

# Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling?

*En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner*

Rita Ellinor Lofthus



Masteroppgave ved det Utdanningsvitenskapelige fakultet. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning

UNIVERSITETET I OSLO

Oktober 2012

© Rita Ellinor Lofthus

2012

Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner.

Rita Ellinor Lofthus

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

I oppgaven ønsker jeg å rette søkelyset mot hvordan nasjonalt tilsyn med kommunene og skolene gjennom fylkesmannens tilsyn 2010-2011 kan virke inn på skolens eget utviklingsområde og utviklingskapasitet. Som en følge av økt fokus på elevenes læringsutbytte har vi de siste tiårene sett en dreining mot målstyring av skolen. Fra nasjonalt hold er det et uttalt ønske om å møte dagens utfordringer som både har å gjøre med elevenes læringsutbytte og læringsmiljø med klare mål, ansvars plassering og økt lokal handlefrihet (St. meld nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring*).

Formålet med oppgaven er å utvikle kunnskap rundt hvordan fylkesmannens tilsynsordning med skolene kan påvirke skolens og kommunes samhandling, handlingsrom og utviklingskapasitet/aktørberedskap.

Jeg ønsker at oppgaven min skal være med på å skape refleksjon rundt sider av nasjonal styring av skolene og betydningen av å skape gode arenaer for kommunikasjon mellom de ulike nivåene i skoleverket for å skape utviklingskraft. Gode arenaer og kommunikasjon er i følge Roald (2010) forutsetninger for å skape samhandling mellom de ulike nivåene når kommunen står overfor utfordringer.

Empiri belyses i lys av de krav og forventninger til kvalitetsutvikling i skolen uttrykt gjennom flere stortingsmeldinger, samt hva tilsynsordningen er ment å bidra med.

Jeg har valgt et kvalitativt design på undersøkelsen og intervjuet to rektorer og to skolefaglig ansvarlig i to ulike kommuner. Formålet var å samle relevant opplysninger på forskningsfeltet gjennom informantene egne beskrivelser.

Gjennom arbeidet med oppgaven mener skoler som har respondert noe ulikt på tilsynet. Jeg peker på ulikheter og likheter som dreier seg om ressurser i form av planer, kompetanse, kommunestruktur og størrelse som mulige faktorer uten at det trekkes noen entydig konklusjon om hvilken rolle nasjonalt tilsyn spiller i skoleutvikling.

# Forord

Oppgaven med tittelen *Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling?* mener jeg kan være interessant for alle som er opptatt av skole og skoleutvikling. Formålet med oppgaven har vært å utvikle kompetanse på et felt som jeg som skoleleder ser som viktig. Min intensjon er å rette fokus og skape refleksjon rundt et tema som jeg mener er aktuelt og viktig for alle skoleledere

Å skrive en såpass stor oppgave som har strukket seg over nesten et helt år har vært utfordrende, morsomt og vanskelig. Å skrive oppgave alene er som spesielt utfordrende og det kan lett bli en ensom prosess, men takket være god veiledning og støtte fra min tålmodig og kunnskapsrik veileder, førsteamanuensis i pedagogikk Kirsten Sivesind, har det blitt en lærerik prosess. Jeg retter en stor takk til deg!

Jeg vil takke mine fire informanter som så velvillig stilte opp og svarte åpenhertig på mine spørsmål. Takk for at dere viste meg denne tilliten!

Denne oppgaven er avslutningen på et studie som har vart i nærmere fire år ved ILS, Universitetet i Oslo. I løpet av disse årene har jeg vært til stede på forelesninger som både har inspirert og utfordret meg faglig.

Jeg vil takke medlemmene i basisgruppa for all hjelp og gode diskusjoner i de semestrene vi samarbeidet. Samarbeidet har gitt meg mange nye tanker om skole og ledelse, og bredden i medlemmenes bakgrunn ga meg også innblikk i ledelse utover skolevesenet. Læring og ledelse er sannelig et vidt og spennende felt.

Jeg vil også rette en takk til min bror og hans familie som ga meg husrom når jeg var på mine månedlige samlinger i Oslo. Takk for at dere har vært der for meg!

Og til sist, en kjempestor takk til mine to kjære barn og min tålmodige og alltid forståelsesfulle mann. Deres støtte har vært til uvurderlig hjelp disse fire årene som studiet har vart.

Oktober 2012

Rita Ellinor Lofthus

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Begrunnelse for valg av tema.....	1
1.2	Problemstilling.....	3
1.3	Oppgavens oppbygging og struktur .....	3
2	Teori .....	5
2.1	Teoretisk innramming og oppgavens avgrensing.....	5
2.2	Handlingsrom .....	5
2.3	Begrepet aktørberedskap .....	7
3	Den utdanningspolitiske konteksten for tilsyn i skolen .....	9
3.1	Styring og ansvarliggjøring.....	9
3.2	Tilsynsordningen .....	12
3.2.1	Hva tilsynet er ment å bidra med .....	12
3.2.2	Tilsynets gang .....	14
3.3	Ledelse og utviklingsarbeid .....	15
4	Metode.....	18
4.1	Problemstilling og valg av design .....	18
4.2	Utvalg og utvelgelse av informanter .....	19
4.3	Intervjuet .....	20
4.3.1	Framgangsmåte .....	21
4.3.2	Gjennomføring av intervjuene og forskerrollen.....	21
4.4	Transkribering og etterarbeid .....	22
4.5	Etiske problemstillinger og valg .....	22
5	Empiri.....	24
5.1	Presentasjon av informantene i undersøkelsen.....	24
5.2	Om informantenes opplevelser av nasjonalt tilsyn .....	26
5.2.1	Oppsummering: .....	30
5.3	Forholdet mellom skolens satsingsområde sammenlignet med tema for tilsynet.....	33
5.3.1	Oppsummering .....	36
5.4	Hvilke virkninger kan spores i informantenes utsagn av det nasjonale tilsynet ?.....	37
5.4.1	Oppsummering .....	41

5.5 Skolens aktørberedskap .....	43
6 Drøfting .....	50
6.1 Handlingsrom: .....	50
6.2 Møtearenaer og samhandling .....	52
6.3 Aktørberedskap .....	54
7 Avslutning .....	56
Litteraturliste .....	59
Vedlegg1 .....	61
Vedlegg 2 .....	63
Vedlegg 3 .....	65
Fig. 1a.....	6
Figur 2:Friromsmodellen (Berg,2007 s.28).....	7







# 1 Innledning

## 1.1 Begrunnelse for valg av tema

Å være skoleleder kan oppleves overveldende med ansvar for et vel av oppgaver som skolens drift, økonomi, de ansattes arbeidsmiljø og selvsagt skolens kjernevirksomhet: undervisning og læring med fokus på elevene.

I følge Fuglestad (2007) har ansvaret for skoleutvikling tradisjonelt hvilt på skoleleder, og skolen har i stor grad bestemt satsingsområder og tema for utviklingsarbeidet. I dagens skolepolitikk, utfordres imidlertid skolens og skoleleders autonomi av en sterkere nasjonal styring hvor nasjonalt tilsyn inngår som et styringsmiddel (Aasen m.fl. 2012). Gjennom tilsynet bestemmes temaer og kvalitetsområder på nasjonalt nivå.

I løpet av de siste tiår har vi sett en dreining mot målstyring av skoleverket med større fokus på læringsutbytte og kvalitetsutvikling (Aasen 2008). Dette danner et bakteppe for min undersøkelse som handler om hva slags styringsmessige implikasjoner det nasjonale tilsynet med skolene og skoleeier i 20110-2011 har hatt for ledelse på lokalt plan med særlig fokus på aktørberedskap, og hvordan det griper inn i skolens utviklingsarbeid.

I St..mld. nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, settes det fokus på klare mål, kunnskap om resultater, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. I følge Bachmann, Sivesind & Bergem (2008), ble denne desentraliseringen av ansvar fulgt av en lovendring av Opplæringsloven §13-10 ved at det ble vedtatt et nytt ledd der skoleeier pålegges å ha "eit forsvarleg system" der skoleeier selv skal kontrollere at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt.

Med St.mld nr 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* legges det opp til ei sterkere nasjonal styring som en følge av en faglig negativ utvikling i sentrale fag og ferdigheter. Det varsles derfor blant annet om at statens styringsvirkemidler skal styrkes.

Stor grad av handlingsfrihet har paradoksalt ført til økt omfang av kontroll. Som et ledd i denne kontrollen føres det årlig nasjonalt tilsyn med kommunene.

*"Tilsyn vurderes som et sterkt statlig styringsmiddel overfor kommunene, og må ses i sammenheng med andre statlige virkemidler på området"* (St.meld. nr. 19. 2009-2010, 4.2.1).

Regjeringen foreslår i St.meld. nr 12 (2011-2012) at rammestyring av kommunesektoren fortsatt skal være et hovedprinsipp ettersom store variasjoner når det gjelder både størrelse og behov i kommunene forutsetter lokal handlingsrom for å gjøre de nødvendige tilpasninger. Samtidig pekes det i samme melding på nødvendigheten av ei sterkere statlig styring når: *kommunane løyser viktige velferdsoppgåver på vegne av staten* (St.meld.nr.12, 2011-2012, s.6) og det statlige tilsynet (ibid) vil være et viktig virkemiddel for å sikre innbyggernes rettslige krav.

Skoleledelsen er ansvarlig for den daglige driften og etterlevelsen av regelverket i mens kommunen som skoleeier har det overordnede ansvaret for å sørge for at skolene oppfyller lovens krav og plikter.

For å lykkes med kvalitetsutvikling, vil ledere ha behov for å møte statens sterke styringssignal samtidig som den enkelte organisasjons frihet til å drive eget utviklingsarbeid ikke svekkes, men heller styrkes.

For å mestre utfordringene vil skoleeier og skoleledere måtte ha god kunnskap om lovverket, kunnskapsbygging i organisasjoner og mellom de to nivåene skole og kommune.

Jeg vil i denne oppgaven beskrive hvordan to representanter fra skoleeiers side kommunalsjef og oppvekstsjef og to skoleledere i fra to kommuner opplever nasjonalt tilsyn og drøfte hvordan tilsynet griper inn i det lokale utviklingsarbeidet på skolenivå. Sentralt i min drøftning til slutt i oppgaven står begrepet aktørberedskap som er beskrevet av Gunnar Berg (2007). Jeg bruker begrepet for å undersøke forholdet mellom skolens utviklingskapasitet og de krav og forventninger som stilles til skolene i nasjonalt tilsyn.

Fokuset i oppgaven rettes mot skoleutvikling. Jeg er ikke ute etter å se på hva sentrale aktører bidrar med i feltet, men heller å forstå hvordan ansvarsstyring og tilsyn skaper forventninger til utviklingsarbeid i skolen (Langfeldt 2008), og hvordan det bygges opp nasjonale strategier som i følge Engeland, Langfeldt og Roald (2008) virker ansvarliggjørende på det lokale handlingsrommet til kommuner og skoler, og jeg er opptatt av hvordan skoleutvikling utformes lokalt sett fra kommuners og skolers ståsted og hvilken rolle sentrale aktører spiller i denne forbindelse.

Det er foreløpig gjort lite forskning om tilsyn og hvordan det virker inn på skoleeier og skoleledelse. En av de få empiriske studier heter: *Når tilsynet drar hjem- Hvordan lukker skoleeier avvik* (Wendelborg 2011), som jeg finner relevant for min problemstilling.

## 1.2 Problemstilling

Temaet for oppgaven angår forholdet mellom lokalt handlingsrom og myndighetenes nasjonale tilsyn med skoleeier og skolene i 2010-2011. Formålet er å *undersøke* hvordan et nasjonalt tilsyn i 2010-2011 griper inn i skolens utviklingsarbeid og *drøfte* hvilke styringsmessige implikasjoner tilsynet har for ledelse på lokalt plan med et særlig fokus på skolens aktørberedskap - og drøfte hvordan skolenes aktørberedskap for skoleutvikling overenstemmer med forventninger og krav i nasjonalt tilsyn.

Jeg er spesielt opptatt av hva styring i et nasjonalt tilsyn betyr for ledelse av det lokale utviklingsarbeidet på skolene. Jeg ønsker å analysere nasjonalt tilsyn ved to skoler og drøfte likheter og forskjeller. Min problemstilling er:

Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner.

For å besvare denne problemstillingen har jeg hatt fokus på følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke erfaringer og opplevelser har skoleledere og skolefaglig ansvarlig i kommunen av nasjonalt tilsyn i sin lokale kontekst?
- Hvordan samsvarer tema for nasjonalt tilsyn med skolens utviklingsområder?
- Hvilke virkninger kan spores av et nasjonalt tilsyn i lys av informantenes erfaringer?
- På hvilken måte har skolen utviklet en aktørberedskap for nasjonalt tilsyn?

## 1.3 Oppgavens oppbygging og struktur

I kapittel 1, presenteres oppgavens formål og problemstilling. Jeg beskriver tema ved å vise til sentrale Stortingsmeldinger og avgrensner oppgaven gjennom å gi en oversikt over teoretiske rammeverk.

I kapittel 2, presenteres mitt teoretiske rammeverk som skal være med på å belyse teoretisk mine funn/mitt empiriske materiale.

I kapittel 3, setter jeg lederoppdraget inn i en utdanningspolitisk kontekst og beskriver bakgrunnen for økt fokus på evaluering som følge av den innflytelse OECD har fått for norsk utdanningspolitikk på området. Hvordan en rekke stortingsmeldinger om kvalitet og ansvarsstyring i skole er kommet til i utviklingen av tilsynet og hvordan nasjonale tilsyn er en del av en internasjonal trend som vektlegger ansvarliggjøring og inspeksjon. Jeg beskriver tilsynsordningen, hva den er ment å bidra med og gir en beskrivelse av gangen i tilsynet som ble gjennomført i 2010 og 2011. Til slutt drøfter jeg kort hvilke mulige implikasjoner kvalitets- og ansvarsstyringen kan ha å si for lederoppdraget til skoleledere.

I kapittel 4, metodekapittelet, redegjør jeg for valg av forskningsdesign og valg av metode. Jeg gjør rede for hvordan undersøkelsen ble gjort og drøfter etiske problemstillinger jeg har stått overfor i prosjektet.

I kapittel 5, presenterer empirien som er samlet inn. Jeg presenterer utdrag fra intervju med fire informanter med kommentarer og analyser sitater i lys av teorien som er presentert innledningsvis.

I kapittel 6, oppsummerer og drøfter jeg funn fra empiridelen og i forhold til problemstilling og forskningsspørsmål..

Jeg avslutter oppgaven med å sette temaet inn i en utdanningspolitisk kontekst og peker på mulig relevans for videre forskning innenfor feltet.

## 2 Teori

I denne delen redegjør jeg for oppgavens teoretiske rammeverk. I følge Larsson (2005) er det viktig at forskerens perspektivbevissthet klargjøres for leseren. Til dette hører forforståelsen som er avgjørende for at leseren skal kunne gjøre seg opp en mening om forskerens tolkninger. Til forforståelsen hører valg av teori (ibid:18).

### 2.1 Teoretisk innramming og oppgavens avgrensning

Kommunen som skoleeier har fått stor grad av handlingsfrihet når det gjelder skoleutvikling samtidig som kommunene stilles til ansvar gjennom tilsynsordningen. Dette forholdet belyses av teorier utviklet av Langfeldt (2008) med særlig vekt ansvarsstyring. Det finnes ulike perspektiv på skoleledelse som delvis virker sammen og muligens mot hverandre i en ansvarsstyring av skolen. Møller og Fuglestad (2006:14-15) beskriver New Public Management (NPM) perspektivet og accountability der den enkelte skole ses som en resultatenheter og stiller skolene selv til ansvar for kvaliteten målt etter elevresultat og faglig og pedagogisk ledelse.

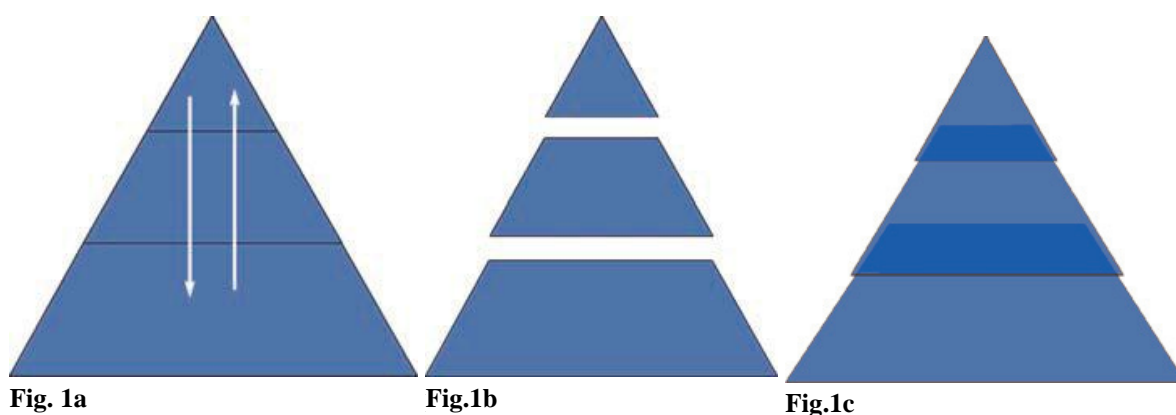
Ansvarsstyring kan ha betydning for flere sider ved ledelse, blant annet relasjonene mellom aktørene i skolen slik vi finner dem beskrevet av Fuglestad (2007). Ledelse kan også sees på som en samhandlingsprosess mellom de ulike aktørene. Gjennom disse prosessene er det mulig å påvirke organisasjonskulturen som igjen kan være gjenstand for styringsforsøk fra overordna hold.( nasjonalt hold) (ibid). Med bakgrunn Knut Roalds funn (2010) ser jeg i min undersøkelse på forholdet mellom nasjonalt og kommunalt nivå og om tilsynet synes å være egnet som en produktiv samhandlingsform.

Jeg er opptatt av hvordan denne relasjonen påvirkes i spenningsfeltet som kan oppstå mellom nasjonal styring og lokalt handlingsrom. Sentralt i oppgaven står begrepene handlingsrom og aktørberedskap. I det følgende redegjør jeg for begrepene slik bruker dem. Begrepene er hentet fra Berg (2007).

### 2.2 Handlingsrom

I undersøkelsen min har jeg intervjuet representanter fra både skoleeiersiden og rektorer i samme kommune. Formålet med fylkesmannens tilsyn har vært å styrke/forbedre kvaliteten på arbeidet i forbindelse med elevenes psykososiale læringsmiljø. I dette arbeidet er det skoleeier som stilles til ansvar, men det er i skolene at resultatene av alt arbeid skal få en tilsiktet effekt, som handler om å øke kvaliteten i forhold til elevenes læring. Jeg har derfor et fokus på hvordan statens kvalitetsstyring på skole- og kommunenivå kan påvirke det kommunale handlingsrommet både positivt og negativt som beskrevet av Knut Roald (2010).

I sin undersøkelse fant Roald at skole og kommunenivået kunne utvikle produktive samhandlingsformer og dermed få god nytte av kvalitetsvurderingene, men også det motsatte kunne skje. Jeg synes at hans funn er interessante og relevante for min problemstilling i forhold til hvordan eller om statens kontroll med kommunene gjennom dette aktuelle tilsynet påvirker samhandlingsformen mellom de to nivåene. Det er gjort forholdsvis lite forskning på hvilke læringsprosesser som finner sted mellom kommune- og skolenivå i Norge (Roald 2010, s.5.) I sin oppsummering finner han at å utvikle nye samarbeidsformer mellom de ulike nivåene der mobiliserings- og analysekraft mobiliseres, som kan se ut til å være avgjørende for å lykkes med kvalitetsarbeid i kommunene. Til å illustrere de ulike utfallene han fant i sin undersøkelse når det gjaldt kommuner som opplevde å utvide sitt handlingsrom og de som ikke gjorde det, presenteres følgende modell (Roald 2010:293) Figur 10.1 *Frå hierarkisk styring til uproduktivt eller produktivt arbeid med kvalitetsvurdering*



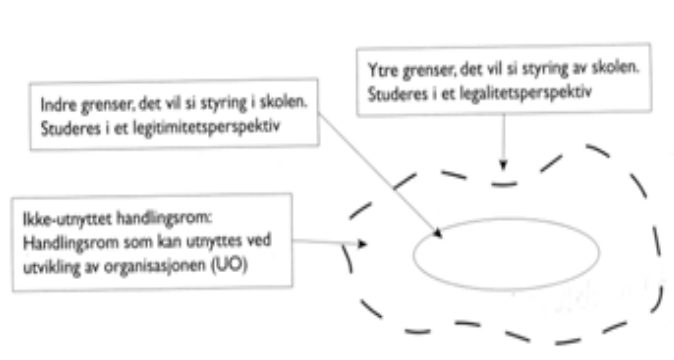
**Figur 1: frå hierarkisk styring til uproduktivt eller produktivt arbeid med kvalitetsvurdering (Roald 2010,s.293)**

Fig. 1a illustrerer det Roald (2010) karakteriserer som et ”klassisk regelorientert hierarki med tradisjonelle skiller og sammenhenger mellom nivåene”. Samhandlingen mellom nivåene endres og avstanden kan forsterkes blant annet som en følge av kommunenes nedbygging av skolefaglig kompetanse på skoleeiersiden. Avstanden mellom kommune og blant annet fylkesmannsnivået økes som et resultat av tilsyn og kontroll. På bakgrunn av innhentet informasjon gitt til nivået over, pålegges nivåene under å igangsette ulike tiltak. Avstanden mellom nivåene øker som et resultat og etterlater et vacuum og svekket handlingsrom. Dette illustreres i Fig.1b. Fig 1c viser at kvalitetsvurdering kan føre til samhandling mellom de ulike nivåene. Møtearenaer er etablert, og aktørene på de ulike nivåene deltar i utviklingsarbeidet. I forbindelse med tilsynsarbeidet kan det oppstå ulike utfordringer for aktørene som kan løses ved at de ulike nivåene samhandler. Det er mulig i følge Roald (2010) å møte komplekse utfordringene som kommunen står overfor ved å åpne for både vertikale og horisontale samarbeidsformer. Det blir da nødvendig å etablere dialogbaserte samarbeidsformer (ibid).

Kommunikasjon er en forutsening for at aktører skal kunne samhandle og derfor er det en forutsetning at det er etablert eller at det etableres møtearenaer for at aktørene på de ulike nivåene: fylkesmann, skoleeiers representant og skolen med rektor skal kunne samhandle. I oppgaven hører om to ulike arenaer: åpningsmøtet der fylkesmannen møter intervjuobjektene og rektormøtene der skoleeiers representant og rektorene deltar.

## 2.3 Begrepet aktørberedskap

Gunnar Berg (2000) skriver også om betydningen av skolens handlingsrom. Han poengterer viktigheten av å oppdage et ikke-utnyttet handlingsrom når det gjelder lokalt utviklingsarbeid. I sin *Friromsmodell*, (2007:28) skiller han mellom skolens indre grenser; *styring i skolen* og skolens ytre grenser; *styring av skolen*.



Figur 2: Friromsmodellen (Berg, 2007, s.28)

Med *styring av skolen* mener han den formelle påvirkningen i form av oppdraget som er gitt av oppdragsgiver i form av læreplan og regler, mens *styring i skolen* dreier seg om uformell påvirkning. Denne påvirkningen har sammenheng med både skolehistoriske samfunnets *verdigrunnlag* som igjen påvirker de ulike organisasjonskulturene.

I undersøkelsen min er jeg opptatt av hvordan skoleledere oppfatter og gir uttrykk for opplevelsen av krav og forventninger ovenfra i forbindelse med et nasjonalt tilsyn og hvordan dette påvirker og/eller harmonerer med det lokale utviklingsarbeidet. Styring i skolen henger sammen med den enkeltes skoles egen kultur. I følge Berg (2007) henger aktørberedskap og skolekultur sammen. Aktørberedskap handler derfor i stor grad av skolekulturen, dvs. normene og hvordan de står i forhold til arten og graden av endring. En antar at en forutsetning for endring har å gjøre med at det må være et visst forhold mellom innholdet mellom det som skal endres og innholdet i organisasjonskulturen. Det handler i følge Berg (2007) om at det må være en mottakelighet blant skolens aktører og at de som et minimum ikke motsetter seg endringene basert på det verdimeslige innholdet. Jeg bruker aktørberedskapsbegrepet i en litt videre forstand i oppgaven min. Aktørberedskap handler da ikke om skolens kultur, men om de forutsener i form av ressurser som skolen besitter når de møte tilsynets krav. Ressurser er et vidt begrep, og jeg bruker det her som den kompetanse leder og skole har utviklet i form av planer og kontrollsystemer, etterutdanning m.m,

Aktørberedskap vil da slik jeg bruker begrepet innebære å beskrive skolens ressursmessige forutsetning i møte med nasjonalt tilsyn. Rapportene fra fylkesmannen viser til kommunenes og skolens planer mens intervjuene gir informasjon om skolens anvendelse av planer og etterlevelse av regler og lovverk.



# 3 Den utdanningspolitiske konteksten for tilsyn i skolen

Jeg vil i dette kapitlet se nærmere på lederoppdraget i forhold til de kontekstuelle krav som stilles til kvalitetsutvikling i skolen. Med kontekst mener jeg hvordan statlige myndigheter rammer inn skolens utviklingsarbeid i form av lover og kontrolltiltak som kan påvirke det lokale handlingsrommet. Det er i denne sammenheng riktig å se dette i relasjon til det ansvaret kommunen har fått overført fra staten og hvordan den offentlige debatten rundt kvalitet i skolen har utviklet seg. Jeg vil derfor helt kort starte med å skrive om noe av bakgrunnen for dagens resultat og målstyring i skolen ved å henvise til OECD-rapporten 1988 og noen sentrale stortingsmeldinger før jeg viser til ledelsesoppdraget i forhold til kvalitetsutvikling slik jeg ser det.

## 3.1 Styring og ansvarliggjøring

I 1987 innføres resultat og målstyring som overordnet styringsprinsipp i statsforvaltningen (Kunnskapsdepartementet 2001). Den nye styringsformen kjennetegnes av mål og resultatkrav av de ulike departementene, samtidig som de lavere nivåer står fritt til å beslutte hvordan resultatene oppnås (ibid). De lavere nivåene rapporterer sine resultat oppover i systemet. Afsar et al. (2008) refererer til Karlsen (1993) som skriver at bakgrunnen for denne desentraliseringen var en oppfattelse av forvaltningen som lite effektiv i forhold til beslutningsprosesser og ressursbruk. Desentraliseringstrenden underbygges av flere forhold:

- Innføring av nytt inntektssystem for kommunene i 1986 innebar at staten gikk fra ”øremerking” av midler til rammeoverføringer til kommunene. Dette gjorde det mulig for kommunene i større grad enn tidligere selv å prioritere bruk av midlene (Afsar et al. 2008).

- I forbindelse med endring av Kommuneloven (1992) innføres begrepet skoleeier. Skoleeier er det politiske nivået i en kommune. Endringen var i følge Afsar et al. (2008) et ledd i en desentraliseringstrend der kommunene ble gitt større råderett over egen skole. Kommunen ved folkevalgte politikere utformer kommunens skolepolitikk og er ansvarlig for hvilke strategier som utarbeides for å nå de overordnede målene og da også i forhold til skoleutvikling. Skoleeiers representant, som i denne oppgaven er henholdsvis kommunalsjef og oppvekstsjef, er dermed de som iverksetter politikernes vedtak

- I følge Møller (2006:39) har OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) som er et forum for økonomiske, næringspolitiske og sosiale spørsmål, vært en sentral aktør i norsk utdanningspolitikk de siste tjue årene. Bakgrunnen for at OECD`s rolle i norsk utdanningspolitikk henger i følge Møller (2006) sammen med at utdanning både blir sett på som en viktig faktor for å løse sosiale problem og som et virkemiddel i en ”økonomisk konkurranse landene imellom” (ibid:40)

Norge deltar i INES (Indicators of National Education Systems), et OECD-finansiert indikatorprogram som er delt i to tematiske nettverk, der det ene (INES Network on the collection and adjudication of system-level descriptive information on education structures, policies and practices) står for PISA undersøkelsen. (regjeringen.no tema internasjonalt samarbeid om utdanning og forskning) PISA undersøkelsen, måler 15-åringers læringsutbytte i lesing, matematikk og naturfag og er i følge Møller (2006) en viktig undersøkelse i OECD-sammenheng.

- I OECD- rapporten fra 1988 pekes det i følge Afsar et al. (2008) som refererer til Karlsen (1993) på et sterkt behov for å utvikle et evalueringssystem i et norsk skolesystem preget av desentralisering og uklar ansvarsfordeling mellom de ulike nivåene. ”*Et evalueringssystem ville kunne gi de sentrale myndighetene et bedre informasjonsgrunnlag for utformingen av utdanningspolitikken i det desentraliserte utdannings-Norge*” (Afsar mfl. 2008:209). Som en følge av dette ble EMIL-prosjektet (Evaluering av den norske skolen) igangsatt i 1989-1990 (ibid:209).

Videre følger Stortingsmelding nr. 37 (1990-1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Meldingen varsler om tydelige nasjonale føringer og målstyring samtidig som ansvaret delegeres nedover i systemet. ”*Målstyring krever at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene*” (ibid).

Afsar (2008, s.209) konkluderer om statens oppfølging og skriver: ”*Slik sett kunne oppfølging og resultatvurdering sees som en viktig del av styringen*”.

Noen år senere vektlegges fokus på elevresultater og kunnskapsnivået i norsk skole. I følge St.mld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, viste internasjonale tester som TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) 1995 svake resultat i matematikk, og PISA - undersøkelsen i 2000 i regi av OECD viste at norske elever kunnskapsnivå innen lese-,

matematikk - og naturfag var på nivå med det internasjonale gjennomsnittet, men lavere enn Finland og Sverige (ibid).

I 2001 ble Kvalitetsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon. Utvalgets mandat var å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen (Valle 2006:89). Utvalgets innstilling om en forsterket grunnopplæring for alle beskrives i NOU: 2003:16 og på bakgrunn av dette og andre dokumenter, ble St.mld nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* lagt frem av regjeringen (ibid: 89).

På bakgrunn av en rekke undersøkelser blant annet i regi av OECD, pekes det i St.mld nr. 30 (2003-2004) på flere utfordringer i norsk skole: ”Undersøkelsene har samlet pekt på utfordringer knyttet både til elevenes læringsutbytte og læringsmiljø og til strategier for styring og ressursforvaltning i grunnopplæringen ”(ibid:8.).

Utfordringene som et komplekst kunnskaps - og informasjonssamfunn bærer i seg, møtes gjennom det som i samme stortingsmelding omtales som et systemskifte:

*For at skolene skal kunne møte utfordringene fra et mer kunnskapsdrevet samfunn, trengs et systemskifte, der styringen i større grad er basert på klare mål, tydelig ansvars plassering og økt lokal handlefrihet (ibid s. 8-9).*

Vi kan se at desentraliseringspolitikken videreføres med sterk vekt på lokal handlefrihet samtidig som sentrale myndigheter varsler sterkere styring med evalueringssystem der resultatene skal måles.

Det store fokus på evaluering har ført til større oppmerksomhet rundt kommunenes kvalitetssystemer (Riksrevisjonen2006). Rapporten bygger på Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Rapporten peker på flere svakheter som undersøkelsene har avdekket, blant annet: ” kommunene som skoleeier hadde mangelfull informasjon om skolens undervisningstilbud” og videre viser samme rapport til hvordan undersøkelser viser at:

*en del kommuner som skoleeiere ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at de på viktige områder hadde god nok informasjonsgrunnla til å følge opp grunnskoleopplæringen”(ibid:1)*

Kontroll – og konstitusjonskomiteen ga sin tilslutning til Riksrevisjonens vurdering om å vektlegge tilsyn med enkeltskoler samt et systembasert tilsyn (ibid)

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse av grunnskolen i 2006, varsles det i St mld. nr 31(2007-2008) *Kvalitet i skolen* om økt statlig tilsyn med kommunene som skoleeier: *Tilsyn med grunnopplæringen er nå en prioritert oppgave for fylkesmannen* (ibid:60).

I tillegg til å føre kontroll med skoleeiere, kan fylkesmannens tilsyn blant annet bidra til økt lovforståelse.

Fylkesmennene har i perioden 2006-2009 gjennomført nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet etter en felles metodikk, systemrevisjonsmetoden. (Wendelborg 2011:1). Samme metode ble benyttet i nasjonalt tilsyn 2010/2011.

## **3.2 Tilsynsordningen**

Bakgrunnen for oppgaven min er at jeg er opptatt av dette aktuelle tilsynets rolle i to skolars utviklingsarbeid. Problemstilling er som nevnt i kap1.2: Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner.

Jeg har i det foregående kapittelet redegjort for regjeringens begrunnelse for en økt nasjonal styring med blant annet økt tilsyn slik jeg ser det, og vil i det følgende gjøre rede for hva tilsynsordningen er, og gi en beskrivelse av forløpet av dette aktuelle tilsynet.

### **3.2.1 Hva tilsynet er ment å bidra med**

Med kommuneloven av 1992 faller ordningen med ”øremerking av midler” fra staten til kommunene bort samtidig som kommunene selv får ansvaret med å organisere driften av skolene. Det ble ikke lenger obligatorisk for kommunene å ha et særskilt skolestyre eller skolesjef. Fra 1993 har dermed utdanningskontorene som ikke er selvstendige enheter men departementets ”forlengede arm”, hatt en veilednings og serviceoppgaver i tillegg til kontroll og tilsynsfunksjon i forhold til kommunene. ( NOU 2004:17,s.28).

Departementet har etter opplæringsloven §14-1 første ledd hjemmel til å føre tilsyn med offentlige skoler.

*Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16(kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10A gjeld for denne tilsynsverksemda.*

Denne myndigheten til å føre tilsyn er delegert til fylkesmannen i Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæring § 14-1, første ledd.

-Det nasjonale tilsynet handler i følge Sivesind (2009) om at det utøvers et faglig skjønn når det gjelder fortolkning og bruk av regelverket og et praktisk skjønn når det gjelder organiseringen av skolens praksis i forhold til de pedagogiske intensjoner og oppgaver. Tilsynet avgjør også om skolens praksis er i tråd med intensjonene.

For å kunne si hva tilsynet er "godt for", er det nødvendig å definere begrepet tilsyn. Tilsyn handler mye om kontroll. Stortingsmelding nr. 17 (2003-2003) *Om statlig tilsyn*, omtaler det på denne måten: *all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner.*

I forbindelse med dette aktuelle tilsynet er det staten som fører tilsyn med om kommunene følger de lover og forskrifter som skal sikre elevenes rett til et godt psykososialt miljø etter kap 9a i opplæringsloven. Bakgrunnen for dette store fokuset på skoleeiers etterlevelse av regelverket finnes vi blant annet i St. meld nr.19 (2009-2010). Der heter det: *”Resultatene fra fylkesmennenes nasjonale tilsyn fra 2006 og fram til nå har avdekket store utfordringer knyttet til skoleeiers etterlevelse av regelverket”* (ibid s.40).

Ifølge St. meld nr. 19 (2009-2010) *Tid til læring*, har tilsynet en funksjon av nasjonal veiledning og støtte overfor kommunene og skolene. Her listes det opp følgende punkt som tilsynet skal bidra til:

- *Økt regelverksforståelse*
- *Informasjon og veiledning rundt regelverket*
- *Mer ensartet praksis blant skoleeierne*
- *Å lukke rettsstridige situasjoner og avvik*
- *Å synliggjøre problematiske områder*
- *Å gi kunnskap om rettstilstanden i sektoren*
- *Å belyse svakheter i lovverket (ibid s. 40)*

Det sies også i meldingen: *Det er et mål at tilsynet skal bidra til læring* (ibid s. 40)

Formålet med tilsynet er altså å undersøke om kommunene etterlever opplæringslovens § 13-10 om å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovens krav. Dette aktuelle tilsynet hadde hovedfokus på skolens internkontrollsystem vedrørende elevenes psykososiale miljø. Kravet til internkontroll var særlig regulert etter opplæringslovens § 9a-4 og § 9a-3 første ledd.

I fylkesmannens rapport i forbindelse med tilsynet ved mine utvalgte skoler sies følgende om tilsynets formål: *”Det overordnede målet med tilsynet er å rette fokus mot og styrke arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolene og skolenes evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd.”* (Tilsynsrapport 2010, s.3)

Gjennom kontroll, informasjon og veiledning skal tilsynet bidra til å styrke skolenes arbeid.

I forhold til min undersøkelse vil det være interessant å høre hva informantene sier om hvordan de opplevde at tilsynet støttet opp om de aktuelle skolenes lokale arbeid vedrørende elevenes psykososiale læringsmiljø og om økt rettsforståelse som en antatt effekt kan styrke leders arbeid med å drive kvalitetsutvikling ved skolene

### **3.2.2 Tilsynets gang**

Det ble ført tilsyn med i alt 149 kommuner og samtlige 19 fylkeskommuner i løpet av 2010 og 2011. I alt har 328 grunnskoler og 50 videregående skoler vært kontrollert i denne omgangen (Udir.no, 2012).

Måten et tilsyn utføres på er nedfelt som tilsynets metodikk. I NOU 2004:17 omtales metoden som *systemrevisjonsmetoden*. Det sies her: *”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”*(ibid:113-114.)

I forbindelse med dette tilsynet ble altså tilsynsmetoden systemrevisjon som er nært knyttet til internkontrollprinsippet benyttet.

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet ble delt inn i tre hovedkategorier:

- Skolens forebyggende arbeid - § 9a-4, jf § 9a-3 første ledd

- Det individuelt rettede arbeidet ved skolen - § 9a-3 andre og tredje ledd
- Brukermedvirkning - §§9a-5 og 9a-6 og deler av kapittel 11

Her følger en kort beskrivelse (Tilsynsrapport 2010 og 2011) av om hvordan tilsynet ble gjennomført av fylkesmannen.

- Skoleeier mottok varsel om tilsyn.
- Dokumentasjon og redegjørelse fra kommunen og de utvalgte skolene ble sendt fylkesmannen.
- Tilsynet ble åpnet med et møte der ledelsen og alle som skulle intervjues deltok. Fylkesmannens team presenterte seg selv og tema for tilsyn
- Intervjuer med kommunalsjef, skoleledelsen, de ansatte ved skolen, representanter fra elevråd, og SkoleMiljøutvalg.
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport
- Sluttmøte

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og intervjuer ble det utarbeidet en foreløpig rapport og varsel om vedtak som ble gjort kjent i et sluttmøte ved den enkelte skole. De enkelte skolene fikk deretter en tidsfrist for å ”lukke” eventuelle pålegg/rettslige krav fra tilsynsmyndigheten. Tilsynet er ikke ment å være et rent tilbakeskuende tilsyn, men den enkelte skole gis mulighet til å selv rette opp de mangler som avdekkes.

Tilsynsrapportene i endelig og godkjent versjon ble sendt ut og i tillegg offentliggjort på Fylkesmannens hjemmeside.

### **3.3 Ledelse og utviklingsarbeid**

I det følgende vil jeg skrive litt om hvilken betydning det nye fokuset på kvalitetsstyring og ansvarliggjøring kan få for skolelederrollen.

Som øverste leder i skolen er rektor ansvarlig for å legge til rette for faglig utvikling (Aasen 2008). Ledelse handler her om både makt og tillit, eller legalitet og legitimitet.

Skolelederrollen beskrives av Aasen (2008) som kompleks der lederen står overfor ulike roller og oppgaver som skal fylles. Hun skal som undervisningsleder se til at det faglige arbeidets kvalitet sikres, planlegges, koordineres og organiseres. I rollen som utviklingsleder skal hun fremme faglig vekst ved å motivere og legge til rette for utvikling og læring i personalet. Hun er i personallederrollen ansvarlig for å ansette personalet og oppfølging av den enkelte. I administratorrollen gir henne ansvar for skolens daglige drift og økonomistyring. I tillegg er det viktig at skoleleder gjennom å engasjerer seg i utdanningpolitiske spørsmål styrker slik skolens status og finansieringsgrunnlaget.

Skoleleder må derfor håndtere flere dimensjoner ved ledelsesoppdraget og balansere mellom administrativ og pedagogisk ledelse og i oppgaven vil det å møte kravene i forbindelse med det aktuelle tilsynet være knyttet til i hvilken grad skolen etterlever regler og lover, mens pedagogisk ledelse kan handle om kreativitet og selvstendighet. I oppgaven ser jeg på begge sider, i forbindelse med utviklingsarbeid og krav om regeletterlevelse etter § 9 i opplæringsloven.

Jeg har valgt å løfte frem et relasjonelt perspektiv på ledelse og forstår det slik at utviklingsarbeid som en viktig del av ledelsesoppdraget ikke nødvendigvis er noe som kun er rektors ansvar alene. Ledelse er i følge Wadel (2007) noe som skjer i mellom mennesker og i samspill med andre. Fuglestad i Møller og Fuglestad (2006) løfter frem viktigheten av å se på ledelse som mer enn hva den formelle lederen gjør, ledelse kan sees på som en kollektiv prosess der det er viktig å se på hva både de formelle og uformelle ledere gjør sammen. Med henvisning til Hargreaves (2005) som ser på ledelse som en prosess der samhandling mellom aktørene står sentralt, sier Fuglestad (2007) videre: *Å utvikle en organisasjon er en læringsprosess. Prosessen skjer ved at aktørene samhandler med kvarandre (ibid:181)*. Når aktørene i en organisasjon har *felles aktiviteter, engasjement og eit felles repertoar. (ibid:181)* utvikler det seg et fellesskap der aktørene lærer av og gjennom hverandre. Dette fellesskapet kaller Wenger (2008) *praksisfellesskap*. Slik jeg ser det inngår elementene fellesaktivitet, engasjement og repertoar i Bergs (2007) begrep aktørberedskap og graden av disse elementene er avgjørende for å lykkes i et utviklings eller endringsarbeid.

Som nevnt i kapittel 2.4 i oppgaven, befinner skolens handlingsrom seg mellom de ytre grensene som er styring av skolen, det vil si skolens formelle oppdrag slik det uttrykkes



gjennom mål, læreplaner, lover og regler og de indre grenser, styring i skolen som er mer uformell med grunnlag i skolens kultur og tradisjoner (Berg 2007). Et resultat av sterkere mål og resultatstyring innebærer som tidligere beskrevet sterkere grad av styring av skolen, noe som kan gå på bekostning av det lokale handlingsrommet. Når staten styrker sin styring gjennom kontrolltiltak som blant annet tilsyn med kommunene, kan en uønsket effekt bli et innskrenket handlingsrom. Effekten kan da bli det motsatte av hva som sies i St. meld nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, som tar til ordet for et større lokalt handlingsrom

*:skoleeiere, skoleledere, lærere, elever og lærlinger bør få stor frihet til å organisere seg innenfor nasjonale mål.(ibid s.8) ”, og videre: skolen må ha kjennskap til svake og sterke sider ved sin virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring og skolen må selv utvikle en kultur for kontinuerlig læring og utvikling (ibid.s.24).*

## **Oppsummering**

Internasjonale aktører som OECD har spilt og spiller en rolle i utformingen av norsk utdanningspolitikk og har hatt betydning for den diskursen om kvalitet i norsk skole. Det nasjonale tilsynet med skoleeier og enkeltskoler kan sees på som et ledd i å kvalitetssikre ulike utdanningspolitiske områder.

Pedagogisk ledelse handler blant annet om skoleutvikling der kommunene og skolen selv skal ha handlefrihet til å velge lokale virkemidler. Desentralisering har blitt en måte å ansvarliggjøre skolen på, i forhold til egne resultater, men høy grad av desentralisering har ført til et behov for økt kontroll fra nasjonalt hold gjennom blant annet tilsynsordningen (St. meld. nr.37 1990-1991). Som en direkte følge av nasjonale tilsyn 2006, ble det i følge St.meld. nr.19 (2009-2010) avdekket store utfordringer knyttet til skoleeiers etterlevelse av regelverket. Dette kan sies å være begrunnelsen for det nasjonale tilsynet i undersøkelsen min, en kontroll med skole og skoleeiers regeletterlevelse.

Å utvikle en organisasjon er en prosess der samhandling mellom de ulike aktørene (Fuglestad 2007) står sentralt, mens styringen uttrykt gjennom tilsynet som vist i stor grad har fokus på rettsanvendelse gjennom kontroll. I lys av Knut Roalds funn finner jeg det relevant å undersøke forholdet mellom nasjonalt og handlingsrom og drøfte hvordan det er med på å styre pedagogisk ledelse og skoleutvikling.

# 4 Metode

Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for hvilke metodiske valg jeg har tatt i forhold til min undersøkelse og vil avslutningsvis drøfte etiske problemstillinger og valg jeg har stått overfor i prosjektet. ”Etiske problemstillinger preger hele forløpet i en intervjuundersøkelse, og man bør derfor ta hensyn til mulige etiske problemer helt fra begynnelsen av undersøkelsen til den endelige rapporten foreligger.” (Kvale og Brinkmann 2010, s.80). Jeg vil redegjøre for hvordan undersøkelsene ble gjort, begrunner valg av undersøkelsesmetode og videre om mine valg i forbindelse med planleggingen av intervjuene med forberedelse av analysen.

Samfunnsvitenskapelig metode handler i følge Johanessen, Tufte og Kristoffersen (2009) om både fremgangsmåte når vi innhenter informasjon og hvordan analysen gjøres når vi ønsker å innhente og oppnå ny innsikt i samfunnsmessige forhold.

## 4.1 Problemstilling og valg av design

For å drøfte problemstillingen: Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner, har jeg valgt å intervju skoleeiers representant som her er representert med oppvekstsjef og kommunalsjef og en rektor i hver av de to samme kommunene. Jeg ønsket å høre deres beskrivelser av arbeidet med det aktuelle tilsynet, høre og undersøke deres oppfatninger om skoleutvikling ut fra hvordan de beskriver hva de faktisk gjør. Valg av forskerdesign ble gjort på bakgrunn av undersøkelsen formål: fylldige beskrivelse fra et begrenset antall informanter siden jeg var alene om å gjøre undersøkelsen og måtte se på hva som var gjennomførbart. Jeg valgte derfor en kvalitativ tilnærming med vekt på intervju som metode. Begrunnelsen for valg av intervju er å kunne få frem *fyldige* beskrivelser av temaet (Johanessen, Tufte og Kristoffersen 2009:36)

- I følge Kvale og Brinkmann (2010,s.21), handler det kvalitative forskningsintervjuet om å ”å forstå verden sett fra intervjupersonenes side”. Et slikt intervju kan i følge Postholm (2005) gjennomføres på ulike måter og med ulik struktur. Fra det ustruktureerte åpne intervjuet der forskeren søker å forstå kompleksiteten i atferden som studeres uten at det på forhånd har blitt gjort noen kategoriseringer til det strukturerte intervjuet der forskeren innhenter informasjon til hjelp for å forstå atferd sett fra informantens ståsted (ibid) Jeg valget et semistrukturert forskningsintervju. ”Et semi-strukturert eller delvis strukturert intervju har en overordnet

intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet, mens spørsmål, temaer og rekkefølge kan varieres. Man beveger seg fram og tilbake”(Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009,s.137)

Som bakgrunnsinformasjon bruker jeg fylkesmannens tilsynsrapporter som er offentlig tilgjengelige dokumenter på fylkesmannens hjemmeside. Jeg vil videre i analysen av dataene ta utgangspunkt i en hermeneutisk tilnærming slik jeg finner den beskrevet i Kvale og Brinkmann (2010, s.216), ved å bevege meg mellom del og helhet ved å tolke informantenes svar på forskningsspørsmålene i lys av min teoriramme og den skolepolitiske kontekst søker jeg å besvare problemstillingen.

## 4.2 Utvalg og utvelgelse av informanter

Ut fra hva jeg kunne lese av tilsynsrapportene har jeg valgt to kommuner og dertil hørende skoler ut fra kriteriet:

- Kommuner/skoler der det synes å være igangsatt utviklingsarbeid innenfor området elevenes psykososiale miljø.

I følge Johannessen, Tufte og Kristoffersen (2007) er utvelgelse av informanter et spørsmål om hva som er hensiktsmessig for å kunne besvare forskningsspørsmålene. Dette innebar at jeg valgte informanter som hadde vært rektorer og skoleeiers representant under det aktuelle tilsynet som ble gjennomført i tidsrommet 2010-011, og som ved undersøkelsens start hadde samme stilling. Jeg ønsket å høre skolesjef/kommunalsjef og rektorers oppfatninger, og ved å velge informanter på to nivå og i to ulike kommuner, håpet jeg å kunne drøfte ulike syn på ledelse av kvalitetsarbeid mellom skoleeier- og skoleledernivå ledernivå samtidig som studien åpner opp for en komparativ studie mellom to kommuner. Tanken min var at ledernes oppfatninger og beskrivelser ville bli rikere tatt i betraktning det begrensede antall informanter. Altså: en måte å få mest mulig ut av færrest mulig informanter.

Utvalget av informanter er tilfeldig når det gjelder kjønn, alder og erfaring fra utdanningssektoren. Det begrensede antallet informanter gjør at eventuelle funn i undersøkelsen ikke kan få overføringsverdi til andre kommuner og skoler (generalisering).

De to kommunene som informantene hører hjemme i er ulike både i måten de er organiserte på og størrelse. Den største av kommunen er organisert som en to -nivå kommune der rektor som virksomhetsleder har fullt driftsansvar for sin skole og rapporterer direkte til kommunalsjef på rådmannsnivå. Den minste kommunen er derimot en tre -nivå kommune der rektorene er mellomledere og underlagt en etatsleder. At kommunenes er ulike iht. størrelse og organisering kan være en mulig forklaring om jeg i oppgaven kan peke på ulikheter i skolens måter å møte utfordringer i forbindelse med tilsynsarbeidet. Dette er faktorer er viktige å ha med seg i analyse og drøftninger av funn.

### 4.3 Intervjuet

Gjennomlesingen av fylkesrapporter etter tilsynet ved de aktuelle skolene ga meg en forståelse som igjen gjorde det mulig å utarbeide en intervjuguide (Vedlegg 1)

Jeg valgte å fokusere på følgende temaer/hovedspørsmål:

- 1) Holdninger til det aktuelle tilsynet. Nytteverdi for skolens kvalitetsutvikling
- 2) Utfordringer som det pekes på i fylkesmannens rapport i forhold til elevenes psykososiale miljø.
- 3) Hvilke strategier/verktøy tar skolesjef/rektor i bruk for å gjøre eventuelle endringer?
- 4) Skolesjef og rektors oppfatning av skoleutvikling og utvikling av aktørberedskap, eller bevissthet om aktørberedskap.

For hvert tema hadde jeg utarbeidet underspørsmål for å utdype og sikre at jeg skulle få svar på forskningsspørsmålene. Underspørsmålene var utformet for å gi både fakta svar og informantenes meninger. I følge Kvale og Brinkmann (2010 s.49), bør et kvalitativt forskningsintervju inneholde både faktaspørsmål og meningsspørsmål. I tillegg var underspørsmålene slik at de ga rom for hver enkelt kommune og skoles særpreg. Ved å benytte et semistrukturert intervju ønsket jeg at intervjuene skulle ha et mer uformelt preg av samtale og fortelling der tema og spørsmål ville kunne tilpasses konteksten. Jeg ville på denne måten sikre meg at vi i intervjuet kom inn på de aktuelle temaene samtidig som rekkefølgen kunne endres etter hva som var naturlig under intervjuet. Ved å strukturere intervjuguiden med temaer, håpte jeg også å gjøre analysearbeidet mer overkommelig.

### **4.3.1 Framgangsmåte**

Før jeg gjorde første henvendelse i brev form til aktuelle informanter, meldte jeg studien inn til NSD- Personvernombudet for forskning.(Vedlegg 2)

I introduksjonsbrev med samtykkeerklæring som ble sendt ut (vedlegg 3), ble informantene gjort kjent med undersøkelsens formål, at de når som helst kunne trekke seg fra studien og at all informasjon ville bli behandlet konfidensielt og kildene anonymisert i den endelige rapporten. Introduksjonsbrevet ble sendt som brev til informantene og fulgt opp med telefonhenvendelse. Samtlige informanter samtykket og tidspunkt for intervju ble avtalt. Jeg la vekt på å la informantene komme med forslag på tid og sted.

### **4.3.2 Gjennomføring av intervjuene og forskerrollen**

Intervjuene ble gjort ettersom informantene var tilgjengelige. Det betød at det gikk mer enn 4 uker mellom det første og det siste intervjuet. Alle intervjuene ble gjort på informantenes kontor.

Før intervjuene startet, gjorde jeg undersøkelsens formål klart igjen og informerte om at informanten når som helst i prosessen kunne trekke seg. Transkriberingen av opptakene ville bli gjort av meg, og de informantene som ønsket det fikk tilsendt transkriberingen til gjennomlesing og godkjenning. Jeg informerte videre om at all informasjon ville bli behandlet konfidensielt slik at enkeltpersoner ikke ville kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Utskrivingen av opptakene ville videre bli anonymisert og kun bli brukt i denne oppgaven. Til slutt ville opptakene slettes.

I følge Kvale og Brinkmann(2010: 22) er intervju ”en utveksling av synspunkter mellom to personer i samtale om et tema som opptar dem begge”. Forskningsintervjuet omtales som en profesjonell samtale der kunnskap skapes i samspillet mellom intervjuer og den som intervjues(ibid:22).

Det er viktig å være klar over at det er en ujevnt maktforhold i enhver intervjusituasjon ”ettersom det er forskeren som definerer og kontrollerer samtalen” (ibid:23). Det er viktig å ha dette aspektet ved forskningsintervjuet i minne når data skal analyseres. Det ujevne maktforholdet og ulike måter å stille spørsmål på kan påvirke svarene til informantene. Det samme kan ønsket om å gi en ”sminket” versjon av virkeligheten.

## 4.4 Transkribering og etterarbeid

Ettersom jeg ikke har noen forskererfaring og heller ikke hadde gjort noen tidligere intervjuundersøkelser var jeg klar over at jeg ville ha nok med å forsøke å styre intervjuene slik at jeg var sikker på at vi kom inn på de aktuelle temaene for intervjuundersøkelsen.

Ettersom jeg var alene om å gjøre undersøkelsen jeg heller ingen tanke om å klare å gjøre noen notater underveis. Jeg var derfor bestemt på å skrive ut intervjuene fortløpende for å prøve å fange stemningen i de ulike intervjuene. Ved et par anledninger brukte jeg opptaker for å lese inn mine umiddelbare tanker rett etter intervjuenes slutt.

Når det gjaldt selve transkriberingen, så ble ytringene fra både informant og intervjuer skrevet ned så ordrett som mulig på bokmål, med uthevninger på enkeltord og symbol for pauser. På denne måten håpet jeg på å kunne ta vare på ikke bare ordene, men også sette dem inn i en kontekst. Dette ble gjort ut fra tanken om at en tekst bærer i seg forskerens og leserens tolkninger og ved å bevare noe av muntligheten tenker jeg at meningsinnholdet ville bevares bedre uten å bli preget av min forforståelse i for stor grad.

Etter transkriberingen startet jeg analysearbeidet med å identifisere informantenes utsagn innenfor de ulike temaer.

## 4.5 Etske problemstillinger og valg

I følge Larsson(2005) handler kvalitet i fremstillingen i tillegg til perspektivbevissthet og indre logikk også om etikk. Larsson sier at interessen for å få ny forskningskunnskap må veies opp mot kravet om anonymisering for å beskytte enkeltindividet. I mitt prosjekt er informantene anonyme. Jeg har brukt fylkesmannens sluttrapporter, i oppgaven heter de ”Tilsynsrapport 2010 og 2011” som bakgrunnsdokumentasjon. I oppgaven henvises det til innholdet i rapportene blant annet ved hjelp av direkte sitat. For å sikre mine informanternes anonymitet har jeg ikke kunne gitt riktig henvisning til kildene i oppgaven eller i referanselista. Det er derfor ikke mulig for leseren å etterprøve, noe som kan være en trussel mot oppgavens pålitelighet ettersom disse kildene ikke er tilgjengelig for leseren. Men satt opp mot kravet om anonymisering, ser jeg ikke at jeg kunne ha valgt annerledes. Leserens må derfor bare stole på forskerens redelighet.

I intervjuene opplevde jeg informanter som var villige til å besvare spørsmål dele sine opplevelser og tanker med meg, noen ganger hadde intervjuene mer form av samtale mellom to parter. Kvale og Brinkmann (2009) sier om det kvalitative forskningsintervjuet at kunnskap produseres ” i interaksjon mellom intervjuer og intervjuperson” (ibid:99).

Det er viktig å være bevisst at det i intervjusituasjonen er et asymmetrisk maktforhold mellom intervjueren og den intervjuede der forskeren gjennom å være den som har bestemt tema, stiller spørsmål og avslutter intervjuet er intervjueren har bestemt tema er den sterkeste parten. I mine intervju var informantene rektorer og skoleeiers representant. At de alle hadde en høyere posisjon i forhold til meg og jeg i tillegg var helt fersk i forskerrollen, mener jeg derfor bidro til at dette assymetiske maktforholdet trolig ikke fantes i mitt prosjekt.

Det var allikevel viktig for meg å være oppmerksom på at det alltid ville være en mulighet for at mine informanters svar ville farges litt av et ønske om å gi en best mulig fremstilling av deres skole og kommune. Dette mener jeg at jeg har tatt hensyn til i mitt analysearbeid med blant annet med å gjengi ordrett flere av informantenes egne uttalelser.

# 5 Empiri

I dette kapitlet presenteres empiri om informantene hentet fra Fylkesmannens Tilsynsrapporter, kommunenes hjemmesider og empiri fra intervjuene. Informantenes utsagn er ment å belyser forskningsspørsmålene slik de er beskrevet i kapittel 1.2

Funnene fra undersøkelsen er ment å belyser problemstillingen: Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner.

Alle spørsmålene fra intervjuene er ikke tatt med, jeg har isteden valgt å ta utgangspunkt i fokusspørsmålene som ble presentert i del 1:

- Hvilke erfaringer og opplevelser har skoleledere og skolefaglig ansvarlig i kommunen av nasjonalt tilsyn i sin lokale kontekst?
- Hvordan samsvarer tema for nasjonalt tilsyn med skolens utviklingsområder?
- Hvilke virkninger kan spores av det nasjonale tilsyn i lys av informantenes erfaringer?
- På hvilken måte har skolen en aktørberedskap for nasjonalt tilsyn?

Jeg starter med å presentere mine informanter (4) og deres kommuner. Deretter følger utvalgte sitater fra informantene som jeg knytter mine tolkninger til.

I det følgende kaller jeg av hensynet til krav om anonymisering kommunene for Kommune A og Kommune B. Rektorene heter i oppgaven rektor Anne og rektor Bernt, mens representantene for skoleeier heter Kommunalsjef A og Oppvekstsjef B og hører til i kommunene A og B.

Jeg ønsker å gi et bredest mulig bilde av de ulike informantenes utsagn og har derfor valgt å vektlegge de fire ”stemmene” tilnærmet likt.

## 5.1 Presentasjon av informantene i undersøkelsen

**Kommune A** ble i følge tilsynsrapporten ikke gitt pålegg.(Tilsynsrapport 2010)

Dette er en tonivå kommune der rådmannen er administrativ leder i et team med kommunalsjefer og økonomisjef. Skolene er selvstendige virksomheter som rapporterer



direkte til en av kommunalsjefene. Kommunen har 11 grunnskoler og karakteriserer seg som en kommune i vekst, det vil si at den målt i forhold til folketallet har hatt størst vekst innenfor handel og næring i sitt fylke. Barn og unge er et av de viktigste satsingsområdene i kommunen.

Kommunen har Pedagogisk Senter, et interkommunalt samarbeidstiltak som har som oppgave å drive regionalt kompetanseutvikling i blant annet grunnskolene. Pedagogisk Senters øverste styring er et fagstyre som består av de samarbeidende kommunenes oppvekst/kommunalsjefer.

Kommunalsjef i kommune A har skolefaglig utdanning og praksis som lærer, inspektør og rektor.

Rektor "Anne" har praksis som lærer, pedagogisk konsulent og har ca 10 års praksis som rektor. Hun har videreutdanning i blant annet skoleledelse og er i gang med rektorskolen. Hun er rektor på en 1-7 skole som for få år siden gikk fra å være to skoler til å bli slått sammen til en. Skolen består av to separate bygninger.

### **Kommune B:**

Det ble i fylkesmannens rapport (Tilsynsrapport 2011), varslet om 3 pålegg knyttet til skolen. Disse gjaldt: Forebyggende arbeid og internkontroll- § 9a-4, jf.§9a-3 første ledd: her ble kommunene bedt om å se til skolen viste hvordan arbeidet med skolemiljøet ble evaluert.

- Skolens individuelt rettede arbeid § 9a3 andre og tredje ledd: skolen hadde ikke skriftliggjort at de ansatte kjente til sin plikt til å informere foreldre som kom med henstilling om at de har rett til enkeltvedtak.

-Brukermedvirkning- §§9a-5 og 9a-6, samt kapittel 11:det manglet plan for arbeidet i skolemiljøutvalget som viste at det ble holdt jevnlige møter.

Kommunen ligger i samme fylke som kommune A, men er betydelig mindre både i forhold til utstrekning og befolkningstall. Befolkningstallet har vært relativt stabilt de siste årene og en stor del av den yrkesføre befolkningen er sysselsatt gjennom offentlig forvaltning og offentlig foretak. Kommunen som dermed er den største bedriften, har en stram økonomi, noe som er med på å begrense dens økonomiske handlingsrom. Kommunen er en tre-nivå kommune. Rådmann er administrativ og strategisk leder. Rektorene er mellomledere

underlagt Oppvekst- og kultursjef. Kommunen sier om seg selv at den er opptatt av å ta vare på kommunens mangfold og har som et ledd i en kommunal satsing etablert et eget flerspråklig språksenter som skal være pådriver i forhold til satsing på likeverdige kulturer og språk i kommunen (kommunens hjemmeside) Kommunen har kun 2 grunnskoler

-Oppvekst- og kultursjef i kommune B, heretter i oppgaven omtalt som *Oppvekstsjef*, har i tillegg til skolefaglig utdanning og lederutdanning, praksis som lærer og rektor.

-Rektor ”Bernt” i kommune B, har vært rektor siden midten av 90-tallet. Han har også praksis som lærer og inspektør. Han har som han selv sier: ”ingen formell rektorskole”, men har deltatt på en rekke utviklingsprosjekt innen skoleledelse. Han er rektor på en 1-10 skole, i oppgaven kalt ”Solsiden skole”.

I følge tilsynsrapportene som gjaldt disse to kommunene, kunne jeg lese at de var begge i gang med å utvikle elevenes læringsmiljø. Som et ledd i det forebyggende arbeidet, satset kommune B med Rektor Bernts skole blant annet på å ”revitalisere” et forebyggende ”anti-mobbeprogram” som hadde vært fulgt tidligere. Skolen i kommune A benyttet seg av ulike forebyggende ”program”, og var i tillegg i startfasen med å delta i det nasjonale prosjektet ”Bedre læringsmiljø.”

## 5.2 Om informantenes opplevelser av nasjonalt tilsyn

Med utgangspunkt i fokusspørsmålet: Hvilke erfaringer og opplevelser har skoleledere og skolefaglige ansvarlig i kommunen av nasjonalt tilsyn i sin lokale kontekst? Presenteres her uttalelser fra informantene der de snakker om sine opplevelser i forbindelse tilsynet.

”Opplevelser” utvides til også å handle om deres holdninger.

Kommune A:

Rektor Anne forteller om et arbeid som var både omfattende og som tok mye tid.

*Jeg opplevde det som krevende for det er jo noe som kommer liksom på toppen. Både våren, sommeren og den høsten fram til da de kom på det endelige tilsynet, var, det var kjempe arbeidsomt, ...*

Tidspunktet for tilsynet ved hennes skole gjorde det mulig å bruke noe av sommeren til dette arbeidet slik at hun ikke følte at dette arbeidet gikk utover noe av det øvrige arbeidet. At rektors arbeidsoppgaver er så omfattende at de ikke alltid lar seg løse innenfor et vanlig arbeidsår er interessant, men ikke et tema jeg vil forfølge i oppgaven. Mer interessant er hennes uttalelse :

*... du måtte virkelig gjøre dypdykk i din virksomhet alt i fra internkontroll til utviklingsarbeid og det vi hadde jobbet med.*

Jeg fortolker ”dypdykk” slik at arbeidet innebærer mer enn å finne frem virksomhetsplaner og årshjul. Det er nærliggende å tro at Anne hadde fokus på å tilfredsstille kravene til tilsyn og derfor måtte legges ned betydelig arbeid i å vurdere skolens praksis i forhold til kravene. I tillegg til at hun beskriver spesielt tiden i forkant av selve tilsynet som en intens arbeidsperiode, gir hun inntrykk av å ha hatt nytte av tilsynet ved skolen:

*... Jeg opplevde at fylkesmannen var opptatt av at, den prosessen og den læringen som ligger i det. At de var ikke ute etter å ta oss, men de var faktisk ute etter å gjøre oss bedre. Og det var godt å vite det. Vi er ikke feilfrie på noen nivå, at det viktigste er at vi skal lære av ting.*

Hun snakker om arbeidet i forbindelse med tilsynet som *en prosess* Arbeidsgangen i tilsynet er beskrevet i teorikapittelet, så jeg skal derfor ikke gjenta de ulike trinnene her, men sett i sammenheng med rektors uttalelse gir det mening å snakke om en læringsdimensjon i prosessen. Rektor Anne snakker ikke bare om seg selv, i utsagnet bruker hun ”vi” og ”oss”, i betydningen skolen. Hva hun mener å ha lært i denne arbeidsprosessen kommer jeg tilbake til i 5.2.4 der jeg ser på hvilke virkninger som kan spores av tilsynet. Hun gir for øvrig inntrykk av å ha et positivt syn på tilsynet, et inntrykk som forsterkes av at hun mener at dette arbeidet ikke gikk ut over annet.

Kommunalsjefen i kommune A sier:

*Vi var vel en av de første kommunene i fylket som ble plukket ut til tilsynet. Og det syntes jeg var spennende...*

Kommunalsjefen forteller at ettersom hans kommune var så tidlig ute gjorde var han usikker på hvordan utvelgelsen av skoler skulle foregå. Dermed besluttet han i samråd med skolefaglig rådgiver å varsle samtlige skoler i kommunen om et mulig tilsyn. Dette førte til at samtlige skoler startet arbeidet med å gjennomgå samtlige planer. Rektorene sendte tykke ringpermer til kommunalsjefen som etter hvert fikk avklart at fylkesmannen ikke hadde til

hensikt å gå igjennom alle skolenes planer og dokumenter, men kun fra de to skolene som skoleeiers representant valgte ut.

*Jeg er ut av de skolelederne som mener det at skole kan ikke leve sitt eget liv uten at noen kikker oss i kortene på det vi gjør. Det setter jeg bare pris på.*

Han forteller at det rett etter at han ble kommunalsjef ble igangsatt arbeid med å utarbeide et forsvarlig system i kommunen. Så kommunen har siden 2008 hatt det på plass. Han er derfor trygg på at skoleeier har oppfylt sitt oppdrag i forhold til temaet for dette tilsynet, dette illustreres ytterligere med følgende ytring:

*Jeg har ingen vonde tanker om, eller vanskelige tanker omkring det at fylkesmannen driver et tilsyn på vegne av staten på det vi gjør, og skaffer seg et innsyn i hvordan ” stå ” og tilstanden er.*

Ut fra dette kan det se ut som at rektor både opplevde det som arbeidsomt og ressurskrevende å gjennomgå skolens virksomhet i forhold til tema for tilsynet. Hun omtaler arbeidet som en prosess der hun mener at fylkesmannen var opptatt av hvordan prosessen hadde ført til ny innsikt på hennes skole. Kommunalsjef var mer nysgjerrig på å få tilbakemelding på om systemene var på plass både på skoleeiersiden og i skolene, altså tilsynets kontrollfunksjon av kommunens regeletterlevelse.

### Kommune B:

Rektor Bernt sier:

*I utgangspunktet så setter jeg jo pris på at det er noen som stiller krav, i alle situasjoner.*

*Og vi følte oss veldig godt forberedt, så vi så fram til tilsynet, faktisk gjorde vi det...*

Rektor Bernt har lang fartstid som rektor ved sin skole. Han fremstår som trygg på at hans skole oppfylte kravene til tilsynet, noe som ytterligere forsterkes i det følgende:

*... vi håpet på en bekreftelse på å være sånn noenlunde i rute, egentlig.*

Rektor Bernt viser også en positiv holdning og er ganske trygg på at de oppfyller kravene. Han snakker om krav som stilles som noe positivt og nyttig i denne forbindelsen. *Du har jo nytte av alle som har forventning til deg.*

Han uttrykker seg noe generelt her, men i forhold til det aktuelle tilsynet oppfatter jeg han slik at han snakker om å være i rute med å ha systemene på plass. Han sier at de var i rute, og

han forventet en bekreftelse fra fylkesmannen. Fokus er på lov og regelverket som er et område som nok ledere i skolen har behov for både veiledning og skolering på.

Oppvekstsjefen reflekterer rundt hvordan dette tilsynet skilte seg ut fra tidligere tilsyn og har noen kritiske tanker i forhold til noe av fylkesmannen bemerkninger. Om selve formen eller metoden sier hun blant annet:

*Egentlig veldig betryggende at de intervjuet fra flere perspektiv. For da fikk du, du fikk på en måte bildet der og da.*

Oppvekstsjefen beskriver hvordan det bildet som tilsynet dannet seg, opplevdes som ”riktig” og mer sannferdig enn ved tidligere tilsyn. Det hadde sammenheng med at fylkesmannen denne gangen intervjuet flere av skolens aktører (rektor, inspektør, lærere, assistenter, elever og foreldrerepresentanter), og dermed fikk belyst arbeidet etter kap 9 ut fra ulike perspektiv. Videre blir dette sagt i forhold til utfallet av tilsynet:

*Jeg synes nok at de noen ganger henger seg opp i noen detaljer som jeg synes er uvesentlig.*

Oppvekstsjefen refererer også til det som hun opplevde som oppgitthet fra sine rektorer når det gjaldt fokuset det som de opplever som unødvendig pirk fra fylkesmannen side

*Det er så unødvendig å få pålegg på at man har glemt et ledd eller en bokstav i en paragraf.*

Arbeidet i forbindelse med tilsynet medfører en del merarbeid for skolen og skoleeiers representant og det følgende illustrerer noe av frustrasjonen som kan oppleves i forhold til spørsmål om tilsynets overordnede mål om å gjøre skolen bedre sett opp mot det som her ble oppfattet som ”pirk” fra fylkesmannen:

*Ja, man blir kanskje ikke så veldig fokusert på de små tingene, men vi blir litt slik opptatt av; huff, var det nødvendig? Må vi bruke tid på også det selv om det bare er: - her har dere glemt en bokstav. Det er liksom nok, det hadde vært nok.*

*... En slik type tilstandsrapport er jo i sitt vesen negativ. De er kun ute etter, og det sier de jo, de vurderer ikke andre ting og de påpeker jo ikke hva som er bra. De påpeker kun hva som kan bli bedre. Med det perspektivet så synes jeg egentlig at de treffer ganske godt.*

### 5.2.1 Oppsummering:

Kommune A: Rektor Anne gir uttrykk for at det hadde vært en arbeidsom prosess, der fylkesmannen som hun sier ”var ute etter å gjøre dem bedre”.

Kommunalsjefen var opptatt av å få tilbakemelding på om skolene og kommunen hadde alt på plass. Han gir uttrykk for å være positiv til at tilsynet kontrollerer kommunen og de enkelte skolene når han sier: ”*Jeg er ut av de skolelederne som mener det at skole kan ikke leve sitt eget liv uten at noen kikker oss i kortene på det vi gjør*”.

Kommune B: Rektor Bernt hadde lang erfaring som leder ved sin skole og god kjennskap til temaet for tilsynet. Han var opptatt av å få en bekreftelse på arbeidet han som rektor var ansvarlig for.

Oppvekstsjefen uttrykker et mer nyansert syn på tilsynet basert på blant annet erfaring knyttet til andre tilsyn. At fylkesmannen hadde gått grundig til verks og intervjuet de ulike aktørene ga oppvekstsjefen et bilde av skolen som var verdifull informasjon og gir en bekreftelse på det bildet oppvekstsjefen selv hadde. Oppvekstsjefen nyanserer bildet ved å vise til at tilsynet opplevdes både av henne og hennes rektorer som i overkant pirkete, detaljert og spesifisert rundt henvisninger til rett bokstav i lovparagraf.

Hva er felles og hvilke forskjeller finner jeg i kommune A og B?

Det positive synet alle fire informantene synes å ha av å bli gjenstand for fylkesmannens tilsyn, samsvarer med funn i rapporten *Når tilsynet drar hjem*, (Wendelborg2011). I rapporten konkluderes det blant annet med: ”*både fylkesmenn, skoleiere og skoleledere ser positivt på fylkesmannens arbeider*” (2011:32).

Selv om det ser ut til at informantene er positive til at fylkesmannen driver kontroll med kommunene og skolene, beskriver de sine erfaringer og opplevelser noe ulikt. For å nyansere bildet vil jeg trekke veksler på Knut Roalds modell, som illustrert i figur 1 og i forhold til samhandling mellom de ulike nivåene i kommune A og B.

I kommune A medførte forarbeidet i følge rektor Anne betydelig merarbeid med blant annet å samle relevant dokumentasjon om skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø.

- I følge Roald (2010) er det en fare for at det oppstår et vakuum og svekket handlingsrom mellom nivåene når informasjon gitt til nivået over fører til at nivået under må iverksette tiltak. Det er også ifølge Roald (2010) mulig at kvalitetsvurdering kan føre til økt samvirke og samhandling på tvers av ulike nivå.

I undersøkelsen, ser jeg at etter at informasjonen er innhentet og tilsynet avsluttet, er det ikke nødvendig for skolene i denne kommunen å sette i gang tiltak for å lukke avvikene.

Resultatet kan ha kommet som en følge av en styrking av samhandling mellom nivåene og en medvirkende årsak til at rektor Anne uttaler seg positivt om fylkesmannens tilsyn. Dette inntrykket mener jeg forsterkes ved at hun sier at hun opplevde at fylkesmannen var ute etter å gjøre skolen bedre og ikke etter "å ta noen" Arbeidet i forbindelse med tilsynet beskriver rektor Anne som en "god prosess"

Alt i alt mener jeg at hun beskriver tilsynsarbeidet som både positivt og verdifullt.

Jeg finner på bakgrunn av denne analysen ikke noe som kan si at arbeidet med tilsynet har svekket samarbeidet mellom skoleeiernivået og skolen.

Når Kommunalsjefen snakker om sitt forhold til tilsynet og fylkesmannen er han ikke like opptatt av læring og prosess som rektoren i samme kommune. Han sier:

*"Jeg er av de skolelederne som mener at skole kan ikke leve sitt eget liv uten av at noen ser oss i kortene"*

Han er som tidligere skrevet opptatt av kontrollfunksjonen og hevder at han ikke hadde noe imot å bli kontrollert. Som tidligere skrevet, fant ikke fylkesmannen noen avvik i denne kommunen. Dette kan være en forklaring på at det sannsynligvis heller ikke var så stort fokus fra kommunalsjefen siden som hos rektor Anne på utbyttet eller læringsdimensjonen av tilsynsarbeidet. Ut fra dette kan jeg heller ikke si at jeg finner noen endring i samhandling mellom de ulike nivåene i denne kommunen eller mellom kommunen og fylkesmannen.

I kommune B bruker rektor Bernt pronomenet "vi" når han snakker om hvordan han opplevde arbeidet med tilsynet: "vi var veldig godt forberedt." Dette "vi" kan romme både skole og skoleeier representant, derfor er det noe usikkert hvem han sikter til i utsagnet. Det kan være hans skole, begge skolene eller skolene med oppvekstsjef. Uansett om han kun beskriver sin skole eller innlemmer begge skolene og oppvekstsjefen, er det tydelig at også rektoren i denne kommunen hadde forberedt seg på tilsynet selv om han ikke på noen måte beskriver arbeidet som tidskrevende eller utfordrende slik som rektor Anne. Bernt gir uttrykk for å være positiv

til å bli kontrollert og få tilbakemelding fra fylkesmannen i forhold til om de var ”i rute” som han uttrykte det.

Oppvekstsjefen gir uttrykk for en litt mer kritisk holdninger til fylkesmannens vurdering i utsagnet: ”unødvendig å få pålegg om at man har glemt et ledd eller en bokstav i en paragraf” Det oppleves av oppvekstsjefen som pirk i forhold til skolen(e) og kommunen. Utsagnet kan tolkes som om denne typen pålegg ikke oppfattes som nyttig, men at det gir unødig merarbeid å skulle rette opp avvik av denne karakter. Oppvekstsjefens utsagn om tilsynsrapporten som: ”*er jo i sitt vesen er negativ*”, og ikke peker på hva som er bra, men kun hvor det er mangler, kan tyde på at oppvekstsjef opplever at tilsynet har et perspektiv på kvalitet og vektlegger andre aspekter ved temaet enn rektor og oppvekstsjef. Det er ut fra sin vektlegging at fylkesmannen på sitt nivå i hierarkiet først har innhentet og deretter evaluert skolens arbeid med temaet. Når informantene i kommunen er kritiske til fylkesmannens pålegg kan det forklares med at nivåene under blir pålagt å sette i verk tiltak som er vurdert som nødvendige av det overordnede nivået og muligens ikke vurderes som viktig av nivåene under. Det er da i følge Roald (2010) en fare for at avstanden mellom nivåene øker og etterlater et vakuum som vanskeliggjør samhandling.

På bakgrunn av analysen overfor kan det se ut som om Roalds figur 1b er i overensstemmelse med det jeg synes å se i kommune B når det gjelder hvordan de ulike nivåene fylkesmannen, skoleeier og skolen forholder seg til hverandre. Påleggene fra fylkesmannen følte ikke helt nødvendige i forhold til skolens og kommunens oppfatning av hva som var nødvendig for god kvalitet i arbeidet. I så tilfelle er det rimelig å anta at arbeidet i forbindelse med tilsyn fra fylkesmannen ikke førte til forsterket samhandling mellom kommunen og det nasjonale nivået representert av fylkesmannens tilsyn.

Når det gjelder forholdet mellom skole- og skoleeiernivå kan oppvekstsjef utsagn:

”unødvendig å få pålegg om...”gi en indikasjon om støtte til rektor, og rektor Bernts bruk av pronomenet ”vi” kan indikere at skoleeier og skole ikke føler en økt avstand seg i mellom etter tilsynet.

Jeg finner som jeg sa innledningsvis, at informantene er positive til å bli kontrollert, men her stopper likheten mellom kommunene. I kommune A kan jeg ikke spore noen endring i samhandlingen mellom nivåene. I kommune B kan det muligens spores en følt avstand til det nasjonale nivået representert av fylkesmannen, mens det samtidig kan se ut til at skoleeiers



representant og skoleleder ikke har økt avstanden mellom hverandre og heller ikke svekket muligheten for samhandling.

### **5.3 Forholdet mellom skolens satsingsområde sammenlignet med tema for tilsynet.**

Med utgangspunkt i det andre forskningsspørsmålet: Hvordan samsvarer tema for nasjonalt tilsyn med skolens utviklingsområder? ønsker jeg å belyse hvordan informantene snakket om sammenhengen mellom skolens satsingsområde og tilsynets fokus. Jeg trekker også inn rapportene fra tilsynet.

#### Kommune A:

Som nevnt i presentasjonen av kommunene, er dette en kommune som er i oppstarten av et nasjonalt prosjekt, ”Bedre Læringsmiljø”

På spørsmål om fylkesmannens tilsyn fikk innvirkning på dette arbeidet sier Rektor Anne:

*... du kan si at vi har jobbet parallelt i det prosjektet samtidig som at vi fikk besøket fra fylkesmannen.*

Ut fra det hun sier så forstår jeg at tilsynet ikke virket forstyrrende inn på skolens eget satsingsområde slik at det stoppet opp i denne perioden. Sammen med tidligere uttalelse om at arbeidet med tilsynet ikke gikk ut over noe annet, blir dette inntrykket styrket. Hun går imidlertid raskt over til å snakke om den mer rettslige siden:

*Og vi fikk jo utarbeidet, vi fikk gjort noen dypdykk hele personalet i vår internkontroll, ikke minst. At vi har systemene og apparatene der hvor det bør være. Blant annet dette her med enkeltvedtak.*

Temaet for satsingsprosjektet og temaet for tilsynet dreier seg om å styrke elevenes læringsmiljø, og den rettslige siden ved tilsynet får et stort fokus. Derfor er det naturlig at hun raskt går over til å snakke om internkontroll og enkeltvedtak.

Kommunalsjefen snakker om at skolene i hans kommune i mange år har arbeidet med samme tematikk og det har vært arbeidet med å lage handlingsplaner:

*Et av de viktigste elementene over flere år var dette: Handlingsplan mot mobbing.*

Kommunalsjefen har naturlig nok som skoleeiers representant stort fokus på de systemene og muligens planarbeidene som jeg oppfatter at han mener ikke helt var på plass:

*.... og de (rektorene i de ulike skolene) satte nok i gang et ganske omfattende internt arbeid, og de maktet faktisk å komplettere sitt system som var kanskje fragmentert og delvis operativt...*

Kommunalsjefs oppgave med å holde oppsyn og se til at skolene utfører oppgavene knyttet til kapittel 9a forklarer hans fokus på skolens system. Det er da også i stor grad det tilsynet i 2010-2011 dreide seg om.

Rektor Anne er også opptatt av internkontrollen, og hvordan skolen oppfyller det rettslige aspektet/ regelanvendelsen med kapittel 9a og hun har et særlig fokus på enkeltvedtak. Det kommer i liten grad frem noe som viser et direkte samsvar med skolens og kommunens nye prosjekt, det ble arbeidet parallelt med det under arbeidet med tilsynet fortalte Anne.

#### Kommune B:

Rektor Bernt, gir uttrykk for at det lokale handlingsrommet er viktig når det gjelder skoleutvikling. Han bruker ikke begrepet *handlingsrom*, men jeg velger å bruke det. Det illustreres i følgende utsagnet der han forteller om hvilke erfaringer han har gjort seg når det gjelder å lykkes med utviklingsarbeid:

*Å se rundt, hva er det vi arbeider med? Hvor ligger behovet for det som ligger innenfor vårt felt? Og så setter vi inn trykket der da.*

Utsagnet viser at rektor mener at det er nødvendig å ha mulighet til å drive utviklingsarbeid etter å ha gjort en analyse: *Å se seg rundt, ...Hvor ligger behovet for det som ligger innenfor vårt felt?* Det kan bety å utforske skolens egne ressurser i form av hvilken kompetanse som må bygges. For å lykkes er det nødvendig at skolen selv gjør sine egne vurderinger for å sette i gang det arbeidet den selv ser er nødvendig. Dette handler om å ha kunnskap om hvor stort handlingsrommet er gjennom å gjøre som rektor Bernt sier: *Å se seg rundt, hva er det vi arbeider med...* det kan handle om å analysere eget arbeid i forhold til nasjonalt satsingsområde slik som temaet for dette aktuelle tilsynet.

Han forteller at sosial kompetanse er et satsingsområde i kommunen. Videre sier han at det har ikke vært noen helhetlig plan for arbeidet med elevenes psykososiale læringsmiljø i

kommunen. Rektor Bernt forteller her om hvordan de har arbeidet frem sin egen handlingsplan:

*Det er vel slik at noe har vi hostet av vårt eget bryst og noe har vi stjålet litt her og litt der og plukket sammen.*

Når han sier at de har hentet litt her og der oppfatter jeg at han blant annet sikter til et anerkjent anti-mobbe program som begge skolene har hentet delelementer fra og tilpasset sin skole. Jeg har i det følgende utsagnet som belyser dette, av anonymiseringshensyn tatt bort navnet på det aktuelle ”programmet” og erstattet det med X

*Vi har nok jobbet etter en slik X--tenkning og bygd opp arbeidet med paragrafen (§9), før paragrafen var til stede, egentlig, rundt anti-mobbearbeid som vi kalte det den gangen. Det er nok et slikt sammensurr, men det er ikke noe slikt helhetlig felles plan for kommunens skoler.*

Når han snakker om; ”noe slikt helhetlig felles plan” forstår jeg det slik at de to skolene har fått handlingsrom til å arbeide ut hver sine planer, ikke at det ikke fantes planer ved skolene.

I det følgende snakker rektor Bernt om arbeidet med å utarbeide en internkontroll til opplæringsloven § 9 i denne perioden:

*... vi jo i gang med det arbeidet før tilsynet, for vi visste om tilsynet allerede. Så, men den er ferdigstilt nå, så nå er alle formalitetene på plass, når det gjelder **det** da i alle fall.*

Det manglet en helhetlig plan fortalte rektor Bernt i intervjuet, og det hadde blitt satt fokus på utarbeidelse av en internkontroll som begge skolene sammen med oppvekstsjef var i ferd med å ferdigstille på tidspunktet for tilsynet fra fylkesmannen. Internkontrollen omtales som *formaliteter* av rektoren, og kan nok ikke sies å samsvare i noen særlig grad med skolens satsingsområde slik han har beskrevet det.

På spørsmål om satsingen i kommunen i forhold til elevenes læringsmiljø, svarer

Oppvekstsjefen:

*Ja, vi har nå revitalisert ”X programmet”. Slik at det programmet skal være oppe å gå godt på begge skolene nå.*

Oppvekstsjefen fortalte at skolene hadde vært i gang med dette anti - mobbeprogrammet allerede mens hun selv var rektor i kommunene, så det var ikke nytt, men etter som tiden hadde gått hadde muligens ikke kommunen og skolene klart å opprettholde samme fokus eller retning. Det hadde vært et behov for å sette nytt fokus og ”revitalisere” programmet i sin helhet.

Når oppvekstsjefen forteller om sin opplevelse av tilsynet blir kommunens internkontroll brakt på banen:

*Og vi (oppvekstsjef sammen med skolene) hadde laget et internkontrollsystem i kommunen som var felles, som også ble sendt inn, som var under bearbeidelse på tidspunktet for tilsynet.*

Det kan virke som om at kommunen og skolen hadde fokus på både den pedagogiske og juridiske siden med temaet: elevenes psykososiale læringsmiljø og kompetanseheving i form av revitalisering og kursing av nytilsatte når det gjaldt forebyggende arbeid. Og i tillegg ble det arbeidet med å utarbeide internkontrollen for å møte de rettslige kravene til kommunen.

### **5.3.1 Oppsummering**

Både kommune A og kommune B hadde fokus på planarbeid og ikke minst internkontroll. Kommunalsjef i kommune A hadde inntrykk av at planarbeidet i skolene hadde vært fragmentert. Kommune B gir noe av det samme inntrykket, der var det også nødvendig å revitalisere skolenes ”anti - mobbeprogram.

Temaet eller formålet for tilsynet og skolens satsingsområde er nedfelt i opplæringsloven kapittel 9a: elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø. Skolene og kommunene har i mange år hatt fokus på ”anti-mobbearbeid” og sosial kompetanse, men informantens utsagn viser også, mener jeg, at informantene nå i etterkant forteller om et større fokus på den juridiske delen av temaet.

Kommune A: hadde valgt å være med i det nasjonale prosjektet ”Bedre læringsmiljø”. Deltagelsen i prosjektet hadde blitt bestemt i et rektormøte. At hele kommunen med alle 11 skolene deltok skulle tilsi at skolens satsing var helt i samsvar med det nasjonale satsingsområdet. Når vi i tillegg blir fortalt at internkontrollen var ferdig utarbeidet av kommunalsjef lenge før tilsynet, er det rimelig å anta at skolen og kommunalsjefen hadde arbeidet med å få den juridiske delen av temaet på plass før de fikk tilsyn. Det kan derfor

synes som at det var et samsvar mellom temaet for både juridisk og pedagogisk mellom skolens og tilsynets satsingsområde.

Kommune B: Skolen hadde vært opptatt av temaet: elevenes psykososiale miljø i flere år, og rapporten fra fylkesmannen bekrefter dette i sin rapport. Det er allikevel en vesentlig forskjell mellom skolens satsing og fokuset for tilsynet. Skolen og oppvekstsjef var opptatt av en mer helhetlig satsing, det vil si struktur og innholdet i der den har rettet fokus på hva som styrker det psykososiale læringsmiljøet til elevene gjennom ulike lokale tiltak og gjennom å ”revitalisere” et kjent ”anti mobbeprogram”. Sannsynligheten for at skolen og oppvekstsjef har hatt samme fokus som tilsynet i forhold til om rektor hele veien har brukt riktig bokstav i paragrafene, synes derfor å være liten. For denne skolens vedkommende kan det se ut som om mål og resultatstyring i kraft av tilsynet er nytt i forhold til hvordan skolen i sin satsing vektlegger struktur og innhold.

## **5.4 Hvilke virkninger kan spores i informantenes utsagn av det nasjonale tilsynet ?**

Med utgangspunkt i det tredje forskningsspørsmålet: Hvilke virkninger kan spores av det nasjonale tilsynet i lys av informantenes erfaringer presenteres her empiri som belyser spørsmålet.

### Kommune A:

Rektor Anne forteller at det arbeides systematisk med elevenes sosiale kompetanse. Ettersom skolen er en 1-10-skole har de ulike trinnene ulike aktiviteter/program. Når hun snakker om hva tilsynet har endret forteller hun at ting har blitt klarere for henne nå når det gjelder § 9 i opplæringsloven:

*det er ikke vi som skole som til syvende og sist legg premissene i forhold til hva som er mobbing... at tidligere så har vi kanskje vært litt mer at skolen ser ingenting og så har vi kanskje ikke gjort det som vi burde gjøre ut i fra hva loven faktisk sier. Mens nå tenker vi på en annen måte at er det slik at eleven og foreldrene opplever at ting ikke er greit, så er det deres opplevelse som gjelder.*

Videre snakker hun om enkeltvedtak:

*Jeg hadde jo praktisert og hadde skrevet en del enkeltvedtak før tilsynet også, før vi visste at vi skulle ha tilsyn, men ikke i det omfanget som jeg ser at det er nødvendig å gjøre det.*

Rektor Anne er opptatt av § 9a-3 som omhandler skolens handlingsplikt og reglene for enkeltvedtak. Jeg oppfatter at hun og skolen var kjent med skolens plikt og elevens rett til å få enkeltvedtak, men noe synes i følge henne å være endret etter tilsynet, her sier hun hva de gjør nå:

*Nå gjør vi det på alt, nå er det slik at det ikke er en episode som får forbigås for at plutselig så står du der og så får du en ny sak og så har du ikke gjort noe med den første.*

Min oppfatning av det Anne forteller er at tilsynet synes å ha endret på synet på hva som skal til for at hun skal gjøre enkeltvedtak, hun har gjort enkeltvedtak før, men nå tas alle episodene som hun kaller det, tak i, og hun gjør noe med det straks. Det betyr at alle hendelser som det varsles om gjør at hun fatter enkeltvedtak ettersom hun tenker at nye saker kommer og kan gjøre at den forrige ikke blir tatt tak i. Det virker som om tilsynet har ført til nye eller innskjerping av rutinene om når de ansatte har plikt til å varsle og informere rektor om forhold som angår elevenes psykososiale miljø.

Videre snakker hun om betydningen av å drive et systematisk arbeid i henhold til kapittel 9a, og om internkontrollen:

*Men til syvende og sist så koker alt ned til at du skal ha systemene dine i orden i forhold til internkontroll, og så skal du lytte til de som er brukere.*

Kommunalsjefen snakker også om hvilken virkning han ser i etterkant av tilsynet når det gjelder skolens plikt til å sikre elevene et godt læringsmiljø:

*Jeg mener jo at skolene hos oss har blitt veldig flinke på å poengtere overfor lærere og andre ansatte den opplysnings, handlingsplikten som enhver har for å ta tak i de problemstillingene som en ser eller opplever, eller får kjennskap til.*

Han sier etter min mening mye av det samme som vi hørte rektor Anne si. Det virker som om kommunalsjefen mener at tilsynet har bidratt et mye større fokus på § 9 og rektors ansvar for å følge opp de ansattes handlingsplikt.

Videre snakker kommunalsjefen også om elevens rettigheter:

*Og det er jo slik at med det psykososiale miljøet så opererer vi jo med... det subjektive. Det er jo slik at enn elev kan føle seg mobbet, og andre nekter for at de er mobbere..., men det er rettigheten til ..., den subjektive opplevelsen som eleven har som er den som vi forholder oss til.*

Ut fra disse utsagnene kan det se ut som om informantene i kommune A i etterkant av tilsynet har stort fokus på skolens individrettede arbeid og særlig § 9a-3 tredje ledd: plikten til å behandle anmodninger om tiltak fra elever/foreldre som enkeltvedtak.

#### Kommune B:

I intervjuet med rektor Bernt er det vanskeligere å spore noen virkninger av tilsynet ut fra hans egne beskrivelser. Skolen hadde som tidligere nevnt, i følge rektor Bernt arbeidet med temaet for tilsynet i mange år og derfor burde også § 9 være godt kjent blant de ansatte, han sier:

*... jeg har jo en fast runde hver høst på disse punktene. Det har jeg hatt i mange år slik at folk bør jo kjenne til rutinene vi har innenfor- spesielt innenfor 9a....Det ligger i det berømte årshjulet.*

I årshjulet til skolen er alle skolens aktivitetene fra 1.-10.klasse som har som mål å styrke det psykososiale læringsmiljøet, beskrevet. Men skolen hadde ikke i følge rektor selv og fylkesmannens rapport skriftliggjort hvordan og at arbeidet ble evaluert. Denne mangelen førte da også til det første pålegget om å lukke avvik fra fylkesmannen rapport (2011, s12). Selv mente rektoren at skolen hadde evaluert arbeidet, men den var ikke skriftliggjort.

I det neste utsagnet beskriver rektor Bernt internkontrollen som var under utarbeidelse på tidspunktet for tilsynet. Han sier:

*....vi har jo ferdigstilt en felles mal som gjelder for skolene innenfor § 9- arbeidet, den er jo ferdigstilt nå....., så nå er alle formalitetene på plass, når det gjelder **det** da i alle fall. Nå er det bare neste runde, hva nå det måtte bli.*

Her forteller han om hvordan det er blitt etterpå. Internkontrollen er ferdig, og formalitetene som han snakker om er sannsynligvis avvikene som ble gitt i følge han selv og tilsynsrapporten, det vil blant annet si at evaluering av aktivitetene som har som mål å fremme et godt psykososialt miljø er blitt en del av de nye rutinene. Formalitetene er på plass, sier han og sikter til at avvikene er lukket.. Det må sies å være en klar virkning av tilsynet. Når det gjelder hvor stor endringene ble etter tilsynet, kan følgende utsagn illustrere det:

*... det var bare justeringer i forhold til det som var.*

Rektor Bernt mente at de avvikene hans skole fikk, ikke var større enn at det bare ble gjort justeringer, han forteller ikke at det ble gjort endringer, eller at han ser at det var nødvendig å endre på praksis slik som vi hører rektor Anne fortelle. Jeg mener derfor at det i hans utsagn spores liten virkning etter tilsynet.

Oppvekstsjefen har en formening om at arbeidet med § 9 i opplæringsloven har hatt en effekt, men ikke som en følge av tilsynet. Oppvekstsjefen forteller at de hadde satt fokus på dette arbeidet i forkant av tilsynet:

*Den internkontrollen vi laget, den skoleringen vi hadde med personalet; at de hadde opplysningsplikt til foreldrene om at dere har krav på enkeltvedtak, varslingen skal med en gang gå opp til rektor.*

I følge henne hadde kommunen allerede arbeidet med temaet før tilsynet. Hun fortalte slik som rektor Bernt om at det hadde vært et stort fokus i flere år, og i tillegg mente hun at skolene også hadde arbeidet med § 9.

Hun forteller videre om sin oppfattelse av hvordan det er på skolene nå og at hun opplever å motta få negative henvendelser fra foreldrene. Hun sier:

*Det virker som om skolen har veldig gode rutiner for, gode prosedyrer for når foreldre tar kontakt. De(skolens leder og de ansatte) har nå blitt veldig klar over foreldrenes rettigheter og opplyser om det, gjør enkeltvedtak.*

I utsagnet er det tydelig at hun mener at det har skjedd en endring, hun forklarer de få henvendelsene med gode rutiner der skolen opplyser om elevenes rettigheter og følger opp med å gjøre enkeltvedtak. Oppvekstsjefen har altså en formening om at skolene gjør det de



skal ettersom hun mener å få færre henvendelser nå, det vil si klager fra foreldre. På spørsmål om hun ser dette som en effekt av tilsynet svarer hun: *”Ikke av tilsynet, men vi satte fokus på det før tilsynet.”*

Når det ble arbeidet med felles rutiner og § 9 var det i sammenheng med utarbeidelsen av kommunens internkontroll som informantene fortalte var planlagt å utarbeide før tilsynet kom. Jeg fulgte derfor opp temaet internkontroll i intervjuet med å spørre om hun så nødvendigheten av internkontrollen før tilsynet og fikk svaret: *”Nei, egentlig ikke.”*

Oppvekstsjefen er opptatt av både hva skolene faktisk gjør og det som har med rutiner og internkontroll å gjøre. Hun forteller at arbeidet med internkontrollen var startet opp og det samme forteller rektor Bernt. Når hun til slutt svarer at hun ikke egentlig så nødvendigheten av internkontrollen før tilsynet kan det bety at det hun har endret holdning, men det kan også være at hun fortsatt ikke mener at det er så viktig i forhold til å gjøre en god jobb med temaet elevenes psykososiale miljø. Men siden hun trekker frem betydningen av gode rutiner i skolen kan det bety en mulig effekt som kan spores av arbeidet i forkant av tilsynet.

#### **5.4.1 Oppsummering:**

I kommune A ser det ut til at både rektor Anne og kommunalsjefen mener at tilsynet har bidratt til at skolen har stort fokus på elevens og foreldrenes rett til å få enkeltvedtak når de retter henstilling til skolen. Rektor Anne går så langt at hun sier: *”Nå gjør vi det på alt,”* Hun er klar på at det er et ansvar hun som rektor har for å påse at ingenting blir forbigått, og at det gjelder å ta tak i sakene, for som hun sier: *”plutselig så står du der og så får du en ny sak og så har du ikke gjort noe med den første.”* I tillegg vektlegger de begge at det er ikke skolen som sitter på definisjonsmakten, men at i følge loven er det den enkeltes opplevelse av situasjonen som gjelder. Utsagnene fra rektor Anne virker å være at en direkte effekt av tilsynet fra fylkesmannen. Det handler om at rektor som har det overordnede ansvaret for å se til at elevenes individuelle rettigheter blir ivaretatt på en forsvarlig måte etter tilsynet har fokus på å fatte enkeltvedtak. Når skolen har gjort et enkeltvedtak innebærer det at eleven eller elevens foreldre har mulighet til å klage på vedtaket og om det skulle oppstå uenighet eller uklarheter er fylkesmannen klageinstans etter at skolen har mottatt klagen og fått anledning til å imøtegå eller avvise klagen. Rett til enkeltvedtak er dermed en individuell rett som står sterkt. For tilsynsmyndigheten er det lettere å etterprøve om skolen etterlever lovverket, og er dermed egnet som styringsverktøy overfor skolen. Men det er i mindre grad

egnet til å si om kvaliteten på tiltakene som eventuelt igangsettes er gode. Når rektor ansvarliggjøres i forhold til et resultat som handler om tilsyn i forhold til kun regeletterlevelse handler det som beskrevet i kapittel 3 om at ønsket fra nasjonalt hold om desentralisering av ansvar bringer med seg et behov for å kontrollere at skolen. Skolen i kommune A hadde ikke hadde fått anmerket avvik i tilsynsrapporten, og kan være et resultat av styring fra nasjonalt hold.

I kommune B sier rektor Bernt at de hadde arbeidet med innholdet i § 9 i flere år. Han hadde på bakgrunn av arbeidet som hadde vært gjort en klar forventning om at de var i rute på skolen hans. Avvikene som ble påpekt i tilsynsrapporten omtales som mindre formaliteter av både kommunalsjef og rektor. Endringene for å få rettet opp dem dreide seg i følge rektor om mindre justeringer slik jeg forstår. Disse uttalelsene gjør at det virker som om at tilsynet fra fylkesmannen ikke har hatt noen stor virkning på arbeidet med temaet på ved denne skolen. Forklaringen kan ha å gjøre med at det lokale handlingsrommet i denne kommunen oppleves som viktig av både skoleeiers representant og rektor og at måten skolen ansvarliggjøres på derfor ikke samsvarer med styringslogikken som vektlegger måloppnåelse ut fra de indikatorene som tilsynet vektlegger. Muligens kan det henge sammen med størrelse og organisering i kommunen, (liten tre-nivåkommune) som bidra til et tettere samarbeid mellom skolen og skoleeiernivå. Men det kan også tenkes at rektor Bernt har en evne til å holde fast ved de strategiene som han vurderer som gode i forhold til å nå de overordnede målene.

Oppvekstsjefen mener at det er færre negative henvendelser fra de foresatte til henne som en følge av at skolen har fått bedre rutiner. Hun mener ikke selv at det er en følge av tilsynet, men heller av arbeidet som var startet opp i forkant. Arbeidet som hadde vært startet opp gjaldt både internkontrollen og ”revitaliseringen” av det forebyggende ”programmet” ved skolene. Når hun nevner rutinene viser hun til hvordan skolene følger opp arbeidet slik det er beskrevet i kommunens internkontroll. Det innbefatter da skolens varslingsplikt, handlingsplikt, opplyningsplikt til foreldre og elever om rett til enkeltvedtak og den videre gangen med enkeltvedtak og retten til å klage.

Om det er mulig å spore endring etter tilsynet er dermed uvisst, oppvekstsjefen har en oppfatning av at færre henvendelser fra foresatte henger sammen med at skolene nå arbeider mer i tråd med lovverket, mens samtalen med rektor ikke gir det samme inntrykket. Jeg minner om at ett av de tre påleggene fra fylkesmannen gikk på skolens individrettede

arbeid:§9a-3 andre og tredje ledd, der skolen ikke hadde skriftliggjort at de ansatte kjente til sin plikt til å informere foreldre som kom med henstilling om at de har rett til enkeltvedtak.

Det er dermed ikke mulig å si noe om tilsynet har påvirket kvaliteten på skolens arbeid. Her er det igjen viktig å minne på om at skolens fokus har vært på det pedagogiske arbeidet, det vil si fokus på forebyggende arbeid, innholdet, hva skolen gjør. Afsar mfl. retter fokus mot styring fra nasjonalt hold gjennom formulerte mål som formidles ned gjennom skolesystemet og som deretter analyseres av det overordnede nivå. Dette kan beskrives som mål og resultatstyring og kom som en følge av et et nasjonalt ønske om å ansvarliggjøre det lavere nivået gjennom lokal handlefrihet (St. meld nr. 30 (2003-2004)).

Det kan være da være snakk om to måter å forstå styring på: mål og resultatstyring vs regel og resultatstyring. Mål og resultatstyring handler om målbare resultat, som uttrykt gjennom krav og forventninger i forbindelse med nasjonalt tilsyn. Ulikheten mellom de to kommunene kan ha sammenheng med hvordan de forholder seg til statens styring og hvilke av de to styringslogikkene som har vært vektlagt i forbindelse med det aktuelle tilsynet.

## 5.5 Skolens aktørberedskap

Med utgangspunkt i det fjerde forskningsspørsmålet: På hvilken måte har skolene en aktørberedskap for nasjonalt tilsyn vil jeg her ved hjelp av noen utsagn fra informantene prøve å få et bilde av skolens aktørberedskap for nasjonalt tilsyn.

Mitt bruk av begrepet aktørberedskap er redegjort for i teorikapittelet, det vil si at jeg viser til aktørberedskap om de ressursene skolen har til rådighet og ikke minst den kompetansen som skoleleder og skole har utviklet for å kunne utvikle skolen i lys av mål og krav. Er de nødvendige planer og kontrollsystemer på plass og hvordan beskrives skolens handlingsberedskap i tilsynsrapportene?

I følge tilsynsrapportene var det krav om at skolene skulle ha planer og rutiner for hvordan elevenes rett etter §9 skulle oppfylles, og skolen skal kunne dokumentere skriftlig det den sier at den gjør. Det er krav om at internkontrollen skal dekke alle bestemmelsene i kapittel 9a.

Kommune A fikk som tidligere nevnt ingen pålegg fra fylkesmannen om å rette opp lovbrudd.

Rektor Anne:

Etter at kommunen var varslet hadde rektor Anne lagt ned mye arbeid i forberedelsene til tilsynet, hun omtalte dette som ”dypdykk” i skolens planer. Rektor Anne forteller at elevenes psykososiale miljø har hatt stort fokus både i skolen og kommunen. Når vi kommer inn på hvilke utfordringer hun ser at tilsynsrapporten peker på, nevner hun en av de felles planene for skolene:

*...vi har en plan med sosial kompetanse som er der, men som må evalueres og som må ferdigstilles og det er jo noe som de påpeker at vi har et grunnlagsdokument , men det er ikke ferdig... )*

Planen var utarbeidet, men i tilsynsrapporten knyttes det en merknad til den samme planen. I fylkesmannens sluttrapport bemerkes det at planen, ”ikke i tilstrekkelig grad skiller mellom definisjoner, mål og tiltak.” (Tilsynsrapport 2010,s. 7). I følge den innsendte dokumentasjonen fant fylkesmannen at planen likevel var tilstrekkelig siden det ikke ble meldt om avvik. Det anmerkes likevel at skolen bør justere/utbedre planen. Rektor Annes utsagn knytter jeg derfor direkte til fylkesmannens merknad når hun nå sier at planen å evalueres og ferdigstilles. Så når hun snakker om evaluering og ferdigstillelse vitner det om økt bevissthet rundt hvordan skolen skal møte alle kravene slik de er beskrevet i internkontrollen. I forhold til merknaden fra fylkesmannen gjaldt det å ha konkrete mål og arbeide systematisk og planmessig. Rektor Anne har i sin skole muligens hatt mest fokus på hva som kan gjøres for å bedre det psykososiale læringsmiljøet., altså selve aktiviteten, men ut fra det hun forteller det ser ut til at arbeidet i forbindelse med tilsynet har påvirket hennes arbeid og økt hennes forståelse om alle bestemmelsene i § 9.

Skolens og særlig skoleleders aktørberedskap for tilsynet handler også om hvordan skoleeier støtter skoleleder og hvordan de kommuniserer.. Kommune A er en to-nivå kommune og rektor har som virksomhetsleder som hun selv beskriver som et *kjempestort handlingsrom*. Noe det følgende utsagnet viser:

*Du kan jo si at det er ikke slik som før der du hadde skolesjef med sin stab igjen, men skoleeier er jo der, og på en måte er en pådriver også, men det er veldig mye opp til oss skoleledere på hva som skal skje ut på den enkelte skole.*

Hun reflekterer videre over hva dette innebærer når det gjelder skoleutvikling:

*Så det er jo litt hvordan du velger å ta i bruk det handlingsrommet. Og jeg tror at en av de viktigste egenskapene kanskje er å kunne prioritere.*

Rektor Anne påpeker at det hun oppfatter som et stort handlingsrom gitt av skoleeier innebærer å gjøre noen valg, prioritere blant alt som tilbys av kurs og lignende.

Det store fokuset på elevens psykososiale læringsmiljø har vært og er fortsatt et nasjonalt satsingsområde og, så når hun snakker om viktigheten av å prioritere er det rimelig å anta at hun ikke snakker om tema og mål, men heller om tiltak/verktøy hun bør velge i forhold til blant annet ressurser som skal for å nå målene.

I forbindelse med prosjektet ”Bedre læringsmiljø” forteller hun om hvordan felles planer og mål utarbeides av rektorene i møte med kommunalsjef.

*....., det som blant annet vi har satt som mål i prosjektet vårt, er at vi skal utarbeide noe felles handlingsplaner, både felles plan for skole -hjem, felles plan for håndtering av mobbing, og skolene skal også utarbeide planer for sosial kompetanse, så der har vi i at vi kom med i det felles prosjektet, så merker jeg at det er større trykk også fra skoleeier siden.*

Hun snakker om handlingsrommet som ”kjempestort”, men i fortsettelsen av utsagnet der hun snakker om felles planer i forbindelse med kommunenes felles prosjekt sier hun følgende:”... At vi kom med i det felles prosjektet så merker jeg at det er større trykk fra skoleeiersiden.” Større trykk kan oppfattes som at hun opplever en sterkere styring fra skoleeiers side. Sterkere styring av virksomheten kan i følge Berg (2007) påvirke skolens eget handlingsrom. Jeg oppfattet ikke at rektor Anne opplevde dette trykket som negativt, og det hadde muligens sammenheng med at deltakelsen i prosjektet var bestemt i fellesskap og ikke noe som hun var pålagt å delta i med sin skole. Derfor kan også hennes utsagn tolkes som positivt, større trykk kan vise til et at hun følte et engasjement og støtte fra skoleeier. Ressurser som en del av aktørberedskap handler mye om menneskelige ressurser. Et større trykk vil ikke bare innebære at de settes under lupen og blir fulgt med av skoleeier, men også at det nødvendigvis må brukes tid og menneskelige ressurser slik at skolens står bedre rustet til å møte utfordringer og øke kvaliteten på arbeidet som utføres, dvs utvikle sin aktørberedskap.

#### Kommunalsjefen i kommune A:

Kommunalsjefen forteller at han fra han ble kommunalsjef i slutten av 2007 hadde arbeidet med å lage: ”et forsvarlig system her i .... kommune.”(kommunens navn er utelatt)

*Nei, ...det hadde nok kommet uansett, for vi hadde det på agendaen at vi skulle utarbeide felles strategi for skolene i kommunen. Vi var i gang med det arbeidet da tilsynet kom.*

Den felles strategien som han omtaler, var en del av internkontrollen som var under arbeid i kommunen omtrent på samme tid som kommunalsjef og skolene også var opptatt med I tillegg til å sette i gang arbeid med å utarbeidet en internkontroll, tok han initiativ overfor skolene med å igangsette nødvendige handlingsplaner slik som handlingsplaner mot mobbing. At han tidlig tok dette initiativet mener han selv har sammenheng med egen skolefaglig kompetanse.

I intervjuet kommer det frem at kommunalsjefen mener at skolene ikke hadde alt på plass i forkant av tilsynet til tross for at kommunen hadde det han kaller ”kvalitetssystemet vårt.” I følge kommunalsjefen skulle derfor skolene:

*pr definisjon vite presis hva de skulle ha av dokumentasjon på de ulike lovparagrafer i opplæringsloven, inklusiv det med det psykososiale miljøet.*

Allikevel mente han å alt ikke var på plass i skolene. Han sier:

*det (her refererer han til varselet om tilsyn) gav de to skolene et skikkelig spark i baken, og de satte nok i gang et ganske omfattende internt arbeid, og de maktet faktisk å komplettere sitt system som var kanskje fragmentert og delvis operativt, men ikke fullt ...Så jeg tror nok at i det øyeblikk da fylkesmannen kom, så hadde de veldig, veldig mange ting på plass.*

Kommunalsjefen ser ut til å mene at selv om internkontrollen var på plass, fikk skolene et stort arbeid med å systematisere og samle sine planer. Han sier også: *komplettere sitt system*, og antyder dermed at skolene ikke hadde gjort ferdig sitt arbeid Som kommunalsjef hadde han hatt fokus på systemene og regeletterlevelsen, mens dette muligens ikke hadde vært prioritert av skolelederne. Kommunalsjefen forsterker inntrykket av at arbeidet i forbindelse med tilsynet hadde ført til ikke bare mer arbeid, men også til at skolene hadde gjort en innsats som møtte kravene til nasjonalt tilsyn og dermed ikke fikk noen avvik som måtte lukkes.

**Kommune B:** som er en betydelig mindre kommune enn kommune A, har ikke noe pedagogisk kompetansesenter, men samarbeider med kommuner som ligger i samme geografiske området. Samarbeidet mellom rektorene og oppvekstsjefen er i følge dem begge

godt, og det virker som tidligere beskrevet at rektor Bernt er gitt og er bevisst et relativt stort handlingsrom når det gjelder skolens satsingsområder.

Rektor Bernt, forteller at det som manglet i hans kommune, var en mer helhetlig plan for de to skolene. De ulike skolenes planer ble innarbeidet i kommunens internkontroll som ikke hadde vært utarbeidet tidligere. På spørsmål om han mente at arbeidet med å utarbeide internkontrollen kom som en følge av tilsynet svarer han:

*Nei, ...det hadde nok kommet uansett, for vi hadde det på agendaen at vi skulle utarbeide felles strategi or skolene i kommunen. Vi var i gang med det arbeidet da tilsynet kom.*

Den felles strategien som han omtaler, var en del av internkontrollen som var under arbeid i kommunen omtrent på samme tid som kommunalsjef og skolene også var opptatt med arbeidet i forbindelse med tilsynet.

Om internkontrollen sier tilsynsrapporten at internkontrollsystemet som er utviklet bare er tatt delvis i bruk (Tilsynsrapport 2011,s.5).

Videre viser rapporten til en rekke planer ved skolen som er ment å bidra i det forebyggende arbeidet og som er i samsvar med lovkravene.(ibid s. 5)

Skolen ser i det hele tatt ut til å ha mye fokus på det forebyggende arbeidet noe som kommer frem når rektor Bernt forteller at det finnes mye kompetanse i form av videreutdanning innenfor det han kaller ”*de problematiske feltene på atferd og slike ting*” Skolen har arbeidet med kompetanseheving innenfor temaet om har å gjøre med elevatferd fortalte han. Og igjen ser vi hvordan skolen har satset på å øke kunnskap ut fra hva de selv opplevde som nødvendig. Ut fra rektor Bernts fortelling synes det dermed som om skolen hadde god aktørberedskap i form av kompetanse blant lærerne.

Oppvekstsjefen : fremhever viktigheten av det forebyggende arbeidet når det gjelder elevenes psykososiale arbeidsmiljø ved skolene. Hun forteller om et stort fokus på læringsmiljøet ved skolene, noe som igjen harmonerer med de sentrale føringer og en videre satsing i form av videreutdanning i klasseledelse.

På spørsmål om hvordan kommunen som skoleeier har bidratt til å bygge skolens kompetanse når det gjelder kap 9a, svarer hun at det er gjort gjennom skolering av lærere når det gjelder det aktuelle forebyggende ”programmet” som er en del av hva skolene sier at de skal gjøre og

som er nedfelt i internkontrollen. Og i tillegg har skoleeier informert skolene om lovverket slik at:”.....*Ja, i det hele tatt satt lærerne i stand til å skjønne ansvaret.*”

Oppvekstsjefen er opptatt av at rektorene må være tydelige på hva som er skolens satsingsområder og hun sier:.....*vi trenger strategiske skoleledere som holder fast ved en strategi.*

Oppvekstsjefen sier at hun er opptatt av at det blir skoleleders oppgave å se til at det ikke blir overlatt for stort rom for nye innspill fra lærere når det gjelder nysatsing. Hun gir tydelig uttrykk for et ønske om ledere som kan vise større grad av fasthet i utviklingsarbeid. Dette illustreres i følgende sitat:

*Det har nok vært litt sånn i norsk skole at enkelt -lærere har "brent" for ting, så har det "poppet" opp som en utviklingsside på skolen. Og så brenner en annen lærer for noe annet og så blir det et utviklingsprosjekt på skolen. Men det er jo ikke sikkert at det er akkurat det den skolen trenger....*

Sitatet illustrerer i tillegg at hun fortsatt holder fast med rektors rett til å selv styre mye av utviklingen, men hun har kritiske innvendinger til måten dette lokale handlingsrommet har ført til utviklingsprosjekt som ikke har hatt som mål å styrke kvaliteten i skolen. Det kan virke som om hun ser behovet for lokalt spillerom, men ønsker en sterkere styring innad i skolen. Strategiske ledere mener hun er det som behøves i skolen i dag for å møte de mange utfordringene.

Kommune A:

Ettersom skolene med rektor måtte legge ned et betydelig arbeid i forkant av tilsynet virker det som om at skolene ikke hadde utviklet tilstrekkelig aktørberedskap i forhold til krav og forventninger knyttet til dette aktuelle tilsynet. Skoleeier hadde utarbeidet et system som t ikke levde som et fullstendig system ute i kommunens 11 skoler. Når tilsynet er over har skolene klart å få dette på plass. I fylkesmannens rapport er det knyttet en merknad om at planen for sosial kompetanse ikke var ferdigstilt, dette nevnte også rektor Anne i intervjuet. Dette var allikevel ikke en mangel i forhold til internkontrollen ettersom skolene og skoleeier har et lokalt handlingsrom som innebærer at de selv velger sine verktøy eller virkemidler. I rapporten omtales planen og fylkesmannen kommer med en merknad som ikke vurderer innhold, men som rektor Anne sier: ... *vi har en plan med sosial kompetanse som er der, men*



*som må evalueres og som må ferdigstilles og det er jo noe som de påpeker at vi har et grunnlagsdokument, men det er ikke ferdig.*

I forhold til tilsynet hadde skolens og kommunens utviklet en tilstrekkelig aktørberedskap, og i etterkant av tilsynet kan det se ut til at rektor Anne fortsetter med å utbedre handlingsplanen.

Kommune B:

Når det gjelder skolens og leders aktørberedskap for nasjonalt tilsyn, kan det se ut som at informantene manglet det som gikk på skriftliggjøringen/dokumentasjon på: at planer ble evaluert, at møteorganene hadde møteplan i tillegg til de ansattes informasjonsplikt når foreldre eller elever kom med henstilling om enkeltvedtak. Dermed oppfylte ikke skolen og kommunen alle fylkesmannens krav i dette aktuelle tilsynet og kan derfor ha hatt en noe mangelfull aktørberedskap for tilsyn.

Men aktørberedskap dreier seg om også om planer og kompetanse som har til hensikt å fremme et godt psykososialt miljø for elevene. Skolen hadde planer som rektor sier ble fulgt og lærerne hadde deltatt på felles kurs og videreutdanning på samme tema. Så mens det i intervju og ved å lese rapporten ser ut til at det fantes betydelig kompetanse og ressurser i skolen, var det ikke dette som tilsynet førte kontroll med. Rektor Bernt hadde følt seg trygg på at de hadde tingene på plass, og det er lett å skjønne at han da mente at de hadde gjort det som var forventet. Fylkesmannens pålegg ble oppfattet som litt unødvendig og i følge rektor Bernt ble avvikene lukket ved å gjøre mindre justeringer.

Jeg mener å finne noen forskjeller mellom de to skolene ut fra rektorenes og deres ledes beskrivelser. Jeg vil i drøftingsdelen komme tilbake til hva jeg ser er likt/ulikt og drøfte noen relevante funn.

## 6 Drøfting

Informantenes utsagn ble i kapittel 5 kategorisert og analysert ved hjelp av mine 4 forskningsspørsmål. I drøftingsdelen er jeg opptatt av å drøfte mine funn i lys av Berg (2007) begrep *handlingsrom*, betydningen av *møtearenaer* og *samhandling* mellom nivåene, til relasjonelle sider ved pedagogisk ledelse (Fuglestad 2007 og Roald 2010) og til sist *aktørberedskap* for tilsynet.

-Når det gjelder mine data om forholdet mellom nasjonalt tilsyn og skolens utviklingsarbeid drøftes dette i forhold til Knut Roalds teori der jeg har fokuser på samhandlingsarenaer og vertikale og horisontale samhandlingsformer. I følge Roald (2010), er det mulig å møte de komplekse utfordringene som kommunene står overfor ved å åpne for både vertikale og horisontale samhandlingsformer. Det blir da nødvendig å etablere møtearenaer som benytter dialogbaserte samarbeidsformer. Et spørsmål er om nasjonalt tilsyn bidrar til dialog og samarbeid eller om det i større grad uttrykker et kontrollregime der ansvarsstyring er et avgjørende element.

Det siste punktet jeg vil drøfte er skolens aktørberedskap. Hva hadde lederne av kunnskap, hvilke planer var utarbeidet og hvordan samsvarte kompetansen med tilsynets krav

### 6.1 Handlingsrom:

Jeg anvender Gunnar Bergs definisjon av handlingsrom (Berg 2007) og vil i det følgende drøfte for å forstå hvordan informantene opplever styring gjennom nasjonalt tilsyn. Dette gjør jeg ved å ta utgangspunkt i det foregående kapittelet der jeg analyserte informantenes beskrivelser av erfaringene i tilknytning til tilsynsarbeidet.

I kommune A snakket rektor Anne om handlingsrommet, hun sa at hun opplevde det som kjempestort, og satte det i sammenheng med at det var et resultat av at hun som rektor hadde fått stort ansvar som virksomhetsleder. Slik som hun snakket om handlingsrommet kan det tyde på at hun ikke har opplevd så stort fokus på resultat- og måloppnåelse fra skoleeierside tidligere, det er mulig at det har vært en ”taus kontrakt ” mellom skoleeier og skole, der skolen har fått rom til å drive med sitt arbeid uten for mye kontroll og inngripen fra skoleeiers side. Men det kan også være at dette har endret seg noe fra tiden før til tiden etter tilsynet.

Jeg mener å spore noe annet enn det hun sier om et ”kjempestort handlingsrom” når hun forteller om at det nye felles prosjektet ”Bedre læringsmiljø” I denne forbindelsen får vi høre om en skoleeier som virker aktiv og muligens mer tydelig. Hun sier i alle fall at skoleeier ”trykker mer på”, og det indikerer at hun sammenligner tiden før de kom med i prosjektet ”Bedre læringsmiljø” og det tidspunktet er sammenfallende med tiden rundt det aktuelle tilsynet. Om det er slik at dette henger sammen, kan det være en sammenheng mellom skoleeier ”større trykk” og at økt nasjonalt fokus på temaet gjennom blant annet nasjonalt tilsyn og nasjonal satsing i form av nasjonale prosjekt. Et stort ytre press på skolen kan være med på å avgrense skolens faktiske handlingsrom (Berg 2007) og virke styrende på skolens utviklingsarbeid. Å utvikle en organisasjon er i følge Fuglestad (2007) en læringsprosess

#### Kommune B:

Rektor Bengt bruker ikke selv begrepet handlingsrom. Han gir i intervjuet inntrykk av å ha hatt stor grad av autonomi når det gjelder skolens utviklingsarbeid. Det kan ha sammenheng med lang erfaring som skoleleder i kommunen, noe som gjør han trygg i rollen. I tillegg er det rimelig å anta at kommunens størrelse samt oppvekstsjefs bakgrunn som rektor kan ha gjort det lettere å opparbeide et tillitsforhold mellom skoleeier og skoleleder.

Dette er en kommune som er organisert i tre-nivå, og kommunen er en skolefaglig ”etatsleder”. At denne kommunen ikke hadde utarbeidet det interne kontrollsystemet, er også et moment som jeg vil se nærmere på i forhold til å forstå denne skolens handlingsrom. Rektor Bernt sa om sammenhengen mellom utarbeidelse av internkontrollen og varselet om tilsynet: ”*vi hadde det på agendaen*”. Utarbeidelsen av internkontrollen var et arbeid som ville ha bli gjort, å ha noe på agendaen kan innebære at det er på arbeidslisten over hva som skal gjøres, men skolen/kommunen har prioritert andre arbeidsoppgaver og ikke sett nødvendigheten av å prioritere denne oppgaven kanskje på bekostning av andre oppgaver som følte mer relevant og viktige. Å ta i bruk utnyttede handlingsrommet, handler om å utforske de ytre grensene (Berg 2007), det vil blant annet si å følge opp nasjonale føringer og bestemmelser som blant annet krav til skoleeier om at utarbeide internkontroll til kapittel 9a i opplæringsloven.

Men selv om det kan virke som om denne skolens representert ved rektor Bengt ikke gir uttrykk for å føle et stort trykk ovenfra, er det gjennom denne undersøkelsen ikke mulig å si at kommunen ikke har blitt påvirket av den nasjonale satsingen og fokus på elevenes

psykososiale læringsmiljø. Dette har vært et tema som i flere år har vært viet stor nasjonal oppmerksomhet sammen med enkeltindividets rettigheter.

Rektor Bernt gir uttrykk for forventning om større trykk på skolen fra nasjonalt nivå når han sier: *...så nå er alle formalitetene på plass, når det gjelder **det** da i alle fall. Nå er det bare neste runde, hva nå det måtte bli (s.33)*. Han har en forventning om at skolen og kommunen fortsatt vil settes under lupen. Sett i sammenheng med hans positive uttalelse til at staten driver tilsyn med skolene og kommunene: *I utgangspunktet så setter jeg jo pris på at det er noen som stiller krav, i alle situasjoner*, kan det være at rektoren ikke opplever skolens som innskrenket av krav og forventninger knyttet til tilsynet.

Jeg mener å se en tendens til at disse kommunene og skolene blir utsatt en stadig sterkere styring blant annet gjennom fylkesmannens tilsyn. Skolens handlingsrom påvirkes muligens ikke alene av forventninger om og krav til etterlevelse av opplæringslovens paragrafer og bokstaver, men også av det fokus og ressurser som vies temaet. Som skrevet i empirikapittelet, ble mye sommeren til rektor i kommune A brukt til forberedelsene for å møte tilsynets krav. Rektor Anne ga i intervjuet uttrykk for at det ikke gikk utover annet arbeidet, men det er grunn til å stille spørsmål med om det er riktig. Når fokus rettes mot et område kan det innebære at noe annet får mindre fokus. I kommune B ga ikke rektor Bernt uttrykk for at arbeidet hadde vært veldig arbeidskrevende, men rektoren fortalte at skolens utviklingsarbeid hadde stoppet opp mens under arbeidet i forbindelse med tilsynet. Slik han beskriver sin opplevelse av tilsynet hadde det muligens ingen innvirkning på handlingsrommet over tid, men i en kortere periode var det et pålagt arbeid som måtte prioriteres. Det kan dermed se ut til at tilsynet har hatt innvirkning på arbeidet på skolene på den måten at det var dette arbeidet som ble prioritert fra varselet om tilsynet ble gitt til det var over.

I det neste drøfter jeg hvordan de to kommunene har utviklet sine møtearenaer for samhandling. Dette gjør jeg i lys av Knut Roalds teori.

## **6.2 Møtearenaer og samhandling**

Med utgangspunkt i Roalds (2010) funn og figur 1 (ibid:239), vil jeg her se på møtet mellom nasjonalt tilsyn og kommuneier i tillegg til skole. Jeg ser på om jeg kan finne spor som tilsier at arbeidet i forbindelse med tilsynet fører til økt samhandling mellom nivåene og dermed kan

føre til kunnskapsutvikling, om jeg finner spor av at avstanden mellom de ulike nivåene øker og som følge av tilsynet og dermed ikke fører til kunnskapsutvikling, eller om jeg i det hele tatt kan finne spor av endringer i samhandling og møtearenaer.

Kommune A: varslet om tilsyn gikk ut til alle rektorene. Det gjør det rimelig å anta at det fant sted samarbeid både horisontalt dvs mellom de ulike rektorene på skolene og muligens mellom representant for skoleeier og rektorene i denne perioden.

I intervjuet fremhever kommunalsjefen rektormøtene som en viktig arena for utviklingsarbeid. Rektormøtene er en arena der også skoleeiers representant er aktør, og det vil derfor si at samarbeidet omfatter både horisontalt og vertikalt samarbeid. Det samme finner jeg i kommune B, der oppvekstsjefen sier at de, underforstått rektorene og skoleeiersrepresentant i rektormøtene, hadde bestemt å revitalisere det forebyggende programmet som hadde vært brukt i kommunens skoler. I tillegg ble det fortalt at internkontrollen ble utarbeidet i samarbeid med skolene.

Rektor Anne fortalte at hun opplevde et større trykk fra skoleeier knyttet til oppfølging av arbeidet med prosjektet "Bedre læringsmiljø". Det knyttes ikke direkte til tilsynet i kommunen.

Arenaen "rektormøtene" er ikke en ny arena og ut fra informantenes utsagn i begge kommunene ut til å være betydningsfull i forhold til hvordan kommunenes og skolenes satsingsområder velges og hvordan planer utarbeides. Møtearenaen kan dermed ut fra informantenes utsagn være en arena der de to nivåene i kommunen ikke opplever avstand seg i mellom og derfor kan være velegnet som arena for samhandling og kvalitetsutvikling (Roald 2010)

Det nasjonale tilsynet 2010/2011 var et tilsyn der fylkesmannens representant besøkte skolene og dannet seg et inntrykk av tilstanden gjennom intervju med ulike aktører i skolesamfunnet. At møtet og intervjuene foregikk i skolene kan være med på å gi et mer "sannferdig" bilde av skolene samtidig som det ble etablert en ny fysisk møtearena i møtet mellom de ulike nivåene. Det kunne ha bidratt til å øke tilliten til tilsynet slik som oppvekstsjefen i kommune B uttrykte det: *Egentlig veldig betryggende at de intervjuet fra flere perspektiv. For da fikk du, du fikk på en måte bildet der og da.* Uttalelsen vitner om at måten tilsynet ble utført på med å etablere en fysisk ny arena innebar en riktig beskrivelse og dermed bidro til en sannsynlig styrkning av tilliten til tilsynsmyndigheten.

Den nye møtearenaen der alle tre nivåene var representert kan ikke uten videre sies å være en god arena for samhandling basert på at aktørene uttrykte en positiv holdning til tilsynet og tilsynets rolle. Fylkesmannens formål med skolebesøkene var todelt, for det første skulle oppstartmøtet bidra til avklaring rundt tilsynets tema og formål og deretter skulle det innhentes informasjon fra alle aktørene i skolesamfunnet. Denne møtearenaen kan derfor ikke tolkes til å være en dialogbasert samhandlingsarena som i følge Roald (2010) er av betydning for kommunene og skolenes utviklingskraft. Slik jeg mener å se det var dette møtet et ledd i en strategi som handlet om å innhente informasjon som deretter ble evaluert av fylkesmannen. Jeg kan derfor ikke se at denne arenaen kunne ha hatt en positiv innvirkning på samhandlingen mellom fylkesmann og de øvrige nivåene.

### 6.3 Aktørberedskap

Bakgrunnen og begrunnelsen for dette nasjonale tilsynet, lå i å kontrollere og om nødvendig veilede skoleeier og skoler i forhold til etterlevelse av regelverket når det gjelder opplæringsloven §9a3-6 og deler av kapittel 11 i opplæringsloven, samt §13-10 som omhandler krav til kommunene om å ha et forsvarlig system for å følge opp skolene. Departementet hadde etter det nasjonale tilsynet i 2006 erfart at det var utfordringer når det gjaldt skoleeiers etterlevelse av regelverket (St.mld 19 2009-2010).

Spørsmålet som jeg her ønsker å belyse er hva kan jeg forstå av de to skolenes aktørberedskap for å møte det nasjonale tilsynet i 2010-2011. Jeg anvender Bergs (2007) begrep, *Aktørberedskap*, slik jeg bruker det her, omhandler det ikke kulturen ved den enkelte skole, men kompetanse eller ressurser i form av f.eks nødvendige planer og systemer som skolen besitter i møtet med tilsynet.

Kommune A: Møtearenaen ”rektormøtet” var etablert som en viktig arena for skoleutvikling i følge informantene mine og kommunalsjefen hadde tidlig satt i gang arbeidet med å arbeide systematisk med temaet noe som blant annet innebar utarbeidelse en internkontroll.

Ut fra rektors beskrivelse av den arbeidsomme prosessen og kommunalsjefens uttalelser om ”delvis operative og fragmenterte planer” kan det se ut til at prosessen førte til at rektor Annes utvidet sin aktørberedskap for tilsynet i tiden fra hun ble varselet om tilsynet fram til informasjon ble samlet inn. Hun omtalte arbeidet som en lærerik prosess og fortalte hvordan hun i dag har utviklet sin forståelse av hele kapittel 9a i opplæringsloven. Kommunen fikk

ingen melding om avvik etter tilsynet dette kan tolkes som at aktørene i kommune A hadde de nødvendige ressurser i møtet med tilsynet.

### Kommune B:

I følge rektoren og oppvekstsjefen hadde de hatt stort fokus på temaet elevenes psykososiale miljø ved skolene i kommune B. Om dette fortalte rektor Brent: *”Vi har nok egentlig arbeidet etter en slik X-tenkning og bygd opp arbeidet med paragrafen (Bernt viser til kap 9a), før paragrafen var til stede ...”*Kommunene hadde ikke slik som kommune A en ferdig utarbeidet internkontroll og var blant en av mange kommuner som fikk avvik som måtte lukkes etter fylkesmannens tilsyn. I følge begge informantene dreide det seg om mindre avvik. På bakgrunn av dette ser det ikke ut som om denne kommunen hadde de nødvendige ressurser i møtet med tilsynet selv om arbeidet blant annet med utarbeidelse med internkontrollen muligens kan tolkes som at kommunen hadde styrket sin aktørberedskap.

Evaluering blir av flere trukket frem som en vei å gå for utvikle organisasjoners aktørberedskap. St. meld nr. 30 (2003-2004) skriver om det slik: *skolen må ha kjennskap til svake og sterke sider ved sin virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring og skolen må selv utvikle en kultur for kontinuerlig læring og utvikling (ibid.s.24)*. Berg (2007) skriver om betydningen av å utforske både de ytre grensene, samt de indre grensene i skolene. Skolens mange utfordringer henger sammen med leders evne til å vurdere hvilke tiltak og hvilket verktøy som egner seg best i egen skole. Skoleledere kan i dag innhente mye informasjon om sin skole som en følge av diverse undersøkelser, prøver og tilsyn som elevundersøkelser, foreldreundersøkelser, nasjonale prøver, nasjonale tilsyn m.m. Sammen med skolens egen kompetanse som omhandler alt fra kunnskap om læring, fag, metodikk, velger den enkelte skole og skoleleder sin strategi i forhold til hvilke ressurser som skolen har og bør utvikle. Det nasjonale tilsynet vektlegger nok kunnskap og kompetansebygging, men mest kunnskap om juss, og derfor ble da også evaluering av skolens arbeid med § 9 mer begrenset enn skolens egen og dette forholdet kan være med på å forklare hvorfor det var nødvendig å legge ned en god del arbeid i begge kommunene i forkant av tilsynet.

# 7 Avslutning

Jeg vil til slutt trekke noen tråder mellom de viktigste punktene beskrevet i kapittelet ”Den utdanningspolitiske konteksten for tilsyn i skolen” oppgavens teoretiske rammeverk og empiri for å svare på problemstillingen: Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling?

I kapittel 3 viser jeg til bakgrunnen for at de nasjonale styringssignalene har blitt sterkere, og hvordan tilsynsordningen kan sees på som et nasjonalt verktøy for ansvarsstyring der utdanningspolitiske utfordringer skal møtes med styring basert på *klare mål, tydelig ansvars plassering og økt handlefrihet* (St.mld nr. 30 2003-2004:8-9). I samme melding pekes det også pekt på utfordringer i forbindelse med styring og ressursforvaltning: ”*Undersøkelsene har pekt på utfordringer knyttet både til elevenes læringsutbytte og læringsmiljø og til strategier for styring og ressursforvaltning i grunnsopplæringen*” (ibid s.8). Styring og ressursforvaltning er et skoleeieransvar. I 2005-2006 fulgte Riksrevisjonens rapport, Dok. Nr 3:10 opp med å skrive at:

*Fylkesmennene fører i begrenset utstrekning med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging... For å kunne drive systemtilsyn er det en forutsetning at kommunene har gode systemer for internkontroll, jf.lovens krav om forsvarlig system.(ibid:9)*

I undersøkelsen min viser jeg at både kommune A har hatt fokus på den pedagogiske siden av tilsynet og den rettslige. Skoleeier i kommune A, hadde utarbeidet en internkontroll, men arbeidet som varslet utløste hos rektorene i kommunen, viste at kontrollsystemet nok ikke var innarbeidet. Denne kommunen fikk ingen pålegg om å rette avvik.

I kommune B, kan det virke som om arbeidet med å fullføre arbeidet med internkontrollen fikk fart da kommunen fikk varsel om tilsyn. Kommunen fikk varsel om å rette/lukke tre avvik som i følge informantene dreide det seg om mindre justeringer.

Om tilsynets krav oppleves som noe som kommer ovenfra og trenger seg på, kan det bli en arbeidsom affære slik som rektor Anne beskrev arbeidet. I hennes kommune kan det se ut til at kommunalsjefen hadde hatt fokus på både rettsetterlevelse/juss og pedagogisk arbeid. At de to kommunene hadde noe ulik aktørberedskap for tilsynet kan ha sammenheng med ulikheten



i størrelse og organisering i kommunen. En liten kommune som kommune B kan ha vanskeligere for å skaffe nødvendig kompetanse enn en større kommune, og en kommune organisert som to-nivå kommune som kommune A, kan oppleve et større trykk på rektorene i og med at de er virksomhetsledere og har fullt ansvar for både driftsutgifter og resultatansvar. I undersøkelsen min er det vanskelig å si om noen av de nevnte faktorene har spilt inn eller ikke når det gjelder aktørberedskap for tilsynet. Jeg peker allikevel på at det var forskjell, noe som bekreftes av at kun en av kommunene fikk pålegg om å lukke avvik etter tilsynet.

Om det kan spores noen virkning etter tilsynet i forhold til skoleutvikling utover at rektor Annes ser ut til å gjøre enkeltvedtak oftere nå enn før, er usikkert. I rektor Bernts skole hadde oppvekstsjefen erfart at det kom færre klager fra foreldrene etter tilsynet enn før. Selv fortalte ikke rektor Bernt om noen endringer.

Undersøkelsen min gir ikke mange svar på problemstillingen: *Hvilken rolle spiller nasjonalt tilsyn?* Av fortellingene til informantene ser jeg at det er økt bevissthet og fokus på rettsanvendelsen hos flere av dem. Det er en forskjell i hvordan de snakker om arbeidet med tilsynet, og skoleeiers representant i kommune B ser ut til å gi støtte til sin rektor samtidig som informantene virker litt kritiske til hvor nødvendig det var å gi deres kommune pålegg om lukking av avvik på det som de mente var unødvendig pirk.

Hvilken nytte har så skolen av at det føres kontroll med skoleeier og skole gjennom nasjonalt tilsyn? Er det et verktøy som er egnet til noe mer enn veiledning og kontroll i forhold til om kommunene eller skolene utfører oppdraget innenfor loven? Skoleeiers representant i kommune A uttalte at: *”Jeg er av de skolelederne som mener at skole kan ikke leve sitt eget liv uten av at noen ser oss i kortene”*. Det er ikke vanskelig å være enig med han i at skolen trenger å bli fulgt opp, den kan ikke leve sitt eget liv uten at noen evaluerer det den gjør. Men spørsmålet videre er da om tilsynsordningen er et egnet redskap, og om fokus på kontroll utfordrer både et lokalt handlingsrom, samt vanskeliggjør en produktiv samhandling mellom de ulike nivåene i utdanningssektoren.



# Litteraturliste

- Aasen, P. (2008). *Skoleledelse - et utdanningspolitisk perspektiv*. In K. Sivesin, G. Langfeldt & G. r. Skedsmo (Eds.), *Utdanningsledelse* (pp. 21-42). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Aasen Petter, M. J., Rye Ellen, Ottesen Eli, Prøitz Tine S. og Hertzberg Frøydis. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Rapport 20/2012. Oslo: Nordisk institutt av innovasjon, forskning og utdanning.
- Afsar Azita, Skedsmo Guri og Sivesind Kirsten. (2008). *Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning Utdanningsledelse* (pp. 202-226). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Bachmann Kari E., Sivesind Kirsten, Bergem Randi(2008). *Evaluering og ansvarliggjøring i skolen*. I Langfeldt Gjert, Elstad Eivind og Hopmann Stefan (red.), *Ansvarlighet i skolen - Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (pp. 94-122) Cappelen akademisk forlag.
- Berg, G. (2007). *Skolekultur - nøkkelen til skolens utvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Engeland Øystein, Langfeldt Gjert og. Roald Knut. (2008). *Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarssyring i skolen?* I Langfeldt Gjert, Elstad Eivind og Hopmann Stefan. (red.), *Ansvarlighet i skolen - Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (pp. 178-203): Cappelen akademisk forlag.
- Etienne, W. (2008). *Praksis Fællesskaber*. København: Hans Reitzels forlag.
- Fuglestad, O. L. (2006). *Leiing som kulturutvikling*. I Møller Jorunn og Fuglestad Laurits(red.) *Ledelse i anerkjente skoler* (pp. 179-198). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fuglestad Otto L. (2007). *Leiing "nedanfra"- handling, samarbeid og forhandling*. I Fuglestad O. L. og Lillejord Sølvi (red.) *Pedagogisk ledelse - et relasjonelt perspektiv* (pp. 57-76). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (Eds.). (2009). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Jorunn, M. (2006). *Hvilke svar gir forskning om god skoleledelse?* I Fuglestad Laurits og Møller Jorunn (red.), *Ledelse i anerkjente skoler* (pp. 27-44). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (1990-1991). *St.mld nr 37*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2001). Rapport, 09.10.2001 *Helhet og sammenheng- Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen* from <http://www.regjeringen.no/nr/dep/kd/Dokument/Rapportar-og-planar/Rapportar/2001/helhet-og-sammenheng-om-fornyelse-av-den.html?id=277533>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvarsstyring i utdanningssektoren-statlig ambisjon og ideologi*. In G. Langfeldt, E. Elstad & S. Hopmann(red.) (Eds.), *Ansvarlighet i skolen - Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (pp. 123-150). Fagernes: Cappelen akademisk forlag.
- Larsson, S. (2005). *Om kvalitet i kvalitative studier*. Nordisk Pedagogik, nr 01.
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa §9 og kapittel 11. from <http://www.lovdatabank.no/all/tl-19980717-061-011.html>
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa §14-1.
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 13-10. from <http://www.lovdatabank.com/all/tl-19980717-061-015.html#13-10>

- NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med skolesektoren.*, from  
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/017/PDFS/NOU200420040017000DDDPDFS.pdf>
- Postholm, M. B. (2005). *Kvalitativ metode- En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Riksrevisjonen. (2006). Revisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument nr 3:10 (2005-2006), from [http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2005-2006/Dok\\_3\\_10\\_2005\\_2006.pdf](http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2005-2006/Dok_3_10_2005_2006.pdf)
- Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Avhandling for ph.d.-graden. Ph.d., Universitetet i Bergen, Bergen.
- Sivesind, K. (2009). *JUSS+PED= SANT - Om felles nasjonalt tilsyn i Oslo og Akershus 2008*. Oslo: institutt for lærerutdanning og skoleutvikling Universitetet i Oslo.
- St.meld nr 37 (1990-1991). *Om organisering og styring i utdanningssektoren*.
- St.meld. nr 17 (2002-2003). *Om statlig tilsyn*, from  
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/017/PDFS/STM200220030017000DDPDFS.pdf>
- St.meld. nr 30 (2003-2004). *Kultur for læring*, from  
[www.regjeringen.no/ufd/norsk/dok/regpubl/stmeld/.../dok-bn.html](http://www.regjeringen.no/ufd/norsk/dok/regpubl/stmeld/.../dok-bn.html)
- St.meld. nr 31 (2007-2008). *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St. meld nr.19 (2009-2010). *Tid til læring-oppfølging av Tidsbruksutvalgets rapport*
- St.meld nr.12 (2011-2012). *Stat og kommune - styring og samspel*. Oslo.
- Tilsynsrapport. (2010). *Elevenes psykososiale miljø*.
- Tilsynsrapport. (2011). *Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø*.
- Udir.no. (2012, 09.05.2012). *Felles nasjonalt tilsyn 2010 og 2011* Retrieved 13.05.2012, 2012, from <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Felles-nasjonalt-tilsyn/Felles-nasjonalt-tilsyn-2010-og-2011/?WT.ac=tilsyn&boks=1#>
- Valle, R. (2006). *Politisk blick på skoleledelse*. In J. M. o. L. Fuglestad (Ed.), *Ledelse i anerkjente skoler* (pp. 88-101). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wadel, C. C. (2007). *Pedagogisk ledelse og utvikling av læringskultur*. I Fuglestad Otto L. og Lillejord Sølvi(red.) *Pedagogisk ledelse - et relasjonelt perspektiv* (pp. 39-56). Bergen: Fagbokforlaget.
- Wendelborg, C. (2011). *Når tilsynet drar hjem. Hvordan lukker skoleeier avvik. Rapport NTNU Samfunnsforskning*, from  
<http://www.ffe.no/upload/Dokumenter/Rapporter/2011/Sluttrapport%20Naar%20tilsynet%20drar%20hjem.pdf>

# Vedlegg1

## Intervjuguide

### Tema:

Fokuset for undersøkelsen: Tilsynet 2010-2011, kapittel 9 a: elevenes psykososiale miljø. Kommuner valgt ut fra skoler der det er satt i gang utviklingsarbeid. Ønsker å finne ut hva skoleledere og skolesjef/kommunalsjef tenker rundt krav/forventninger/ utfordringer til utviklingsarbeid i forbindelse med det aktuelle tilsynet og hvordan det henger sammen med hva skolen tenker og gjør.

### Innledende spørsmål

Hvor lenge har du vært rektor/skolesjef? Kan du kort fortelle om: din bakgrunn, praksis fra skoleverket, relevant utdanning og om din skole/kommune?

### **1. Holdning til det aktuelle tilsynet. Nytteverdi i skolens kvalitetsutviklende arbeid?**

-Hvordan opplevde du prosessen/arbeidet fra varselet om tilsynet fram til den ferdige rapporten?

-Hvilken funksjon mener du at fylkesmannens tilsyn har hatt i forhold til ditt arbeid/din skole?

-Mener du at tilsynet kan være nyttig i forhold til å sette i gang eller videreføre allerede pågående utviklingsarbeid i kommunens skole/din skole? Har du et eksempel?

- Har tilsynet bidratt /gitt innspill til arbeidet med elevenes psykososiale arbeid? Eller har det kun fungert som et kontrollmiddel?

### **2. Hvilke utfordringer peker fylkesmannens rapport på i forhold til elevenes psykososiale miljø**

-Kan du fortelle om kommunens og skolens felles plan for å fremme et positivt læringsmiljø/psykososialt miljø?

Oppfølgingsspørsmål: Har kommunen/skolen kartlagt elevenes psykososiale miljø tidligere?

- Hvilke temaer og utfordringer vektlegges i rapporten fra tilsynet? Og hvordan samsvarer disse med ditt syn/forståelse av hovedutfordringer?

- Har arbeidet i forbindelse med tilsynet (fra innhenting av informasjon til rapport og arbeid med eventuell lukking av pålegg) gitt informasjon som du ser har vært verdifull?

Oppfølgingsspørsmål: Hvordan mener du at kunnskapen kan brukes til å arbeide videre med det psykososiale læringsmiljøet?

### **3. Hvilke strategier/verktøy tar skolesjef/og rektor i bruk for å gjøre eventuelle endringer?**

- Om oppstarten: hvem tok initiativ til utviklingsarbeid knyttet til elevenes læringsmiljø? (i forkant av tilsynet..) Og hva var bakgrunnen?

- Hvordan har eventuelt samarbeidet foregått mellom skolesjef/kommunalsjef og rektor på skolen(e)? Kan du si noe om prosessen?

- På hvilken måte bygger kommunen/skolen sin og lærernes kompetanse når det gjelder elevenes psykososiale miljø?

- Har du noen tanker nå om hva som skal til for at den enkelte skole skal lykkes i forhold til tilsynets overordnede mål: å rette fokus mot og styrke det psykososiale miljøet ved skolen og forebygge og håndtere krenkende atferd?

- På hvilken måte bygger kommunen/skolen sin og lærernes kompetanse når det gjelder elevenes psykososiale miljø?

- Ønsker du å utdype noen av temaene eller svarene?

# Vedlegg 2

## Informasjonsskriv til informantene

Rita Lofthus  
Øvre Elvejordsvei 3  
9050 Storsteinnes

Til informant NN  
Adresse

Storsteinnes 01.04.2012

### Forespørsel om å delta i intervjuundersøkelse i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er en masterstudent ved ILS, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, på Universitetet i Oslo. Jeg gjennomfører nå en kvalitativ undersøkelse i forbindelse med min masteroppgave i Utdanningsledelse.

Fokuset for masteroppgaven er : skolesjef og rektors tanker om utviklingsarbeid i skolen, og jeg ønsker å få høre om de erfaringer som ble gjort i forbindelse med fylkesmannens tilsyn etter 9a-1: elevenes psykososiale miljø.

For å finne ut av dette, ønsker jeg å intervjuere rektorer og skolesjef/oppvekstleder og derfor henvender jeg meg nå til deg.

Jeg ønsker å gjøre et intervju med deg , og vil bruke lydopptaker og ta notater mens vi snakker sammen.

Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir enige om tid og sted.

Alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt slik at ingen enkeltpersoner vil kunne bli gjenkjent i den ferdige oppgaven. Opptakene slettes etter at de anonymiseres og skrives ut. Prosjektslutt senest 30.06.2013.

Undersøkelsen er frivilling, og du kan når som helst trekke deg fra den. Dersom du ønsker å trekke deg vil alle innsamlede data om deg bli slettet.

Ditt svar er viktig, og jeg håper at du vil delta.

Dersom du har lyst til å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den til meg.

Har du spørsmål, kan du gjerne ringe på 93214525 eller sende e-post til rilo18@online.no Faglig ansvarlig for undersøkelsen er min veileder ved ILS, Kirsten Sivesind, som kan kontaktes på telefon 22857609 eller e-post: [kirsten.sivesind@ils.uio.no](mailto:kirsten.sivesind@ils.uio.no)

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen  
Rita Lofthus

**Samtykkeerklæring:**

Jeg har mottatt informasjon om studien om **skolesjef og rektors tanker om utviklingsarbeid i skolen, og de erfaringer som ble gjort i forbindelse med fylkesmannens tilsyn etter 9a-1: elevenes psykososiale miljø**, og jeg ønsker å stille til intervju.

**Dato**.....

**Signatur**.....



# Vedlegg 3

~~Norsk~~ samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

Kirsten Sivesind  
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning  
Universitetet i Oslo  
Postboks 1099 Blindern  
0317 OSLO

Vår dato: 11.04.2012

Vår ref:29904 / 3 / JSL

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 19.02.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

29904	<i>Skolens aktørberedskap og skoleutvikling i forbindelse med nasjonalt tilsyn</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Oslo, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Kirsten Sivesind</i>
Student	<i>Rita Lofthus</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillter kravene i personopplysningsloven.

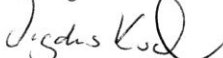
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk\\_stud/skjema.html](http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.06.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

  
Vigdis Namtvedt Kvalheim

  
Juni Skjold Lexau

Juni Skjold Lexau tlf: 55 58 36 01

✓ Vedlegg: Prosjektvurdering

✓ Kopi: Rita Lofthus, Øvre Elvejordsvei 3, 9050 STORSTEINNES

*Avdelingskontorer / District Offices*

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no  
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no  
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uio.no

