurderinger gjennom vurderingsmodellen dokumenteres gjennom referater og planer som skoleeier kan redegjøre for.

4.2.5 Perspektivet på ledelse

I intervjuene gikk jeg inn på hvordan de to skoleeierne uttrykker seg om sitt perspektiv på ledelse. Ledelse i denne sammenhengen er en del av strategiene for styringen og ansvarliggjøringen fra skoleeiernivået. Rent teoretisk har jeg brukt to perspektiver for å definere ledelse. Det ene perspektivet er innefor det relasjonelle perspektivet på ledelse, og det andre er forankret i et perspektiv hvor man fokuserer på lederens egenskaper og hvem som framstilles som helten i organisasjonen (Møller 1996).

I de to skoleeierregimene kan det ut fra intervjuene virke som om de to skoleeierne representerer to forskjellige perspektiver på ledelse. I **Strandvik** sier skolesjefen:

”Det relasjonelle perspektivet er viktig, det handler om å utvikle noe sammen. På den andre siden; resultatfokuset/styringen – en kombinasjon av dette. Det er bra med harde fakta på bordet, og det ene utelukker ikke det andre.”

I **Fjelldal** har det ikke vært fokus på lederopplæring eller drøfting av lederperspektiver i regi av skoleeier. Kommuneleder sier på spørsmål om lederperspektiv:

”Bygge tillit - ikke være autoritær – lytte, høre og sammen komme fram til hvordan vi gjør det. Dra lasset sammen. Må ha tillit til at mine ansatte kan faget sitt. Tro på at de kan og vil og at de vil tilsette dyktige folk på skolene.”

I Strandvik uttaler de at de utøver en relasjonell ledelse, de har nettverksgrupper og rektormøter hvor de sammen utvikler vurderingsmodellen og skolene. Samtidig er skoleeier opptatt av et resultatfokus som utgangspunkt for å kunne ansvarliggjøre sine ledere på skolene.

Dette er et tegn på en relasjonell ledelse der man beskriver ledelse som en spesifikk relasjon til andre mennesker (mellom skoleeier og rektorene) der man påvirker hverandre. Denne relasjonen omfatter også en utøvelse av makt og kontroll innenfor de rammene en bestemt organisasjon gir. Det er en makt som er overordnet slik som skoleeier har i kraft av sin posisjon og rolle. Den er regulert gjennom lover og belønnings- og tvangsmidlene som kan settes inn. Som skoleeier dreier det seg om at man har makten gjennom det legale. Men det er også viktig å bygge opp tilliten og legitimiteten til nivået under, i dette tilfellet et rektorkollegiet hvis man sammen skal utvikle skolene (Møller og Fuglestad 2006).

I Fjelldal er kommuneleder opptatt av å bygge tillit og ikke oppleves som autoritær. En ting er å bli opplevd som en autoritet i kraft av at man får respekt og tillit fordi man gjør en god jobb og er god til å legge et grunnlag for de beslutningene man tar. Noe annet kan oppleves som autoritært. I kraft av den legaliteten rollen som skoleeier gir, kan man utøve makt og styring. Det kan oppleves som autoritært. Men samtidig har skoleeier et overordnet ansvar som skal ivaretas innenfor en god del områder innenfor grunnskoleopplæringen.

Kommuneleder er opptatt av å myndiggjøre sine ledere gjennom å gi ansvar og stole på at de kan ta ansvar for den faglige og pedagogiske utviklingen av skolene. Det å lytte og sammen komme fram til løsninger er også en metode for å bygge legitimitet i rektorkollegiet. I Fjelldal er det også en form for relasjonell ledelse hvor kommuneleder er opptatt av å legitimere makten og bygge tillit til sine rektorer. Samtidig skal man huske på at rådmannen har delegert det faglige og pedagogiske ansvare til rektorene. Det er et viktig signal når man skal se på hvordan skoleeier ansvarliggjør sine ledere nedover i systemet.

Begge skoleeierne uttrykker seg om ledelse på en slik måte at det kan tolkes som et tegn på at det anvendes et relasjonelt perspektiv på ledelse. Da er det nærliggende å ta høyde for at utøvelse av ledelse omhandler kommunikasjon som dialog, likeverd i beslutninger, refleksjon og læring i organisasjoner (Eggen i Møller og Fuglestad 2006).

Spørsmålet videre blir om det utøves et relasjonelt perspektiv på ledelse i et ”top – down” eller et ”bottum up” perspektiv. I Fjelldal er det grunnleggende sette få arenaer for kommunikasjon og dialog. Samtidig utøves ledelse i disse to skoleeierregimene innenfor en hierarkisk organisasjon. Hvordan det oppleves av nivåene under skoleeier, sier ikke denne studien noe om. Samtidig er det to ledere på skoleeiernivå som har forskjellig rolle overfor skolene, men som sier de legger vekt på de samme prinsippene ved utøvelse av ledelse. I Strandvik er det mange arenaer for dialog. Det er rektormøtene, teammøtene og foreldrenes vurderingsmøte. Hvor reell denne dialogen, likeverd i beslutningene, refleksjon og læring i organisasjonen er, sier ikke denne studien noe om. Men det er klart at skolesjefen bør ha med seg at de metodiske grepene som tas, alltid vil være i en kontekst hvor skoleeier styrer i et hierarkiske oppbygd system hvor det er fokus på resultater og kontroll. Når ledelse virker innenfor et hierarkisk system, vil det være elementer av en ”top down” styring hvor topplederne ansvarliggjør nivåene under seg til å bruke vurderingsmodellen og resultatene fra denne.

I Fjelldal er ledelsen fra skoleeiernivå tuftet på et relasjonelt perspektiv. Slik sett kan dialogen og likeverdet i beslutningene og refleksjonen og organisasjonslæringen være mer reell i Fjelldal. Der er lite fokus fra skoleeier på resultatstyring og kontroll, større autonomi på skolenivå og mer reel makt til den enkelte rektor og til å foreta vurderinger og beslutninger bygd på refleksjon, dialog og likeverd. Samtidig er makten til å ta beslutninger flyttet fra rådmannen og ned på skolenivå som gjør at skoleeier har fraskrevet seg noe av muligheten til å gå aktivt inn i arbeidet med å ansvarliggjøre lederne i skolen.

I et ”top down” perspektiv vil kunnskapsutviklingen kunne påvirkes av skoleeiers faglige og pedagogiske skjønn. Det kan være motstridende interesser og faglige vurderinger som ligger til grunn for hva som er de mest hensiktsmessige verktøyene for kunnskapsutvikling i en organisasjon. Samtidig ser man i Fjelldal at det er ingen på skoleeiernivå som utøver noen form for prioritering og sier at dette skal vi sette fokus på. Da blir det heller ikke alltid gjort noe.

I et ”bottum up” perspektiv vil kunnskapsutviklingen bære preg av hva lærere og skolen vil sette på dagsorden.

Konklusjonen er at begge skoleeierne uttrykker seg slik om ledelse at det kan tolkes å være innenfor et relasjonelt perspektiv på ledelse. Hvordan ledelse fra skoleeier oppleves og føles

av rektorene, er det ikke noe kunnskap om i denne studien. I Strandvik brukes ledelse som en strategi for å styre og ansvarliggjøre ledere i organisasjonen. Skoleeier har beholdt muligheten for å utøve ledelse på det faglige og pedagogiske i skolen i et "top- down" perspektiv. I Fjelldal utøves styring og ledelse i mindre grad fra skoleeier enn det tilfellet er i Strandvik. Muligheten for ledelse på det faglige og pedagogiske området er delegert, og da kan ikke ledelse sees på som en strategi for skoleeier til å ansvarliggjøre ledere nedover i systemet.

4.2.6 Perspektiver på organisasjonslæring

Utgangspunktet for denne drøftingen er hvordan skoleeier uttrykker seg om og beskriver organisasjonslæring. Jeg ser på organisasjonslæringen som en strategi for å ansvarliggjøre lederne i skolen. Hvordan man utøver denne formen for ansvarliggjøring, legger igjen premissene for styring og ledelse fra skoleeier.

Skoleeier kan utøve strategier for ansvarliggjøring av sine ledere gjennom å ha et system for vurdering. Utøvelse av ledelse gjennom et system for vurdering er utgangspunktet. Teori om læring i organisasjonen er den aktuelle teoretiske rammen for drøftingen.

Hittil har skoleeierne beskrevet hvordan de oppfyller kravene til systemer for vurdering i Opplæringsloven, og vi har fått innblikk i hvilke områder de utøver vurdering innenfor og hvordan skoleeier utøver ledelse gjennom systemet for vurdering. Når jeg har snakket med skoleeierne om organisasjonslæring, er det med utgangspunkt i at de er pålagt å gjennomføre skolebaserte vurderinger. Organisasjonslæringen blir for skoleeier et spørsmål om hvordan de tilrettelegger for kunnskapsutviklingen i organisasjonen.

Hva innebærer en "kultur for læring" som det hyppig henvises til i de ulike politiske styringsdokumentene. Det er opp til kommune å definere hva de legger i begrepet, hvordan de vil utøve en "kultur for læring" og hvordan de vil organisere seg for å ivareta oppdraget de er pålagt. Det er i min studie to vidt forskjellige systemer som legges til grunn for om skoleeier kan etablere kulturer kunnskapsutvikling.

Læring i organisasjonen handler i **Strandvik** om lærernes forhold til sin læring. Skolesjefen sier følgende:

”Det blir et eller annet feil når de som arbeider profesjonelt med læring bare er opptatt med ungenes læring og ikke er opptatt av sin egen læring som voksen yrkesutøver. Det er jo undersøkelser som viser at de voksne i skolen er de som lærer minst og er villige til å lære i mye mindre grad som profesjonelle yrkesutøvere enn det de er i andre yrker med tilsvarende utdanningsnivå. ”

I **Fjelldal** er det slik at skolene har fått delegert det faglige og pedagogiske ansvaret for å utvikle skolen som organisasjon. Det er opp til skolene å definere hva en ”kultur for læring” er. Ut fra intervjuene er det planene til kommunen og årsmeldingen som er verktøyene for organisasjonslæringen. Årsmeldingen som verktøy er ikke så ulik rektors egenvurdering i Strandvik.

I Fjelldal er ansvaret for det faglige og pedagogiske innholdet delegert til den enkelte skole. Det er opp til skolelederen ved den enkelte skole å ta tak i de resultatene som framkommer på for eksempel nasjonale prøver, elevundersøkelsen og forelderundersøkelsen eller gjennom andre brukerundersøkelser. Utfordringen er å sette fokus på resultatene for alle skolene. Det gjør ikke skoleeier i Fjelldal. For å illustrere et at det er lite samhandling rundt elevens resultater, rundt elevmiljøet sier kommuneleder:

”De (rektorene) summerer resultatene og går gjennom de med elevene og får en bekreftelse på om det inntrykket som læreren har stemmer overens med det elevene gir tilbakemelding på. Blir en kilde for rektor for å se om det er noe han bør ha mer fokus på. Det er ikke skriftlige rutiner for å melde dette oppover til oss.”

Dette forsterkes ytterligere gjennom det neste sitatet fra Fjelldal:

”Vi har ikke noe strategi på å få vite mer om det som skjer i klasserommet. Handlingsplanverktøyet er det eneste. Vi utøver ingen kontroll eller tilsyn med skolene, men vi følger opp rektorene gjennom dialog.”

I Strandvik har de det motsatte problemet, der kan skoleeier i en del tilfeller virke for opptatt av hva som foregår på skolenivå. Det er lagt opp til en samhandling mellom skoleeier og skolene på mange områder. I Strandvik er ligger vurderingsprosessene mellom skoleeiernivået og skolene og som skaper resultater som både skolene og skoleeier må forholde seg til. I Fjelldal blir resultatene enten liggende på skoleeiernivå eller skolenivå. I

Strandvik har de etablerte arenaer for å drøfte og arbeide med resultatene, styringsdialogen, teammøter, foreldremøter osv. I Fjellidal mangler de etablerte arenaene for dette.

I strategien ”Kompetanse for utvikling” heter det under forutsetninger for å lykkes:

”Skolen må selv utvikle en kultur for kontinuerlig læring og utvikling. For å utvikle skolen som en lærende organisasjon er det avgjørende å styrke skoleleders og personalets evne til å evaluere resultatene av egen praksis” (Kompetanse for utvikling 2005).

Hvordan gjør en så det? I Differensieringsprosjektet i videregående skole var man opptatt av den profesjonelle kompetansen til lærere og skoleledere: ”som et grunnleggende aspekt i en samfunnsmessig garanti for planlegging, gjennomføring og vurdering av forsterket kvalitet i opplæringen”(Dale 2003). I boka til Dale beskriver man den profesjonelle kompetansen hos lærere og skoleledere. Hos lærerne er det profesjonell kompetanse i forhold til områdene struktur, prosess og resultat i utdanningen. Kvalitetsutvalgets innstilling (2003 side 61-62) påpeker at læreren er en nøkkelfaktor for elevens læringsutbytte. Profesjonell kompetanse må sees og drøftes i forhold til Dales tre praksisnivåer. Kort sagt kan man si følgende (Dale 2003):

”Den profesjonelle lærer har tre roller. Rollen som organisator av elevenes opplæringsforløp i interaktiv kommunikasjon med elevene (K1), rollen som kollega som samarbeider om planleggingen og vurderingen av opplæringen (K2), og rollen som refleksiv analytisk, en som undersøker realiseringen av utdanningens mål (K3).” (Dale 2003).

Dette kan sees på som læring både kollektiv og individuelt. I strategien ”Kompetanse for utvikling” sier man noe om hva skolen må:

”Skoler må ha kunnskap om sterke og svake sider ved sin egen virksomhet og om hvilke tiltak som kan føre til forbedring” (Kompetanse for utvikling 2005).

Dette går rett inn i og underbygger behovet for en profesjonell kompetanse innenfor en diskurs om profesjonsstyring. Så blir det opp til den enkelte skole å profesjonalisere sin praksis. I Strandvik er det lagt til rette for å få informasjon om de sterke og svake sidene ved

skolenes virksomhet og etablert arenaer for vurdering og kunnskapsutvikling. I Fjelldal er det ikke etablert systemer som skoleeier har oversikt over.

I strategien ”Kompetanse for utvikling” står det videre:

”Gjennom et kompetanseløft skal skoleleder, lærere og instruktører i lærebedrifter rustes og stimuleres til å møte utfordringene knyttet til de endringer i innhold og struktur som reformen innebærer” (Kompetanse for utvikling 2005).

Hva innebærer så innholdsmessige og strukturelle endringer? I boka til Jacobsen og Thorsvik (2002) skiller de mellom de uformelle og de formelle trekkene ved en organisasjon. De formelle trekk som kan endres, er mål og strategi, eller som man kaller dette NOU (2003:16) strukturkvalitet. To eksempler på endringer her vil være nye målsettinger i de nye læreplanene og den nye strategien for kompetanseutvikling ”kompetanse for utvikling”. Organisasjonsstruktur endres også i denne reformen, ved at man styrker skoleeiers rolle når det gjelder å ta større ansvar for kompetanseutvikling.

De uformelle trekkene inneholder organisasjonskultur og maktforhold, eller prosesskvalitet NOU (2003:16) I denne skolereformen kan man se på målet om å gjøre skolene om til lærende organisasjoner som endring av en organisasjonskultur, mens endring av maktforhold kan sees på som grunnholdningen staten har når det gjelder å overføre mer av ansvaret for skole til skoleeier.

”En kan imidlertid fastslå at den statlige styringen av skolesektoren i dag er for lite mål- og resultatorientert, og ansvars- og oppgavefordelingen er uklar” (Dale 2003).

Bidrar all den informasjonen/statistikken og de vurderingene som foreldre, ansatte, elever, staten og kommunen gjennomfører, til at vi utvikler skolen som en lærende organisasjon? Jeg har valgt å se på Fjelldal og Strandvik i lys av enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring. Enkeltkretslæring mangler en tilbakeføringsløype som gjør at man kan endre fundamentale forutsetninger som verdier og normer i en skole. Enkeltkretslæring gir informasjon tilbake til for eksempel skoleeier som kun går på handlingen eller undervisningen som utføres i skolen. Et eksempel kan være at man bryter opplæringsloven ved at skolene ikke gjennomfører de skolebaserte vurderingene de er pålagt å gjøre. Dette avdekkes ved for eksempel et tilsynsbesøk fra Fylkesmannen. Kommunen får da et pålegg om å etablere et system på

skoleeiernivå som gjør at skolene gjennomfører de skolebaserte vurderingene. Når man har gjort disse endringene, har man utført en singel loop læring (Baklien 2005)

Går man vider i dette perspektivet, kan man si at man da korrigerer et avvik som er oppstått som ikke skulle vært der. Slik sett fungerer tilsyn etter opplæringsloven som Fylkesmannen kan foreta som enkeltkretslæring fordi man justerer praksis innenfor en bestemt skala og ikke drøfter for eksempel som man ville gjort ved dobbeltkretslæring om hva den grunnleggende årsaken til at man skal foreta skolebaserte vurderinger. Hadde skoleeier og skoleledelsen på bakgrunn av tilsynet satt seg sammen og drøftet hvordan skolebasert vurdering skjer, hvorfor man grunnleggende setter skal gjennomføre dette, hvilket syn på kunnskap og læring man må legge til grunn i et slik vurderingssystem, og deretter etablert et system basert på det, ville vi kommet inn på neste nivå som kalles dobbeltkretslæring. Her stiller man de grunnleggende spørsmålene ved de normene og verdiene som ligger bak det vi utfører innenfor skolebaserte vurderinger (Baklien 2005).

I Strandvik har de satt modellen for vurdering under et kritisk blikk hvor eksterne veileder fra høgskolemiljøet har kommet inn og vurdert modellen sammen med skoleeier og rektorene. Det er et eksempel på dobbeltkretslæring hvor:

”Etablerte målsettinger og strategier må endres, og de underliggende verdier, holdninger og normer kanskje revurderes” (Baklien 2005:248).

Min konklusjon etter å ha sammenlignet de to kommunene er at organisasjonslæring er komplekst og det er ikke nok med at det skal skje læring og utvikling, men man må ta hensyn til alle rammebetingelsene i skolen for at læring og utvikling skal skje hos både de ansatte og elevene. I Strandvik gjør skoleeier og skolene forsøk på organisasjonslæring og har etablert arenaer for dialog og refleksjon. De har også verktøy som samler inn både kvalitative og kvantitative resultater, og de har i vurderingsmodellen en søyle for organisasjonens læring. Det kan tolkes dit hen at de utøver en form for organisasjonslæring gjennom dobbeltkretslæring. Dette gjør at Strandvik kan bruke organisasjonslæringen som utgangspunkt for styring, ledelse og ansvarliggjøring. Det kan igjen føre til endring av praksis i klasserommet.

I Fjelldal er dette mer komplisert fordi det ikke er etablert et slik system på skoleeiernivå. Allikevel kan det være at skolenivået har systemer som fungerer etter prinsippene for

enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring i organisasjonen. Min studie omfattet ikke hva som foregikk på skolenivå. Det kan tyde på at skoleeier ikke bruker organisasjonslæring som en strategi for å utøve styring, ledelse og ansvarliggjøring.

4.3 Hvilke strategier bruker skoleeier for å legge vekt på ansvarliggjøring?

Utgangspunktet for denne analysen og drøftingen er Jennifer O`Days kjennetegn på systemer som ansvarliggjør skoler:

“Accountability systemer, er i stor grad forskjellige ut fra hvordan de responderer på fire sentrale spørsmål: Hvem er ansvarliggjort? Overfor hvem står man til ansvar? For hva er det man skal stå til ansvar for? Og hvilke konsekvenser får det?” (O`Day 2002:305)

Først analyserer jeg materialet ut fra de fire spørsmålene for å kartlegge de to skoleeierens strategier for å ansvarliggjøre lederne i skolen. Det samme vil jeg gjøre med utgangspunkt i de fire formene for ansvarliggjøring og kartlegge hvordan de kommer til uttrykk gjennom de to vurderingssystemene (Sinclair 1995). Til slutt drøfter jeg funnene og ser det opp mot teori om ansvarliggjøring.

Hvem blir ansvarliggjort?

I **Strandvik** er det rektorene og lærerne som holdes ansvarlige av skolesjefen for alle resultater som framkommer i vurderingsmodellen. Skolene, teamene, lærerne, elevene og foreldrene ansvarliggjøres gjennom resultatene som framkommer i vurderingsmodellen. Det er etablert rutiner for oppfølging fra skoleeiernivå ned til rektornivå, lærer/teamnivå og på foreldrenivå. I tillegg må rektor legge fram for skoleeier skolens virksomhetsplan som viser hvilke utviklingsområder som er valgt.

Skoleeier bli i neste omgang ansvarliggjort av rådmannsnivået. I Strandvik har det økonomiske blitt sterkt prioritert fra rådmannsnivået. Den faglige og pedagogiske oppfølgingen av skolene er delegert fra rådmann til skolesjefen. Skolesjefen sier om oppfølgingen fra rådmann:

”Økonomi er virksomhetsleder ansvar. Det har jeg opplevd krever skikkelig oppfølging. Det må en virkelig svare for. Underskudd er ikke bra.”

I **Fjelldal** er rektor holdt ansvarlig for det økonomiske av kommuneleder og rådmann. Det er ikke etablert noe system på skoleeiernivå som bruker resultater for å ansvarliggjøre rektorene, lærerne eller foreldrene. I utgangspunktet skal årsmeldingen fra skolene oppover til rådmannsnivå, men det blir ikke fulgt opp fra skoleeiernivå. I Fjelldal er det ikke etablert rutiner på skoleeiernivå eller systemer som gjør at rektorene eller skolene blir ansvarliggjort for elevens læringsutbytte eller læringsmiljø.

I Fjelldal er det rådmannsnivået som er skoleeier, gjennom rådmann og kommuneleder. Ut fra delegasjonsfullmakten er det kommuneleder som handler på rådmannens vegne og er rådmannens forlengede arm i både de økonomiske, og de faglige spørsmålene rundt skole.

Overfor hvem står man til ansvar?

I **Strandvik** står skolesjefen til ansvar overfor rådmann og skolene faglig og pedagogisk til ansvar overfor skolesjefen. Lærerne står til ansvar overfor sine rektorer. Foreldrene og eleven spiller en rolle i disse strategiene ved at de er gitt mulighet for å delta og ytre seg om resultatene fra vurderingsmodellen på foreldrene vurderingsmøte og gjennom elevsamtalen. Foreldrenes brukermedvirkning er en strategi som skoleeier har valgt gjennom etableringen av vurderingsmodellen

I **Fjelldal** er kommuneleder en del av rådmannsnivået, og handler med rådmannens myndighet. Rektorene står til ansvar overfor kommuneleder eller rådmannsnivået. Skolefaglig rådgiver er en del av staben i kommunehuset og står ansvarlig overfor rådmann, men er ikke gitt noen fullmakter til å kunne agere overfor skolene.

Hva skal man stå til ansvar for?

Skoleeier har ansvaret for utviklingen av skolene både faglig, pedagogisk, administrativt og økonomisk i Strandvik. I **Strandvik** står rektorene, lærerne, foreldrene og elevene til ansvar for de resultatene som framkommer i vurderingsmodellen, eller til hva skolesjefen til en hver tid mener du skal stå til ansvar for. Skoleeier foretar vurdering, utøver kontroll av det faglige og pedagogiske innholdet i skolen. Et eksempel var når skolesjefen hadde fått høre fra flere

lærere at arbeidsplanene ikke var gode nok, og fortok en vurdering av planene i forhold til gitte kriterier.

I **Fjelldal** har rektorene fått delegert det faglige, administrative og det økonomiske ansvaret for skolene. Skoleeier utøver liten form for kontroll eller vurderinger av det pedagogisk innholdet i skolen utover det rektorene selv melder opp til skoleeiernivået. Er det utfordringer rundt elevens læringsutbytte eller læringsmiljø kan det meldes eller tas i en medarbeidersamtale med skoleeier.

Hvilke konsekvenser får det?

Jeg spurte de to skoleeierne hva som skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med forventningene. De to skoleeierne svarte forskjellig på det. Jeg spurte skoleeierne om de gikk inn med noen form for incentiver, sanksjoner/straff eller veiledning/støtte når en skole gjorde det dårlig, eller om de ble belønnet når de oppnådde resultater ut over det vanlige. Å skulle støtte/veilede kan gjøres på mange ulike måter.

I **Strandvik** bruker man mange virkemidler både overfor skolen som oppnår gode resultater og skoler som trenger oppfølging. Strandvik går inn på flere måter både med veiledning, støtte og oppfølging fra skolesjefen. Skolekontoret bidrar med hjelp og veiledning slik at skolene kan finne ut av hva som er problemområdene og deretter hjelpe til med å iverksette tiltak. Er det en form for praksis eller andre forhold som ikke er i tråd med lovverk, er skolesjefen på plass med tiltak. Et eksempel på det er:

”Når det gjelder organiseringen av spesialundervisning, har vi en skole som ikke får til dette. De roter med dokumenter og foreldrene blir aggressive. PPT er ikke organisert under oss, men vi samarbeider rundt dette. Vi har gitt rektor en muntlig advarsel, det neste blir en skriftlig. Vi kan ikke sitte og se på lovbrudd”.

Når det gjelder incentiver, brukes det som en gulrot fra skoleeier i stedet for å belønne det som allerede har skjedd. Det hevdes fra skoleeier at KS og Utdanningsforbundet sentralt har sagt at arbeidsgiver skal komme med ”gulrøtter” for å få til utvikling når det gjelder utvidelse av lærernes arbeidstid. Skolesjefen forklarer:

”Vi gjør det med penger – det er populært hos de som belønnes men ikke hos de andre.”

Strandvik bruker offentliggjøring av rektors egenvurdering som et virkemiddel. Det gjør de for å ansvarliggjøre skolene for de vurderingene som er foretatt og iverksette tiltak gjennom virksomhetsplaner for skolene. I et brukermedvirkningsperspektiv har elever og foreldre muligheten til å delta i vurderingene av skolen og se at ut fra de vurderingene som er gjort vil det bli iverksatt tiltak.

I **Fjelldal** får ikke dårlige resultater fra skolene umiddelbare konsekvenser for rektor eller lærerne. Fjelldal går ikke inn med noen form for støtte eller veiledning da skoleeiernivået ikke har informasjon om at noen av skolene har urovekkende dårlige resultater. Skoleeier hevder også at skolene er de som er best i stand til å forta de faglige vurderingene og iverksette tiltak. I Fjelldal kommune hevdes det at de ikke bruker incentiver aktivt for å påvirke skolene og få lærerne til å for eksempel å binde mer tid på arbeidsplassen. Offentliggjøring av resultater brukes ikke som et virkemiddel for å ansvarliggjøre skolenivået.

4.3.1 Strategier for ansvarliggjøring

De fire formene for ansvarliggjøring som framkommer i de to systemene er forskjellig.

I **Strandvik** er det en kombinasjon:

Det er elementer av en samfunnsmessig ansvarliggjøring, hvor det oppdraget og mandatet som kommer fra staten gjennom læreplaner og andre rundskriv følges opp. Det er en frihet i den forstand at det er opp til skolen hvordan de gjennomfører oppdraget, men skoleeier har en vurderingsmodell som fanger opp om målene ikke nås. Skoleeier har mulighet til å gå inn og korrigere underveis i løpet.

Resultatorientert ansvarliggjøring gjennom vurderingsmodellen og resultatene som framkommer, og det er etablerte fora og arenaer for å bearbeide resultatene.

Det er en profesjonell ansvarliggjøring i den forstand at rektorene og lærerne gjennom teamene gjennomfører og dokumenterer vurderinger. Det er skolens interne vurderinger som kommer fram gjennom skolens egenvurdering. Lærerprofesjonen eier vurderingene sammen med skolen. Det er ikke en ekstern vurdering.

Det er vanskelig å si noe om den personlige ansvarliggjøringen ettersom man må gå tettere inn på enkeltindividet for å få de til å fortelle om de kommer opp i konflikter eller opp i dilemmaer som kan gå på tvers av de holdningene, verdiene og normene de selv har.

I **Fjelldal** er det en kombinasjon:

Samfunnsmessig ansvarliggjøring står sterkt hos skoleeiernivået. Det er den autonome skole som står for utføringen av samfunnsoppdraget og det mandatet skolen har fått. Det er delegert til skolene.

Det er ikke etablert et system som gjør at skoleeier kan utøve en tydelig form for ansvarliggjøring gjennom resultatene som framkommer gjennom nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Slik sette utøver ikke Fjelldal en resultatorientert ansvarliggjøring. Det er et system for oppfølging av økonomi. Det har rådmannen og kommuneleder et sterkt fokus på.

Den profesjonelle ansvarliggjøringen er det veldig vanskelig ut fra mitt materiale å si noe om. Det er skolene selv som må legge til rettet for at lærere og rektorer skal kunne utøve sitt profesjonelle skjønn.

Det vanskelig å si noe om den personlige ansvarliggjøringen ettersom man må gå tettere inn på enkeltindividet for å få de til å fortelle om de kommer opp i konflikter eller opp i dilemmaer som kan gå på tvers av de holdningene, verdiene og normene de selv har.

Samfunnsmessig ansvarliggjøring

I **Strandvik** er det elementer av en samfunnsmessig ansvarliggjøring hvor det oppdraget og mandatet som kommer fra staten gjennom læreplaner og andre rundskriv følges opp. Det er en frihet i den forstand at det er opp til skolen hvordan de gjennomfører oppdraget, men skoleeier har en vurderingsmodell som fanger opp om målene ikke nås. Skoleeier har mulighet til å gå inn å korrigere underveis hvis en kvalitetssvikt skulle oppstå.

I **Fjelldal** står den samfunnsmessige ansvarliggjøringen sterkt hos skoleeiernivået. Det er den autonome skole som står for utføringen av samfunnsoppdraget og det mandatet skolen har fått.

Resultatorientert ansvarliggjøring

I **Strandvik** er det et sterkt fokus på en resultatorientert ansvarliggjøring gjennom vurderingsmodellen og resultatene som framkommer. Det er etablerte fora for å bearbeide resultatene og utøve vurderinger på grunnlag av resultatene. Det er mye informasjon og resultater som flyter mellom skoleeier og skolene.

I **Fjelldal** er det ikke etablert et system eller en organisasjon som gjør at skoleeier kan utøve en form for resultatorientert ansvarliggjøring. Resultatene som framkommer gjennom nasjonale prøver og elevundersøkelsen er det skolens ansvar å følge opp. Det er lite informasjon eller resultater som flyter mellom skoleeier og skolene. Innenfor oppfølging av økonomi er det heller ikke et system utover at skolene sier ifra til skoleeier hvis det skulle oppstå uforutsette utgifter i løpet av året.

Profesjonell ansvarliggjøring

I **Strandvik** er det en profesjonell ansvarliggjøring i den forstand at rektorene og lærerne gjennom teamene gjennomfører og dokumenterer vurderinger. De sier selv de driver organisasjonslæring. Det er skolens interne vurderinger som kommer fram gjennom skolens egenrevisning. Lærerprofesjonen stilles til ansvar gjennom resultatene som de er med på å vurdere gjennom vurderingsmodellen.

I **Fjelldal** har skoleeier delegert fra seg mulighetene til å gjøre systematisk bruk av lærerprofesjonen for å utvikle og forbedre skolens innhold og organisering. Det kan godt være at det er en stor grad av profesjonell ansvarliggjøring ute på skolene, men skoleeier har ikke tatt ansvaret for å tilrettelegge for at denne ansvarliggjøringen skal kunne utnyttes i et organisasjonslæringsperspektiv eller et lederperspektiv.

Personlig ansvarliggjøring

Det vanskelig å si noe om den personlige ansvarliggjøringen ettersom man må gå tettere inn på enkeltindividet for å få de til å fortelle om de kommer opp i konflikter eller opp i dilemmaer som kan gå på tvers av de holdningene, verdiene og normene de selv har. Det har ikke jeg gjort i denne studien.

I **Strandvik** kan du som yrkesutøver oftere bli utfordret på de personlige verdiene og holdningene dine da det er flere arenaer hvor du må vurdere og drøfte resultatene du selv har bidratt til. I dette systemet vil man i ytterste konsekvens måtte gjennomføre tiltak og

oppgaver som går på tvers av ens egne holdninger og verdier. Det er en sterk styring og kontroll av skolens handlingsrom fra skoleeier, og det vil kanskje i noen tilfeller oppleves av rektorer og lærere at de må gjennomføre tiltak og endre på sine undervisningsopplegg på bakgrunn av resultatene som har framkommet gjennom vurderingsmodellen. Så kan en stille seg spørsmålet om det ikke er greit at man må gjøre noe som går på tvers av ens egne verdier og holdninger, hvis det er til det beste for elevenes læringsutbytte eller læringen i organisasjonen.

I **Fjeldal** er det vanskelig å si noe om den personlige ansvarliggjøringen ettersom man må ned på skolenivå for å kartlegge om det er systemer der hvor for eksempel rektor ansvarliggjøre sine lærere.

4.3.2 Oppsummerende drøfting av ansvarliggjøring

I artikkelen til O`Day bruker hun ansvarliggjøringen i en teoretisk ramme innenfor organisasjonslæring. Det er noe av den samme utfordringen skoleeierne her kommer opp i når de skal arbeide for å få til et best mulig læringsutbytte for eleven. Vurderingsmodellen i Strandvik er etablert for å generere informasjon som skal brukes for å utvikle læring i organisasjon på alle nivåer. I min studie er det skoleeier som har skolen som enhet for ansvarliggjøring i all hovedsak.

Den første utfordringen O`Day peker på, er forholdet mellom en kollektiv ansvarliggjøring og den enkelte rektor og lærers individuelle handlinger.

I min studie har jeg sett på hvilke strategier skoleeier bruker for å ansvarliggjøre lederne i skolen. Da er utgangspunktet at skoleeier prøver å påvirke de handlingene som rektor eller læreren foretar slik at det fører til et godt læringsutbytte for eleven. Det er vanskelig å finne belegg for at det fungerer, og at man kan dokumentere dette gjennom forskning. Gjennom forskning på implementering av utdanningspolitikk er det begrensninger i den antakelsen (Møller 2005).

Samtidig må man ha med seg i dette perspektivet at det er langt fra skoleeier og ned i klasserommet. Spørsmålet blir om det skoleeier setter fokus på eller prioriterer gjennom vurderingsmodellen, har så stor effekt på enkeltindividet at det endrer praksis. Det er det vanskelig å finne belegg for i min studie. Det man kan si gjennom min studie, er at Strandvik

utøver et større press enn Fjelldal mot skolen som organisasjon ved å generere resultater gjennom vurderingsmodellen, men om det er tilstrekkelig til at rektor og lærere endrer praksis er vanskelig å si.

Den andre utfordringen går på forholdet mellom ekstern kontroll som utøves av skoleeier og de interne handlingene som foregår i klasserommet.

I Fjelldal foregår det lite ekstern kontroll i den forstand at skoleeier ikke utøver tilsyn eller fortar vurderinger av egen skole. Det er stor autonomi på skolenivå.

I Strandvik sier skolesjefen:

”Vi trekker en snor inn til det som faktisk skjer i klasserommet. Rektorene sier selv at det gir noen modeller for hvordan de jobber mot egne lærerteam. Rektorene har altså begynt å ta etter oss med at de har jevnlig møter med teamene hvor skolens utviklingsplan etterspørres. Dette vil igjen påvirke læringen eleven får fra læreren”

Har den eksterne kontrollen en effekt på det som skjer av læring og utvikling i klasserommet? Dette er en interessant problemstilling for i en norsk kontekst er dette noe av utfordringen ved vår kultur for vurdering. På den ene siden er skolene lite vant med ekstern kontroll. I den skolebaserte vurderingskulturen ligger et grunnleggende perspektiv på at det er skolen og lærerne selv som har kompetanse og det beste utgangspunktet for å vurdere det som skjer i klasserommet. Holdningen er at den skolebaserte vurderingen skal skje på skolens premisser og skolene selv får et eieforhold til vurderingen som igjen skal øke sannsynligheten for endret praksis. På den andre siden har staten etablert et nasjonalt system for kvalitetsvurdering som på alle måter er en form for ekstern vurdering. Noe av grunnen til all støyen fra lærere og rektorer når det gjelder gjennomføringen av nasjonale prøver ligger i at skolene har sterk grunnleggende holdning til at det er de interne, skolebaserte vurderingene som skaper utvikling i organisasjonen.

Samtidig må vi ha med oss i denne studien av disse to skoleeierne er veldig forskjellige. Fjelldal har ikke noen rød snor som trekkes fra skoleeier og ned i klasserommet. Det har Strandvik, men spørsmålet er fortsatt om det ene fører til et bedre læringsutbytte for elevene, enn det andre?

Den tredje utfordringen omhandler informasjon i vid forstand. Den kan være problematisk eller grunnleggende viktig for å få til skoleutvikling. Hvilken rolle spiller informasjon for å få til skoleutvikling? For det første er informasjon selve utgangspunktet for å utøve strategier for ansvarliggjøring. To komponenter er viktig. Det er informasjon, og at du kan stille noen til ansvar for den informasjonen som er framkommet. Du blir stilt til ansvar for noe av noen. I Strandvik genereres det store mengder informasjon gjennom vurderingsmodellen som brukes ut mot rektorer og skoler. I Fjelldal er det mindre informasjon som genereres og som brukes ut mot rektorene og skolene. For at denne informasjonen skal føre til skoleutvikling argumenterer Jennifer O`Day i sin artikkel for at ulike systemer for ansvarliggjøring vil bidra til skoleutvikling i den grad de:

- genererer og har oppmerksomhet mot informasjon som er relevant for undervisning og læring, og når helt fram til den enkelte lærer.
- motiverer enkeltindivider og skoler til å bruke informasjonen
- stimulerer til at aktørene gjør anstrengelser for å forbedre praksis, og
- allokterer ressursene til tiltak nevnt under 1,2 og 3 (Møller 2005).

Jeg skal ikke gå inn på å vurdere de to skoleeierne i forhold til alle disse kriteriene men det ville vært spennende å høre hva rektorene og lærerne i Strandvik ville sagt om relevansen av informasjonen som framkommer i vurderingsmodellen og skoleeiers arbeid med å motivere skolene til å bruke informasjonen til utvikling av skolen. Min studie rommer ikke den muligheten. Samtidig skal det sies at skoleeier bør ha med seg disse fire kriteriene når de skal etablere systemer på skoleeiernivå for å vurdere om målene som settes, nås.

Jeg vil se på et av kriteriene. Det er det som går på å stimulere aktørene til å gjøre anstrengelser for å bedre praksis. Det siste forskningsspørsmålet mitt tar nettopp opp denne problemstillingen om hva er det som skjer hvis ikke resultatene er i tråd med forventningen som skoleeier har, får det noen konsekvenser for rektorene? Her kommer motivasjon og bruk av sanksjoner eller incentiver inn. De to skoleeierne har et forskjellig forhold til bruk av sanksjoner og incentiver. I Fjelldal brukes ikke dette. I Strandvik er det bruk av begge formene. Bruk av sanksjoner og straff kan ha en preventiv virkning på de andre i organisasjonen, men enkelte mener at hvis man offentliggjør de skolene som har dårlige resultater, skal det virke motiverende slik at de gjør noe med problemet. Samtidig mener

andre at incentiver i form av belønning kan motivere lærere og rektorer til å forbedre elevens læringsutbytte.

Det problematiske med incentiver er at folk kan gjøre ting uten at de føler seg moralsk forpliktet. De gjør ikke noe uten at det er et incentiv som ligg bak. Skal man da som arbeidstaker alltid gjøre det som lønner seg, eller skal man sette en moralsk vurdering som et utgangspunkt. De som arbeider i et skolesystem, kommer stadig opp i etiske og moralske dilemmaer og kan ikke velge det som alltid lønner seg. Det må være i overensstemmelse med de verdiene og normene vi har.

Jenifer O`Day konkluderer i sin artikkel med at en kombinasjon av en profesjonell ansvarliggjøring og en resultatorientert ansvarliggjøring vil være en lovende framgangsmåte for å implementere meningsfulle og vedvarende skolereformer.

Den samfunnsmessige ansvarligjøringen kommer til uttrykk i begge skoleeierregimene. Det er fortsatt slik at "kontrakten" mellom staten og skolene som læreplanen kan oppfattes å være som å være, fortsatt står sterk hos de to skoleeierne. Oppdraget som gis gjennom dette ideologiske styringsmidlet, er både skoleeier og skolene sterkt forpliktet til å følge opp. Forskjellen er at Strandvik har etablert en vurderingsmodell for å se om skolene følger opp det mandatet og oppdraget de har fått gjennom læreplanene. I Fjelldal har skolene ansvaret for å følge opp dette mandatet fra læreplanene og det er ikke etablert noe system for å vurdere om de gjennomfører oppdraget.

Utfordringen i de to kommunene er hvis det skulle skje en kvalitetssvikt og elevene ikke lærer det de skal. Hvilken av de to skoleeierne vil da ha et kvalitetssikringssystem på skoleeiernivå som oppdager denne svikten. Ut fra mitt materiale vil jeg tolke det dit hen at Strandvik slik sett har et kvalitetssikringssystem for raskere vil kunne oppdage og iverksette tiltak for å utbedre svikten.

Konklusjonen så langt i forhold til kombinasjonen av de vil være at så lang jeg ser det ut fra mitt materiale er det i Fjelldal lite som tyder på at de utøver en form for resultatorientert ansvarliggjøring. En profesjonell ansvarliggjøring er det vanskelig å si noe om ut fra mitt materiale, ut over at skoleeier har delegert ansvaret for å følge opp det pedagogiske og faglige til skolene selv. På den andre siden kan det hende at det er lagt godt til rette på skolene for en utøvelse av en profesjonell ansvarliggjøring.

I Strandvik har de gjennom vurderingsmodellen et fokus på resultater, ut fra mitt materiale må det kunne tolkes dit hen at de utøver en form for resultatorientert ansvarliggjøring. Det profesjonelle ansvarliggjøringen blir det tilrettelagt for at skal kunne utøves på skolene av skoleeiernivået, forutsatt at lærerne og skolelederne har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere og gjennomføre tiltak basert på vurderingen.

4.4 Oppsummering

Begge skoleeierne har valgt samme styringsprinsipp på politisk nivå som utgangspunkt for å utøve skoleeierrollen. Det er i begge skoleeierregimene et godt utgangspunkt for å utøve en politisk målstyring og en administrativ ledelse gjennom bruk av planverket. Begge skoleeierne har godt utviklede planverk som er vedtatt av politikerne, og som skal fungere som retningsgivende både for det administrative nivået hos skoleeier, men også på skolenivå. Det er tegn på at politikerne bruker både ideologiske og juridiske styringsmidler som strategier for styring. Skoleeierrollen utøves i Strandvik av hovedutvalg for oppvekst som formelt sett har vedtatt planene og av skolesjefen. I Fjellidal er det kommuneleder og kommunestyret som har beslutningsmyndighet og utøver skoleeierrollen.

Kildematerialet kan tolkes slik at Fjellidal innenfor rammen av en to-nivåmodell har valgt en organisering kombinert med et med et styringssystem som er basert på prinsippene for New Public Management, med delegert ansvar for det faglige og pedagogiske til skolene. Da kommer skoleeier inn under både markedsstyrings og brukerstyrings diskurs. Men skoleeier har ikke etablert et system som gjør at de i tilstrekkelig grad får informasjon om hvilke resultater som oppnås i organisasjonen. Det er vanskelig å utøve styring, ledelse og kontroll med hva som forgår på skolene. Skoleeier har heller ikke etablert systemer eller strategier som gjør at de er innenfor en diskurs om vurderingsstyring. Samtidig kan det virke som om skoleeier har gitt rektorene et stort handlingsrom med stor frihet og mulighet til å utvikle sine skoler. I Strandvik har de organisert seg slik at de kan utøve styring og ledelse i en hierarkisk organisasjon, samtidig som organisasjonen ikke framstår som for mye toppstyrt, det er handlingsrom for den enkelte rektor til å utforme sin skole. Samtidig har de etablert en vurderingsmodell som gjør at de kan både utøve linjestyring kombinert med resultater fra vurderingsmodellen. Ut fra dette er det nærliggende å tolke det dit hen at det er

elementer av flere former for styringsdiskurser i bildet. Slik jeg ser det har Strandvik en hierarkisk organisasjon med elementer av byråkratistyring og mål og vurderingsstyring.

Strandvik har etablert en modell for vurdering som oppfyller Opplæringslovens minstekrav til å ha et forsvarlig system på skoleeiernivå å for å vurdere om målene som er satt nås. Samtidig framstår de med en logistikk og en systematikk i vurderingsarbeidet. Det gjør at de kommer inn under diskursen om mål og vurderingsstyring. I Fjelldal kan det ut fra mitt materiale fortsatt tyde på at det ikke etablert et forsvarlig system på skoleeiernivå. Det er lite dokumentasjon og systematikk på prosedyrer, rutiner eller anvisninger for arbeidet med vurdering, noe som gjør at man kan si at de ikke fyller minstekravet til et system, utover det som framkommer i handlingsplan for undervisning (2005). Der står det at de har en målsetting om å etablere et slik system.

De to skoleeierne er forskjellige i den forstand at Strandvik har mange flere områder som er gjenstad for vurdering enn det Fjelldal har. Begge har planer som sier at de skal måle i forhold til elevens læringsutbytte og læringsmiljø. Strandvik gjør dette gjennom sin vurderingsmodell. Det er helt sikkert at Fjelldal også vurderer læringsutbytte og læringsmiljø, men det er ikke utviklet noen systematikk i innsamlingen av dataene og oppfølging slik at skoleeier kan redegjøre for hva som skjer ute på skolenivå.

Strandvik genererer en stor mengde tall, statistikk og data gjennom vurderingsmodellen. Skoleeier bruker dette aktivt ut mot skolene gjennom styringsdialogen, teamsamtalene, elevsamtalen, foreldrenes vurderingsmøte. Det er etablert arenaer for å ta i bruk resultatene som genereres i de ulike vurderingssystemene. I Fjelldal genereres det tall, statistikk og data, men skoleeier tar ikke ansvaret for å iverksette dialog rundt dette materialet. Å ta i bruk denne informasjonen er delegert til rektorene. De har ansvaret for å følge opp resultatene.

I Fjelldal kan kommuneleder gjøre lite greie for hvordan de skolebaserte vurderingene gjennomføres og dokumenteres. I Strandvik er det god dokumentasjon på at skolebaserte vurderinger gjennomføres og dokumenteres. Også andre vurderinger gjennom vurderingsmodellen dokumenters gjennom referater og planer som skoleeier kan redegjøre for.

Konklusjonen er at begge skoleeierne uttrykker seg slik om ledelse at det kan tolkes å være innenfor et relasjonelt perspektiv på ledelse. I Strandvik brukes ledelse som en strategi for å

styre og ansvarliggjøre ledere i organisasjonen. Skoleeier har beholdt muligheten for å utøve ledelse på det faglige og pedagogiske i skolen i et ”top- down” perspektiv. I Fjelldal utøves styring og ledelse i mindre grad fra skoleeier enn det tilfellet er i Strandvik. Muligheten for ledelse på det faglige og pedagogiske området er delegert, og da kan ikke ledelse sees på som en strategi for skoleeier til å ansvarliggjøre ledere nedover i systemet.

Organisasjonslæring er komplekst og det er ikke nok med at det skal skje læring og utvikling, men man må ta hensyn til alle rammebetingelsene i skolen for at læring og utvikling skal skje hos både de ansatte og elevene. I Strandvik gjør skoleeier og skolene forsøk på organisasjonslæring og har etablert arenaer for dialog og refleksjon. De har også verktøy som samler inn både kvalitative og kvantitative resultater, og de har i vurderingsmodellen en søyle for organisasjonens læring. Det kan tolkes dit hen at de utøver en form for organisasjonslæring gjennom dobbeltkretslæring. I Fjelldal er dette mer komplisert fordi det ikke er etablert et slik system på skoleeiernivå. Allikevel kan det være at skolenivået har systemer som fungerer etter prinsippene for enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring i organisasjonen. Min studie omfattet ikke hva som foregikk på skolenivå. Det kan tyde på at skoleeier ikke bruker organisasjonslæring som en strategi for å utøve styring, ledelse og ansvarliggjøring.

Konklusjonen så langt i forhold til kombinasjonen av de vil være at så langt jeg ser det ut fra mitt materiale er det i Fjelldal lite som tyder på at de utøver en form for resultatorientert ansvarliggjøring. En profesjonell ansvarliggjøring er det vanskelig å si noe om ut fra mitt materiale, ut over at skoleeier har delegert ansvaret for å følge opp det pedagogiske og faglige til skolene selv. I Strandvik har de gjennom vurderingsmodellen et fokus på resultater, ut fra mitt materiale må det kunne tolkes dit hen at de utøver en form for resultatorientert ansvarliggjøring. Det profesjonelle ansvarliggjøringen blir det tilrettelagt for at skal kunne utøves på skolene av skoleeiernivået, forutsatt at lærerne og skolelederne har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere og gjennomføre tiltak basert på vurderingen.

4.5 Konklusjon

Det er sammensatte og komplekse strategier skoleeier bruker for å ansvarliggjøre sine ledere. Gjennom intervjuene har jeg fått et innblikk i noen av disse strategiene skoleeier

bruker. Konklusjonene på denne studien er at de to skoleeierne ansvarliggjør sine ledere på forskjellige måter. Problemstillingen er:

”Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen? En sammenlikning av to kommuner og deres bruk av vurderingssystemer og strategier for styring.”

Begrunnelsen for at de to skoleeierne kan oppfattes som forskjellig er delt i tre og er følgende:

Organisering av kommunen som skoleeier

Basert på intervjuene og kommunens planverk vil jeg konkludere med at de to kommunene har valgt å organisere seg forskjellige som skoleeier. Bakgrunnen for den påstanden er som følger:

- Begge skoleeierne har valgt formannskapsmodellen som utgangspunkt for den politiske styringen.
- Strandvik er organisert som en tre-nivå kommune. Kommunen kommer inn under en diskurs for byråkratisstyring og mål og vurderingsstyring. Fjelldal har organisert seg som to-nivå kommune og kommer inn under diskursen om markedsstyring og brukerstyring som diskurs. De har desentralisert alle tjenestene ved å fjerne skolesjefen og innført en flatere styringsstruktur. Samtidig har de ikke etablert et fokus mot resultatorientering, konkurranse, bruker eller markedsorientering, ut fra det som framkommer i min studie.
- Strandvik har et godt bemannet skolekontor med skolefaglig kompetanse i styringslinja over skolene. Fjelldal har en skolefaglig rådgiver, men uten styringsrett overfor skolene.

Forskjelligheten i organiseringen som skoleeier legger premissene for styring og ansvarliggjøring. Fjelldal har delegert ansvaret ned til rektor og har redusert muligheten til å utøve styring og ansvarliggjøring gjennom hvordan de har organisert seg. Strandvik har mulighetene til å utøve sin skoleeierrolle i mye større grad gjennom organiseringen på skoleeiernivå. Hvordan kommunen organiserer seg på skoleeiernivå påvirker utformingen av styringssystemet.

Skoleeiers system for vurdering. Styringsstrategier og Styringsmidler.

Basert på intervjuene og kommunens planverk vil jeg konkludere med at de to kommunene har valgt to forskjellige strategier for styring og ledelse. Bakgrunnen for den påstanden er som følger:

- Strandvik har mange flere områder som er gjenstand for vurdering enn det Fjelldal har.
- I Strandvik genereres mye tall, statistikk og data gjennom vurderingsmodellen. Skoleeier bruker dette aktivt ut mot skolene. I Fjelldal genereres det tall, statistikk og data, men å ta i bruk denne informasjonen er delegert til rektorene.
- I Strandvik er det god dokumentasjon på at skolebaserte vurderinger gjennomføres og dokumenteres. I Fjelldal kan kommuneleder gjøre lite greie for hvordan de skolebaserte vurderingene gjennomføres og dokumenteres.
- I Strandvik utøves styring og ledelse som en strategi for å styre og ansvarliggjøre ledere i organisasjonen. I Fjelldal utøves styring og ledelse som en strategi i mindre grad fra skoleeier enn det blir gjort i Strandvik.
- Strandvik kan bruke organisasjonslæring som utgangspunkt for styring, ledelse og ansvarliggjøring. I Fjelldal kan det tyde på at skoleeier ikke bruker organisasjonslæring som en strategi for å styring, ledelse og ansvarliggjøring.
- Strandvik har etablert en modell for vurdering som oppfyller Opplæringslovens minstekrav til å ha et forsvarlig system på skoleeiernivå. Fjelldal har ikke ut fra mitt materiale etablert et forsvarlig system på skoleeiernivå.
- Strandvik kan defineres som en skoleeier som kommer inn under diskursen om mål og vurderingsstyring. Fjelldal kan også defineres under diskursen om mål og vurderingsstyring, men mangler systemer for å utøve vurderingsstyring. Begge skoleeierne er en del av en hierarkisk organisasjon.
- I Strandvik brukes ideologisk og juridiske styringsmidler gjennom planverket. I tillegg utøves det en vurderingsstyring gjennom vurderingsmodellen. Å belønne skoler som gjør det bra kan sees på som et økonomisk styringsmiddel. I Fjelldal brukes ideologiske og juridiske styringsmidler gjennom planverket. Det utøves ikke vurderingsstyring gjennom bruk av resultater. Økonomiske styringsmidler brukes sjelden fra skoleeier sin side.

De to skoleeierne har forskjellige systemer for vurdering på skoleeiernivå som gjør at de kan utøve sin rolle som skoleeier på en forsvarlig måte. Fjelldal sitt system, eller mangel på sådan gjør at jeg stiller meg spørsmålet om de kan ivareta sin rolle som skoleeier på en forsvarlig måte. Dermed framstår Strandvik gjennom sin vurderingsmodell som offensive og tydelige som skoleeier gjennom en aktiv vurdering av egne skoler. De bruker forskjellige styringsmidler, verktøy og metoder og har flere strategier for styring enn Fjelldal som grunnlag for styring og ledelse. Det gjennomføres og dokumenteres skolebaserte vurderinger.

Strandvik har fått anerkjennelse gjennom skoleeierprisen og gjennom det nasjonale tilsynet i 2006 som en av få kommuner i dette fylket som ikke fikk avvik.

Fjelldal framstår uten en modell for vurdering på skoleeiernivå og driver en begrenset form for vurdering av egne skoler. De framstår som uten evne og vilje til å utøve rollen som skoleeier. Det er lite styring og ledelse fra skoleeiernivå. Det dokumenteres ikke at skolebaserte vurderinger gjennomføres. De har færre muligheter til å utøve styring og ledelse enn Strandvik fordi de har færre strategier, verktøy og metoder å bruke.

Skoleeiers bruk av strategier for å legge vekt på ansvarliggjøring.

Basert på intervjuene og kommunens planverk vil jeg konkludere med at de to skoleeierne har valgt forskjellige strategier for å ansvarliggjøre sine ledere i skolen. Bakgrunnen for den påstanden er som følger:

- Strandvik bruker organisasjonslæring som utgangspunkt for styring og ledelse mot lederne i skolene. Fjelldal bruker ikke organisasjonslæring som utgangspunkt for styring og ledelse mot lederne i skolene
- Strandvik utøver ledelse innenfor det faglig og pedagogiske mot lederne i skolene. Fjelldal har delegert fra seg den faglige og pedagogiske ledelsen til lederne i skolen.
- Begge skoleeierne bruker planverktøyet som en strategi for ansvarliggjøring
- Strandvik bruker styringsdialogen for å ansvarliggjøre lederne i skolen. Fjelldal bruker medarbeidersamtalen for å ansvarliggjøre lederne i skolen.
- Strandvik bruker rapportering fra lederne i skolen aktivt som strategi. Fjelldal bruker ikke rapportering fra lederne i skolene aktivt som en strategi.
- Strandvik generer store mengder informasjon og har flyt av informasjon mellom skoleeier og skolene. Fjelldal genererer noe informasjon og det er liten flyt av informasjon mellom skoleeier og skolene.
- Strandvik bruker offentliggjøring av skolens egenvurdering sammen med skolens planverk som strategi for ansvarliggjøring. Fjelldal offentliggjør ikke sin årsmelding.
- Strandvik bruker incentiver, sanksjoner og veiledning/støtte aktivt for å ansvarliggjøre lederne i skolene. Fjelldal bruker ikke incentiver, sanksjoner og veiledning/støtte aktivt for å ansvarliggjøre lederne i skolene.

Ut fra mitt materiale er de grunnleggende forskjellige på bruken av strategier for ansvarliggjøring. Ledelse, styring, organisasjonslæring, offentliggjøring, sanksjoner/incentiver, rapportering, informasjonsflyt er de avgjørende forskjellige på. Det

gjør at Strandvik har større potensiale til å skulle ansvarliggjøre ledere og lærere som igjen kan føre til et bedre læringsutbytte for elevene. I Fjelldal har skoleeier delegert ansvaret for det faglige og pedagogiske til rektorene. Skal ansvarliggjøring fungere som en strategi må ansvarligjøringen gå begge veier. Fra skolene og opp til skoleeier og tilbake.

Ansvarligjøringen fungerer ikke etter disse prinsippene i Fjelldal, dermed bruker ikke skoleeier aktivt strategier for å ansvarliggjøre sine rektorer.

Utfordringen for begge skoleeierne er å balansere mellom på den ene siden skulle utøve en aktiv skoleeierrolle hvor man motiverer og ansvarliggjør rektorene til å utvikle en kvalitativt god skole. På den andre siden må ikke utøvelsen av skoleeierrolle bli for omfattende og styrende i den forstand at alt mulig handlingsrom til rektor og skolene forsvinner. Slik jeg ser det er Strandviks utfordring at de ikke utøver en skoleeierrolle som er for kontrollerende og styrende men gir rektoren rom og mulighet til å bruke det handlingsrommet skolen skal operere i. For Fjelldal er utfordringen at skoleeier tar en mer aktiv rolle som skoleeier og har et minimum av informasjon for å påse at rektorene og skolene utfører det de er pålagt av oppdrag. For det andre er det viktig at skoleeier utfordrer og motiverer rektorene slik de kan skape en best mulig skole.

Jeg mener jeg gjennom denne studien har fått ny kunnskap om forskjellighetene i et fylke mellom to skoleeiere. Målet var å få fram kunnskap om, og dokumentere hvordan de utøver sin skoleeierrolle gjennom strategier for ansvarliggjøring som ledelse, styring og organisasjonslæring. Videre ønsket jeg å få skoleeiere til å reflektere over hva slags styringssystem de bør etablere på skoleeiernivå.

De funn jeg har gjort er det ikke sikkert man ville funnet hvis man hadde sett på andre kommuner i andre fylker. Hadde man gått inn i denne oppgaven med en annen teoretisk perspektiv ville man kanskje også fått andre konklusjoner. Her kommer mitt subjektive skjønn inn i denne studien fram. Allikevel vil jeg hevde at jeg har funnet empirisk støtte for at de skoleeierne har forskjellige strategier for å ansvarliggjøre sine ledere i skolen.

Ut fra konklusjonen og min forforståelse skulle man tro at elevene i Strandvik ville få et bedre læringsutbytte enn elevene i Fjelldal ville få. Alt skal tilsi at en slik modell som er etablert i Strandvik, som har fått skoleeierprisen og som er etablert og tuftet på

organisasjonslæring, utøvelse av faglig og pedagogisk styring og ledelse vil føre til et bedre læringsutbytte for elevene. I karakterstatistikken for 2006 som jeg har hentet ut gjennom KOSTRA på kommunenivå, viser at de to kommunene kommer helt likt ut. (www.ssb.no/kostra). Det er vanskelig å skulle tillegge disse tallene stor vekt, men de er en liten indikasjon og en av få indikasjoner på elevens læringsutbytte etter endt grunnskole. Hvorfor de to skoleeierne som er så forskjellige kommer helt likt ut er underlig. Jeg kommer tilbake til dette i neste kapittel.

5. Implikasjoner – veien videre

I denne delen av oppgaven tar jeg for meg hva som er de interessante spørsmålene å skulle forske videre på ut fra min studie. Samtidig er det viktig å peke på at i denne delen av oppgaven går jeg ut over mitt datamateriale og ser på konsekvenser, spørsmål, og andre implikasjoner funnene mine kan få så langt.

Jeg mener vi er inne i en tid hvor det er økt fokus på resultatstyring og økt fokus på ansvarliggjøring. Denne studien viser at vi har kommuner som beveger seg i den retningen. Strandvik er et eksempel på det. På den andre siden mener jeg at denne studien viser at Fjelldal er et eksempel på en kommune som beveger seg i en annen retning, hvor de delegerer fra seg ansvaret for det faglige og pedagogiske til skolene og på mange måter delegerer fra seg muligheten til å utøve styring, ledelse og ansvarliggjøring på viktige områder overfor skolene.

I dette bildet har også staten en rolle som gjennom sine styringsdokumenter og gjennom Nasjonalt system for vurdering setter fokus på elevens læringsutbytte eller legger premissene for resultatstyring. Det er ikke enkelt for skoleeierne å komme unna et visst fokus på resultater gjennom statens bruk av offentliggjøring som en strategi for utvikling. I tillegg til dette har kunnskapssamfunnet behov for elever med store faglige kunnskap som skal skape en større økonomisk vekst.

Spørsmålet mitt er om hvilket av de to skoleeierregimene er det som egner seg best for å få fram elever som har gode faglige ferdigheter. Ser man på karakterstatistikken som jeg var inne på i avslutningen av kapittel fire, kommer begge skoleeierne likt ut. Det kan være tilfeldig at begge kommunene ligger likt på resultatene. Vurderingsmodellen i Strandvik fører faktisk ikke til at elevene på 10. trinn får bedre karakterer enn i Fjelldal hvor skoleeier er lite aktiv i å følge opp skolenivået. Samtidig må man være nyansert i dette perspektiver fordi det kan være mange faktorer og variabler som spiller inn på elevens læringsutbytte.

Rangering av resultater som framkommer i media kan man være prinsipielt for eller i mot. Det har med hva man mener om offentliggjøring som strategi for å få skoler som scorer dårlig skal iverksette tiltak og bli bedre. Jeg lurer på hva er det som skjer med de skoleeierne som nederst på disse rankingene. Hvorfor har de kommet nederst? Er det en kvalitetsvikt i

det arbeidet som gjøres på skoleeiernivå, på skolenivå eller i klasserommet. Det disse rankingene sier noe om er at det er systemer i skolene og rundt elevene som fungerer bra både i Fjelldal og Strandvik.

Begge kommer veldig godt ut på rankingen over karakterstatistikken. Som sagt kan det være mange grunner til at det er likt, men jeg hadde trodd at det skulle være forskjellig. Ser man på det sosioøkonomiske forskjellene, så kan de spille inn på det utgangspunktet elevene har når de begynner på skolen. Foreldrenes utdanningsbakgrunn kan ha en effekt på elevens læringsutbytte, så er det færre i Fjelldal som har foreldre som har høgskole og universitetsutdanning. I Fjelldal er det 17,7% og i Strandvik er 22,1%. (www.ssb.no/kostra) Ser man på det isolert sett på den måten kan man hevde at skolene i Fjelldal har bidratt mer til elevens læringsutbytte enn det skolene i Strandvik har gjort. Samtidig kan man ikke dra slutninger og vektlegge det ved å si at årsaken til at de er like gode har noe med hvordan skoleeier har utøvet sin rolle. Det kan også være at det har ikke vært arbeidet lenge nok i Strandvik både på skoleeier og skolenivå til at det har en effekt på elevenes læringsutbytte. Det kan også være slik at i Fjelldal har ikke desentraliseringen gitt en effekt enda på det arbeidet som forgår i klasserommet.

Jeg har ikke bevis for at det ene skoleeierregimet fungerer bedre enn det andre, men jeg hadde trodd at Strandvik skulle jevnt over hatt et mye bedre resultat enn Fjelldal. Uansett er det slik at gjennom Kunnskapsløftet er det et større fokus på elevenes faglig læringsutbytte, og skolene blir målt og vurdert på om de får elever med et godt læringsutbytte.

Etter å ha gjennomført denne studien er jeg overbevist om at det er en kombinasjon av resultatorientert ansvarliggjøring koblet opp mot et godt utviklet profesjonelt skjønn. Jeg greier dessverre ikke i denne studien å finne belegg for at det bør være slik, men som tidligere skoleleder testet jeg ut i praksis en resultatorientert ansvarliggjøring gjennom en byråkratistyringsdiskurs. Jeg fant et anerkjent kartleggingsverktøy for lesing på 4. trinn. Jeg påla lærerne å teste elevene tre ganger i året slik denne testen la opp til. Første test skulle gjennomføres på høsten og lærerne hadde ingen indikasjoner på at elevene var dårlige til å lese. Etter at testen var gjennomført, var det 40 % av elevene som ikke var innenfor den forventede kategorien på leseferdigheter på trinnet. Dette var urovekkende resultater. Lærerne ble bekymret og var ikke sikre på hvordan de skulle gripe dette an. Inspektøren ved skolen var meget god på systematiske arbeid med leseopplæring. Ledelsen på skolen ved

rektor og inspektør lagde en plan for arbeidet. Foreldrene ble informert og det var til tider krisestemming i foreldregruppen. Det ble innkalt til foreldremøte, hvor ledelsen og lærerne presenterte en strategi for hvordan man skulle forbedre resultatene til elevene. På skolen gjennomførte lærerne et systematisk opplegg for å forbedre leseresultatene, foreldrene skulle også lese med barna hver dag. Det skulle settes inn en stor innsats på dette området. Arbeidet varte i ca fem måneder. Deretter var det en test. Det ble kalt inn til foreldremøte på nytt og ledelsen og lærerne kunne presenter resultater som var meget gode. Alle elevene som var i kategorien som de ikke skulle være var kommet over i riktig kategori. Alle var enige om at arbeidet hadde fungert i forhold til intensjonene. Lærerne fortsatt etter jul arbeidet på vanlig måte og ledelsen trakk seg ut av arbeidet sammen med lærerne. Etter at vårens prøve var gjennomført, var det på ny bekymring fordi det var 20% av eleven hadde falt tilbake til den kategorien de opprinnelig var i. Hva var så grunnen til det?

Det ene var at dette er et godt eksempel på en styring ovenfra og ned, i en byråkratisk diskurs. I ledelsen på skolen satt en inspektør som var meget dyktig på å gjennomføre et systematisk arbeid for å få til elever med gode resultater i lesing. Lærerne var ikke dyktige på dette arbeidet. Det førte til at det opplegget ledelsen foreskrev ble adoptert og gjennomført av lærerne under anvisning fra denne inspektøren. Hva skjer når da ledelsen trekker seg ut av arbeidet. Resultatene faller og lærerne går tilbake til sin vanlige praksis. Med andre ord det skal mer til for at lærerne endre praksis. Kan det også være slik i Strandvik? Det skal mer til enn at skoleeier genererer informasjon og resultater og styrer etter sin overbevisning til at lærerne endrer sin praksis. Er det kanskje slik at det er ikke skoleeier som er avgjørende for om eleven får et bra læringsutbytte. I Fjelldal får skolene uten at skoleeier blander seg inn, gjennomføre sine prioriteringer og utøver sin undervisning i klasserommet. Kanskje det gjør at resultatene på karakterstatistikken er så bra som de faktisk er i Fjelldal sammenlignet også med andre skoleeiere. Som rådgiveren hos Fylkesmannen sa da jeg spurte om å få informasjon om karakterstatistikken, det var overraskende bra resultater med tanke på tilsynet som var gjennomført i 2004 hvor de ikke hadde etablert et forvarlig system på skoleeiernivå for å kvalitetssikre grunnskoleopplæringen.

Dette eksemplet illustrerer og er utgangspunktet for tre poeng som jeg ønsker å drøfte videre som er viktige som resultat av denne undersøkelsen.

5.1 Læring i organisasjonen

Staten har gjennom dette systemskifte sagt at gjennom å etablere en ”kultur for læring” i organisasjonen så vil elevens læringsutbytte øke. Det var akkurat det som var hensikten i det lille eksemplet fra virkeligheten. Hvorfor greide ikke skolen å opprettholde de gode resultatene?

I Kompetanseberetningen 2005 brukes læringsintensitet som et hovedbegrep knyttet til organisasjonslæring. Læringsintensitet innebærer at skolen må ha et læringstrykk (motivasjon), læringsanstrengelse (rammevilkår) og læringsmuskler (retning/styring). Dette er forutsetninger for å bli lærende skoler. To andre begreper knyttes også til disse skolene og det er vektløs verdiskapning (effektivitet) og omsettelighet (de greier å generalisere den kunnskapen de henter inn i organisasjonen). (Kompetanseberetningen 2005). Dette er viktige rammebetingelser og faktorer som skoleeier bør ha med seg når de etablerer strategier for læring både individuelt, i grupper eller organisasjoner.

Videre gjenstår det å se om det kan frambringes mer kunnskap om at skoler som er lærende organisasjoner er de skolene som har elever med det beste læringsutbyttet. Eller skal det mer til enn en lærende organisasjon til for at lærerne skal utvikle og forbedre sin praksis som igjen fører til et bedre læringsutbytte for elevene. Skoleeier bør ha strategier slik som i Strandvik hvor de ansvarliggjør ledere og lærere for resultatene gjennom vurderingsmodellen. Spørsmålet er om hvilke strategier velger skoleeier for å skaper læringstrykk og omsettelighet. Skoleeier bør også spørre seg selv om organisasjonslæring skal være en del av et styringssystem på skoleeiernivå?

5.2 Lærerne er viktig

Mye forskning viser at læreren er viktig, hvordan skal man på best mulig måte gi læreren muligheten til å utøve sitt yrke og sin profesjon på en slik måte at det fører til gode resultater? Det hevdes at kjernen i en undervisningssituasjon er samhandlingen mellom lærer og elev. Forbedringer kan inntreffe når kapasiteten og kvaliteten på disse samhandlingene økes. Lærere og eleven samproduserer noe gjennom disse samhandlingene (Elstad og Turmo 2006). Spørsmålet er hvordan skal man øke kvaliteten på samhandlingen. Kan det være at det bør være tettere koblinger mellom ledelsen og lærerne? I det eksemplet jeg viste tidlige

var det en tettere kobling mellom lærerne og ledelsen en stund. Det er i følge Skolelederundersøkelsen i 2005 ikke alltid tilfellet. Det viser seg at rektor er en relativt beskjeden gjest i undervisningen med tanke på å observere og veilede lærere i deres praksis (Møller mfl. 2006). Samtidig viser skolens ledelse noe ved å delta i planleggingen av arbeidet med lesing, de prioriterer dette fordi det er viktig. Det viser at skolelederne bør ha en rolle i arbeidet med å motivere og delta i arbeidet med faglige og pedagogiske utfordringer, samtidig som skoleeier bør ha en rolle i forhold til sine skoleledere. Det som er noe av paradokset er at hvis skoleeier oppretter tette koblinger mellom rektorene og skoleeier vil rektor bruke mye tid på skoleeier og mindre tid i klasserommet. Jo mer skoleeier krever av dialog, rapportering, veiledning og oppfølging av sine rektorer jo mindre tid vil rektor bruke på skolen til å skape læring og utvikling.

I min studie framkom det noen tegn på at man ønsker å ansvarliggjøre lærerne som profesjon. I Strandvik er det en strategi for å ansvarliggjøre lederne og lærernes både faglig og pedagogisk gjennom de resultatene som framkommer. I Fjellidal var det ikke en strategi fra skoleeier på å bruke resultater for å ansvarliggjøre lærerne. Hvem av de to som legger til rette for mest mulig læring og utvikling i klasserommet er et spørsmål som man må ha med seg når man som skoleeier skal reflektere over når man skal designe et styringssystem på skoleeiernivå.

Samtidig med dette er det belegg gjennom forskning at lærerne er viktig for eleven læringsutbytte. Møtet mellom elev og lærer er det viktigste bidraget til læring. Læreren er viktig for å få til kvalitetsutvikling. Kanskje er det viktig for skoleeier å legge vekt på den profesjonelle ansvarliggjøringen slik at man utvikler lærerprofesjonen og deres kompetanse slik at de kan vurdere seg selv slik at de igjen legge til rette for elevens læring og utvikling. Det betyr at skoleeier bør ha et ansvar for å etablere arenaer for vurdering, hvor resultater kan drøftes. Samtidig må skoleeier bidra til at lærerne kan utvikle sin vurderingskompetanse gjennom å tilrettelegge for refleksjon over eget arbeid gjennom eksterne eller interne kollegabaserte former for veiledning. Dette for å stimulere og utfordre den profesjonelle ansvarliggjøringen hos lærerne. Legge til rette for utøvelsen av et profesjonelt skjønn. Her kommer også den grunnleggende holdningen skoleeier har til vurdering. Når de etablerer systemer på skoleeiernivå, må ikke vurderingen bære preg av en ensretning. Det bør være en miks av eksterne vurderinger og interne vurderinger. De bør være både summative og

formative vurderinger. Det bør være både kvalitative og kvantitative resultater. Og det bør være en blanding av kontroll og veiledning/støtte.

5.3 Brukermedvirkning

Etter denne studien er gjennomført er jeg sikker på at skoleeier bør spørre seg selv om de skal ha en strategi for å ansvarliggjøre foreldre og elever enda mer enn i dag? Foreldre er viktige i den forstand at de kan påvirke og oppdage kvalitetssvikter i et skolesystem. Da kan de også være aktive pådrivere og skape et ”trykk” overfor ledelsen og lærerne slik at det gjøres noe med forhold som ikke er tilfredsstillende.

I et brukermedvirkningsperspektiv bør brukerne ha muligheten til å kunne uttale seg om hvor tilfredse de er eller at eleven eller foreldrene skal kunne ta del i drøftingen med lærerne om hvordan man skal tilrettelegge for læring og utvikling i skolen. Det handler da om å gjøre både foreldre, lærere og eleven i stand til å ansvarliggjøre nivåene over seg og seg selv. Ved at de er en del av disse prosessene får de innblikk og kunnskap som gjør at de kan stille kritiske spørsmål og stille krav både til skoleledelsen men også til skoleeier.

Å se på elever, foreldre og lærere som en ressurs for å skape et økt læringstrykk er viktig. I en diskurs inne brukerstyring er resultater fra et vurderingssystem sentrale, slik som i Strandvik. Skal foreldre og elever ha mulighetene for en reel brukermedvirkning for å kunne påvirke læringsutbytte til eleven kan det være hensiktsmessig å drøfte resultater fra undersøkelser på elevens læringsmiljø og læringsutbytte. Dette handler om å få informasjon om hva skolen arbeider med og sammen drøfte hvordan skolen, foreldrene og elevene kan bidra til å få et best mulig læringsutbytte og elevmiljø.

Hvorvidt denne brukermedvirkningen fører til bedre resultater sier ikke min studie noe om. Men det betimelig å igjen spørre om hvorfor en slik innsats som det legges til rette for av skoleeier i Strandvik ikke fører til bedre resultater enn i Fjelldal hvor det ikke er lagt til rettet for å involvere elever og foreldre på sammen måten. Samtidig kan det være at skolene i Fjelldal er gode på brukermedvirkning, men det er ikke skoleeier informert om. Det er heller ikke en ledelses eller styringsstrategi fra skoleeiernivå.

5.4 Skoleeiers organisering

Hvordan skoleeier organiserer seg har ikke nødvendigvis noen innvirkning på elevenes læringsutbytte. Da betyr det kanskje ikke så veldig mye hvordan skoleeieren organiserer seg for å ivareta oppdraget sitt. Slik jeg ser det er det to motstridende hendelser som skjer. På den ene siden er det mange kommuner som bygger ned kompetansen på skoleeiernivå og etablerer en flatere struktur og ansvaret for det faglige og pedagogiske overlates til rektor og skolen som tjenesteområde. På mange måter er det som har skjedd i Fjelldal. Sett i en teoretisk ramme så kan det skape noen utforinger. Kenneth Sirotnik hevder at man går fra en samfunnsmessig og profesjonell ansvarliggjøring til en resultatorientert og personlig ansvarliggjøring. Konsekvensen av det er at det er den enkelte skoleleder og lærer som stilles til ansvar for de resultatene som produseres (Sirotnik 2004). Det går ikke tilbake på lærerne som profesjon men inn på enkeltindividet. Når man i tillegg kobler insentiver og personlige lønnstillegg opp mot dette kan det være med på å forsterke den personlige ansvarliggjøringen. Det Sirotnik er sterkt kritisk til er at makten flyttes oppover i systemet og ansvaret flyttes nedover i skolen (Sirotnik 2004). Det ser vi gjennom hvordan kommunen organiserer seg. Makten har tidligere ligget hos for eksempel skolesjefen men blir nå lagt til nivået over. Som for eksempel hos kommunalsjefen. Hva skjer når grupper av elever på en skole scorer dårlig på nasjonale prøver? Da er det læreren i det enkelte faget som stilles til ansvar for de dårlige resultatene. Det er den læreren som holde ansvarlig for at resultatene ble dårlige. I Fjelldal hvor ansvaret for det faglige og pedagogiske er delegert til skolene kan skoleeier fraskrive seg ansvaret for de eventuelle dårlige resultatene som skulle oppstå. Motsatt kan man si at i Strandvik ville alle nivåene fra lærerne og helt opp til skolesjefen være ansvarliggjort og informert om resultatene. Dermed har alle et ansvar ved en eventuell kvalitetssvikt.

På den andre siden er det kommuner som Strandvik som etablerer og forsterker sin skoleeier rolle. De har et aktivt forhold til skolene og ønsker å delta i utviklingen av elevens læringsresultater. Skoleeier mener også at det fører til et økt læringsutbytte hos elevene å fokusere på vurderingsstyring kombinert med det de kaller læring i organisasjonen.

Kanskje får vi enda større forskjeller mellom hvordan skoleeierne organiserer seg i tiden framover? Ansvaret for kommunens organisering må vi overlate til politikerne og det administrative nivået i kommunen å bestemme.

I rapporten fra Utdanningsforbundet henvises det til undersøkelser som er gjort som viser at det er opp mot 50 % av primærkommunene i Norge har innført flat struktur med egne resultatenheter. Samtidig pekes det på at om skolene er egne tjenesteområder så er det ikke automatikk i at kommunen har organisert seg som to nivå kommune (Olaussen 2004). I dette temanotatet pekes det på at man er bekymret for denne utvikling fordi man er redd for at det blir mindre ressurser til skolene og at det er ingen på skoleeiernivå som koordinere og ivaretar ansvaret for helheten for alle skolene. På den andre siden sier Skolelederundersøkelsen 2005 at noe over halvparten av rektorene i Norge mener at ” skoleeier er pådriver for at skolene skal drive med pedagogisk utviklingsarbeid. Og at om lag 70% opplever støtte i sitt arbeid som rektor” (Møller, Sivesind, Skedsmo 2005).

Det hadde vært interessant å forske mer på sammenhengen mellom hvordan skoleeier organisere seg på kommunenivå og elevens læringsutbytte. Jeg mener vi vet for lite om sammenhengene på dette området, og skoleeier vet for lite om hvilke styringssystemer som er hensiktsmessige for å lage et kvalitativt godt skoletilbud.

5.5 Avslutning

Etter å ha arbeidet intenst med den problemstillingen i nesten et år er det to ting jeg sitter igjen med som jeg ønsker skoleeieren skal reflektere over.

Hvordan kan jeg som representant for skoleeier på en best mulig måte være med på å bidra til at elevens læringsutbytte og læringsmiljø blir bra, hvilket styringssystem på skoleeiernivå bør etableres?

Det andre er at skoleeier bør tenke nøye gjennom hva det innebærer å skape en kvalitativ god skole i egen kommune. I tillegg bør skoleeier se på hvilke styringsmidler staten bruker for å vurdere elevens læringsmiljø og læringsutbytte og etabler systemer på skoleeiernivå som utfyller og til sammen kan gi et godt bilde av situasjonen i kommunen. Poenget er at vurderingssystemene bør så godt som overhode mulig gi et bredt bilde av elevens faglige og sosiale kompetanse.

Gjennom denne studien kan jeg ikke gi skoleeier svarene på hvordan de skal bruke et system for vurdering til å skape gode læringsresultater for elevene, men jeg håper at representanter

for skoleeier ved å les denne masteroppgaven kan stille seg noen grunnleggende spørsmål om hvilke strategier de skal velge for å kunne utøve en rolle som har betydning for at lederne og lærerne kan gjøre en best mulig jobb på skolen slik at eleven oppnår gode læringsresultater i et godt skolemiljø.

Kildeliste

- Andersen, Svein S (2003): *Case –studier og generalisering*. Fagbokforlaget. Bergen
- Andersen, Mona, Dellemyr, Monica og Eckhoff, Mette (2005): *Nye vurderingssystemer – ny kurs for skoleledere?* Masteroppgave i Utdanningsledelse ILS. Universitetet i Oslo.
- Baklien, Birger (2005): Kap.13: *Organisatorisk læring, omstilling og kompetanseutvikling*. Blandingskompendium ved ILS til UTLED 4022, side 242 – 271. Universitetet i Oslo
- Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt og Vanebo, Jan Ole (2001): *Modernisering av offentlig sektor*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Dalen, Monica (2004): *Intervju som forskningsmetode*. Universitetsforlaget.
- Dahler – Larsen, Peter (2001): *Den riuelle refleksjon – om evaluering i organisasjoner*. Odense universitetsforlag. Odense.
- Dale, Erling Lars og Wærness, Jarl Inge (2003): *Differensiering og tilpasning i grunnopplæringen*. Cappelen Akademisk forlag. Oslo
- Everett, Euris Larry og Furuseth, Inger (2004): *Masteroppgaven. Hvordan begynne - og fullføre*. Universitetsforlaget.
- Elstad, Eyvind og Turmo, Are (2006): *Læringsstrategier*. Universitetsforlaget. Oslo
- Engeland, Øystein (2000): *Skolen i kommunalt eie*. Doktorgradsavhandling Universitetet i Oslo.
- Fevolden, Trond og Lillejord, Sølvi (2005): *Kvalitetsarbeid i skolen*. Universitetsforlaget. Oslo
- Fjelldal kommune(2002): *Kommuneplan Fjelldal kommune 2002 – 2011*.
- Fjelldal kommune(2005): *Handlingsplan for undervisning 2004 – 2007 Læring og kunnskap for framtida*.
- Fuglestad, Otto Laurits og Lillejord, Sølvi (1997): *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Fagbokforlaget. Bergen
- Glosvik, Øyvind (2005): *Om læring på ulike nivå i organisasjonen*. Blandingskompendium ved ILS til UTLED 4022, side 117 – 141. Universitetet i Oslo.
- Igland, Mari – Ann og Dysthe, Olga (2001): *Mikhail Bakhtin og sosiokulturell teori*. Blandingskompendium ved ILS til UTLED 4021, side 135 – 158. Universitetet i Oslo.
- Jacobsen, Dag I og Thorsvik, Jan (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget. Bergen

-
- Haug, Peder (2003): *Evalueringen av Reform 97*. Norges forskningsråd.
- Holter, Harriet og Kalleberg, Rangvald (2002): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Grønmo, Sigmund (2002): *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen*. I Holter og Kalleberg: *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Karlsen, Gustav E. (2002): *Utdanning, styring og marked*. Universitetsforlaget.
- Kleven, Thor Arnfinn (2002): *Innføring i pedagogisk forskningsmetode*. Unipub forlag.
- Kvale, Steinar (2006): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal norsk forlag.
- Larsen, Peter Dahler (2001): *Den rituelle refleksjon*. Odense universitetsforlag.
- Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Unipub forlag.
- Møller, Jorunn (1996): *Lære og å lede*. Cappelen Akademisk forlag. Oslo.
- Møller, Jorunn (2004): *Lederidentiteter i skolen. Posisjonering, forhandling og tilhørighet*. Universitetsforlaget.
- Møller, Jorunn, Sivesind, Kirsten, Skedsmo, Guri og Aas, Marit (2005): *Skolelederundersøkelsen 2005. Om arbeidsforhold, evalueringspraksis og ledelse i skolen*. Oslo. Acta Didactica 1/2006
- Opplæringsloven, lov av 17. juli (1998): nr 61 om grunnskolen og videregående opplæring.
- Opplæringsloven, lov av 16. januar (2004): nr 6 med forskrifter.
- Ragin, C. Charles (1994): *Constructing social research*. Pine forge press.
- Sinclair, Amanda (1995): *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses in Accounting*. Organizations and Society Elsevier Science Publisher LTD 20.
- Strandvik kommune (2005): *Strategi for kompetanseutvikling i grunnskolen 2005 – 2008*.
- Strandvik kommune (2004): *Utviklingsplan for grunnskolen 2004 – 2007. Tiltak og strategier*
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2002): *Skolen vet best. Situasjonsbeskrivelse av norsk grunnutdanning*. Utdannings og forskningsdepartementet. Oslo
- Utdannings- og Forskningsdepartementet (2003): *I første rekke*. (NOU 16). Oslo.
- Utdannings- og Forskningsdepartementet (2003): *Førsteklasses fra først klasse*. (NOU 10). Oslo
- Utdannings- og Forskningsdepartementet (2003/2004): *Kultur for læring*. (NOU 30). Oslo

Utdannings- og Forskningsdepartementet (2004): *Kunnskapsløftet*. (Rundskriv F-13/04). Oslo.

Utdannings- og Forskningsdepartementet (2004): *Statsbudsjettet 2004*. (Stortingsproposisjon nr. 1.UFD) Oslo.

Utdannings- og Forskningsdepartementet (1997): *Læreplanverket for den 10- årige grunnskolen*. Nasjonalt læremiddelsenter. Oslo

Kirke, utdannings og forskningsdepartementet (1990-1991): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. (Stortingsmelding nr. 47). Oslo.

Kirke, utdannings og forskningsdepartementet (1998-1999): *Mot rikare mål*. (Stortingsmelding nr. 28). Oslo.

Utdannings og forskningsdepartementet (2004): *Kompetanse for utvikling 2005 -2008*. Oslo

Utdannings og forskningsdepartementet (2004): *Kunnskapsløftet*. Rundskriv F-13-04.

Wadel, Cato (2002). *Læring i lærende skoler*. SEEK

Rapporter og artikkel:

Lillejord, Sølvi (02.09.2004): *Dagbladet*. Oslo

Læringscenteret(2001): *Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2001*. Oslo

Læringscenteret (2002). *Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2002*. Oslo

Møller, Jorunn (2005): *Ansvarliggjøring av skolen – hva innebærer det?* Bedre skole 2005, nr 1. Side 23-31.

O'Day, Jennifer (2002): *Complexity, Accountability and School Improvement*. Harvard Educational Review 2002.

Olaussen, Åshild (2004): *To-nivåkommuner og konsekvenser for barnehage og skolen*. Temanotat fra Utdanningsforbundet. Oslo

Riksrevisjonen (2005-2006): *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. (Riksrevisjonens dokument nr 3:10) Oslo

Sirotnik, Kenneth (2004): *Holdning Accountability accountable, What ought to Matter In public Education*. Teachers College Press.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2005): *Kompetanseberetningen*. Utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo

Utdanningsdirektoratet (2006): *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006*. (Rapport).Oslo.

Linker:

www.skoleporten.no

www.fylkesmannen.no

www.ssb.no/kostra

Appendix

Intervjuguide til skoleeier

Gjennomføringen av intervju:

- Bruke båndopptager – spørre intervjuobjektet om det er greit at jeg tar opp på bånd det intervjuobjektet sier. Vil bli slettet ved prosjektslutt. Frivillig deltakelse.
- Starte med å si hvilken kommune – nevner ikke navn eller tittel.
- Definere situasjonen – formålet med intervjuet, osv. Det jeg er ute etter er en beskrivelse av vurderingssystemet og praksisen. Skal sammenligne to kommuner.
- Hovedfokuset er på skoleeiernivå – men vi kommer inn på hva som skal skje på skolenivå.

Problemstilling

Hvordan ansvarliggjøres ledere i skolen? En sammenligning av to kommuner og deres bruk av vurderingssystemene og strategier for styring.

Forskningsspørsmålene:

1. Hva foregår av vurderingspraksis? Beskriv og fortell om.....

Hva teller, hva måles hvilke aspekter har betydning i selve vurderingssystemet?

2. Hvilke strategier bruker skoleeier for legge vekt på resultater? Beskriv strategiene....

Hvem holdes ansvarlig? På hvilken måte må de stå til ansvar?

3. Hva skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med målene/ forventningene? Beskriv hva som skjer.....

Hvilke konsekvenser har det?

Intervjuguiden

1. Hva foregår av vurderingspraksis? To nivåer!

- Kan du beskrive kommunens system for vurdering? Hva legger dere i begrepet vurdering? Hvordan får dere informasjon om utbytte av opplæringen?
- Hvilke typer systemer bruker dere data fra for å utvikle skolene EKS: GSI, KOSTRA, Skoleporten, egen brukerundersøkelser, osv?
- Hva legger skoleeier vekt på når man vurderer? Beskriv hvilke områder?
- Kan du beskrive skolens system for å vurdere?
- Hva skal skolene rapportere på til skoleeier gjennom året? Hvilke rutiner har dere?

-
- Hva er muntlig og hva blir skriftliggjort når det gjelder vurderingsarbeidet på skolene og på skoleeiernivå
 - Hvordan involveres skolene i analysearbeidet og utarbeidelse av konklusjonene?

2. Hvilke strategier bruker skoleeiere for å legge vekt på ansvarliggjøring?

- Hvem holdes ansvarlige hvis resultatene er bra eller dårlige? Beskriv! To nivåer!
- Hvordan må de stå til ansvar, på hvilken måte? Hvem må du som skoleeier stå til ansvar for?
- Har skoleeier kontroll/innflytelse over det du skal stå til ansvar for? Beskriv hvordan!
- Hvordan styrer skoleeier gjennom bruk av resultater? Beskriv rutiner og prosesser?
- Hvordan vil du beskrive den opplæringen/kompetanseutviklingen Skoleeier og rektorene får når det gjelder å ta i bruk tall, statistikk og data for å utvikle skolene?
- Ledelsesfilosofi? Lederperspektiv?
- Interne handlinger/ ekstern kontroll – sammenheng?
- Hvordan mobilisere motivasjon til endring hos skoleledere?
- Offentliggjøres noen av resultatene fra vurderinger gjort av skoleeier?
- Går du inn på Skoleporten.no, GSI eller KOSTRA for å sammenligne din kommune med andre kommuner?

3. Hva skjer hvis resultatene ikke er i samsvar med målene/ forventningene?

- Går dere inn med noen form for styrking, når en skole gjør det dårlig? Veiledning, oppfølging, planlegging, organisasjonsutvikling? Dekking av kostnader til utviklingsarbeid? Bruke ress på der behovet er? Beskriv hva dere gjør – gjerne bruk eksempler.
- Har dere systemer for å belønne skoler som får gode resultater? Andre insentiver?
- Hvordan følger dere opp skolene etter at det er foretatt vurderinger av skolene?
- Hvem på skoleeiernivå ansvarliggjøres for dårlige resultater?

Skolesjef

Østlandet13/02- 2007

Steinar Døsrønningen

2500 Østlandet

En studie av hvordan skoleeier ansvarliggjør ledere i skolen

Jeg er student ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo, og er i gang med å skrive masteroppgave i utdanningsledelse. Jeg er opptatt av å skulle beskrive og sammenligne de ulike vurderingssystemene på skoleiernivå, og å se på hvordan skoleeier ansvarliggjør sine skoleledere. For å få innsikt i forskjellene og likhetene har jeg valgt et komparativt og beskrivende perspektiv.

Min forløpige problemstilling er:” å beskrive og sammenlikne de ulike vurderingssystemene på skoleeier og skolenivå”.

Det er et ønske fra min side å undersøke to skoleeiere i Oppland som er veldig forskjellige fra hverandre, og valget falt på Strandvik kommune og Fjelldal kommune. Jeg har valgt to kommuner jeg har litt kjennskap til gjennom det arbeidet jeg gjorde da jeg var ansatt hos Fylkesmannen.

Veilederen min ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling er Eyvind Elstad og han er en del av forskningsprosjektet ASAP – Achieving School Accountability in Practice – som 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.

For å få svar på problemstillingen, ønsker jeg å studere kommunenes langsiktige kommuneplan og kommunenes egen skoleutviklingsplan. Jeg ønsker å intervju skolesjefen eller den som er ansvarlig for tjenesteområde skole i hver kommune.

Alle som deltar er sikret full konfidensialitet. Skulle det vise seg at det er vanskelig å sikre dere full anonymitet kan jeg sette en klausul på oppgaven slik at det bare vil være veilederen, jeg og sensor som har tilgang på oppgaven.

Intervjuene ønsker jeg å gjennomføre i begynnelsen av mars måned. Å få tilgang på kommunens planer håper jeg at jeg kan få til i løpet av februar.

Jeg håper på positivt svar på min forespørsel, og ønsker at begge kommunene har anledning til å delta i undersøkelsen. Jeg tar kontakt med dere en uke etter at dere har fått brevet.

Vennlig hilsen

Steinar Døsrønningen

