

Er det bare størrelsen som teller?

En studie av mulige sammenhenger mellom egenskaper ved kommuner og forvaltningen av skoleeierskapet i lys av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS)

Åshild Herredsvela



Masteroppgave ved Institutt for Lærerutdanning og
Skoleutvikling/Utdanningsvitenskapelig fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2011

© Forfatter: Åshild Herredsvela

År: 2011

Tittel: Er det bare størrelsen som teller?

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) markerer et systemskifte i norsk utdanningssektor der mål- og resultatoppnåelse erstatter regelstyring. Skoleeierne får større beslutningsmyndighet i forhold til sine skoler, men måles på resultater. Sentralt i NKVS er innsamling av kvantitative data, presentert i Skoleporten. Informasjonen er ment som styringsinformasjon både nasjonalt, regionalt og lokalt. Intensjonene til NKVS er formulert både i opplæringslova (1998) med forskrift og i flere stortingsmeldinger publisert på 2000-tallet. I denne oppgaven har jeg satt søkelys på hvordan NKVS fungerer, gitt at Norge består av 430 skoleeiere med ulike forutsetninger hva angår størrelse, organisering, kompetanse og grad av interkommunalt samarbeid.

Tittelen “Er det bare størrelsen som teller?” peker på at det i mange forskningsrapporter hevdes at kommunestørrelse er en avgjørende faktor for skoleeiers evne til å utvikle kvaliteten i sine skoler på en systematisk måte. Jeg stiller i denne oppgaven spørsmålsteget ved om det er andre egenskaper ved skoleeierne som alene eller i tillegg til størrelse har betydning for skoleeiers arbeid med NKVS. Min problemstilling er :

Hvilke sammenhenger er det mulig å identifisere mellom egenskaper ved kommuner og forvaltningen av skoleeierskapet i lys av NKVS?

Jeg har valgt å bruke Rogaland fylke som case og valgt en kvalitativ tilnærming ved å intervju fire ulike skoleeiere i fylket.

Mitt hovedfunn er at størrelsen teller for å kunne være en skoleeier som arbeider i tråd med intensjonene i NKVS, men størrelse alene er ikke en garanti for kvalitet. Hovedutfordringen for de små kommunene er at de med få elever og få skoler ikke får kvantitative data om læringsutbytte osv. som er meningsfylt å bruke til statistisk analyse og kvalitetsutvikling. Norske kommuner er i så måte delt i to, de som er dimensjonert for NKVS og de som ikke er det. De små kommunene er i tillegg sårbare fordi de har små fagmiljøer og en uformell organisering, noe som krever høy kompetanse og klare ansvarlinjer hos dem som er der. Interkommunalt samarbeid kan være en måte å motvirke dette på, men dette er basert på frivillighet og derfor ulikt fra skoleeier til skoleeier. Bildet er imidlertid ikke entydig, det finnes store kommuner med dårlig resultatutvikling og små kommuner som klarer seg godt. Andre egenskaper ved skoleeier enn størrelsen teller altså også!

Forord

Å skrive denne masteroppgaven har satt min selvdisiplin på store prøver. Aldri er min kreativitet større hva gjelder hyggelige aktiviteter, enn når jeg sitter bak PC-skjermen og forsøker å tenke kloke tanker og formulere gode setninger! Det er derfor jeg nå med stor tilfredshet ser fram til sene kvelder og dovne morgener, storbyweekender, lange sykkelturer og alle andre typer helsebringende sommel uten dårlig samvittighet!

Når det er sagt, har arbeidet med oppgaven gitt meg muligheten til en faglig fordypning i et tema som har opptatt meg i mange år. Det har tidvis vært morsomt! Jeg har også møtt mennesker som har vært villige til å bruke tid på dette prosjektet ved å dele sine erfaringer og tanker med meg, og jeg er derfor alle informantene en stor takk skyldig.

Jeg vil spesielt takke følgende personer:

Siv Hilde Lindstrøm, avdelingsdirektør Utdanningsdirektoratet, for positiv holdning og vilje til tilrettelegging for at jeg kunne starte på dette masterstudiet da jeg var ansatt i Avdeling for vurdering.

Petter Skarheim, direktør i Utdanningsdirektoratet, for å stille opp til et intervju som dessverre viste seg å falle utenfor det som etter hvert ble rammene for denne oppgaven, men som likevel ga meg viktige innspill i arbeidet.

Tor Colbjørnsen, veileder på ILS, for grundige, presise og oppmuntrende tilbakemeldinger på alle oppgaveutkastene.

En helt spesiell takk til min Passepartout, Knut Halvard Roald, som alltid er like entusiastisk når det gjelder å diskutere skole. Takk for nyttige tilbakemeldinger, tålmodighet med prosjektet mitt og for å være et utmerket reisefølge.

Innholdsfortegnelse

1. Oppgavens problemstilling, oppbygging og begrensninger.....	6
2. Teoretisk rammeverk.....	10
2.1 Det Nasjonale Kvalitetsvurderingssystemet (NKVS)	10
2.2 Skoleeier, hvem er det?	13
2.3 Accountability	15
2.4 Det kommunale mangfoldet	16
2.4.1 Variabelen størrelse.....	17
2.4.2 Variabelen organisering	18
2.4.3 Variabelen kompetanse	20
2.4.4 Variabelen interkommunalt samarbeid	23
2.5 Den gode skoleeier	25
3. Metode.....	26
3.1 Design.....	26
3.2 Utvalg	27
3.3 Intervjuguiden	30
3.4 Reliabilitet og validitet	30
3.5 Etske vurderinger	31
4. Case Rogaland.....	33
5. Presentasjon av resultater og drøfting	36
5.1 NKVS i lys av størrelse.....	36
5.2 NKVS i lys av organisering	44
5.3 NKVS i lys av kompetanse	46
5.4 NKVS i lys av interkommunalt samarbeid	49
6. Oppsummering	53
6.1 Størrelse, organisering, kompetanse og interkommunalt samarbeid.....	53
6.2 Forutsetninger for et vellykket NKVS	55
6.2 Veier videre	57
Litteraturliste	59
Vedlegg 1	61
Vedlegg 2	63

1. Oppgavens problemstilling, oppbygging og begrensninger

I perioden 2004 til 2009 arbeidet jeg som rådgiver i Avdeling for vurdering i Utdanningsdirektoratet. Mitt arbeid var knyttet til utviklingen av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS), nærmere bestemt til prosjekt Nasjonale prøver. I den tidlige fasen opplevde vi som arbeidet med dette, stor ulikhet i rolleforståelse og evne/vilje til å gjennomføre prøvene, både fra skoleeiere og fra enkeltskoler. I en hektisk og kaotisk periode med fullskala gjennomføring av nasjonale prøver, og ikke minst offentliggjøring av resultater januar 2005, var motstanden veldig stor og lojaliteten til utdanningsmyndighetene liten. Motstanden manifesterte seg på ulike nivåer og på ulike måter; det ble dannet både en elevaksjon, en foreldreaksjon og en læreraksjon mot prøvene. De eldste elevene boikottet prøvene i stort omfang, og flere ganger ble prøvene lekket på Internet før selve prøvedagen.

Rent bortsett fra at dette var en spennende tid, er det undringen over måten utdanningshierarkiet fungerte, eller i dette tilfellet snarere ikke fungerte, som har inspirert meg til å velge tema for denne oppgaven. La meg ta et par eksempler:

Utdanningsdirektoratet fikk utallige henvendelser fra lærere, rektorer og skoleeiere som svært eksplisitt tilkjennega sitt syn på innføringen av nasjonale prøver. ”Desse nasjonale prøvene er noko dritt”, skrev en rektor fra Vestlandet i en e-post og fortsatte med en lengre utgreiing om hvorfor. En annen rektor fra en annen kant av landet skrev et brev på mange sider der han fortalte hvorfor han ikke fant å kunne bruke tid på å gjennomføre nasjonale prøver på sin skole. Brevet ble av Utdanningsdirektoratet returnert tjenestevei til hans skoleeier med sikte på at denne skulle få sin rektor på bedre tanker. Skoleeier parerte dette, for oss, overraskende med en lengre begrunnelse og støtteerklæring til rektoren for at han valgte boikott av lovpålagte oppgaver!

Det var også slik at alle brev som ble skrevet av oss rådgivere skulle avsluttes med følgende formulering: *“Spørsmål til dette brevet skal rettes tjenesteveg til Fylkesmannen.”* Dette forhindret imidlertid ikke telefonlinjene inn til Utdanningsdirektoratet fra å være rødglødende i lange perioder. Utfordringen ved å motta disse henvendelsene, som ofte dreide seg om praktiske spørsmål, var om man faktisk skulle svare på spørsmålet og dermed undergrave

idéen om tjenestevei eller si “du må kontakte din skoleeier”. Det siste ga som regel følgende oppfølgings spørsmål: “skoleeier, hvem er det?”

Implementeringen av NKVS var tilpasset en idéell verden, der Utdanningsdirektoratet la praktisk til rette for at de folkevalgtes beslutninger om å innføre obligatoriske nasjonale prøver og utvikle en portal for å samle kunnskap om sektoren kunne realiseres. Skoleeierne skulle dernest sørge for at prøvene ble gjennomført ved alle skolene de hadde ansvaret for, og at resultatene skulle brukes som ledd i kvalitetsutvikling. De første årene med nasjonale prøver avslørte at verden ikke fungerte slik. Dels var det som mine eksempler viser, mangel på lojalitet fra sektoren og dels var det mangel på kunnskap om hvem som skulle gjøre hva. Innføringen av nasjonale prøver avslørte også rent praktiske mangler. En av prøvene var elektronisk og betinget både datamaskiner og nettkapasitet for å kunne gjennomføres. Her viste det seg at mange skoler enten ikke hadde datautstyr, eller at linjekapasiteten i kommunene var så dårlig at gjennomføringen tok lang tid med påfølgende frustrasjon.

Perioden beskrives som et systemskifte i norsk utdanningssektor: “ Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og – utvikling er en viktig del av et større systemskifte” (Stortingsmelding 30, (2003-2004), s. 25.) Grunnprinsippene i det nye systemet er basert på:

- klare nasjonale mål
 - kunnskap om resultater i vid forstand
 - tydelig ansvars plassering
 - stor lokal handlefrihet
 - et godt støtte- og veiledningsapparat
- (ibid. s. 25)

Det var ingen tradisjon for å styre etter resultatoppnåelse eller for at skoleeierne ble ansvarliggjort for arbeidet med sine skoler. En rød tråd i dette er å gjøre ansvaret til skoleeierrollen tydelig, hvor skoleeier på den ene siden får frihet til å ta valg på vegne av egne skoler med tanke på økonomiske disposisjoner og metodevalg, men der skoleeier samtidig blir stilt til ansvar gjennom måling av resultatoppnåelse ved standardiserte prøver og undersøkelser og ved et økende statlig tilsyn. Dette er nedfelt i §13.10 i opplæringslova (1998). Innføringen av læreplanreformen *Kunnskapsløftet*, i 2006, innfører samme idégrunnlag på skolenivå hvor skolen får stor metodefrihet, men i neste omgang blir målt på resultatoppnåelse.

En god del vann er rent i havet siden innføringen av NKVS. I dag er det ikke stuerent av skoleeiere eller skoleledere å ikke gjennomføre pålagte prøver eller undersøkelser som skal gi grunnlag for planlegging og hensiktsmessig satsing på egne skoler i egne kommuner. Det viser seg imidlertid gjennom forskningsrapporter, eksempelvis Rapport 45/2009 *Spørsmål til skole-Norge* (UDIR), Rapport 42/2009 *Kunnskapsløftet tung bør å bære* (UDIR), *Det nasjonale styringsnivået-, forventninger og vurderinger* (Kommunal og regionaldepartementet.), og gjennom statlige tilsynsrapporter som *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009* (UDIR) at det er ulikheter i hvordan skoleeierne bruker resultater i kvalitetsarbeidet med sine skoler og hvordan de evner å møte de legale kravene til skoleeier som er nedfelt i lov og forskrift. En faktor som ofte trekkes inn i denne diskusjonen er kommunestørrelse. I Dagsavisen, 9. februar 2010, kan vi lese at

Dårlige resultater er i ferd med å gjøre skoler i små kommuner til rene B-skoler. Dette bør føre til et folkeopprør, mener utdanningsdirektør Petter Skarheim.

Uttalelsene kom i kjølvannet av publiseringen av Utdanningsdirektoratets rapport 45/2009 (NIFU-STEP) og er en av flere rapporter som konkluderer med at størrelse er en viktig indikator for hvilken kvalitet skoleeierskapet har. Dette er altså bakgrunnen for mitt valg av tittel på denne masteroppgaven. Jeg vil se på styring av utdanning, ved å undersøke noen skoleeiere og drøfte om det *bare* er størrelsen som teller, eller om det er mulig å identifisere andre egenskaper ved skoleeierne som har betydning for om man evner å være en god skoleeier. Hva betyr organisering av kommunene eller den kompetansen de skolefaglig ansvarlige har? Hva med organisert samarbeid med nabokommuner? Er det andre egenskaper som kan hjelpe oss til å forstå hva det er som gjør at noen skoleeiere lykkes bedre med arbeidet med kvalitet i sine skoler enn andre?

Min problemstilling i det videre arbeidet er formulert slik:

Hvilke sammenhenger er det mulig å identifisere mellom egenskaper ved kommuner og forvaltningen av skoleeierskapet i lys av NKVS?

Denne oppgaven har en kvalitativ tilnærming. For å få et bredt bilde av forventningene til skoleeier og analyse av situasjonen hva angår skoleeiernes evne til å løse sine oppgaver, har jeg innhentet opplysninger gjennom å lese dokumenter, gjennom intervju ansikt til ansikt, gjennom telefonintervju og gjennom skriftlig tilbakemelding på intervjuguiden. I tillegg har jeg brukt tilgjengelig informasjon fra kilder som KOSTRA, Skoleporten, fylkesmannens hjemmesider osv.

Denne oppgaven er delt inn i 6 kapitler. I kapittel 1 gjør jeg greie for oppgavens problemstilling, oppbygging og begrensninger. I teorikapittelet, kapittel 2, har jeg valgt å ta utgangspunkt i endringene i utdanningssektoren som knyttes til innføringen av NKVS. Videre har det vært nødvendig å gi et bilde av kommunestrukturen slik den de facto er og for krav og forventninger som stilles til skoleeierne i dag både gjennom opplæringslova (1998) med forskrift, og også gjennom sentrale politiske dokumenter som f. eks. Stortingsmeldingene 30 (2003-2004) og 31 (2008-2009). I kapittel 3 gjør jeg greie for metodiske valg og begrunnelsen for disse, videre for bakgrunnen for utvalget av de skoleeierne som har blitt intervjuet. I kapittel 4 presenterer jeg Rogaland fylke og utvalget av skoleeiere. I kapittel 5 presenterer og drøfter jeg funnene, mens jeg i kapittel 6 løfter blikket og kommer tilbake til problemstillingen gjennom en oppsummering av mine funn og diskuterer mulige veier videre.

Oppgavens begrensninger er knyttet til tid, ressurser og tilgjengelighet. Arbeidet med masteroppgaven har ikke vært mulig å gjennomføre som en fulltidsbeskjeftigelse, det har ikke vært knyttet eksterne midler til gjennomføring av reiser og summen av disse to forholdene har styrt en del valg som f. eks. innebærer at potensielle intervjuobjekter har blitt mindre tilgjengelige. Gjennom arbeidet med temaet har jeg erfart at snarere enn å finne svar, har arbeidet generert nye spørsmål. Jeg har også erfart at begrensningens kunst kan være en krevende øvelse. Hvordan jeg kunne ha tenkt meg å ha lagt opp arbeidet, gitt at disse begrensningene ikke hadde vært der, vil jeg komme inn på i kapittel 3, metodekapittelet, og kapittel 6, oppsummeringskapittelet.

2. Teoretisk rammeverk

2.1 Det Nasjonale Kvalitetsvurderingssystemet (NKVS)

For å forstå intensjonene bak innføringen av et NKVS i 2003, velger jeg å starte med endringen av kommuneloven i 1986. Denne endringen ga kommunene betydelig økt makt over egne ansvarsområder og større adgang til å organisere sin virksomhet som den selv ønsker. Endringen innbar blant annet at den enkelte kommune i større grad kunne forvalte egen økonomi ved at man gikk bort fra å øremerke midler (til kommunale ansvarsområder som f. eks. skole og helse), til å gi kommunene rammetilskudd (Langfeldt, Elstad og Hopman, 2008). Beslutningen om å gi mer makt til kommunene må sees i lys av den endringen som skjedde i hele den offentlige sektoren i denne perioden; en innføring av mål- og resultatstyring som erstatning for regelstyring, inspirert av ledelsesteoriene som gjerne omtales som New Public Management (NPM). I boka *Moderniseringen av offentlig sektor* (Vanebo (red.), 2005) peker forfatterne på en utvikling hvor synet på staten som et aktivt instrument med vilje og evne til å styre samfunnsutviklingen erstattes av en idé om staten som bestiller av tjenester i et marked der etater og institusjoner fungerer som leverandører. NPM er en modell som knyttes til nyliberalistisk ideologi og som “ Rent ideologisk dreier (det) seg om å få til en innretning og organisering av statens virksomhet som, så langt det er mulig, er basert på de samme mekanismer og løsninger som dem en finner i markedet” (ibid. s. 47).

Sentralt i NPM er desentralisering av beslutningsmyndighet til den enkelte enhet og større vekt på resultater. Jeg skal i denne oppgaven ikke drøfte NPM og endringene i styringen av offentlig sektor, bare slå fast at utviklingen også gjelder for skolesektoren og at endringen er en viktig forutsetning for å forstå innføringen av NKVS. Utviklingen har medført et tydeligere behov for evaluering og dokumentasjon av tilstanden innenfor de ulike sektorene, spesielt i forhold til mål- og resultatoppnåelse. I diskusjonen om norsk skoleutvikling og styringshistorie trekkes det ofte en linje til OECD -evalueringen av norsk utdanning, *OECD-vurdering av Norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD: Ekspertvurdering fra OECD*, som ble publisert i 1989. I rapporten stilles det spørsmålsteget ved i hvilken grad departementet har styring med hva som skjer i norsk utdanning i et desentralisert system der

“ staten hadde gitt fra seg den styringsmuligheten som lå i å bestemme hva det skulle gis refusjon for. Rammeoverføringene som nå kom, representerte en stor desentralisering av

makt. (...) OECD-kommisjonen anbefaler at departementet inntar en klarere lederrolle, og at det sørger for å skaffe seg et bedre beslutningsgrunnlag for utøvelsen av ledelse". (Langfeldt et al, 2008, s. 135/36).

I løpet av 1990-tallet ble det i flere stortingsmeldinger og -proposisjoner foreslått at man skulle opprette et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Drøftingen munner ut i

Stortingsmelding 28 (1998-1999) *Mot rikare mål*, som resulterer i at det ble forskriftsfestet i opplæringslova (1998), §13.10, at:

- Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.
- Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Ordlyden i opplæringslova §13.10 er endret to ganger etter 1998. Først i 2003, ved at skoleeieransvaret ble tydeliggjort gjennom krav til et forsvarlig system for kvalitetsvurdering og for kvalitetsoppfølging. Bakgrunnen er at undersøkelser ved årtusenskiftet viste at det var mangelfull oppfølging av kvalitetsvurdering fra mange kommuner og fylkeskommuners side. I Norges offentlige utredninger, nr 10, *Førsteklasses fra første klasse* (2002) viser man til en forskningsrapport fra Nordlandsforskning (2000) når man slår fast at:

Rapporten viste at under halvparten av kommunene (44 %) oppgav å ha en systematisk erfaringsoppsamling og vurdering av kvalitetsutviklingsarbeidet (problemet gjaldt særlig kommuner med færre enn 10 000 innbyggere). Det systematiske arbeidet var særlig svakt (bare i 20-30 % av kommunene) når det gjaldt utvikling av retningslinjer, kriterier for kjennetegn på en god skole, brukerundersøkelser og kollegabasert veiledning. Halvparten av rektorene svarte at kvalitetsvurdering var lagt til den enkelte skole og i liten grad forankret i kommuneadministrasjonen. Bare 1/4 av rektorene var fornøyd med samarbeidet med skolekontoret om kvalitetsutvikling.

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2002/nou-2002-10/7.html?id=367619>, hentet 07.04.2011)

I den samme NOUen tegnes skissen til det som senere blir NKVS. Det foreslås å innføre et nasjonalt system for kvalitetsvurdering der hovedvekten legges på resultatkvaliteten og dermed på det helhetlige læringsutbyttet elever og lærlinger får i grunnopplæringen. Videre

foreslås innføring av årlige nasjonale prøver av grunnskoleelevenes basiskunnskaper og innføringen av en «kvalitetsportal» som ”sammenstiller indikatorer på resultat kvalitet med indikatorer på prosess- og struktur kvalitet” (ibid.). Stortingsmelding 30, (2003- 2004), *Kultur for læring*, vender søkelyset ytterligere mot en skole der mål og resultater er fokusert. Her understrekes det at skolen må ha kunnskap om sterke og svake sider ved egen virksomhet, om hvilke tiltak som kan føre til forbedring, og tilgang til et godt støtte- og veiledningsapparat. Stortinget vedtok i 2003 å innføre nasjonale prøver i begrenset omfang. Prøvene ble første gang gjennomført våren 2004 og Skoleporten ble lansert samme år.

I 2009 ble ordlyden i §13.10 endret igjen, Bakgrunnen ligger i Stortingsmelding 31, (2007-2008), *Kvalitet i skolen*.

I Stortingsmelding 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*, signaliserer regjeringen Stoltenberg II at de ønsker å stramme inn på handlingsrommet som tidligere er gitt til skoleeiere og skoler. Dette skal gjøres ved å styrke det nasjonale tilsynet og veiledningen av skoleeiere og skoler. Det skal også legges et større trykk på ansvarliggjøringen av skoleeiere ved å stille større krav til at de utvikler gode kvalitetssystemer og at det innrapporteres om tilstanden i skolene. (Colbjørnsen, 2011, s. 97)

Det nye er kravet om en årlig rapport om tilstanden i grunnopplæringen knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø som kommer inn kjølvannet av Stortingsmeldingen. I den samme Stortingsmeldingen presenteres NKVS på denne måten:

Boks 3.10 Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til kvalitetsutvikling gjennom tilgang på kunnskap om utdanningssektoren. Målgruppen er først og fremst skoler og skoleeiere lokalt, men systemet dekker også behov for informasjon på nasjonalt nivå.

Kvalitetsvurderingssystemet består av et sammenhengende prøve- og vurderingssystem, blant annet nasjonale prøver, samt ulike brukerundersøkelser. Elevundersøkelsen er obligatorisk, men det er også utviklet tilsvarende undersøkelser rettet mot foreldrene og de ansatte.

På Skoleporten (www.udir.no/skoleporten) har man samlet informasjon om elevenes læringsutbytte, gjennomføring i videregående opplæring, elevenes vurdering av læringsmiljøet på skolene og tilgang på ressurser. Sammen med informasjon innhentet lokalt, skal informasjonen fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet gi et bedre grunnlag både for den virksomhetsbaserte vurderingen og skoleeiers oppfølging.

Regelverket på opplæringsfeltet inneholder regler om skoleeiers plikter og elevenes rettigheter som skal bidra til at alle elever får en god opplæring. For å sikre at intensjonene i regelverket følges opp, følges skoleeierne opp gjennom statlig tilsyn.

Kvalitetsvurderingssystemet bidrar også med overordnet styringsinformasjon i form av nasjonal utdanningsstatistikk, resultater fra internasjonale undersøkelser hvor Norge deltar og akkumulering av ulike resultater fra lokalt nivå.

Skoleporten er kvalitetsportalen der en rekke data om grunnopplæringen er samlet. Skoleporten i sin nåværende form ble lansert i 2007. På Utdanningsdirektoratets hjemmeside beskrives Skoleporten slik:

Skoleporten er Utdanningsdirektoratets nettjeneste der skoler og skoleeiere finner relevante og pålitelige data om grunnopplæringen. Målet med Skoleporten er at skoler og skoleeiere skal få lett tilgang til relevant og pålitelig informasjon til det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet, jf opplæringslovas § 13-10 og forskrift om virksomhetsbasert vurdering. Skoleporten er en sentral del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. (hentet 07.04.2011 fra <http://Skoleporten.Utdanningsdirektoratet.no/omSkoleporten/Sider/HvaerSkoleporten.aspx>)

Skoleporten er et verktøy som skal hjelpe skoleeier til å arbeide med kvalitetsutvikling. I Skoleporten er en rekke data samlet, f. eks. resultater fra nasjonale prøver og eksamen, nøkkeltall hentet fra KOSTRA¹ og data innhentet fra prøver og undersøkelser som har blitt utviklet som en del av NKVS som brukerundersøkelsene². Skoleporten kan skoleeier i pålogget del få tilgang til all informasjon om den enkelte skolen i kommunen og han kan sammenligne skolene innenfor de enkelte områdene og lage egendefinerte rapporter der skolene i kommunen sammenlignes med hverandre, med andre kommuner eller resultater på nasjonalt nivå.

2.2 Skoleeier, hvem er det?

Forvaltningen av skoleeierskapet er en del av denne oppgavens problemstilling, jeg har derfor valgt å gå noe inn på forståelsen av selve skoleeierbegrepet. Innledningsvis ble det påpekt usikkerhet fra skoleledere som henvendte seg til Utdanningsdirektoratet i innføringsfasen av NKVS. De ga ofte uttrykk for forvirring da de fikk beskjed om å “gå tjenestevei” og henvende seg til “skoleeier” med sine spørsmål. Kommunenes Sentralforbund (KS) er Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. I 2009 utga KS rapporten *Kom Nærmere ! Sluttrapport fra FoU-prosjektet “Hvordan lykkes som skoleeier”* (Jøsandal, Langfjæran og Karlsen, 2009). I rapporten undersøkes blant annet bruken av begrepet *skoleeier* i statlige styringsdokumenter fra 1995 til 2008. Undersøkelsen viser at begrepet forekom i 2 styringsdokumenter i 1995 og 36 styringsdokumenter i 2006. Begrepet brukes 104 ganger i Stortingsmelding 30 og 183 ganger i Stortingsmelding 31.

¹KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

²Elevundersøkelsen, Lærerundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen i regi av Utdanningsdirektoratet

”Begrepet skoleeier benyttes i økende grad i statlige styringsdokumenter fra 90-tallet og frem til i dag. (...) Parallelt med en økende bruk av begrepet ”skoleeier”, er det også interessant å se nærmere på hvem skolens interessenter oppfatter som skoleeier. Er det politikerne som skal betraktes som skoleeier, administrativ ledelse eller en kombinasjon av disse?” (Jøsendal et al, 2009, s. 18)

I kjølvannet av innføringen av læreplanreformen *Kunnskapsløftet* i 2006, ble det satt i gang et følgeforskningsprosjekt med tittelen *Evaluering av Kunnskapsløftet*. I delrapport 1 (2008) *Det nasjonale styringsnivået -, forventninger og vurderinger*, og delrapport 2 (2009) *Kunnskapsløftet – Tung bær å bære*, diskuteres skoleeierbegrepet slik det oppfattes av henholdsvis aktører på nasjonalt nivå og blant skoleeierne selv:

Likevel, kommunenes doble status som både selvstyreorganer og forvaltningsorganer gjør at skoleeierbegrepet i praksis kan være uklart. Videre har kommunene stadig mer ulik organisering både politisk og administrativt. Intern politisk og administrativ arbeidsdeling kan gjøre ansvarsforholdene uoversiktlige. Videre vil ansvaret for saker som angår grunnopplæringen kunne tillegges ulike organer i kommunen, avhengig av sakstype. (...) I de politiske dokumentene framtrer skoleeier som en sentral brikke i gjennomføringen av reformen. Gjennom intervjuene på det nasjonale beslutnings- og styringsnivået, er imidlertid skoleeierbegrepet diffust som følge av at ulike aktører definerer begrepet ulikt. (Sandberg og Aasen, 2008, s.12)

Intervjuene viser også at utdanningsadministrative ledere har et varierende syn på hvem skoleeier er. Noen av informantene mener at det er politikerne lokalt, andre mener at det er både politikerne og administrasjonen. En informant mener at skoleeierbegrepet ikke passer, men at både politikere og administrasjon heller burde omtales som skoledriftere. Det kvantitative materialet viser at litt under halvparten av skoleeierne oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar. Uklarheten er størst blant respondenter fra tonivå kommuner. (Møller, Prøitz og Aasen, 2009, s.79)

Det kan utvilsomt slås fast at det har blitt større oppmerksomhet rundt skoleeierrollen siden innføringen av NKVS, og klarere forventninger og krav til hvilke oppgaver skoleeier har. Samtidig viser det seg, som vi har sett eksempler på i dette avsnittet, at det er uklarheter knyttet til hvor ansvaret for ulike oppgaver hos den enkelte skoleeier er plassert. I det videre arbeidet har jeg valgt å la den administrative delen hos skoleeier komme til orde, siden en del av mine spørsmål er knyttet tett opp til utøvelsen av praktiske oppgaver som pålegges kommunene i NKVS.

2.3 Accountability

Begrepet accountability, eller ansvarsstyring, er sentralt i forståelsen av den endringen som skjer i synet på hvordan en skaper kvalitet i opplæringen. Det er altså et begrep som kommer inn i sammenheng med dreiningen fra en strukturorientert til en resultatorientert organisering av utdanningen, jf . 2.1 Begrepet brukes ofte uten at det oversettes i faglitteraturen, eller det oversettes med ansvarsstyring. I boka *Ansvarlighet i skolen* tar man utgangspunkt i at ”Det som presenteres i boken er en typeansvarsform, som kort sagt går ut på å styre gjennom å gjøre dem som blir styrt ansvarlig for de resultater som oppnås.” (Langfeldt et al., 2008, s. 14)

Ansvarsstyring kan sees som en naturlig komponent i ledelsesteorien NPM. For skoleeierne innebærer ansvarsstyring at de har et forholdsvis stort lokalt handlingsrom, samtidig som det er klare nasjonale krav til oppgaveløsning og resultater.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nå utformet som et ansvarsstyringssystem. Gjennom eksamener, nasjonale prøver og undersøkelser om læringsmiljø og trivsel holder staten både kommunene og skolene ansvarlig for elevenes trivsel og resultater. (Stortingsmelding 31, 2007- 2008, s. 184)

For å sjekke kvaliteten på skoleeiers arbeid offentliggjøres resultater fra nasjonale prøver og eksamen, resultater fra brukerundersøkelser som omfatter en rekke forhold som f. eks. trivsel, ressursbruk osv. Dårlige resultater kan føre til tilbud fra staten om oppfølging i form av veiledning av representanter for et statlig veilederkorps. Veilederkorpset administreres gjennom Utdanningsdirektoratet etter oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, oppdragsbrev 51/08 (<http://www.udir.no>, 2011), og er et resultat av Stortingsmelding 31 som slår fast at “ Forutsetningene for å drive godt utviklingsarbeid er ulikt fordelt mellom skolene og kommunene.” (ibid. s. 85). For å kompensere for dette foreslås det å hjelpe skoleeiere og skoler som har “dokumenterte utfordringer” basert på resultater fra nasjonale prøver, brukerundersøkelser og/eller nasjonalt tilsyn , med tilbud om hjelp til å “komme i gang med utviklingsarbeid” (ibid. s. 85) gjennom etableringen av et veilederkorps som skal bistå disse skoleeierne.

For å forsøke å sikre at skoleeier utfører sine lovpålagte oppgaver, er det de siste årene satt av større ressurser til å drive tilsyn med virksomhetene. Det er fylkesmannsembetene som utfører tilsynet på vegne av Utdanningsdirektoratet. I samme stortingsmelding heter det videre:

Dersom etterlevelsen av det nasjonale regelverket ikke blir fulgt tilstrekkelig opp, vil Stortingets mål og forutsetninger for grunnopplæringen ikke kunne realiseres. Dette tilsier at det er nødvendig å forbedre tilsynskapasiteten til fylkesmennene.” (ibid. s. 87).

KS lanserer i sin rapport (2009) begrepet *forventningsbasert ansvarsstyring*”, for på denne måten å tone ned det de beskriver som at “ diskursen omkring accountability og ansvarliggjøring i altfor stor grad har vært preget av skyttergravskrig og fordeling av skyld” (Jøsandal et al, 2009, s. 52). I rapporten defineres begrepet *forventningsbasert ansvarsstyring* slik :

en begrepsmessig nykonstruksjon der læring og samhandling mellom politisk skoleeier, administrativt ledelsesnivå og skolene selv ses på som helt grunnleggende for et aktivt skoleeierskap og utvikling av skolenes kapasitet.” (ibid. s. 52).

I rapporten beskrives skoleeiers rolle i Vygotskiansk³ ånd:

I Vygotskis teori om den proksimale utviklingssone, er det sentralt at læringens fulle potensial utløses gjennom deltagelse i sosiale praksiser. I dette perspektivet trengs et politisk nivå og et administrativt ledelsesapparat som kan bygge stillas rundt skolene som organisasjoner for å kvalitetssikre at skoler løser sine oppgaver best mulig ut fra sine forutsetninger. (ibid. s. 150).

KS sin begrunnelse for å lansere et nytt begrep, må forstås som et ønske om å beskrive skoleeiers oppgaveløsning i “den nye tid”, ut fra en harmonimodell, snarere enn en mer kontrollerende modell, slik accountability eller ansvarsstyring kan forstås i lys av rapporteringsplikt og økt “kikking i kortene” gjennom statlig tilsyn.

2.4 Det kommunale mangfoldet

Norge har i dag en organisatorisk struktur med 430 kommuner og 18 fylkeskommuner. Kommunene er svært ulike med hensyn til areal og folketall. KOSTRA opererer med 16 ulike kommunegrupper basert på indikatorene innbyggertall og budne og frie inntekter. KOSTRA deler kommunene i tre størrelseskategorier basert på innbyggertall: de store med 20000 innbyggere eller mer, de mellomstore mellom 5000 - og 19999 innbyggere og de små med færre enn 5000 innbyggere. Norske kommuner fordeler seg slik ut fra innbyggertall: 44 store kommuner, 147 mellomstore kommuner og 229 små kommuner (10 kommuner er ikke del av denne inndelingen, men utgjør en egen gruppe basert på inntekt). En god del av de små kommunene har stort areal, eksempelvis er kommunene Kautokeino og Karasjok de to største i arealutstrekning med henholdsvis 9707 km² og 5453 km². Oslo kommune/ fylke har med sine

³ **Lev Semjonovitsj Vygotskij**, født 1896, død 1934, russisk-jødisk psykolog, f. i Orsha, Hviterussland. Vygotskij regnes som grunnleggeren av kulturhistorisk psykologi, men har også gitt viktige bidrag innenfor psykologisk metodologi, (spesial-)pedagogikk, spesialpsykologi, kulturanthropologi, utviklings- og kognitiv psykologi, psykolingvistik, pato- og nevropsykologi. (Store Norske Leksikon)

snart 600 000 innbyggere flere innbyggere enn noe annet fylke og fylket som ligger nærmest Oslo i folketall, Akershus, er til forskjell fra Oslo inndelt i 22 kommuner. Oppgavene som skal løses er imidlertid de samme, uansett folketall, geografisk størrelse og beliggenhet, infrastruktur eller økonomi. Felles for alle kommuner er at de er organisert i en politisk og en administrativ del, utover dette er det mange organisatoriske varianter.

I arbeidet med denne oppgavens problemstilling vil det være noen variabler i dette kommunale mangfoldet som vil utgjøre det jeg har valgt å kalle “egenskaper ved kommunene”. Disse er kommunenes størrelse, organisering, kompetanse og deltakelse i interkommunalt samarbeid.

2.4.1 Variabelen størrelse

Når det gjelder variabelen størrelse, kan det være grunn til å slå fast at i utdanningssektoren oppfattes i dag generelt ikke “smått som godt” jf. direktøren i Utdanningsdirektoratets uttalelser i media i kapittel 1. Dette gjelder når vi snakker om skoler, så vel som kommuner. I en rapport der resultatene av nasjonale prøver 2008 analyseres, finner forfatterne at kommuner med færre enn 2500 innbyggere (som gruppe) sakker akterut, men at “blant de minste kommunene peker skolestørrelse seg ut som en potensielt viktig faktor” og “ de beste små kommunene er karakterisert ved å ha store skoler i gjennomsnitt” (Bonesrønning og Vaag Iversen, 2010, s. 4).

Størrelse er en av de bakenforliggende variablene som aller oftest blir problematisert når f. eks resultatene av nasjonale prøver har blitt offentliggjort. Det er verdt å merke seg at inndelingen av kommuner etter størrelse gjøres ut fra noe ulik størrelsesinndeling i ulike rapporter. Jeg velger i denne oppgaven å bruke KOSTRA sin inndeling.

Utdanningsspeilet er en årlig rapport som gis ut av Utdanningsdirektoratet. I 2009 innledet det slik:

Årets utgave av Utdanningsspeilet bekrefter en utvikling vi har fulgt de siste årene, nemlig en urovekkende forskjell i læringsresultater mellom store og små kommuner. Analysene av Nasjonale prøver viser at de aller minste kommunene får i gjennomsnitt dårligere resultater i de grunnleggende ferdighetene. Dette kan ha sammenheng med at noen av de små kommunene ikke har den kompetansen og de ressursene som kreves for å være aktive skoleeiere. (Utdanningsspeilet, 2009)

Undersøkelser av kommunale forskjeller i resultatene fra de nasjonale prøvene for 2007 og 2008 viser at de aller minste kommunene, med færre enn 2500 innbyggere,

sakker akterut på prøvene (Bonesrønning og Iversen, 2010). Tendensen er at jo mindre kommunen er, desto dårligere er elevresultatene. (...) Dette kan ha sammenheng med at de små kommunene ikke har mulighet til å være like aktive skoleeiere som de større kommunene. Det er imidlertid variasjon i resultatene også for de små kommunene, og de som har best resultater, er de som i gjennomsnitt har store skoler. (ibid. s. 49)

Skoleeierprisen ble innført som et incentiv til å drive et aktivt systematisk arbeid med skoleutvikling av egne skoler. Prisen ble opprettet av KS og Utdanning- og forskningsdepartementet og delt ut første gang i 2003. Hovedtemaene har hele tiden vært “pedagogisk utvikling, fysisk og psykososialt miljø, oppfølging og evaluering, rekruttering og utvikling av ansatte og ledere.”⁴ (<http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Ledelse/Fakta-om-Skoleeierprisen>, hentet 07.04.2011).

Kommunene/skoleeierne må selv levere en begrunnet søknad ut fra visse kriterier, dersom de vil delta i konkurransen om prisen. En gjennomgang av prisvinnerne viser at det ikke forekommer noen små kommuner på denne lista. Av prisvinnerne er 7 kommuner mellomstore, mens 5 kommuner er store og inkluderer noen av de største byene, Oslo (2003), Kristiansand (2005) og Stavanger (2009) og de mindre bykommunene Gjøvik (2003) og Skien (2008). En gjennomgang av de nominerte til prisen bekrefter det samme, det er ingen kommuner i kategorien små blant de 42 nominerte siden 2003.

2.4.2 Variabelen organisering

Tradisjonelt har kommunene vært organisert med tre nivåer. Trenivåmodellen er etatsmodellen, der det er et ledd av etatsledere, f. eks. skolesjef, mellom rådmannen og etaten og der det i mindre grad er delegert ansvar til den enkelte rektor f. eks. budsjettansvar eller ansettelse. En ny kommunelov vedtatt i 1992 innførte et prinsipp om at alle kommuner og fylkeskommuner skulle kunne organisere seg slik de selv ville. Dette førte til at mange kommuner endret sin organisasjonsform fra den mest vanlige med tre nivåer, til en ny organisering med to nivåer. I praksis betyr dette at administrasjonen er organisert etter funksjoner med drifts-, forvaltnings- og utviklingsenheter på sentralt nivå, og med tjenesteenheter som fristilte enheter direkte under rådmannen (Møller og Presthus, 2006).

Mest oppmerksomhet, hva NKVS angår, har vært rettet mot kommuner som er organisert som tonivåkommuner, eller med såkalt “flat struktur”. Dette innebærer en organisasjonsmodell der ”prinsippet om politisk sektortenkning og fokusering på fagkyndighet skal vike for helhet og

⁴ Prisen har vært delt ut årlig siden 2003, med unntak av i 2007.

strategitenkning” (ibid. s. 237). I KS sin rapport “*Omstilt og innstilt – kommunale erfaringer med flat struktur*” (2010) argumenterer man for at tonivåmodellen må forstås som at rektor sorterer rett under rådmannen eller at rektor har fått delegert daglig ansvar for driften (økonomi, personal og fag). Delegering og målstyring utgjør de to bærende prinsippene i tonivåmodellen, makten flyttes nedover i organisasjonen (i denne konteksten til skolene) og jobber mot mål bestemt av politikerne og toppledelsen. Resultatmåling er en viktig del av denne modellen. Innføringen av tonivåmodeller i mange kommuner ses på som et resultat av NPM-tenkningen, hvor mål- og resultatstyring er kjerneidéer, jf. kapittel 2.

Det er viktig å understreke at det finnes mange organisatoriske varianter som ligner mer på den ene modellen enn den andre, men som ikke er rendyrkede to- eller tre-nivå modeller. I KS sin rapport fra 2010 vektlegges graden av delegering av myndighet til den enkelte enhetsleder som viktigst for å bestemme om en kommune er organisert i retning av den ene eller andre modellen. “Antagelig har alle kommuner delegert mer myndighet til rektorer og styrere de siste ti årene.” (ibid. s. 7)

Når det blir satt søkelys på skoleeier sin måte å forvalte både NKVS og innføringen av Kunnskapsløftet, er det ikke uvanlige å stille spørsmålstegn ved om omorganiseringen fra trenivå til tonivå har medført en svekket handlekraft og evne til å utføre pålagte oppgaver på en tilfredstillende måte. Dette kommer f. eks. fram i Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen fra 2005-2006:

Etter departementets oppfatning er det tegn som tyder på at en del kommuner ikke tar skoleeierrollen alvorlig nok, blant annet kommunenes oppfølging av forskriften om skolebasert vurdering. Selv om det ikke trenger å være en entydig sammenheng, mener departementet dette problemet kan ha blitt større som en følge av de siste årenes økte tendens til tonivå-organisering i kommunene” (Riksrevisjonen, 2005-2006, dokument nr. 3:10, s. 57)

I Stortingsmelding 31,(2007-2008), *Kvalitet i skolen*, heter det:

En kartlegging fra 2004 viser at i 41 prosent av kommunene rapporterte lederne for utøvende tjenester direkte til rådmannsnivået, mens rundt 39 prosent av kommunene hadde et ledernivå mellom rådmann og lederne for utøvende tjenester. (..) Flere studier viser at organiseringen av stabs- og støttefunksjoner kan være en utfordring for kommuner med flater administrative strukturer. Det er også en viss bekymring for at kvalitetsforbedring og utvikling av tjenestene kan bli nedprioritert i tonivå modeller. (..) Det er særlig små kommuner med tonivåorganisering som kjennetegnes av manglende avklaring av ansvaret for å kjenne til og følge opp vurderingspraksisen ved

egne skoler. Samtidig konkluderer en studie av et utvalg tonivå kommuner at det ikke er den administrative organiseringen i seg selv som mest påvirker hvor godt stabs- og støttefunksjonene virker, men snarere andre forhold som kultur, ledelse og personlige relasjoner. (ibid. s. 53 og 54)

Også i rapporten *Bedre vurderingspraksis, kartlegging av vurderingsopplegg hos norske skoleeiere*, (Utdanningsdirektoratet, 2008), problematiseres organiseringen av kommunene i tonivåkommuner med tanke på vurderingspraksis:

I kartleggingen har vi sett at flere små kommuner som har tonivåorganisering kjennetegnes av mangel på avklaring av hvem som har ansvar for å ha kjennskap til å følge opp vurderingspraksis i skolene. Dette kan føre til at skoleutviklingen i enkelte 2-nivåkommuner er mer fragmentert i den forstand at utviklingen på de enkelte skoler kan bli svært ulik, slik andre undersøkelser også har vist. (ibid. s. 3)

2.4.3 Variabelen kompetanse

For å kunne gjøre en vurdering av hvilke krav som stilles til skoleeiers kompetanse, er det nødvendig å klargjøre hvilke oppgaver skoleeier er pålagt gjennom lov og forskrift og videre forventninger til måten oppgavene løses på slik de er nedfelt i ulike styringsdokumenter, forskningsrapporter og publikasjoner fra departement, direktorat og/eller KS.

Opplæringslova (1998) med forskrift definerer skoleeierens ansvar, og både loven og forskriften har blitt endret i løpet av de siste årene. Implisitt i endringene ligger et behov for presisering av forventninger til skoleeiers utøvelse av skoleeierskapet og forståelse av sitt ansvar.

Paragrafene 13-1 og 13-10 i opplæringslova (1998), slår fast ansvarsomfanget til skoleeier jf. del 2.1. Det er spesielt i *Forskrift til opplæringslova* sitt kapittel to at dette utdypes:

§ 2-1. Skolebasert vurdering

Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderingane blir gjennomført etter føresetnadene.

§ 2-2. Rapportering frå kommunen og fylkeskommunen

Skoleeigaren skal medverke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysningar som trengst for å vurdere tilstanden og utviklinga innanfor opplæringa.

§ 2-3. Nasjonale undersøkingar om læringsmiljøet for elevane

Skoleeigaren skal sørge for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og følgde opp lokalt.

§ 2-4. Prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar

Elevar skal delta i prøver, utvalsprøver og andre undersøkingar fastsette av departementet. Skoleeigaren skal sørge for at dette blir gjennomført.

I KS sin rapport “*Kom nærmere*” (2009), kommenteres opplæringslova § 13-10 slik:

Lovhjemmelen i § 13-10 sier imidlertid ikke noe om hvordan kommunene og fylkeskommunene skal utforme et slikt kvalitetssystem (...). Det er ikke lagt føringer for hvordan systemet skal være utover at det er et krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig. Selv om det eksisterer legale føringer for utformingen og utøvelsen av et forsvarlig system, eksisterer det også et relativt stort tolkningsrom for kommunene og fylkeskommunene. Hvor grensene går for dette tolkningsrommet, blir negativt avgrenset gjennom den statlige tilsynsordningen i regi av Fylkesmannen. (Jøsendal et al., 2009, s. 17)

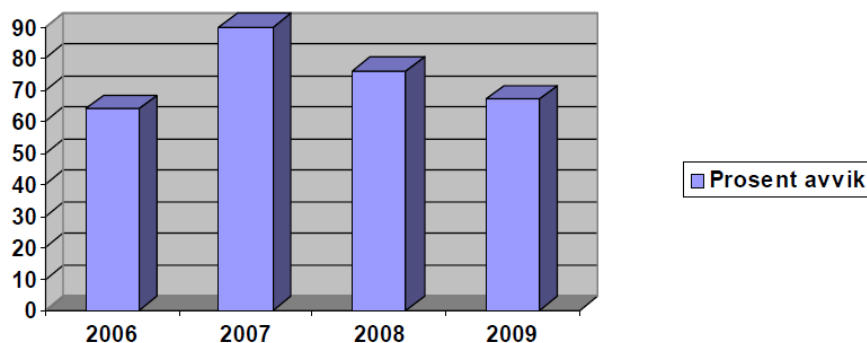
Statlig tilsyn har blitt mer omfattende ettersom skoleeiers ansvar for å sørge for at loven følges har blitt større. Det er også en del av NKVS der det heter:

Regelverket på opplæringsfeltet inneholder regler om skoleeiers plikter og elevenes rettigheter som skal bidra til at alle elever får en god opplæring. For å sikre at intensjonene i regelverket følges opp, følges skoleeierne opp gjennom statlig tilsyn.

Felles nasjonalt tilsyn i sin nåværende form ble gjennomført for første gang i 2006, ut fra behovet for at tilsynet ble utført systematisk og med en felles metodikk. (*Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet*, Utdanningsdirektoratet, 2006). Den statlige tilsynsordningen tar utgangspunkt i deler av lovverket som underlegges tilsyn i et utvalg kommuner hvert år. Tilsynet kan resultere i *Avvik*, definert som mangel på oppfylging av krav fastsatte i eller i medhold av lov eller forskrift eller *Merknad* som gjelder forhold Fylkesmannen mener det er nødvendig å påpeke slik at kommunen kan bedre forholdene. (*Tilsyn med Sandnes kommune, 3-5.mars 2010*, lastet ned 08.04.2011 fra <http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=4474>)

I Utdanningsdirektoratets tilsynsrapport (2009) forekommer denne tabellen som viser avvik ved nasjonalt tilsyn i perioden 2006 til 2009:

Resultater fra tidligere tilsyn (kommuner og fylkeskommuner):



Tabellen viser at avvikstallene er svært høye, og at avvik nærmest er det normale. Dette har igjen avstedkommet en diskusjon om ordlyden i opplæringslova §13-10 (1998) og om det å regulere skoleeier gjennom ordlyden i et lovverk er hensiktsmessig, innenfor områder som har så stort tolkningsmangfold.

Skoleeierne skal løse sine legale oppgaver innenfor rammene av et styringssystem basert på accountability eller ansvarsstyring. Forventningene til hvordan skoleeier skal navigere mot klare mål i dette farvannet, innebærer også forventninger om at de skal ha kompetanse til å endre kurs dersom dette er nødvendig for å komme i havn. Ikke minst betyr dette nødvendigheten av å vite om og å kunne bruke instrumentene som er utviklet til bruk både i å bestemme målet og underveis avgjøre hvordan reisen skal foregå.

Det er særlig de to Stortingsmeldingene 30 *Kultur for læring* (2003-2004) og 31 *Kvalitet i skolen* (2007- 2008) som målbærer forventningene til skoleeierne, og som er sentrale når det gjelder de endringen som er gjort i Opplæringslova og tilhørende forskrift. I Stortingsmelding 30 heter det at “Økt handlefrihet gir både nye muligheter og større ansvar for skoleeier” (ibid. s. 25). I meldingen vises det til St. prp. nr. 1 hvor “fornyelsen av den statlige utdannings-administrasjonen skal (...) legge opp til en rolledeling mellom stat og skoleeier som i større grad enn i dag synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling”. (ibid. s.25)

Det slås videre fast:

Kommunene utnytter i dag i svært ulik grad det handlingsrommet de har til å utvikle skolen. En undersøkelse i evalueringen av Reform 97 viser at systematisk og planmessig arbeid basert på dialog, både på skolenivå og kommunalt nivå, bidrar til skoleutvikling. Dersom dialogen skal bidra til en samlande vurdering av skolene i en kommune, må det finnes et felles informasjonsgrunnlag, f. eks. kvalitetsvurderingssystemer og skolevurdering. Arenaer for dialog og støttefunksjoner for skoleutvikling i kommunen bidrar til en mer målrettet skoleutvikling og et større engasjement og vilje til utprøving av

nye arbeidsmåter i skolen. Dette gjelder både arenaer for dialog mellom skolelederne og skoleeier og utvikling av dialog på den enkelte skole. I kommuner hvor initiativet til endring er størst, finnes også de mest utviklingsorienterte skolene. (ibid. s. 29)

I Stortingsmelding 31(2007-2008) understrekes forventningene til skoleeier ytterligere:

Et større ansvar for skoleeier forutsetter evne og vilje til å ta ansvar for og forbedre kvaliteten på opplæringen. (...) Samtidig må skoleeier ha kompetanse til å vurdere sterke og svake sider ved skolene i kommunen, og styringsvilje og evne til å iverksette og pålegge tiltak der det er nødvendig.

Det har vært et sentralt premiss for utvidelsene av det lokale handlingsrommet at skoleeierne etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer og er aktive kvalitetsutviklere. Skoleeierne skal følge opp resultatene fra virksomhetsbaserte vurderinger (tidligere kalt skolebasert vurdering) og nasjonale kvalitetsvurderinger, bl.a. gjennom dialog med skolene. Dessuten skal kommunene ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået og sørge for at personalet har nødvendig kompetanse. Skoleeierne bør også følge opp skolene med faglig støtte og organisasjonsutvikling, og har også en veilednings- og kontrollfunksjon overfor den enkelte skole. (ibid. s. 49)

Stortingsmelding 19, (2009-2010) *Tid til læring* berører også skoleeiers kompetanse:

Det er avgjørende at det finnes tilstrekkelig skolefaglig kompetanse på kommunalt nivå. Det er store forskjeller i hvordan kommunene er organisert, og hvordan skolefaglig og pedagogisk kompetanse i sentraladministrasjonen er prioritert. Dette kan innebære at mange skoleledere ikke får den nødvendige støtte og hjelp fra skoleeiernivå i skolespørsmål som klagesaker fra foreldre eller vurdering av særskilte tiltak for elevene, og at skolen mangler kompetanse til å analysere skolens resultater og utvikling. Kommunen må ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å styre, støtte, utvikle og følge opp skolene på en god måte. (ibid. s. 24)

For ytterligere å definere forventningene til skoleeier, utga KS i samarbeid med Utdanningsdirektoratet en Veileder om skoleeiers krav til "forsvarlig system" i henhold til opplæringslova § 13-10. Veilederen ble publisert på Utdanningsdirektoratets nettside 30.11.2007 og inneholder en sjekklister for skoleeiers oppgaver, sentralt lovverk med mer.

2.4.4 Variabelen interkommunalt samarbeid

En måte å møte krav og forventninger til skoleeier på er å bygge nettverk mellom kommuner der en samarbeider om ressurser og kompetanse. Dette er naturlig nok relevant først og fremst for de mellomstore og minste kommunene, siden det er disse som har de minste organisasjonene og fagmiljøene. I et land som Norge, med mange små kommuner der det er

liten vilje til kommunesammenslåing (Norges historie, 1979), kan interkommunalt samarbeid være en måte å gi skoleeierne større ressurser til å løse oppgavene i tråd med forventningene. I Stortingsmelding 31 (2007-2008) omtales interkommunalt samarbeid slik:

Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig, men kommunene mangler ofte god oversikt over egne samarbeidstiltak. I en studie rapporteres det samlet sett om mest samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner på kommunenivå. Innenfor undervisning er rundt halvparten av samarbeidsprosjektene knyttet til pedagogisk psykologisk tjeneste. Det er antagelig stort potensial for samarbeid om kompetanseutvikling og oppfølging fra skoleeier gjennom interkommunalt samarbeid. (ibid. s. 56)

Effektiviseringsnettverk er en annen type kommunalt samarbeid i regi av KS. Dette er et tilbud til alle kommuner som ønsker å arbeide med effektivisering og fornyelse gjennom analyser av ressursbruk og kvalitet. Data av ulike slag sammenstilles (f. eks. data fra KOSTRA) og drøftes. Hensikten er å oppnå økt innsikt og kunnskap for den enkelte kommune slik at styringen av kommunen gir økt effektivitet. (<http://www.ks.no>)

I KS sin rapport *Kom nærmere!*, (2009), er kommuneutvalget som gir grunnlag for empirien i rapporten delt i to utvalg, ett sett kommuner som deltar i nettverk og ett sett som ikke gjør det. I oppsummeringen av rapporten differensieres det imidlertid ikke mellom disse i drøfting av funnene. I rapportens oppsummering er interkommunalt samarbeid eller nettverksbygging heller ikke blant faktorene som fremmes som viktige for å bli en bedre skoleeier.

Alt samarbeid mellom kommuner er i dag frivillig, og dagens politikk er at kommuner skal slås sammen ved frivillighet. Dette ble slått fast i 1995:

Perioden etter 1995 er fortsatt preget av stabilitet, men i tillegg ligger frivillighet til grunn for inndelingsendringer. I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslutninger, det vil si at alle kommunene skal være enige om å slutte seg sammen. I perioden har det funnet sted fem sammenslutninger som involverte ti kommuner. (lastet ned 08.10.2010 fra

<http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur/historikk-2.html?id=555878>)

2.5 Den gode skoleeier

Jeg har i det forutgående ønsket å vise at dagens skoleeiere er svært ulike når det gjelder rammebetingelsen størrelse og det finnes mange varianter av organisering av arbeidet. Oppgavene som skal utføres er likevel nøyaktig de samme uavhengig av ytre forhold. Skoleeierne har stor frihet med tanke på valg av organisering, så lenge oppgavene blir utført tilfredstillende. Hva som er tilfredstillende er regulert gjennom lov og forskrift, men i disse er det rom for tolkning. En styrket tilsynsordning administrert av fylkesmannen regulerer derfor i stor grad hva som er tilfredstillende. Gjennom tilsynsordningen, gjennom øvrige politiske styringsdokumenter og gjennom utdelingen av Skoleeiersprisen framkommer det klare forventninger til hvordan skoleeier skal forvalte sitt skoleeierskap for at dette skal være gjort på en god måte. Her framheves skoleeiers dialog med egne skoler og samarbeid på tvers av kommunegrensene, og skoleeiers kompetanse til å bruke informasjonen de får gjennom NKVS i sitt arbeid med skoleutvikling. For lettere å kunne vurdere skoleeierne i mitt utvalg, har jeg derfor operasjonalisert begrepet *den gode skoleeier* som bygger på de egenskapene jeg har gjort greie for i del 2:

Den gode skoleeier er en aktiv skoleeier organisert på en slik måte at kunnskapen om egne skoler brukes i dialog med skolene med sikte på å utarbeide konkrete mål for utvikling. Den gode skoleeier bruker ressurser på kompetanseutvikling, sørger for at det finnes kompetanse til å nå utviklingsmålene i egen organisasjon eller gjennom samarbeid med andre skoleeiere.

Dette idealet er utgangspunktet for vurderingen av skoleeierne som er del av mitt utvalg i denne oppgaven.

3. Metode

Den opprinnelige betydningen av ordet metode er ”veien til målet” (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 121) Jeg vil i dette kapitlet gjøre greie for valg og avveininger i forbindelse med datainnsamlingen i prosessen med å få ny kunnskap om oppgavens problemstilling:

Hvilke sammenhenger er det mulig å identifisere mellom egenskaper ved kommuner og forvaltningen av skoleeierskapet i lys av NKVS?

Utgangspunktet er idealet om *den gode* skoleeier. Kommunene/skoleeierne er enhetene som skal undersøkes, og ved disse ønsker jeg å se på et utvalg variabler eller egenskapene som kan si noe om kvaliteten på skoleeierskapet. Disse egenskapene er *størrelse, organisering, kompetanse og interkommunalt samarbeid*. Skoleeiers utøvelse av skoleeierskapet på en *god* måte skal undersøkes i lys av disse egenskapene, men jeg holder det åpent om det kan være andre egenskaper ved skoleeier som manifesterer seg på veien mot målet. Aller først er det likevel nødvendig å beskrive valget av design.

3.1 Design

Jeg har valgt et komparativt casedesign som metode i arbeidet med å belyse den ovennevnte problemstillingen. En casestudie er “en empirisk undersøkelse av et fenomen i sine naturlige omgivelser, der flere datakilder benyttes” (Yin i Ringdal, 2001, s. 96). En casestudie bør ifølge Stake (1995) “ fange inn kompleksiteten i en case og fokusere på det unike, snarere enn det generelle.” (ibid. s. 96). Det er mulig å velge flere metodiske design for å arbeide med problemstillingen, det ville f. eks. vært interessant å bruke et flermetodedesign der man kombinerer kvalitative og kvantitative data (Ringdal, 2007). Dette kunne gjøres ved å ta utgangspunkt i en kvantitativ undersøkelse av et stort utvalg kommuner som kunne gi et bredt bilde av kommunene, for deretter å gjøre et mindre utvalg der en gjorde en kvalitativ tilnærming som gjør det mulig å gå i dybden. Rammevilkårene for dette arbeidet umuliggjør imidlertid en slik tilnærming, derfor har valget falt på en kvalitativ tilnærming til et lite antall case. Jeg har likevel tatt med resultatene fra enkelte kvantitative studier som er gjort, og brukt disse der det har vært relevant. Jeg har også hentet informasjon fra andre kommuner i Rogaland enn dem jeg har i utvalget mitt, f. eks. resultater av nasjonale prøver eller resultater fra nasjonalt tilsyn, for å på denne måten kunne kaste mer lys over problemstillingen enn jeg ellers ville kunne ha gjort ved å holde meg strengt til de fire kommunene i utvalget.

Det har vært nødvendig å gjøre mange valg underveis, men en grunntanke som har ligget bak alle valgene er å gjøre utvalget mest mulig representativt, til tross for at det er lite. I utvalgsprosessen har jeg benyttet meg av sekundærdata som resultatene av ulike forskningsrapporter og av tilgjengelig tallmateriale fra KOSTRA og Skoleporten. Videre har jeg hatt uformell kontakt med fagpersoner i KS sentralt og i Rogaland og gjort intervju av utdanningsdirektøren hos Fylkesmannen i Rogaland. Selve datainnsamlingen har vært gjort som semistrukturerte intervjuer (Kvale og Brinkmann, 2009), der informantene har fått en kort utgreiing av temaet jeg vil intervju dem om og en intervjuguide (vedlegg 1,2 og 3) med spørsmål som har vært utgangspunkt for samtalene. Et semistrukturert intervju kjennetegnes ved at det tar utgangspunkt i en intervjuguide som “sirkler inn bestemte temaer, og som kan inneholde forslag til spørsmål” (ibid. s. 47). Et semistrukturert intervju gir dermed muligheter til utdypning ved oppfølgingsspørsmål, eller at det kommer inn andre relevante momenter som ikke er direkte nevnt i intervjuguiden. Dette gir større frihet i intervjusituasjonen enn f. eks. et lukket spørreskjema, samtidig med at intervjuguiden virker disiplinerende og sørger for at samme tema berøres i alle intervjuene. Tre av intervjuene har jeg gjort ansikt til ansikt, tatt opp og transkribert i etterkant. Ett intervju har vært gjort skriftlig ved at jeg har sendt mine spørsmål til informanten og fått skriftlig svar, og ett har vært gjort per telefon etter at intervjuguiden har vært sendt. Bakgrunnen for dette har vært hvor mye tid jeg har hatt til rådighet og at noen av informantene har bfunnet seg geografisk langt borte. I intervjuene har jeg hatt en faktisk tilnærming, dvs. bedt om en utgreiing av hvordan kommunen faktisk arbeider med kvalitetsutvikling, hvordan den er organisert, hvem som ivaretar ulike oppgaver, hvordan et eventuelt interkommunalt samarbeid er organisert og bakgrunnen for at man har valgt å ha et samarbeid med andre kommuner.

Når det gjelder Stavanger kommune, har jeg hentet informasjon gjennom skriftlig materiale som er tilgjengelig. Kommunen har fått skoleeierprisen, representere en stor kommune og jeg har derfor vurdert det slik at det ikke har vært nødvendig å hente ytterligere informasjon fra informanter.

3.2 Utvalg

Mitt utgangspunkt var å lete etter noen gode skoleeiere, for å finne ut om det var mulig å se fellestrekk ved disse i lys av operasjonaliseringen av *den gode skoleeier*. Dette viste seg imidlertid å by på problemer, fordi det var mulig å finne skoleeiere som skårer høyt på den

ene eller andre variabelen, men vanskelig å finne skoleeiere som “beviselig” skåret høyt på flere. Unntaket her er kommunene som gjennom tildeling av skoleeierprisen har fått et statlig “godkjentstempel”. En stund vurderte jeg derfor å konsentrere utvalget mitt om skoleeiere som har fått skoleeierprisen, men oppdaget at da ville jeg miste alle skoleeiere i KOSTRA sin kategori *små* kommuner, dvs. nærmere halvparten av skoleeierne. Denne fremgangsmåten var derfor ikke forenlig med mitt prosjekt som innebar å undersøke representanter for kommuner i alle kategoriene: store, mellomstore og små.

I arbeidet med å finne et utvalg egnede kommuner, ble det derfor nødvendig å snevre inn populasjonen fra hele nasjonen med 430 kommuner i 18 fylker, til en mer håndterlig mengde i et mer avgrenset geografisk område. Valget falt etter en del avveininger på Rogaland fylke med sine 26 kommuner med til sammen 427 947 innbyggere (<http://www.ssb.no>, hentet 01.01.2011). Rogaland har en sammensetning av kommuner som når det gjelder størrelse er representativ sammenlignet med Norge som helhet;

	SMÅ KOMMUNER	MELLOMSTORE KOMMUNER	STORE KOMMUNER
NORGE	47%	35%	10%
ROGALAND	42%	35%	15%

Tall fra KOSTRA. 10 kommuner på landsbasis er ikke inndelt etter størrelse, men inntekt. Disse er ikke med her.

I første fase arbeidet jeg først og fremst på Internet hvor jeg brukte tid på å orientere meg i sekundærdata for å få kunnskap om kommunestrukturen i fylket. Videre fant jeg ytterligere informasjon om læringsutbytte, kommuneorganisering, interkommunalt samarbeid med mer gjennom å lese tilstandsrapporter og tabeller i Skoleporten og i KOSTRA.

Deretter var jeg fysisk på besøk og gjennomførte intervju med utdanningsdirektøren i Rogaland. Utdanningsdirektøren redegjorde for hvordan fylkesmannen i Rogaland arbeider med oppfølging av skoleeierne. I dette arbeidet er tilsynsvirksomheten sentral, siden 40% av bemanningen skal arbeide med oppgaver knyttet til dette. I tillegg fremhevet hun to større samlingspunkter; regelverkssamlingene og skolefaglig forum og en årlig utdanningskonferanse i fylket. Ut fra mitt forarbeid og utdanningsdirektørens kjennskap til kommunene i Rogaland, ikke minst gjennom tilsynsordningen ble det gjort et utvalg på 4 kommuner i fylket.

Stavanger kommune er naturlig å velge fordi det er den største bykommunen i fylket og ikke minst fordi kommunen allerede har et kvalitetsstempel gjennom å ha blitt tildelt skoleeierprisen 2009. Hå kommune representerer en gruppe av 5 mellomstore kommuner på midt-Jæren (Jærgruppen). Bokn og Kvitsøy kommuner er blant de minste i Rogaland og er valgt med bakgrunn i gode resultater ved tilsyn. Datainnsamlingen i de fire kommunene er gjort på ulike måter. Informasjonen om Stavanger kommune er gjort gjennom dokumentanalyser, da det er publisert mye skriftlig materiale av og om kommunene som omhandler den informasjonen jeg har hatt behov for i denne oppgaven. Felles for informasjonsinnhenting fra de øvrige tre kommunene har vært gjort ved å bruke intervjuguiden i vedlegg 1. I Hå kommune var jeg fysisk på besøk, mens jeg har fått skriftlige svar på intervjuguiden fra Bokn kommune og gjennomført telefonintervju med Kvitsøy kommune. Siden det ikke var mulig for meg å reise fysisk til Bokn og Kvitsøy, lot jeg informantene selv velge om de ønsket å gjennomføre intervjuet skriftlig eller per telefon.

Videre har det vært nødvendig å identifisere noen egenskaper eller variabler ved skoleeier som jeg gjennom intervjuer og sekundærlitteratur har forsøkt å finne ut av. Selv om begrepet *egenskaper* vanligvis relaterer til levende organismer, velger jeg å bruke det her for å kunne beskrive trekk ved organisasjonen skoleeier som muliggjør en sammenligning av dem. Størrelse og organisering er mer typiske variabler i metodisk forstand, da det er letter å operasjonalisere disse. Det knytter seg større utfordringer til å operasjonalisere *kompetanse*, slik at det gjøres målbart i mer tradisjonell forstand. Siden min tilnærming er kvalitativ og ikke kvantitativ, har jeg valgt å lage en matrise over de egenskapene jeg har vært ute etter å identifisere og å sammenligne. Den ene egenskapen utelukker ikke den andre, og egenskapen *størrelse* som er lett å kvantifisere, blir en overordnet forklaringsvariabel de andre egenskapene må sees i lys av.

EGENSKAPER	UTTRYKT SOM
Størrelse	Antall innbyggere
Organisering	To eller tre nivå og grad av delegering til skolenivå
Kompetanse	Oppgaveløsning i tråd med prinsippene om ansvarsstyring
Interkommunalt samarbeid	Omfang av interkommunalt samarbeid for å løse oppgaver bedre enn det er mulig for den enkelte skoleeier å løse alene

3.3 Intervjuguiden

Intervjuguiden (vedlegg 1 og 2) ble utarbeidet og sendt informantene på forhånd, slik at de var forberedt på temaene. Guiden ble laget noe ulik for skoleeier og for utdanningsdirektøren hos fylkesmannen i Rogaland. Jeg ønsket på denne måten å fange opp ulike sider ved problemstillingen hos de ulike informantene. Tidlig i arbeidet med oppgaven utgjorde Skoleporten en mer sentral del av problemstillingen, enn den etter hvert har fått. Dette er grunnen til at intervjuguiden inneholder en del detaljspørsmål om Skoleporten som ikke har fått stor plass i oppgaven.

3.4 Reliabilitet og validitet

Kvalitativ metode betegnes noen ganger som hypotesedannende forskning i motsetning til den kvantitative, hypotesetestende forskning. Videre knyttes hypotesedannende forskning til den induktive metode, dvs. å trekke slutninger av generell art ut fra enkeltobservasjoner, mens den hypotesetestende forskningen knyttes til den deduktive metode – dvs. at man forsøker å komme fram til ny kunnskap gjennom falsifisering. (Kleven, 2002). Kvalitativ forskning kjennetegnes ved dybde framfor bredde, det er mulig gjennom intervju å få fram nyanser i det informanten sier gjennom presiseringer og oppfølgingsspørsmål, studere språk, kroppsspråk osv. (Kvale og Brinkmann, 2009). Både i den kvalitative og kvantitative forsknings-tradisjonen er et sentralt spørsmål om man har målt det man forega seg å måle og om resultatene kan sies å være sanne eller gyldige, dvs. reliable og valide. I motsetning til kvantitativ metode, hvor det finnes metoder for å tallfeste både reliabilitet og validitet, er kvalitativ metode en metode hvor målingens pålitelighet og gyldighet må vurderes ut fra andre kriterier. I boka *Det kvalitative forskningsintervjuet*, argumenterer forfatterne for at:

I en bredere fortolkning har validitet å gjøre med i hvilken grad en metode undersøker det en er ment å undersøke “ i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om” (Pervin, 1984, s.48) “ Med denne vide oppfatningen av validitet kan den kvalitative forskningen i prinsippet gi gyldig, vitenskapelig kunnskap” (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 250/251)

Kvale og Brinkmann er opptatte av at validitet i kvalitativ forskning, er et begrep som må knyttes til intervjumetoden som håndverk. De redegjør for validering i syv stadier, altså noe som skal være en del av arbeidet fra start til mål. (ibid. s 253) Jeg har forsøkt å være meg bevisst hensynet til både pålitelighet og validitet i mitt arbeid gjennom måten jeg har stilt spørsmålene på, gjennom å la informantene komme mest mulig til orde både i

intervjusituasjonen og ved å sitere dem i sekvenser som ikke bærer preg av kryssklipping som beskrevet hos Ringdal :

I tillegg gir mangelen på standardisering muligheter til, bevisst eller ubevisst, å velge ut sitater og observasjoner som bygger opp under forskerens favorittframstilling, selv om denne bare delvis har dekning i virkeligheten. Alle har vi sett kryssklipping anvendt i TV-programmer. (Ringdal, 2001, s. 227)

Siden det ikke var mulig for meg å fysisk reise til alle informantene, måtte jeg gi to av informantene et valg mellom å svare skriftlig på spørsmålene i intervjuguiden eller å gjennomføre intervjuet per telefon. Den ene informanten ønsket å gi skriftlige svar, mens den andre ønsket å gjennomføre et telefonintervju. Min erfaring med de to måtene å innhente informasjon på, er at informanten som valgte å gi en skriftlig framstilling i større grad fikk kontroll over informasjonen han ga, mens jeg i telefonintervjuet kunne stille oppklarende spørsmål og også erfare at det var forhold informanten ikke kunne svare på – dvs. ikke hadde noe forhold til. Det siste var selvsagt interessant med tanke på å belyse skoleeiers tilnærming til å løse sine oppgaver. Det kan diskuteres om det skriftlige intervjuet i så måte er mindre reliabelt enn det som ble gjort per telefon. All informasjonen fra informantene er dessuten deres fremstilling av virkeligheten, og ikke nødvendigvis den hele og fulle sannhet om hvordan tingene faktisk fungerer.

3.5 Etiske vurderinger

I mine intervju av skoleeierne berørte vi generelt ikke følsomme tema, men på bakgrunn av den informasjonen som ble gitt er de gjort gjenstand for en kritisk analyse i denne oppgaven. Kvale og Brinkmann (2009) redegjør for en rekke etiske spørsmål man skal stille seg i begynnelsen av en intervjuundersøkelse. Av de 16 spørsmålene de referer, er det spørsmålet knyttet til behov for anonymitet, som har stilt meg overfor det største dilemmaet. Mitt utvalg er lite og selv om jeg anonymiserte kommunene og/eller informantene, ville de nødvendige bakgrunnsbeskrivelsene av kommunene lett kunnet identifisere både kommunene og informantene. I ett tilfelle har jeg intervjuet en person som har en tittel det bare er én av, noe som umuliggjør en egentlig anonymisering. Jeg har derfor valgt å bruke de autentiske kommunenavnene, mens jeg ikke bruker navn på informantene men deres titler i denne oppgaven. Når jeg ikke bruker navn på informantene er det for å gjøre dem litt mer anonyme enn de ellers ville blitt, og det er dessuten mer interessant i denne sammenhengen *hva* de er enn *hvem* de er. I de tilfellene informantene har sagt noe som jeg har vurdert som følsomt, har

jeg etter avtale lovet at jeg ikke skal sitere dette i oppgaven. En anonymisering vil altså gitt meg større muligheter til å belyse sider ved problemstillingen, som jeg nå av etiske grunner må avstå fra.

4. Case Rogaland

Rogaland er Norges fjerde største fylke etter Oslo, Akershus og Hordaland. Fylket har 26 kommuner der antallet innbyggere spenner fra ca. 200 i Utsira (som er Norges minste kommune) til ca 125000 i Stavanger. Fordelingen av kommunene i kategoriene i små, mellomstore og store kommuner gjenspeiler i stor grad norske kommuner på landsbasis, jf, kapittel 3.



Kommuneutvalget som er valgt for en kvalitativ tilnærming i lys av problemstillingen presenteres her kort:

STOR KOMMUNE STAVANGER	MELLOMSTOR KOMMUNE HÅ	LITEN KOMMUNE	
		KVITSØY	BOKN
3-nivå med skolesjef Skoler med driftsstyrer og ledergrupper Stor grad av delegering	3-nivå med kommunalsjef for etat for skole, barnehage og kultur og friluftsliv. Egen fagsjef for opplæring. Liten grad av delegering	2-nivå med rektor som skolefaglig ansvarlig	3-nivå med seksjonssjef for kultur, skole og barnehage

Stavanger kommune representerer den store kommunen, som med sine 123000 innbyggere er Norges tredje største bykommune. Den administrative organiseringen av skoleeierskapet er plassert under avdeling for *Oppvekst og levekår*, én av seks avdelinger som sorterer under rådmannen. Avdeling for *Oppvekst og levekår* består igjen av seks underavdelinger, hvorav *Skole* utgjør en egen avdeling med en skolesjef. Rektor defineres som en del av skoleeierfunksjonen i kommunen og det vektlegges at den enkelte skolen sin ledergruppe delegeres ansvar for arbeidet med læring. (*Kvalitets- og utviklingsmeldingen 2010*). Politisk er Stavanger en kommune som styres etter formannskapsmodellen; der det finnes et eget *Kommunalstyre for oppvekst* som har 11 medlemmer. Bystyret har et borgerlig flertall. Stavanger har ca 14.800 elever fordelt på 41 grunnskoler.

Stavanger kommune innførte en årlig Kvalitets- og utviklingsmelding allerede i 2008, dvs. i god tid før det ble besluttet at alle kommuner er pålagt å lage en egen tilstandsvurdering. Stavanger kommune ble tildelt skoleeierprisen i 2009 fordi de har “dokumentert fremdragende arbeid og resultater på kriterium 2⁵. (...) Videre opplever juryen at denne skoleeieren utmerker seg ved å ha stor grad av egenvurdering og refleksjon rundt arbeidet, noe som gir seg utslag i tydelige prioriteringer og dokumenterte resultater over tid” (*Kvalitet og utviklingsmeldingen 2010*, s. 7).

Hå kommune representerer med sine ca. 17000 innbyggere kategorien mellomstor kommune. Kommunen har ca. 2500 elever fordelt på 10 grunnskoler i kommunen, den minste med 42 elever og de øvrige med mellom 100 og 450 elever. Det er alle varianter av skoler, 1-7, 8-10, 1-10, 1-4 og 5-10. Kommunen utgjør sammen med nabokommunene Sola, Gjesdal, Klepp og Time den såkalte “Jærgruppa”, som på noen felter har et interkommunalt samarbeid.

Administrativt er Hå kommune en ren trenivåmodell. Det er tre etater med hver sin kommunalsjef som er plassert under rådmannen, og ansvaret er plassert i linje fra rådmannen til etat til avdeling. Ansvaret for skole ligger i *Etaten for opplæring og kultur* som har en opplæringssjef for skole og barnehage som igjen har 4 fagstillinger⁶ knyttet til seg. Skoleeier har alt ansvar for ansettelse av pedagogisk personale og lønnsbudsjetter. Lærerne i Hå blir ansatt i Hå kommune, og kan flyttes mellom skolene etter behov.

⁵ Kriterium 2: systematisk oppfølging av skolens vurderings- og utviklingsarbeid med konkrete tilbakemeldinger og lokale prioriteringer

⁶ Kan variere noe ettersom hvilke prosjekter det jobbes med.

Kommunestyret i Hå er dominert av en bygdliste, Nærbølista, som har 12 av 33 mandater samt ordføreren. Nærbølista har røtter tilbake til tvangssammenslåingen av kommunene Nærbø, Varhaug, Vigrestad og Ognå på 60-tallet.

Bokn kommune består av 3 øyer på til sammen ca 50 km², med 830 innbyggere og én skole som er en 1.-10 skole med 130 elever. Spesielt for skolen er at kommunen har en fylkeskommunal barnevernsinstitusjon med plass til 6 elever, noe som preger organiseringen av skolen i 3 avdelinger; barnetrinnet, ungdomstrinnet og team ekstra ung. Team ekstra ung har vernepleiere, barnevernspedagoger og sosionom.

Kommuneorganisasjonen er delt i 3 seksjoner under rådmannen. Skole sorterer under seksjonssjefen for kultur, skole og barnehage. Seksjonssjefen har sammen med seg en kultursjef, en rektor, en barnehagestyrer og noen til. Seksjonssjefen har kontor på skolen, vegg i vegg med rektor, mens de andre 2 seksjonssjefene sitter sammen med rådmannen i nabohuset. Seksjonssjefen er den som representerer skoleeier og rapporterer til rådmannen. Han beskriver denne organiseringen som "svært utradisjonell". Seksjonssjefen deltar på rektors ukentlige ledermøter, rektors ukentlige møter med personalet og er til stede når rektor, sosialrådgiver og kontaktlærer to ganger i året går gjennom status for elevene, navn for navn.

Politisk sammensetning i kommunestyret er AP, KrF, Sp og Høyre. Formannskapet er skolestyre, alle seksjonssjefene møter i formannskap og kommunestyre, og blir gjerne bedt av rådmannen om å orientere eller svare på spørsmål. Utenom budsjett og årsmelding, blir gjerne politikerne orientert om i hvilken grad en vurderer at opplæringslova (1998) blir fulgt, med utgangspunkt i resultater av brukerundersøkelser, karaktergjennomsnitt etc.

Kvitsøy kommune er Norges minste kommune i flateinnhold, på ca 7 km², én skole som er en 1 til 10 skole med 71 elever. Kommunen er en tonivåkommune, der skolefaglig ansvarlig også er rektor på den eneste skolen på øya. Politisk sammensetning i kommunestyret er listen KRF/frie borgerlige med 9 representanter og listen AP/ tverrpolitisk gruppe med 6 representanter. Skolefaglig ansvarlig/rector beskriver en uformell organisering av arbeidet i kommunen der det er jevnlig ledermøter hvor leder av barnehagen, sykehjemmet, teknisk og rådmann treffes jevnlig. På disse møtene foregår planlegging, det arbeides med budsjetter og man " lufter ting."

5. Presentasjon av resultater og drøfting

5.1 NKVS i lys av størrelse

I hvilken grad er det mulig å si at utvalget av kommuner i Rogaland bekrefter direktøren i Utdanningsdirektorates uttalelse om at “dårlige resultater er i ferd med å gjøre skoler i små kommuner til rene B-skoler” jf. kapittel 1, s. 8. For å få et bilde av resultatene i Rogaland både på kommune- og skolenivå, har jeg valgt å presentere resultatene fra et utvalg nasjonale prøver 2010 i noen enkle tabeller. Tallene her er hentet fra Aftenpostens nettside, <http://apu.aftenposten.no/skole/prover/>, 16.11.2010. Når det gjelder de minste kommunene er det to utfordringer knyttet til resultatene; enten er ikke resultatene offentlige og dersom de er det, så vil det være så få elevresultater som ligger bak de samlede resultatene at de neppe er reliable som mål på læringssutbyttet i en kommune⁷.

Dersom man vurderer resultatene for nasjonal prøve i lesing, 2010, er det ikke mulig å si at det er entydig korrelasjon mellom kommunestørrelse og resultater, jf. figur 1 og 2:

2,4																
2,3																
2,2		*														
2,1									*							
2,0			**	***					*							*
1,9									*							**
1,8																
1,7		*						*			*					
1,6	**															
1,5		*														
1,4		*														
1,3																
1,2																
1,1																
1																
	500	2500	3500	4500	5500	6500	7500	8500	9500	10500	11500	12500	13500	14500	15500	16500

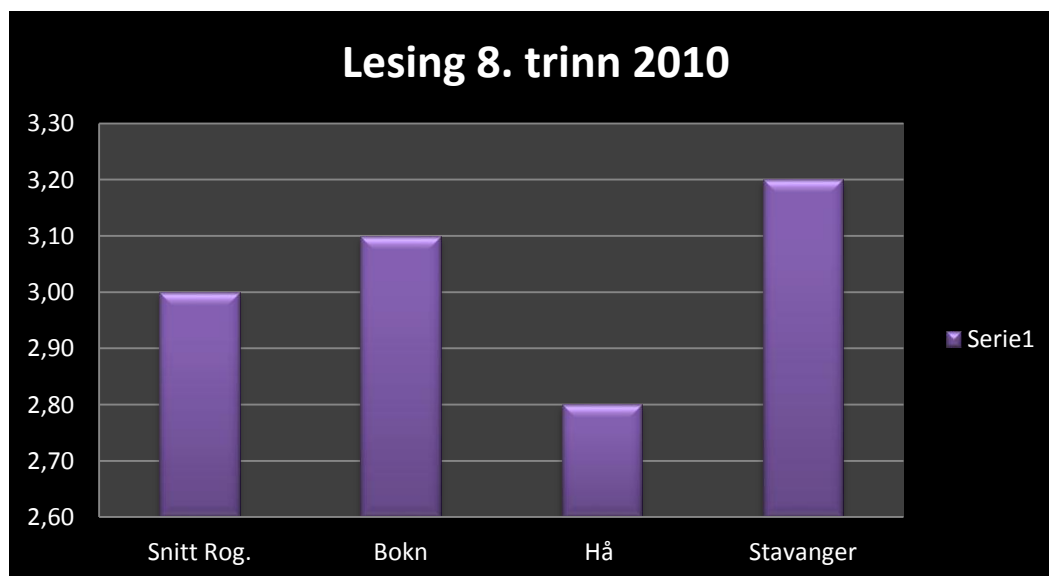
Figur 1: Resultater av leseprøven kommuner i Rogaland, 5. trinn, 2010. Nivå 1 er dårligst, nivå 3 er best. Snittet for Rogaland er 2 (markert i gult). Hver stjerne representerer en kommune. Tallene langs x-aksen angir befolkningsstørrelsen i kommunen, mens y-aksen angir leseferdighet i form av poeng på prøven.

⁷ Bokn og Kvitsøy er typiske kommuner som ikke vil ha mange nok elever til at tallene blir offentliggjort i den offentlige statistikken. Innimellom figurerer de likevel med resultater offentliggjort i media.

3,5																
3,4																
3,3	*															
3,2							*									*
3,1	*		*						**							
3		*										*				
2,9		*	**													
2,8							*									*
2,7					*											
2,6																
2,5																
2,4																
2,3																
2,2			**													
2,1																
2																
	500	2500	3500	4500	5500	6500	7500	8500	9500	10500	11500	12500	13500	14500	15500	16500

Figur 2: Resultater av leseprøven kommuner i Rogaland, 8. trinn, 2010. Nivå 1 er dårligst, nivå 5 er best. Snittet for Rogaland er 3 (markert i gult). Hver stjerne representerer en kommune. Tallene langs x-aksen angir befolkningstørrelsen i kommunen, mens y-aksen angir leseferdighet i form av poeng på prøven.

Her finnes det små kommuner som scorer godt og store kommuner som scorer dårlig og det er for denne prøven, leseprøven 2010, ikke mulig å slutte at kommunestørrelse alene garanterer gode resultater på læringsutbytte. Det er selvfølgelig ikke mulig å trekke en bastant slutning om dette ut fra en enkelt prøve, ett enkelt år. Figur 3 og 4 viser resultatene for denne oppgavens kommuneutvalg for de nasjonale prøvene i lesing 5. og 8. trinn, 2010:



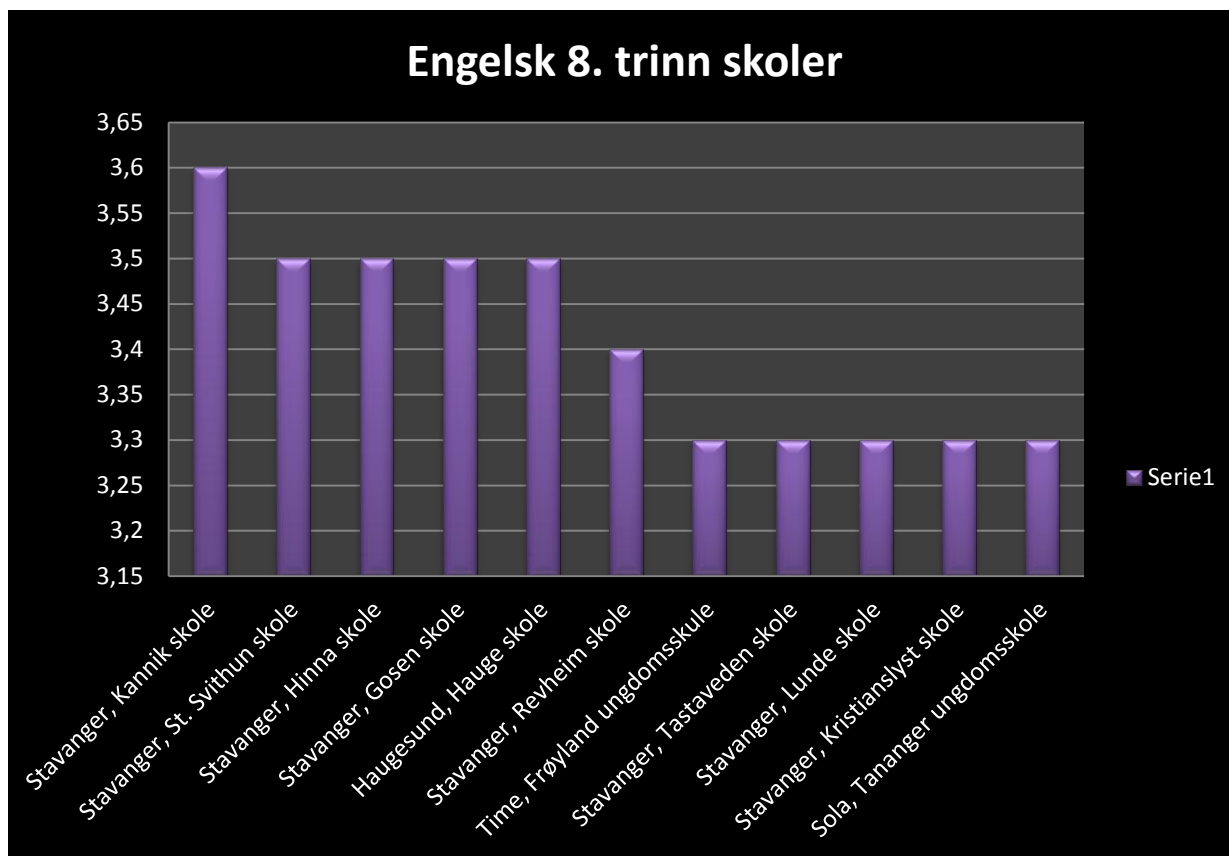
Figur 3: Resultater av leseprøven, 8. trinn, 2010. Nivå 1 er dårligst, nivå 5 er best. Snittet for Rogaland er 3. Resultater fra Kvitsøy er ikke offentliggjort.



Figur 4: Resultater av leseprøven, 5. trinn, 2010. Nivå 1 er dårligst, nivå 3 er best. Snittet for Rogaland er 2.

I begge tilfellene scorer Stavanger høyest, med et høyere snitt for skolene i sin kommune enn fylkesgjennomsnittet både når det gjelder leseprøven 5. og 8. trinn (henholdsvis 2,1 poeng og 3,2 poeng mot snittet for Rogaland på 3,0 poeng). Hå scorer lavest, med et snitt på 1,9 poeng på 5. trinn og 2,8 poeng på 8. trinn, mens Bokn ligger under snittet på 5. trinn men over snittet på 8. trinn. Tall for Kvitsøy er bare publisert for 5. trinn. Her scorer Kvitsøy som Bokn, noe under snittet for Rogaland.

Det er mer interessant å se på resultatene på skolenivå i de ulike kommunene, da dette gir et mer detaljert inntrykk av kommunene enn når resultater presenteres på aggregert nivå som i figur 1, 2, 3 og 4. Figur 5 viser de 10 skolene i Rogaland som hadde høyest score på nasjonal prøve i engelsk, 8. trinn, 2010:



Figur 5: Engelskprøven, 8. trinn, 2010 på skolenivå i Rogaland viser at av de 10 skolene som presterer best, er 8 fra Stavanger.

Tallene i figur 5 viser at det er skoler i de største kommunene som gjør det aller best. Dersom en ser på resultater for de ulike prøvene over år viser resultatene at det kan være stor spredning i skoleresultatene i kommuner der det er flere skoler. I mitt utvalg gjelder dette Stavanger kommune og Hå kommune. Stavanger har på leseprøven for 8. trinn skoleresultater som varierer fra 3.6 (høyeste gjennomsnittscore) til skoler som ligger på gjennomsnittet for Rogaland. I Hå kommune ligger Varhaug skole nesten på bunnen med en score på 2.6, mens Vigrestad storskule ligger på snittet for Rogaland og Tryggheim⁸ skole gjør det best av skolene i Hå med en score på 3.3.

De små kommunene i utvalget tilhører kommuner der resultatene normalt ikke offentliggjøres med hjemmel i personopplysningsloven (Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31). Når skolene i Bokn og Kvitsøy likevel finnes i enkelte oversikter, er det med utgangspunkt i offentlighetsloven, men publiseringen er ikke gjort i regi av Utdanningsdirektoratet og finnes dermed ikke i den åpne delen av Skoleporten. Det er likevel grunn til å se på resultatene fra disse to kommunene med stor skepsis, når en vet at det bak

⁸ Tryggheim skole er en privat, kristen skole som rekrutterer elever fra Hå og omkringliggende kommuner.

gjennomsnittsscorene skjuler seg elevtall som er så små at de på langt nær kan gi pålitelige resultater.

I denne oppgavens kontekst, er det likevel ikke bare resultatene som er interessante, det er like relevant å studere hvordan resultatene fra nasjonale prøver og andre mål på læringsutbytte brukes i skoleeiers arbeid med kvalitetsutvikling!

I opplæringslova §13.10 heter det blant annet at

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.

Begrepet *forsvarleg* kan problematiseres som vagt og upresist, slik det gjøres i KS sin rapport *Kom nærmere* (2009). Dette er det gjort greie for i del 2, der det påpekes at det finnes legale føringer for utformingen og utøvelsen av et forsvarlig system, men det eksisterer et stort tolkningsrom.

Skoleeierne i de fire kommunene i mitt utvalg har ulike oppfatninger av hvordan resultater skal knyttes til kvalitetsutvikling. Stavanger kommune har valgt å ha full åpenhet om resultatene på skolenivå, ved å selv publisere disse på sine nettsider. Argumentet for å gjøre dette er

å gi driftsstyrene og foreldre som ønsker å holde seg orienterte om kvalitetsutviklingen ved sin skole, tilgang til både gjennomsnittlige resultatene for Stavanger samlet og for hver enkelt grunnskole i Stavanger kommune. (<http://www.linksidene.no/ke> , hentet 09.04.2011)

Sentralt i Stavanger sitt arbeid med skolene, er et system for oppfølging av skolene som kalles “Responser og dialogen”. Dette er et system der skolene mottar skolens egen “kvalitetsmelding” med skriftlig tilbakemelding av alle skolens resultater. Resultatene følges opp fra skoleeiers side med en samtale med den enkelte skole, der målet er at skoleeier skal få innblikk i skolens hverdag og praksis, skolen får bekreftelse på god praksis og den blir utfordret på eksisterende praksis.

I Hå kommune har det vært arbeidet bevisst med skoleutvikling i mange år og kommunen fikk mye oppmerksomhet da den eksperimenterte med dels radikale forsøk i sine skoler på begynnelsen av 2000-tallet. Da de første resultatene fra nasjonale prøver i fullskala ble offentliggjort i 2005, kom Hå i offentlighetens søkelys:

Vigrestad skole i Hå er en av landets aller beste skoler, mens Varhaug skole i samme kommune bidrar aller minst til elevenes læring. Slik ser det i alle fall ut, når karakterene

er justert for elevenes sosiale bakgrunn” (Kommunal rapport, 23.11.2005)

I samtale med kommunalsjefen om holdninger til Skoleporten og resultatmåling svarer kommunalsjefen:

*Det er nok en del skepsis, men det er klart hva vi synes smitter over på rektorene, selvfølgelig. Det oppleves som et gode, og jeg tror de synes det er nyttig instrument (...)
Men vi har jo hatt framgang de seinere årene på nasjonale prøver, ikke minst på avgangsprøver. Det tror jeg skyldes at det har blitt en større bevissthet om det med læringsutbytte – for det som vi har vært veldig opptatt av tidligere har vært prosess: arbeidsmåter og læringsstil, undervisningsorganisering og den typen ting og så har det ikke vært det fokuset på utbytte.*

Hå kommune er i så måte eksempel på en kommune der resultatene har gjort at man har måttet revurdere og endre retning i arbeidet med kvalitet, og der fokuset har blitt flyttet fra å være rettet hovedsakelig mot prosess til også å gjelde resultater. Arbeidet med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i kommunen knyttes til de målbare størrelsene som resultatoppnåelse på nasjonale prøver, avgangsprøven, elevundersøkelsen og brukerundersøkelser, men også gjennom dialog for å vurdere de mindre målbare størrelsene som beskrives i den generelle delen av læreplanen. *Balansen!* er et dokument som har undertittel *Et kvalitetssystem for etat for opplæring i Hå. Balansen!* bygger på teoriene om balansert målstyring og målekart. Dette begrunnes ved at det er en anbefaling fra KS og fordi det

kombinerer ulike syn på hva kvalitet er gjennom brukarfokus og brukarinvolvering, fastsetting av mål, vurdering av resultat og forbedring. BMS inkluderer dessutan både dialogretta og instrumentelle vurderingsformer, og BMS kan nyttas både til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling” (*Balansen!*, s. 3)

I *Balansen!* presenteres kvalitetssystemet i Hå ved en firdelt sirkel, der delene illustrerer en syklus med disse handlingene:

Setja mål og planlegge ➔ *Utføra* ➔ *Vurdera* ➔ *Forbetra*

Kommunalsjefen i Hå beskriver arbeidet slik

Hva er fokusområdene og hva skal vi bli bedre på. Hvordan skal vi gjøre det og hvordan skal vi måle det. Det rapporterer vi tilbake til det politiske nivået på. (...)Det gjør vi skriftlig og i år også selvfølgelig gjennom en tilstandsrapport. Vi gjør det også gjennom dialog, nemlig at rektorene møter hovedutvalget, presenterer sine hovedtall – for dette, altså tilbakemeldingen skriftlig går på kommunenivå, mens rektorene da får presentert det samme på skolenivå. Politikerne er interessert og spør etter og det danner da underlaget på den tiden av året før vi gjør endelig ferdig budsjettet for neste år. Vi bruker budsjettarbeidet til ganske mye mer enn tall. I budsjettet og

økonomiplanen signaliserer vi veldig mye i tekst hva som er våre satsingsområder.

Videre beskriver han bruken av Skoleporten på denne måten

Vi bruker Skoleporten, vi tar ut rapporter, vi stiller sammen og sammenligner våre resultater med våre nabokommuner, med kommunegrupper og sammen med fylket. Vi tar ut rapporter og lager rapporter sjøl i tillegg til at vi bearbeider de sjøl, så bruker vi de på rektormøtene, går gjennom de felles på rektormøtene og da kommenterer vi og ser litt på – hvis en skole har fått et veldig godt resultat, hva er det de har gjort annerledes enn andre skoler? Vi bruker det óg i det som vi kaller dialogsamtaler med skolene sånn at fagsjefen for opplæring, gjerne sammen med meg, har faste møter med ledelsen på skolene. Da er det med utgangspunkt i “Balansen” og de målsetningene vi har satt der- at vi bruker data fra Skoleporten i en slik sammenheng. Tre slike samtaler per år.

Han tilkjenner også en viss skepsis når han i intervjuet også kommer inn på det ikke mål-
bare:

Men det er klart, vi har jo noen diskusjoner hele tiden om at det, både det at Skoleporten og at det at vi rapporterer veldig mye på sånne målbare størrelser, gjør at vi snevrer inn fokuset ganske mye i skolen. Kreativitet, samarbeid- det som går på liksom utvidet forståelse av opplæringens mål, da. Opplæringen mål er å utvikle barn og unge og voksnes evne til erkjennelse. Hvordan måler du evne til erkjennelse, eller opplevelse, eller deltagelse? Den generelle delen og de øvrige målsetningene der er problematiske i Skoleporten og alle sånne instrumenter som det der. Det er viktig at vi bruker alternative og kanskje mer i den dialogvurderingen en helt annen sånn – en mer sånn kvalitativ vurdering. Det er ikke mye tallstørrelser i elevenes evne til erkjennelse! Det er ganske krevende, men vi prøver å gjøre begge deler. Skoleporten er til hjelp i det ene, men ikke særlig til hjelp i det andre!

Intervjuene med de to informantene i Kvitsøy og Bokn viser at resultatene fra nasjonale prøver ikke oppleves som særlig nyttige, siden antallet elever på trinnene er svært lavt.

Seksjonssjefen i Bokn forteller at han går gjennom stoffet i Skoleporten 2-3 ganger i året og er “vel rimelig godt kjent med det.”, men at det er “et fint tiltak som nok har sin begrensing, spesielt for oss små.” Han har forsøkt å lage rapporter i Skoleporten i forbindelse med kommunens første tilstandsrapport, men sier at “opplegget fungerte dårlig siden det blir tullete å lage statistikk med et årskullgjennomsnitt på 13, og enda mer tullete å mene noe på grunnlag av så små tall.” Han sier også at “husk at for meg er slike hjelpemiddel nokså perifere det meste av arbeidsåret. Jeg har ”tusen” andre oppgaver også.”

Skolefaglig ansvarlig/rector i Kvitsøy sier at resultatene på de nasjonale prøvene blir en

temperaturmåler på lærernes egen vurdering av elevene. Når det gjelder Skoleporten, er dette ikke et verktøy skolefaglig ansvarlig/rektor bruker. Det er ikke så viktig i en kommune med så lite elevgrunnlag og “ jeg har så veldig mange passord... “. Hun sier også at det er vanskelig å bruke resultatene i presentasjoner for foreldre, siden det er lett å identifisere enkeltelever i et lite samfunn.

Det er utvilsomt slik at resultater slik de presenteres i Skoleporten krever et visst antall elever og implisitt en viss størrelse på kommunen, for at det skal være et verktøy som gir mening og som brukes etter hensikten. Spesielt Stavanger, men også Hå, er skoleeiere som bruker resultater om læringsutbytte i arbeid med kvalitetsutvikling. Begge kommunene presenterer resultatene i sine tilstandsrapporter og gir uttrykk for at de har et bevisst forhold til å følge utvikling på disse indikatorene. I Hå kommune har resultatene på nasjonale prøver blitt mindre avvikende i de to skolene Vigrestad og Varhaug enn de var i 2005. Fremdeles er Vigrestad bedre, men dette kan også skyldes demografiske forhold – noe det ikke er rom for å gå detaljert inn på her. Kommunalsjefen i Hå kommenterer dette slik:

Ja, vi har et ganske stort sprik. Det har nok jevnet seg noe ut og litt er nok tilfeldigheter. Men det er riktig at vi for noen år siden, tror det var i matematikk, hadde den beste og den svakeste skolen. Da satte vi i gang et ganske omfattende matematikkprosjekt, at den beste skolen skulle være en modellskole for de andre. Det går av og til at det blir sånne jantegreier, men det har gått forbausende bra, det med erfaringsdeling mellom skolene.

Kvitsøy og Bokn er kommuner som i kraft av et lavt elevtall har lite å hente i statistikken, siden statistikken ikke kan fortelle dem noe særlig mer enn det de vet fra før. I tilfellet Kvitsøy er rektor og skolefaglig ansvarlig samme person, mens seksjonssjefen i Bokn har kontor på skolen vegg-i-vegg med rektor. Disse er dermed veldig tett på hver eneste elev og lærer de skal “kvalitetsutvikle”. Kan hende er kunnskapen om læringsutbytte større og mer differensiert i de små kommunene. Skoleeier har en personlig relasjon til hvert eneste individ i skolens organisasjon, og burde dermed, tross manglende nytte av Skoleporten, kunne skreddersy opplegg for kvalitetsutvikling. Seksjonssjefen i Bokn understreker at kommunen bare har én skole som han “lever sammen med fra morgen til kveld”. Det at vi er så små er ikke et problem, men en fordel vi må satse på å kunne utnytte.” Sett utenfra er det naturlig å stille spørsmål ved om skoleeiere i så små kommuner står i fare for å utvikle en viss nærsynthet. Det er ingen skoler som gir sammenligningsgrunnlag innen kommunen, og skjeler man til kommuner som ligner på seg selv og dermed har skoler som kan være naturlige å sammenligne seg med, vil man trolig oppdage at resultatene er unntatt offentlighet. Det kan

også problematiseres at gjennomsiktigheten i de små kommunene er et hinder for utvikling. I en av de to små kommunene i mitt utvalg poengterte informanten at lærerstaben var svært stabil og at noen lærere nå var i gang med tredje generasjon elever. Kan hende er det en fare for at lærerne ser begrensninger i eleven ut fra hva mor og bestefar kunne make?

5.2 NKVS i lys av organisering

Har kommunenes organisering noe å si for arbeidet med kvalitetsutvikling? Stavanger kommune er en trenivåkommune, men har samtidig delegert mye myndighet til skolene. Skolene blir ansvarliggjort for sine resultater, dels gjennom at disse er offentlige for alle og ikke minst gjennom skoleeiers systematiske tilbakemeldinger og oppfølgingsamtaler som vist i *Responsen og dialogen*.

Hå kommune har den mest tradisjonelle organiseringen i utvalget, der skoleeier har alt ansvar for ansettelse av pedagogisk personale og lønnsbudsjetter. Lærerne i Hå blir ansatt i Hå kommune, og de flyttes mellom skolene alt etter behov. Kommunalsjefen begrunner dette slik:

Vi er veldig gammeldagse i forhold til dette med sjølstyrte skoler. De har stor faglig frihet, men på de administrative, forvaltningsmessige så prøver vi å samle mest mulig hos oss. Det er litt fordi vi vil avlaste skolene fra de byråkratiske oppgavene så de får tid til det pedagogiske arbeidet. Det er vi veldig bevisst på. Sånn at skolene hos oss de får da et driftsbudsjett som de har stor frihet til, men budsjettet inneholder ikke lønn.

Denne arbeidsdelingen mellom skoleeier og skolene, gir den skolene større eller mindre mulighet til å arbeide med egne resultater? Vi har sett at Hå kommune har et bevisst forhold til bruk av resultatene i kvalitetsutviklingsammenheng, godt eksemplifisert gjennom arbeidet med de to skolene Vigrestad og Varhaug. Organiseringen med at ansettelse og lønnsarbeid ligger hos skoleeier begrunnes med at skolen skal kunne få arbeide med pedagogisk utvikling og slippe byråkrati. På den ene siden kan dette høres befriende ut og noe som letter på den tidsklemma lærere og skoleledere gir uttrykk for, på den andre siden kan dette frata skolene muligheter for å styre egen utvikling siden de ikke har kontroll over ansettelsene av pedagogisk personale og dermed heller ikke ressursbruk i form av lærertetthet, gruppestørrelser eller differensiering.

Bokn og Kvitsøy er henholdsvis tre- og tonivåkommuner, men har det til felles at grensen mellom rektor og skolefaglig ansvarlig flyter sammen. I Bokn er det et svært tett samarbeid

mellom rektor og skolefaglig ansvarlig, der skolefaglig ansvarlig deltar på møter om enkeltelever; noe som ikke ville være mulig å overføre til en kommune med mange skoler.

Seksjonssjefen gir eksempler på dette:

Vi har disse kvalitetssikringsmøtene der vi 2 ganger i året sammen går gjennom elevene en for en for å sjekke at det fungerer godt sosialt og faglig, og prøver å følge opp så godt vi kan der situasjonen ikke er tilfredsstillende. Hvert år går vi gjennom det vi rekker av opplæringsloven og forskriftene og vurderer om vi oppfyller innholdet. Setter så fokus og endringstiltak der vi mener behovet er.

I Kvitsøy framstår organiseringen som uformell og kanskje noe uklar. Skolefaglig ansvarlig/rector beskriver avstanden mellom de ulike aktørene som veldig kort, rent bokstavelig. “Det er kort avstand, vi løper til alle som en har behov for, bare noen meter mellom alle tingene. Vi løser ting i fellesskap, de gamle, de unge og de på skolen skal ha det godt.”

Er det på bakgrunn av mitt utvalg mulig å trekke noen konklusjoner hva angår om kommunenes organisering har noe å si for arbeidet med resultater som ledd i kvalitetsutvikling? Forskjellen mellom Stavanger og Hå er først og fremst graden av delegering av myndighet til den enkelte skole. Stavanger er skoleeieren som drives mest i samsvar med idéene om ansvarsstyring, ved at de har delegert mye ansvar for planlegging og drift til den enkelte skole, men jevnt følger disse opp gjennom kvalitetsmeldingen og oppfølgingssamtaler. Hå kommune på sin side representerer den mer gammeldagse skolesjefsmodellen, der sentrale deler av drift og planlegging ligger hos skoleeier og ikke hos rektor/ledergruppen på skolen. I så måte befinner Hå som skoleeier seg lenger fra idégrunnlaget i ansvarsstyringsmodellen enn Stavanger. Begge kommunene framstår som profesjonelle skoleeiere i arbeidet med kvalitetsutvikling og kommuner som har satt av ressurser til å ivareta skoleeiers rolle knyttet til opplæringslova §13.10 (1998). Bokn og Kvitsøy har, selv om de er noe ulikt organisert, til felles at rollene skoleeier/rector til dels flyter sammen. Spesielt er dette for Kvitsøy, der de to rollene fylles av samme person. En slik organisering avspeiler trolig kommunenes behov og ressurser, men bryter klart med forventningene til skoleeier slik de er formulert i Stortingsmelding 31 (2007-2008) der det heter “Dessuten skal kommunene ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skoleeiernivået” (ibid. s 49). Bokn gir inntrykk av å være mer skoleeier for sine skoler enn Kvitsøy, i det seksjonssjefen har en definert rolle og ansvar som ikke er del av rektors arbeid – selv om de arbeider tett sammen. Kvitsøy framstår mer som en skoleeier som egentlig er rektor

med noen ekstra oppgaver knyttet til skolenivået. Det kan se ut som om at denne tonivåmodellen ikke er særlig godt forenlig med det å være en profesjonell skoleeier og at den derfor blir svært personavhengig og dermed tilfeldig og sårbar.

5.3 NKVS i lys av kompetanse

Det er en metodisk utfordring i å operasjonalisere begrepet kompetanse. I denne konteksten er det skoleeiers evne til å løse oppgavene i tråd med både legale krav og forventninger til oppgaveløsning innenfor et ansvarsstyringssystem som beskrevet i kapittel 2. I kapittel 2 ble det slått fast at det finnes klare forventninger til hvilken kompetanse skoleeier må ha for å kunne oppfylle sine legale oppgaver på en god måte i NKVS ånd. I del 5.1 har jeg behandlet bruken av resultater, som er en viktig del av den kunnskapen skoleeier har om sine skoler. I tillegg til å ha denne kompetansen, er det vesentlig at skoleeier har kompetanse til å bruke resultatene i utviklingen av sine skoler. I denne delen vil jeg se på skoleeiers arbeid i et større perspektiv enn bare arbeidet med resultater.

Stavanger kommune fikk skoleeierprisen fordi skoleeier utmerket seg spesielt ved *“systematisk oppfølging av skolenes vurderings- og utviklingsarbeid med konkrete tilbakemeldinger og lokale prioriteringer”* (Stavangerskolen 2010, s. 7). I KS sin brosjyre om Skoleeierprisen 2009, er det skoleeiers planmessige arbeid med skoleutvikling som vektlegges, ved siden av åpenhet om resultater og et system for samarbeid og dialog mellom skoleeier og skoleledere (Responsen og dialogen) og en sterk satsing på samarbeid mellom hjem og skole. I så måte framstår Stavanger som en skoleeier som evner å leve opp til KS sine forventninger om å drive *forventningsbasert ansvarsstyring*. Selv beskriver skoleeier seg slik:

Helhetlig og systematisk arbeid med å følge opp skolene er viktig og avgjørende for elevenes læringsresultater. I arbeidet med å bli bedre- og best på noen områder – må vi videreutvikle og dyrke dialogen mellom administrasjonen og skolene våre, med fagforeningene, med foreldrene og elevene og også andre kommuner. (*Kvalitets- og utviklingsmeldingen 2010*, s.6)

Kommunalsjefen i Hå kommune beskriver utviklingsarbeidet på denne måten:

Ellers er det sånn at skolene har altså har stor faglig frihet men knyttet til felles mål som skoleeier definerer. Stor frihet til metodevalg, og vi prøver å få til en dialogbasert styring av skolen. Det betyr at vi bruker ganske mye tid på å være tett på skolene., ikke med kontroll og tilsyn og sånt, men på dialogområdet. At skolene skal hente fra hverandres kompetanse og erfaring, at vi bruker lederfora i kommunen ganske aktivt,

altså rektor og styrerfora. Rektorene treffes ofte og de utveksler ofte erfaringer og vi er veldig opptatt av den pedagogiske ledelsen av dette her. Vi har det med organisasjonsutvikling og organisasjonserfaring. Rektorene har avlagt eller skal avlegge master i Innovasjon og ledelse.

Interessant her er vektleggingen av dialog framfor tilsyn, bruken av erfaringsutveksling og satsingen på kompetanseutvikling. Når det gjelder krav om mastergrad legger han til at

Vi stiller det som krav til nytilsatte, mens de som har vært tilsatt får det som tilbud og en sterk oppmuntring om å ta studiet – det har de gjort.

Det samlede inntrykket fra Hå som skoleeier er at den framstår som en kompetent skoleeier som jobber systematisk med resultatoppfølging i dialog med sine skoler. Samtidig er Hå en mer autoritær skoleeier enn det som idealet tilsier ved at de har delegert mindre myndighet til skolene og dermed gir skolene mindre frihet. Legger man prinsippene for NPM og ansvarsstyring til grunn, vil Hå som skoleeier kunne sies å ha implementert disse på skoleeiernivå mer enn på skolenivå.

I hvilken grad er det så mulig å gi en vurdering av kompetansen til de to små kommunene i utvalget? I begge kommunene er nærheten til den ene skolen de to skoleeierne har ansvaret for eksepsjonell. I Bokn kommune beskriver seksjonssjefen kvalitetsutvikling slik:

Kvalitetsutvikling i en skole er ikke det samme som å legge skinnegang for tog. Med skinnegang vil alle følge det samme kvalitetssikrede sporet, I en skole går alle sine egne stier, og oppgaven blir å holde dem mest mulig samlet på vandringsen. Så er det transportkapasiteten. Legger vi for mange ”dette må du huske å gjøre på den og den måten” i ryggsekken til den enkelte, vil det etter hvert bli fullt og tungt å bære. Den fornuftige lærer vil da i stillhet legge noe av innholdet igjen hjemme. Kapasiteten til å bære med seg det som sekken skal inneholde er også veldig forskjellig. Vi praktiserer at alt som er felles ligger i en håndbok, og innholdet i denne boken holdes mest mulig levende gjennom regelmessig fokusering på de ulike delene. Så handboka er våre ”togskinner”. Dette systemet er personavhengig, men det er ikke fordi vi er små. Jeg har tidligere jobbet ved mange skoler og i mange kommuner, og det var personavhengig over alt, uavhengig av størrelse. Til syvende og sist er det lærerens evne til å møte og se eleven som avgjør, og den faktoren er det vanskelig å kvalitetssikre uten at politikerne legger til rette slik at alle som er varme, systematiske, dyktige etc. helst vil bli lærere.

Dette sitatet tilkjenner en bevissthet om kvalitet i skolen og om hva som er fornuftig med tanke på å holde lærerne ved godt mot og troppene samlet om et felles prosjekt, men også tanker om begrensninger om hva som er realistisk å få til dersom ikke selve grunnfjellet,

lærerne, er kompetente. Tidligere er det beskrevet hvordan seksjonssjefen, sammen med rektor, har møter der de snakker om hver eneste elev på skolen, noe som borger for at det er tett dialog og oppfølging på individnivå og en individuell oppfølging som ikke vil være mulig i en større kommune. Det kan likevel være grunn til å spørre seg om en skoleeier med rammebetingelsene til Bokn blir en skoleeier som er mer opptatt av å være støttende og å holde status quo, enn å drive systematisk skoleutvikling – kanskje fordi det er for få å drive skoleutvikling med, både skoleledere, lærere og elever. På den annen side er det mulig at nærheten til alle involverte parter i Bokn overflødiggjør et systematisk arbeid som likner det vi har sett i Stavanger og Hå.

Kvitsøy, med sin kombinasjon av skoleeier og rektor i samme rolle, har spesielle utfordringer. Hvordan er det mulig for skoleeier å følge opp skolelederen, når den ene skolelederen er en selv? Er det klart hvilken av hattene skoleeier/rektor har på, når det arbeides med kvalitetsutvikling i personalet? Kvitsøy har en minimalistisk skoleeiermodell, der det er vanskelig å få tak i idéene bak selve skoleeierskapet. Det selvsagt mulig at det gjøres et godt arbeid på skolen, der en har utstrakt samarbeid og dialog om både det målbare og det ikke-målbare. Som i Bokn er nærheten til og kunnskapen om individene som utgjør skolefelleskapet tett og detaljert. Om utviklingsarbeid og satsingsområder forteller skoleeier/rektor at det er en kontinuerlig satsing på sosial kompetanse, at en skal vise respekt og det å være hyggelig med hverandre. Vurdering og lesing er andre satsingsområder.

Dialog om resultater, mål for skoleutvikling og erfaringsdeling blir nødvendigvis vanskelig i kommuner der det bare er én skole og der det er en bemanning hos skoleeier som er så liten at den mer bærer preg av administrasjon enn av ledelse. Stavanger og Hå er organisert svært ulikt, men har begge utviklet systemer for å arbeide med skoleutvikling, der dialog med skolene og erfaringsdeling er sentrale elementer. De to små kommunene arbeider mer uformelt, men Bokn har en egen skoleeierressurs mens Kvitsøy i praksis ikke har det. I dette tilfellet vil det være grunn til å tro at det er noe lettere å få til dialog om skoleutvikling i Bokn, enn i Kvitsøy.

I 2.4.3 ble det gjort greie for hvordan det statlige tilsynet fungerer. Ulike deler av opplæringslova (1998) blir gjort gjenstand for tilsyn i regi av fylkesmannen i et utvalg kommuner, og resultatet av tilsynet nedfelles i en tilsynsrapport med mulige avvik eller merknader.

Tilsynsrapportene ligger offentlig tilgjengelige på fylkesmannens hjemmeside og forteller om hvilke paragrafer i loven tilsynet skal omhandle, når tilsynet ble gjort og om resultatet. Det nasjonale tilsynet 2010 – 2011 omhandler f. eks. *Elevene sin rett til et godt psykososialt skolemiljø* og er regulert gjennom kapittel 9a i opplæringslova. For å kunne si noe om forholdet tilsyn og egenskaper ved kommunene, har jeg sett på kommunene som har vært gjenstand for nasjonalt tilsyn etter ulike deler av opplæringslova (1998)⁹ i 2009 – 2010. En gjennomgang av tilsynsrapportene i Rogaland etter ulike paragrafer i opplæringslova (1998) i perioden 2009 – 2010, publisert på fylkesmannens hjemmeside, gir denne oversikten:

AVVIK ETTER TILSYN OPPLÆRINGSLOVA 2009-2010, KOMMUNER I ROGALAND				
Kommune	Innbyggertall	Tilsyn	Type	Avvik
Bokn	831	opplæringslova § 9a-3	Liten	0
Sokndal	3 285	opplæringslova §§ 13-10 andre ledd og 8-2	Liten	0
Gjesdal	10 208	opplæringslova §§ 13-10 andre ledd og 8-2	Mellomstor	0
Karmøy	39 624	opplæringslova §§ 13-10 andre ledd og 8-2	Stor	1
Bjerkreim	2 583	opplæringslova § 9a-3	Liten	2
Suldal	3 849	opplæringslova § 9a	Liten	2
Tysvær	9 928	opplæringslova § 4a	Mellomstor	2
Forsand	1 149	opplæringslova § 9a	Liten	3
Strand	11 206	opplæringslova § 4a	Mellomstor	3
Time	16 077	opplæringslova § 4a	Mellomstor	3
Sandnes	64 671	opplæringslova § 9a	Stor	4

Figur 7: Tall hentet fra SSB og hjemmesiden til fylkesmannen i Rogaland, desember 2010.

Av utvalgs kommunene er det bare Bokn som hadde tilsyn, et tilsyn som resulterte i 0 avvik. Det er med bakgrunn i dette vanskelig å bruke tilsynsrapportene i en vurdering av dette utvalget av skoleeiers kompetanse. Det mest interessante oversikten viser er at det ikke er noen sammenheng mellom størrelse og antall avvik, da kommunene med flest påviste avvik er mellomstore og store, i alle fall i Rogaland i 2009-10!

5.4 NKVS i lys av interkommunalt samarbeid

Vilje og evne til interkommunalt samarbeid er én av de egenskapene ved en skoleeier som kan ha betydning for skoleeierens evne til å forvalte skoleeierskapet i tråd med intensjonene i NKVS. Begrunnelsen for dette er at kommunene, ved å inngå forpliktende samarbeid kan løse en del oppgaver bedre enn dersom de løser dem alene i en kontekst der ansvaret for utvikling

⁹ For å få et visst utvalg av kommuner, har jeg tatt med tilsyn etter alle paragrafer i opplæringslova, – ikke bare tilsyn etter §13.10, som er hovedinteressefeltet i denne oppgaven.

av skolene er mer desentralisert enn det var tidligere. Dette er naturlig nok mer gyldig for mindre kommuner enn for de store bykommunene. Interkommunalt samarbeid er en måte å få stordriftsfordeler på, og dessuten en måte å lage større faglige miljøer på.

Stavanger, som en av landets største kommuner, har i følge databasen *kommunedatabasen.no* på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside, ett registrert interkommunalt samarbeid. Dette er et samarbeid med Jærkommunene om Vinterlandbruksskolen på Jæren. Dette er trolig et økonomisk samarbeid om å drifte et interkommunalt skoletilbud og i så måte et eksempel på at flere kommuner sammen kan få til å dekke et behov for et utdanningsløp, som enkeltkommunene ikke kan klare. Det er ikke oppsiktsvekkende at en stor kommune som Stavanger ikke har et stort behov for å delta i interkommunalt samarbeid.

Hå kommune inngår i et interkommunalt samarbeid med nabokommunene Sola, Klepp, Gjesdal og Time. Dette samarbeidet har historiske røtter, fra 25- 30 år tilbake da Rogaland var delt inn i 6 regioner, to i nord, to i midten og to i sør. Utgangspunktet for å inngå samarbeid er overveiende knyttet til økonomi eller til å legge mer tyngde i krav eller høringer.

Kommunalsjefen i Hå beskriver det slik:

Vi lagde en felles søknad når det gjaldt det der Vurdering for læring og har satt i gang et felles prosjekt i alle våre kommuner på det. De pengene vi fikk hver kommune, har vi slått sammen i en sekk og ansatt en person som skal drifte det prosjektet for alle våre fem kommuner. Vi samordner oss når det gjelder UIS når det gjelder etter- og videreutdanning, sånn at vi er opptatt av de samme tingene. Vi prøver å få de til å legge en del av etter- og videreutdanningen til vår region istedenfor bare å ha det i Stavanger – desentraliserte kurs. (...) vi har også et samarbeid på mer sånn administrativt – vi deler på saksbehandling istedenfor å skrive en høring i fem kommuner – så er det en som gjør forarbeidet på det, så er det underlag for alle kommuner. Eller andre prosjekter. I det siste har vi brukt tid på dette med særlig ressurskrevende barn og det som er vanskeligere enn vanligere spesialundervisning, altså. Unger som kanskje er mer psykiatri enn opplæringskrevende. Så det er på mange ulike plan. Om en liten måned skal vi faktisk, vi reiser på studieturer sammen, nå skal vi reise på studietur til hverandre. Vi skal bruke to dager på å reise og hente erfaringer og kunnskaper fra hverandre.

I Bokn beskrives det interkommunale samarbeidet slik:

Vi har så lenge jeg kan huske hatt et godt samarbeid med nabokommunene. Det startet med Utsira, Tysvær, Vindafjord. Bokn, Suldal og Sauda. Samarbeidet gjaldt

etterutdanning for det meste. Senere kom Haugesund med og så Karmøy, så vi er en sterk gruppe under navnet NordR. De skolefaglig ansvarlige, sammen med nøkkelpersoner når det gjelder kompetanseutvikling, møtes vel ca 6 ganger i året og planlegger felles kurs etc. Høyskolen Stord Haugesund har lenge vært fast deltager på møtene og etter hvert har Universitetet i Stavanger også blitt fast inventar. I tillegg har de samme kommunene pluss Sveio minus Sauda og Suldal et samarbeid om yrkes- og utdanningsrettledning kallet HSA (Haugaland skole arbeidsliv). Det har kontor hos Haugaland Vekst som er noen av kommunenes næringslivsorganisasjon. HSA er så vidt jeg vet temmelig unik på landsplan, det er en møteplass for grunnskole og videregående, yrkesfagene etc, og samordner alt som har med skolebesøk og arbeidsplassbesøk. Men nå er jeg visst litt på viddene.

Kvitsøy er del av et interkommunalt samarbeid, Midt2, med kommunene Forsand, Hjelmeland, Finnøy, Rennesøy og Randaberg. De andre kommunene har skolesjefer. Samarbeidet beskrives som et forum der det meldes inn saker en ønsker skal tas opp. De skolefaglig ansvarlige eller tilsvarende i andre kommuner reiser rundt til hverandre, eller de treffes i regi av KS. Samarbeidet er generelt uformelt og uforpliktende, men med konkret spørsmål fra intervjueren om hvordan PPT f. eks. blir ivaretatt, sier skolefaglig ansvarlig/rector at Kvitsøy kjøper tjenester sammen med Rennesøy og Randaberg, og at da er det "Kari som kommer med taska si".

Fellesnevneren her er som vi ser frivillighet og nytteperspektiv. Kommunalsjefen i Hå beskriver motivasjonen slik:

Vi får ganske mye kraft inn i utviklingsarbeidet. Det gjør vi. Vi klarer å samordne oss også. Så er jo Stavanger, vi har jo noen ganske store naboer med Sandnes og Stavanger. Hvis vi skal få satt våre ting på dagsorden like tydelig som Stavanger, må vi passe på med kjøttvekt – det har vi når vi går sammen, da er vi cirka 75000 innbyggere i ryggen. Helt konkret, om vi skal sette ting på dagsorden regionalt eller nasjonalt, så er det en annen styrke å komme en hel jærregion enn å komme fra Hå eller Gjesdal.

Interessant er det også at både informantene fra Hå og Bokn er tilbakeskuende når spørsmålet om interkommunalt samarbeid kommer opp. Kommunalsjefen i Hå fordi han tidligere har arbeidet hos skoledirektøren.

Fra gammalt av er det sann at skoledirektøren i sin tid, 25-30 år tilbake i tid- forholdt seg til kommunene ved å lage sånne nettverksgrupper. Jeg jobbet da hos Utdanningsdirektøren. Vi jobbet med at fylket var delt inn i 6 regioner. 2 i nord, to i midten og to i sør. Det samarbeidet har for vår del bare blitt liggende videre. Tror nok gjerne at alle har et visst samarbeid, men at vår region er den med det tetteste samarbeidet. Det er ingen forpliktelser i det altså, vi kan melde oss ut akkurat når det

passer. Men forpliktelse fra sak til sak. Når vi først er blitt enige om at nå skal vi gå sammen om å få et samarbeid om veiledning f. eks., så forplikter vi oss jo på det i den perioden det tar. Men det er fra sak til sak at vi forplikter oss.

Fra Bokn beskrives det slik:

Vi som liten kommune hadde ikke klart oss uten dette interkommunale samarbeidet. Ja det er forresten ikke helt rett, for en del år siden var skoledirektøren og senere Fylkesmannen ved Utdanningsdirektøren svært aktiv i dette fylket med samlinger, kurs og utviklingstiltak. Det fungerte godt for oss små og var som en lyttepost der vi fikk med oss det nye. Dette var før www. Da KS kom inn som representant for arbeidsgiver ble dette lagt dødt.

Det er rimelig å anta at det vil være rasjonelt for små kommuner å inngå samarbeid for å løse oppgaver sammen og for å kunne bygge opp større fagmiljøer. Dette er også tilfelle for alle de tre minste kommunene i mitt utvalg. Det kan likevel være en utfordring å finne de gode samarbeidspartnerne, de som også ønsker et samarbeid på et gitt område og deretter å få til en god organisering av dette. Det er både en styrke og en svakhet i at alt samarbeid er basert på frivillighet, styrke fordi det da springer ut av erkjennelse om behov for samarbeid og en svakhet fordi det er kommuner som kanskje ikke har kraft nok til å bygge nettverk eller som ikke ser nytteverdien av samarbeidet og dermed blir isolerte med sine oppgaver.

6. Oppsummering

I det forutgående har jeg gjort en studie av kommuner i Rogaland, med vekt på skoleeierskapet hos fire av disse. Jeg har tatt utgangspunkt i operasjonaliseringen av den gode skoleeier som

En aktiv skoleeier organisert på en slik måte at kunnskapen om egne skoler brukes i dialog med skolene med sikte på å utarbeide konkrete mål for utvikling. Den gode skoleeier bruker ressurser på kompetanseutvikling, sørger for at det finnes kompetanse til å nå utviklingsmålene i egen organisasjon eller gjennom samarbeid med andre skoleeiere.

Jeg har i tråd med dette søkt å vurdere hvor relevante egenskapene størrelse, organisering, kompetanse og interkommunalt samarbeid kan sies å være for forvaltningen av skoleeierskapet i lys av NKVS.

6.1 Størrelse, organisering, kompetanse og interkommunalt samarbeid

Det er slått fast tidligere at størrelse er en rammefaktor som har betydning for om en skoleeier kan være en god skoleeier som imøtekommer kravene til å ha et godt og ikke bare forsvarlig system for kvalitetsvurdering. Størrelse blir i denne sammenhengen en rammefaktor som rommer muligheter de mindre kommunene ikke uten videre har. Felles for de store skoleeierne er at de har mange skoler med mange elever, mange lærere og skoleledere som muliggjør en fornuftig oppfølging av resultater med meningsfulle resultatmål og meningsfullt bruk av et verktøy som Skoleporten. I de store kommunene vil det lettere skapes kompetansetilgjenger fordi det er behov for flere fagpersoner i kommuneadministrasjonen for å imøtekomme skolenes behov og fordi store kompetansetilgjenger normalt vil vurderes som mer attraktive for fagpersoner enn små. Når dette er sagt, er det viktig å understreke at det ikke uten videre kan tallfestes hvor stor en kommune bør være for at fordelene ved egenskapen størrelse slår inn. En stor kommune er i følge inndelingen i KOSTRA en kommune med mer enn 20000 innbyggere. 10% av norske kommuner er i denne kategorien. Dersom man tar utgangspunkt i de fire kommunene som utgjør kjernen i empirien i denne oppgaven, vil både Stavanger og Hå kunne falle innenfor kommuner der størrelsen muliggjør bruk av resultater i tråd med grunnidéene i NKVS, mens de to minste ikke i nevneverdig grad kan sies å gjøre det samme. Det er også slik at det ikke kan sies å være en entydig korrelasjon mellom størrelse og resultater på nasjonale prøver, selv om det er en viss sammenheng – spesielt når en ser på resultater på skolenivå. Det er, utfra mine funn, grunn til å si at størrelse teller, men mest i

kraft av de ressursene som muliggjør et godt skoleeierskap. Oversikten over tilsyn i Rogaland viser f. eks. at det er den nest største kommunen, Sandnes, som kommer dårligst ut av det statlige tilsynet (jf. oversikt s.48).

Når det gjelder kommunenes organisering, er det naturlig å stille spørsmål ved om kvaliteten på skoleeiers oppgaveløsning er dårligere i tonivå kommuner enn i trenivå kommuner. Som beskrevet i 2.4.2, har det blitt stilt spørsmål ved om tonivåorganisering har medført en nedprioritering av kvalitetsforbedring og manglende ansvarsavklaring (Stortingsmelding 31, 2007-2008). Ut fra utvalget på 4 kommuner vil det ikke være mulig å gi noe klart svar på dette, men det kan se ut som om ansvarssmuldringen lettere skjer i en tonivå kommune enn i en trenivå kommune og at det derfor er avgjørende at ansvarslinjene er veldig klare i kommuner der mye ansvar er delegert til skolene. I kapittel 2.2 problematiseres selve skoleeierbegrepet i det flere forskningsrapporter peker på uklarhet i forståelsen av hvem som skal forstås som skoleeier og hvor ansvaret for oppgaveløsning egentlig ligger og at dette er mest uttalt i tonivå kommuner. (Møller et al., 2009). Denne problemstillingen har i liten grad blitt berørt i denne oppgaven, men det er klart at det er grunn til å bekymre seg for kvaliteten på skoleeierskapet dersom det i tillegg til å være små fagmiljøer og lite ressurser til å følge skolene, også er uklare ansvarslinjer.

Stavanger framstår som kommunen som er organisert mest i tråd med intensjonene i NKVS, og har også blitt premiert for å være en svært profesjonell skoleeier. Hå kommune er den tradisjonelle trenivå kommunen, der graden av delegering av ansvar til skolene er minst. Ser vi på de to små kommunene i utvalget, er disse organisert som henholdsvis trenivå og tonivå kommuner. Begge disse kommunene er så små at de neppe ville være representative for kategorien “små kommuner”, dvs. kommuner under 5000 innbyggere. Det som likevel kan antydes, etter å ha studert deres organisering, er at det er en utfordring å få til klare ansvarslinjer i så små organisasjoner, uavhengig av om de per definisjon er to- eller trenivåkommuner. Ansvarslinjene ser ut til å bli preget av hvem som innehar de ulike rollene, satt på spissen i den minste kommunen der rollen som skoleeier har opphørt i tradisjonell forstand.

I kapittel 3, metodedelene, var jeg inne på at det er vanskelig å operasjonalisere “kompetanse” som en egenskap. I denne sammenhengen har det å vurdere de ulike skoleeierens kompetanse derfor blitt knyttet til deres evner til å utføre legale oppgaver og til å fylle skoleeierskapet på en slik måte at det er i tråd med forventningene som er nedfelt i ulike styringsdokumentene, i

særdeleshet i de to stortingsmeldingene 30 og 31. Her beskrives ulike kompetanser som nøkler for å kunne realisere forventningene i NKVS; kompetanse til å bruke dataene i Skoleporten på en hensiktsmessig måte og til å tolke resultater på en slik måte at de brukes i videreutvikling av egne skoler. Dersom vi ser på resultatene av nasjonale prøver, utmerker Stavanger seg ved å ha mange skoler med gode resultater. Dette kan ses på som fruktene av skoleeiers systematiske oppfølgingsarbeid med sine skoler gjennom dialog og arbeid med resultatmål. Det finnes naturligvis konkurrerende forklaringer, typisk vil være å peke på demografiske forhold som en konkurrerende variabel. Ser vi på de tre andre kommunene i utvalget i lys av kompetanse, finnes den mest slående kontrasten i de to minste kommunene. Undersøkelsen av disse har vist at i en liten kommune, med en homogen befolkning, der alle kjenner alle, oppleves det ikke som særlig relevant å bruke verktøyene som er utviklet for skoleeier. De vet alt fra før! Dataene er dessuten for få til at det er mulig å få til å lage videre informativ statistikk. Denne ville en heller ikke kunne bruke i noen særlig grad, siden faren for personidentifikasjon ville være stor. Dette gjør det enda viktigere at den som skal forvalte utviklingsarbeid i skolen og arbeid med kvalitetsutvikling, må ha kompetanse til å skaffe nødvendig kunnskap for å kunne drive målrettet arbeid med lærere og elever. Dette gjør selvfølgelig de små kommunene mye mer sårbare enn de større kommunene med mer personuavhengige systemer.

Tre av de fire kommunene i utvalget deltar i interkommunalt samarbeid. Dette er en måte å få stordriftsfordeler på, uten å gå til skrittet kommunesammenslåing. Alle de tre kommunene har inngått et interkommunalt samarbeid som knyttes til spesialundervisning eller PPT-tjeneste. Dersom kommunene gikk sammen i et forpliktende samarbeid på sentrale felt, ville dette selvsagt kunne være et alternativ til kommunesammenslåinger. Svakheten med dagens interkommunale samarbeid er at det er et frivillig samarbeid som betinger at et visst antall kommuner har fordel av, faktisk ønsker det og realiserer det. Her er det også andre faktorer som kommer inn. En del av de minste kommunene er små fordi de rent geografisk er isolerte enheter, som f. eks. Kvitsøy og Bokn som er øyer. I slike tilfeller er det ikke sikkert at en sammenslåing av flere kommuner, eller et tvungent utvidet samarbeid, ville bli mer enn et samarbeid i navnet.

6.2 Forutsetninger for et vellykket NKVS

NKVS baserer seg på bruk av kvantitativ informasjon i form av resultater på prøver,

eksamener eller brukerundersøkelser og skal gi alle ledd i utdanningssektoren et styringsverktøy de ikke hadde tidligere. Den bærende idéen med kvalitetsvurderingssystemet er å skaffe til veie styringsinformasjon til bruk lokalt, regionalt og nasjonalt, for så å kunne gi utviklingen retning som igjen kan måles i kvantifiserbare data – slik OECD etterlyste så langt tilbake som i 1989. Jeg vil på bakgrunn av min undersøkelse argumentere for at forutsetningen for å kunne bruke informasjonen tilgjengeliggjort gjennom NKVS på en slik måte den er ment bygger på to grunnleggende forhold:

1. Det må det være et tilstrekkelig antall elever, lærere og foreldre i kommunene til at tallmateriale kan brukes statistisk.
2. Det må finnes klare ansvarlinjer og tilstrekkelig kompetanse hos skoleeier til å forstå og bruke tallmaterialet til å arbeide med kvalitetsutvikling.

Hvor mange av Norges 430 kommuner som de facto er for små til at NKVS i nåværende form kan oppfylle disse to kravene, er ikke mulig å slutte ut fra denne oppgavens utvalg. Et sted går et skjæringspunkt som i lys av NKVS deler kommune-Norge i to; de som er for små til at NKVS gir mening og de som er store nok til å ha nytte av verktøyene. Mitt postulat er at vi i dag har et kvalitetsutviklingssystem som er dimensjonert for kommuner med en viss minimumsstørrelse, og at det ikke er videre interessant som hjelp i kvalitetsutvikling for kommunene som er for små. Det er kanskje derfor rektoren, i en av de små vestlandskommunene opplevde at “desse nasjonale prøvene er noko dritt” jf. kapittel 1! Mye arbeid med logistikk og gjennomføring, lite nytteverdi.

Siden en del av kommunene gjennom tilsyn viser at de ikke greier å løse alle oppgavene de er pålagt på en forsvarlig måte, ser vi at disse utsettes for en tiltagende kontroll av kvaliteten på skoleeierskapet. Skissene av et kvalitetsvurderingssystem ble tegnet i NOUen *Førsteklasses fra førsteklasse* i 2002, der det foreslås innføring av årlige nasjonale prøver av grunnskoleelevenes basiskunnskaper og en kvalitetsportal. I stortingsmelding 30 (2003-2004) understrekes det ytterligere at skolen må ha kunnskap om sterke og svake sider ved egen virksomhet mens Stortingsmelding 31 (2007-2008) legger grunnlaget for en endring i opplæringslova (1998) som lovfester at skoleeier skal lage en årlig rapport om tilstanden i grunnopplæringen knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Det statlige tilsynet med skoleeierne har blitt styrket, og staten har satt i gang en egen rektorutdanning som skal bidra til at den nødvendige kompetansen finnes på skolenivå i kommunene. I denne oppgavens

utvalg er det Hå kommune som spesielt har nevnt skolelederutdanning som en del av skoleeiers satsing på kompetanseutvikling. Det kan se ut som om den friheten skoleeierne er gitt gjennom NPM-teknningen snevres inn gjennom tiltagende kontrollmekanismer, noe som igjen kan være et symptom på at en del kommuner ikke makter å holde seg innenfor lovens krav om “forsvarlig system for kvalitetsutvikling”. Det er også interessant i denne sammenhengen at både kommunalsjefen i Hå og seksjonssjefen i Bokn trekker fram rollen til den tidligere skoledirektørrollen i fylket og omtaler denne som samlende og velfungerende for de små kommunene jf. kapittel 5.

6.2 Veier videre

Det er ikke mulig å trekke noen bastante konklusjoner ut fra et så lite utvalg som 4 kommuner, men som påpekt i metodedelene, er en kvalitativ tilnærming en hypotesedannende framfor en hypotesetestende metode. Jeg vil avslutningsvis peke på områder som ville være relevante å jobbe videre med for å kunne belyse dette saksfeltet ytterligere.

I den grad mitt arbeid har utkrystallisert en hypotese, så er dette en hypotese om at dagens kvalitetsvurderingssystem er dimensjonert for kommuner som krever en viss størrelse for at det skal kunne fungere etter intensjonene. Et videre arbeid ville være å finne minstestørrelsen for kommuner for at intensjonene bak NKVS lot seg realisere for alle skoleeiere. Som vist i oppsummeringen ville ikke dette alene gi noen garanti for at vi fikk 430 *gode skoleeiere*, men det ville skape et nødvendig bakteppe for at dette var mulig. Konsekvensene av at en slik minstestørrelse ble fastsatt kunne være alt fra kommunesammenslåinger til pålagt samarbeid mellom et visst antall kommuner i en region, til at en gjeninnfører en sterkere oppfølging og støtte av de minste kommunene gjennom tettere oppfølging av fylkesmann eller staten.

Andre områder knyttet til saksfeltet som kunne være interessant å få belyst ytterligere er :

Hvilken opplevelse har skolene av måten skoleeierskapet utøves på? Oppleveres det f. eks. som et gode eller som en byrde å være rektor på en skole der skoleeier står for ansettelsene av pedagogisk personale? Hvilken bevissthet er det hos rektor på skoler i små kommuner om kravene loven stiller om oppfølging av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger, slik det slås fast i opplæringslova §13.10 (1998)? Et annet perspektiv som jeg har kommet noe inn på, men som gitt andre rammer kunne fått større plass, er problematiseringen av hvem skoleeier egentlig er. Hvordan fungerer samspillet mellom politikere og administrasjon og hvordan

fungerer ansvarsfordelingen i ulike kommuner?

Innledningsvis pekte jeg på hvordan NKVS da det ble innført møtte motstand basert både på ideologi og på merarbeidet skolene ble pålagt. Det er i dag liten motstand mot systemet per se. Et forsøk på å google foreldre-, lærer- og elevaksjonene mot nasjonale prøver som ble etablert i kampens hete, gir ikke noe resultat ut over et treff fra 2004 der Rød Ungdom støtter elevaksjonen (http://sosialisme.no/nyheter/2004/04/boikott_nasjonale_prover/).

NKVS er i dag et *nasjonalt* kvalitetsvurderingssystem i den forstand at skoleeierne følger opp kravene til å gjennomføre de lovpålagte oppgavene. Denne delen av intensjonene med systemet er dermed oppfylt. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmålstegn ved i hvilken grad intensjonene er oppfylt når en vurderer den delen av NKVS som omfatter bruk av informasjon til kvalitetsutvikling. Helt avslutningsvis vil jeg stille spørsmålstegn ved om kvalitetsvurderingssystemet virkelig er nasjonalt, eller om det er et system som passer inn i den delen av kommune-Norge hvor skoleeierne har tilstrekkelig størrelse, klare nok ansvarslinjer, relevant kompetanse og vilje til nettverksbygging der dette er nødvendig for å drive kvalitetsutvikling. Dersom det forholder seg slik, vil en naturlig konsekvens av dette være at kommunestrukturen endres slik at alle elever i Norge fikk være en del av et system som skal ivareta kvaliteten på den opplæringen de får, men dette har det ikke vært politisk vilje eller mot til å gjøre noe med til dags dato.

Litteraturliste

Balansen! *Eit kvalitetssystem for Etat for opplæring og kultur i Hå.*

Bonesrønning, H. & Vaag Iversen, J.M. (2010). *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008*. SØF-Rapport nr. 01/10 i SØF-prosjekt nr-5300. Trondheim, Senter for økonomisk forskning 2010.

Brox, B.A. (2010). *Erfaringer med flat struktur*. Sluttrapport fra KS-prosjektet ”Omstilt og innstilt - kommunale erfaringer med flat struktur”. Høvik: Agenda Kaupang.

Colbjørnsen, T. (2011) Skoleeiers arbeid med vurdering – konsekvenser for ledelse i skolen. I Møller, J. og Ottesen, E. (red.) *Rektor som leder og sjef*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jøsendal, J. S., Langfjæran, D. & Karlsen, Ø. (2009). *Kom nærmere!* Sluttrapport fra FoU-prosjektet ”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte.” Pricewaterhouse Coopers/ Kommunenes sentralforbund, Tønsberg/Oslo.

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

Kleven, T. A.(2002). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode*. Unipub forlag.

Kommunal Rapport, lastet ned 25.10.2010 <http://www.kommunal-rapport.no/id/128615>

Kunnskapsdepartementet (2002). *Førsteklasses fra første klasse* Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring. NOU 2002:10.

Kunnskapsdepartementet (2008). *Kvalitet i skolen*. Stortingsmelding 31, 2007 – 2008. Oslo.

Kunnskapsdepartementet (2010). *Tid til læring*. Stortingsmelding 19, 2009-2010. Oslo.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red). (2008) *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Cappelen Damm AS.

LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) m. forskrift.

Madsen, E. L. (2000) *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen*. Bodø: Norlandsforskning.

Mykland, K. (1979) *Norges historie*. Bind 14. Oslo. J.W.Cappelens forlag A.S.

Møller, J. & Presthus, A. M. (2006). Skolenes relasjon til skoleeier. I Møller, J. og Fuglestad, O. L. (red). *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J., Prøitz, T.S & Aasen, P. (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære?*

Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Delrapport 2 Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling/NIFU-STEP.

OECD vurdering av norsk utdanningspolitikk (1989). *Norsk rapport til OECD:Ekspertvurdering fra OECD*. Oslo: Aschehoug.

Riksrevisjonen (2005 – 2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen* – Dokument nr. 3:10 (2005–2006) Lastet ned 19.03.2011 fra http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2009-2010/Dokument%203%201/Dok3-1_Dok3-10%2020052006.pdf

Ringdal, K. (2007). *Enhet og Mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sandberg, N & Aasen, P. (2008). *Det nasjonale styringsnivået Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport I Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling/NIFU-STEP.

Statistisk sentralbyrå/Kostra. Diverse statistikk lastet ned fra ssb.no.

Stavanger kommune. (2010). *Stavangerskolen 2010 Innhold, kvalitet og utfordringer*.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2004). *Kultur for læring*. Stortingsmelding 30 2003 – 2004. Oslo.

Utdanningsdirektoratet (2009). *Utdanningsspeilet 2009 - Tall og analyse av grunnopplæringen i Norge*.

Utdanningsdirektoratet om veilederkorpset, lastet ned fra http://www.udir.no/Artikler/_Skoleledelse/Veilederkorpset-2010, 30.03.2011

Utdanningsdirektoratet. (2009). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009*. (Kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og Forslag til områder for nasjonale tilsyn. Lastet ned 19.03.2011 fra <http://www.udir.no/Rapporter/Felles-nasjonalt-tilsyn-2009/>

Utdanningsdirektoratet. Skoleporten. <http://skoleporten.utdanningsdirektoratet.no/default.aspx>

Vanebo, J. O. (red.) (2005) *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vibe, N. & Evensen, M. (2009). *Spørsmål til skole-Norge høsten 2009*. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. NIFU-STEP.

Vedlegg 1

Intervjuguide skoleeier

Åshild Herredsvela

Masteroppgave i utdanningsledelse ved UIO "Er det bare størrelsen som teller?" En studie av mulige sammenhenger mellom egenskaper ved kommuner og utøvelse av intensjonelt skoleeierskap som forventet i Nasjonalt kvalitetsutviklingssystem.

Problemstilling: Hvilke egenskaper ved skoleeier kan identifiseres som viktige for at NKVS forvaltes etter intensjonene?

Intensjonene i NKVS:

Skoleeier bruker kunnskapen om egne skoler som samles i Skoleporten (læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring (vgo), ressurser og skolefakta) sammen med informasjon innhentet lokalt (f. eks. kartleggingsprøver) som grunnlag for virksomhetsbasert vurdering og skoleeiers oppfølging.

Spørsmål:

Organisering

1. Hvordan er kommunen organisert jf. to-nivå og tre-nivåmodellen?
2. Hvilke valg ligger til grunn for denne organiseringen?
3. Hvordan er skoleeierfunksjonen organisert? (hvem gjør hva)
4. Hvordan vil du beskrive forholdet mellom det politiske og det administrative nivået i kommunen?
5. Hva er innholdet i det interkommunale samarbeidet med nabokommunene?

Skoleporten

Skoleporten er et sentralt element i NKVS for grunnopplæringen og et verktøy for vurdering av kvalitet.

1. Hvor god kjennskap vil du si at du som skoleeier har til innholdet i Skoleporten?
2. Lages det rapporter på innlogget del i Skoleporten?
3. Dekker Skoleportens innhold ditt behov i forbindelse med kvalitetsvurdering?

4. Hvor stor nytte har du som skoleeier av de ulike delene i Skoleporten?
(læringsutbytte, skolefakta, læringsmiljø, ressurser)
5. Hvem har kompetanse til å veilede skolene og til å hente ut resultatrapporter fra Skoleporten?

Arbeid med kvalitetsutvikling i skolene (§13.10)

1. Beskriv hvordan skoleeier arbeider med kvalitetsutvikling i sine skoler

Den gode skoleeier

1. Kan du som skoleeier beskrive den "perfekte" kommune for meg, dvs:
størrelse, organisering, kompetanse o.a, innenfor rammene av dages lov og dagens økonomiske rammer?
2. Hvordan vil du beskrive din kommune i forhold til det du har svart i spørsmålet over?

Vedlegg 2

Intervjuguide fylkesmannen

Åshild Herredsvela

Masteroppgave i utdanningsledelse ved UIO "Er det bare størrelsen som teller?". En studie av mulige sammenhenger mellom egenskaper ved kommuner og utøvelse av intensjonelt skoleeierskap som forventet i Nasjonalt kvalitetsutviklingssystem.

Problemstilling: *Hvilke egenskaper ved skoleeier kan identifiseres som viktige for at NKVS forvaltes etter intensjonene?*

Intensjonene i NKVS:

Skoleeier bruker kunnskapen om egne skoler som samles i Skoleporten (læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring (vgo), ressurser og skolefakta) sammen med informasjon innhentet lokalt (f. eks. kartleggingsprøver) som grunnlag for virksomhetsbasert vurdering og skoleeiers oppfølging.

Spørsmål til Fylkesmannen i Rogaland ved utdanningsdirektøren

1. Hvordan arbeider fylkesmannen i Rogaland med skoleeierne i Rogaland, med tanke på NKVS – tenker da arbeid som også går ut over selve tilsynsvirksomheten.
2. Hvilke tanker har utdanningsdirektøren om hva som er grunnleggende for at en skoleeier skal være i stand til å ha et godt system for kvalitetsutvikling?
3. Hvilke kommuner i Rogaland kan trekkes fram som kommuner med gode systemer og hva kan være med på å forklare at disse får det til bedre enn andre? (egenskaper ved skoleeier/kommune)