

# Skolen vet best

*Hvorfor oppnår enkelte kommuner  
fremgang på nasjonale prøver?*

Ola Vassli



Masteroppgave ved  
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

20. mai 2014

© Ola Vassli

2014

Skolen vet best

Ola Vassli

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Oppgaven undersøker hvorfor kommuner oppnår fremgang på de nasjonale prøvene. I oppgaven undersøkes kommuners fremgang, og ikke absolutte resultater på nasjonale prøver. Dette sørger for å kontrollere for bakenforliggende variabler. Hoveddatagrunnlaget i oppgaven er intervjuer med til sammen 32 skolesjefer og rektorer i 16 kommuner valgt ut fra en liste av alle kommuner rangert etter fremgang på nasjonale prøver.

Intervjuene viser at mye av fremgangen i de 16 kommunene skyldes endringer i lærernes undervisningspraksis: Utviklingsarbeid internt på skolene er samlet trukket frem som det viktigste av alle tiltakene, men også videreutdanning og rektorenes mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder har vært viktig. Skolene har selv endret sine prioriteringer av fagområder/elevgrupper og gjort ulike pedagogiske tiltak med de ressursene de har hatt til rådighet. Et fellestrekk mellom disse prioriteringene er satsing på leseopplæring tidlig i skoleløpet. De pedagogiske tiltakene bygget på hva man på skolen visste fungerte, flere av tiltakene hadde også vært i bruk over veldig lang tid. Det viste seg også å være viktig å ha en stabil lærerstab for å oppnå høyere grunnleggende ferdigheter. Lærere med høy kompetanse ble ofte også brukt som ressurspersoner som ikke bare hjalp elever direkte, men også veiledet de andre lærerne. Informasjonen fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver har også vært viktig. Økte ressurser har vært lite viktig. Det har heller ikke vært en spesielt sterk prioritering av nasjonale prøver i de 16 kommunene. Fremgang på nasjonale prøver er heller ikke et resultat av «juks». Oppgaven viser overraskende nok at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom andel elever som fritas fra de nasjonale prøvene og hvilke resultater kommunene oppnår.

Skolenivået har samlet vært viktigere enn kommunenivået for fremgangen i de 16 kommunene. Kommunene kunne likevel grupperes etter i hvilken grad kommunenivået hadde vært en pådriver for fremgangen. I 13 «bottom-up-kommuner» hadde rektorene og lærerne veldig stor innflytelse. Her var kommuneadministrasjonen og skolene også langt mer samstemte om hva som var tilstanden og målene for grunnskolene. Tre «top-down-kommuner» hadde sterkere kommunal styring med bruk av lederavtaler, fokus på rektorenes rolle og noe større skepsis til desentralisering til rektorene. «Top-down-modellen» virket imidlertid lettere å føre til konflikter mellom kommune- og skolenivået.



# Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mine år som student, først på Lektorprogrammet, og så på masterprogrammet i statsvitenskap etter et opphold som lærer i Osloskolen. Gjennom masterstudiene har jeg fått mulighet til å fordype meg i analyser av nasjonale prøver. Denne fordypningen hadde imidlertid ikke vært mulig uten mye krevende, men god undervisning i statistikk og metode. Jeg har lyst å takke professor Bjørn Høyland som har lært meg mye om tolkning og presentasjon av statistikk. Professor Jan Fredrik Bjørnstad fortjener også ros for sin tålmodighet og evne til å formidle statistikk til ikke-matematikere. Jeg ønsker også å takke mine statistikkinteresserte medstudenter for en hyggelig og lærerik studietid.

Under arbeidet med oppgaven har veileder Harald Baldersheim vært en god rådgiver som alltid evnet å se det store bildet de gangene jeg har rotet meg bort i detaljer. Jeg ønsker også å takke de 32 informantene i oppgavene som fant tid til å bli intervjuet i en travel hverdag. Takk til modern som lot meg låne bilen til å kjøre rundt på dybdeintervjuer – og takk til familien som dro den samme bilen opp fra ei grøft i Tolga. Jeg ønsker også å takke Kommunenes Sentralforbund som har støttet dette prosjektet med et stipend.

Deler av oppgaven bygger på en seminaroppgave i STV4423b – *Lokal administrasjon og politikk* og flere blogginnlegg jeg har skrevet på skolebloggen «Lærerråd».

Oslo, 19. mai 2014

Ola Vassli

Ordtelling: 35 244



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn: Endringene i den statlige styringen av grunnskolesektoren .....	2
1.2	Oppgavens oppbygning .....	4
2	Teori og hypoteser.....	5
2.1	Iverksettingsteori .....	5
2.2	Hypoteser.....	9
2.2.1	Prioriteringshypotesen.....	9
2.2.2	Informasjonshypotesen.....	11
2.2.3	Undervisningspraksishypotesen .....	12
2.2.4	Ressurshypotesen .....	13
2.2.5	Juksehypotesen.....	14
2.2.6	Ukjente tiltak og faktorer .....	15
3	Forskningsdesign og datainnsamling .....	16
3.1	Fremgang på nasjonale prøver brukt som avhengig variabel .....	17
3.2	Valg av informanter.....	21
3.3	Datainnsamling: Intervjuer med 32 skolesjefer og rektorer i 16 kommuner.....	26
4	Hva er gjort i de 16 kommunene? .....	31
4.1	Prioriteringshypotesen .....	31
4.2	Informasjonshypotesen .....	33
4.3	Undervisningspraksishypotesen .....	37
4.4	Ressurshypotesen.....	40
4.5	Andre faktorer og tiltak .....	42
5	Hvilke tiltak har vært de viktigste? .....	43
5.1	Varierer viktigheten etter kommunestørrelse? .....	46
5.2	Varierer viktigheten etter kommunenes resultatmessig utgangspunkt? .....	47
5.3	Varierer viktigheten om man spør rektorer eller skolesjefer? .....	49
6	Hvorfor har kommunene oppnådd fremgang på de nasjonale prøvene?.....	53
6.1	Prioriteringshypotesen .....	53
6.2	Informasjonshypotesen .....	55
6.3	Undervisningspraksishypotesen .....	57
6.4	Ressurshypotesen.....	60

6.5	Juksehypotesen .....	61
6.6	Andre tiltak og bakenforliggende variabler .....	65
7	Skyldes fremgangen tiltak på skole- eller kommunenivået? .....	67
7.1	Skolen vet best – hvordan skolene sørget for kommunenes fremgang .....	67
7.2	Bottom-up-kommunene .....	69
7.3	Top-down-kommunene .....	70
8	Implikasjoner for styringen av grunnskolesektoren .....	75
8.1	Beslutningstagere på skolenivået .....	75
8.2	Beslutningstagere på kommunalt nivå .....	76
8.3	Beslutningstagere på statlig nivå .....	78
8.4	Refleksjoner over forskningsopplegget .....	80
9	Litteraturliste .....	82
10	Vedlegg .....	88

## Liste over tabeller og figurer

Figur 2.1:	Modell av hva som kan føre til fremgang på nasjonale prøver .....	9
Tabell 3.1:	Antall kommuner med tilgjengelige resultater på de nasjonale prøvene 2007-2013 .....	18
Tabell 3.2:	Fire ulike kontekster for kommunene med fremgang på de nasjonale prøvene. ...	22
Tabell 3.3:	Kommuner valgt til dybdeintervjuer .....	23
Tabell 3.4:	Kommuner valgt til intervjuer. Kommunene i hver celle er sortert synkende etter fremgang. Kommuner der det ble gjennomført dybdeintervjuer er oppført i uthevet skrift. ...	24
Figur 5.1:	Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 31 skolesjefer og rektorer i 16 kommuner .....	44
Figur 5.2:	Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 31 skolesjefer og rektorer i små og store kommuner .....	46
Figur 5.3:	Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 31 skolesjefer og rektorer i kommuner med fremgang fra et svakt eller gjennomsnittlig/høyt utgangspunkt. ....	48
Figur 5.4:	Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 15 skolesjefer og 16 rektorer. ....	50
Figur 7.1:	Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. Skolesjefer og rektorer i bottom-up- og top-down-kommuner. ....	71
Tabell 7.1	Kjennetegn ved bottom-up- og top-down-kommuner .....	73



# 1 Innledning

Endringer i den statlige styringen virker å ha gitt kommunene mer ansvar i grunnskolesektoren, men det er stor variasjon i kommunenes evne og vilje til å håndtere dette ansvaret (Aasen mfl. 2012). Det utvidede ansvaret har ført til at det er blitt skrevet mer om hvordan kommunene kan utøve styringen av skolen på en god måte (se blant annet Jøsendal and Langfjæran 2009; Jøsendal, Langfeldt, and Roald 2012). Innføringen av nasjonale prøver i sin nåværende form i 2007 har også gitt nye muligheter for statistiske analyser av hvordan ulike faktorer henger sammen med resultater på disse prøvene (se blant annet Bonesrønning, Iversen, and Pettersen 2011; Bonesrønning, Iversen, and Pettersen 2012; Opheim, Grøgaard, and Næss 2010; Bakken and Elstad 2012). Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i resultater på nasjonale prøver for så å forsøke å besvare problemstillingen:

*Hvorfor oppnår enkelte kommuner fremgang på nasjonale prøver?*

Fokuset i oppgaven vil være på hva kommunene selv kan påvirke gjennom for eksempel styring, ressurser og oppfølging av skolene. Egenskaper ved elevenes foreldre påvirker imidlertid skoler resultatene blant gjennom hvordan de følger opp barna sine (Bakken og Elstad 2012; Opheim, Grøgaard, og Næss 2010). Lokal kultur kan også være en bakenforliggende variabel, noe som blant annet undersøkes i et pågående forskningsprosjekt om de gode resultatene på nasjonale prøver i Sogn og Fjordane (Osland 2013). Både befolknings sammensetning og lokal kultur er vanskelig for kommunene å endre og vil dermed bli holdt utenfor i oppgaven. Ved å undersøke fremgang, og ikke absolutte resultater på de nasjonale prøvene lager oppgaven et forskningsdesign som kontrollerer for slike bakenforliggende faktorer.

Ut fra en rangert liste av kommuner etter fremgang på de nasjonale prøvene har jeg utført intervjuer med til sammen 32 skolesjefer og rektorer i 16 strategisk utvalgte kommuner. Informantene er blitt spurt om hva de har gjort og hvordan ulike tiltak har fungert. Informantene har også blitt bedt om å tallfeste hvor viktig de mener ulike tiltak har vært for fremgangen de har oppnådd. Fritak og andre former for ”juks” på de nasjonale prøvene vil også bli undersøkt blant annet ved hjelp av en statistisk analyse. Oppgaven benytter både kvalitative og kvantitative data og metoder.

## 1.1 Bakgrunn: Endringene i den statlige styringen av grunnskolesektoren<sup>1</sup>

Grunnskolesektoren har tradisjonelt vært en av de sterkest statlig regulerte sektorene i Norge (Rose 1993, 196–198; Hagen 2000, 200; Hansen 2005, 201; Aasen mfl. 2012, 163). Et ønske om et noenlunde likt utdanningstilbud over hele landet har vært et viktig argument for denne sterke statlige styringen (Kjellberg 1995, 44–45). Sterk statlig styring har også vært ønsket av lærerorganisasjonene, da dette har vært sett som en garanti for lærernes innflytelse (Telhaug 2005, 33). Lærerorganisasjonen har også større tiltro til staten som arbeidsgiver, blant annet fordi enkelte kommuner kutter i skolebudsjettene (Lied 2013). De statlige regionale utdanningsdirektørene hadde tidligere en viktig veiledningsrolle ovenfor kommunene og da med spesielt tett kontakt med den kommunale skolesjefen (Aasen mfl. 2012, 143).

Grunnskoleområdet var slikt preget av sektorisering, der tette bånd mellom skolesjef og utdanningsdirektør svekket kommunen som selvstendig politisk nivå (Fimreite og Tranvik 2010, 165; Aasen mfl. 2012, 143). Denne sektoriseringen har trolig blitt redusert med den nye kommuneloven fra 1992 som åpnet opp for større variasjon i kommunenes organisering (Fimreite og Tranvik 2010, 165). I 2003 ble også veilederrollen til utdanningsdirektørene nedtonet, samtidig som disse ble underlagt fylkesmannsembetet (St.meld. nr. 31 (2000-2001), 6–7).

Rett før årtusenskiftet hadde det dannet seg et inntrykk av at styringen av grunnskolesektoren var i ubalanse. Den statlige styringen ble ansett å være både for sterk og detaljert (Statskonsult 1998, i Aasen m.fl. 2012, 64). I 2000 tok daværende utdanningsminister Trond Giske til orde for mindre statlig styring. De største endringene skulle imidlertid komme med hans etterfølger Kristin Clemet: I 2002 ga Utdannings- og forskningsdepartementet ut «Vær aktiv»-plakaten som oppfordret landets ordførere til variert bruk av læreplanen, lokale forsøk, differensiert lærerlønn og variert organisering av skoleåret og klassene (Telhaug 2005, 68–69). I 2003 ble forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsbetingelser overført fra staten til kommunene. Samme år ble det også løsnet opp i kravene til klasseorganisering og kravet til at rektorer måtte ha formell undervisningskompetanse (Telhaug 2005, 77–78). Fra 2004 fikk kommunene selv omdisponere opp til 25 % av det fastsatte timetallet i de ulike skolefagene, noe som ga rom for at kommunene kunne tilpasse undervisningen til lokal kultur eller næringsliv (Telhaug 2005, 84; Nordlund 2007, 26). I 2006 ble selve læreplanreformen

---

<sup>1</sup> Denne delen av oppgaven bygger på redegjørelsesdelen i en seminaroppgave jeg skrev høsten 2013 i emnet STV4423B «Kommunal administrasjon og politikk» (Vassli 2013a).

«Kunnskapsløftet» innført med færre, men tydeligere undervisningsmål<sup>2</sup>. Krav til bruk av spesifikke undervisningsmetoder og detaljerte temaer som måtte gjennomgås ble fjernet (Telhaug 2005, 156–158). Middelmådige norske resultater i den første PISA-undersøkelsen i 2001 viste at tidligere utdanningsminister Bjartmar Gjerdes uttalelse på 70-tallet om at norsk skole var «verdens beste» var en sannhet med sterke modifikasjoner (Telhaug 2005, 129). Det såkalte PISA-sjokket bidro ikke bare til å gi Kristin Clemet stort handlingsrom til å endre skolen, det viste også at det fantes et behov for mer informasjon om elevenes læringsutbytte (Bergesen 2006, 89; NOU 2002: 10). «Kvalitetsutvalget» forslo derfor å innføre nasjonale prøver for å teste alle elever på utvalgte trinn i deres grunnleggende ferdigheter i lesing og regning, samt deler av kompetansemålene i faget engelsk (NOU 2002: 10; NOU 2003:16). Resultatene skulle samles i en nasjonal kvalitetsportal som skulle gi kommunene tilgang til kvantitative data om hvordan grunnskolene deres hadde prestert på disse prøvene (NOU 2002: 10).

Den rødgrønne regjeringen videreførte i stor grad implementeringen av Kunnskapsløftet i tråd med det den forrige regjeringen hadde lagt opp til (Hølleland 2012, 73). Blant annet fordi Riksrevisjonen hadde funnet store variasjoner i kommunens evne til å styre grunnskolene, valgte den rødgrønne regjeringen etter hvert å øke den statlige styringen av grunnskolesektoren noe (Aasen mfl. 2012, 71–73): Fra 2009 ble det innført krav om at alle kommuner årlig måtte legge frem en tilstandsrapport i kommunestyret om alle grunnskolene (St.meld. nr.31 (2007–2008), 82). Rundskriv og annen informasjon til kommunene ble også tydeligere og mer konkret om hva staten ønsket gjennomført (Aasen mfl. 2012, 23–24). Grunnskolesektoren virker også å ha blitt preget av en noe sterkere regelstyring enn tidligere: Fylkesmennenes tilsynsoppgaver og rolle som klageinstans har økt noe de siste årene, samtidig som behovet for juridisk kompetanse innen grunnskolefeltet har vokst fra 2008 til 2011 (Aasen mfl. 2012, 171, 292). En leder fra kommunesektoren uttrykte frustrasjon over at tilsynene i liten grad sa noe om kvaliteten på undervisningen, men i større grad bare fokuserte på om alle lover og forskrifter var fulgt (Aasen mfl. 2012, 171).

---

<sup>2</sup> Kunnskapsløftet innebar i følge departementet ikke bare læreplanreformen, men også det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (med nasjonale prøver) og kompetanseutvikling for å få gjennomført reformen (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2004 i Rungstad og Lind 2012, 13). Telhaug (2005) kan tolkes i retning av å omtale samtlige endringer under Clemets tid som utdanningsminister som en del av Kunnskapsløftet. Jeg har likevel valgt å snakke om «endringer i den statlige styringen» for også å inkludere alt annet som også påvirket forholdet mellom stat og kommune innen grunnskolesektoren i samme periode. Dette gjelder blant annet faktorer som kommunal organisering, kommuneøkonomi og overføringen av forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsbetingelser.

## 1.2 Oppgavens oppbygning

Oppgavens kapittel 2 starter med å presentere iverksettingsteori som er det teoretiske utgangspunktet for oppgaven. Deretter formuleres det en rekke hypoteser om hva som kan ha ført til fremgang på de nasjonale prøvene. Kapittel 3 tar for seg forskningsdesign og datainnsamling. Kapittelet vil ta for seg hvordan den rangerte lista over kommuner etter fremgang ble konstruert, valg av kommuner og informanter, samt hvordan intervjuene ble gjennomført. Kapittel 4 tar for seg hva som ble gjort i de 16 kommunene basert på det kvalitative datamaterialet fra intervjuene. Kapittel 5 tar for seg hvilke tiltak som informantene mente var de viktigste for å forklare fremgangen baserte på det kvantitative materialet fra intervjuene. I kapittel 6 drøftes det hvorfor kommunene har oppnådd fremgang på de nasjonale prøvene på bakgrunn av både det kvalitative og kvantitative datamaterialet fra intervjuene. I kapittel 6 undersøkes også sammenhengen mellom fritak og resultater på de nasjonale prøvene ved hjelp av en statistisk analyse. Kapittel 7 undersøker hvorvidt tiltak på skole- eller kommunenivået er viktigste for fremgangen i de 16 kommunene. Her drøftes også en inndeling av kommunene i ”bottom-up-kommuner” og ”top-down-kommuner”. Kapittel 8 tar for seg hvilke implikasjoner funnene i oppgaven har for styringen av grunnskolesektoren.

## 2 Teori og hypoteser

Forrige kapittel tok for seg endringer i den statlige styringen av grunnskolen. En endring som kom med Kunnskapsløftet var at grunnleggende ferdigheter ble en del av læreplanene, noe som forpliktet alle norske skoler og kommuner til å jobbe med å forbedre disse hos sine elever. Kommunens grad av måloppnåelse kan her måles gjennom de nasjonale prøvene som tester de grunnleggende ferdigheter i lesing og regning, samt deler av kompetansemålene i faget engelsk. Resultatene på nasjonale prøver viser imidlertid at kommunene i svært ulik grad lykkes med å iverksette tiltak som bedrer de grunnleggende ferdighetene. Det er imidlertid uklart hva og hvordan enkelte kommuner oppnår stor fremgang på de nasjonale prøvene. For å besvare dette spørsmålet har jeg valgt å benytte iverksettingsteori som teoretisk utgangspunkt: Endringene i den statlige styringen ga kommunene økt handlingsrom til å utforme mål, planer og strategier for sine grunnskoler. Hvorvidt disse planene og strategiene faktisk har ført til endring i klasserommene er imidlertid ikke gitt:

Iverksettingsteori tar nettopp for seg hvorvidt vedtatt politikk faktisk får konsekvenser (Offerdal 2005; Røvik 2010; Hill og Hupe 2002; Winter 1994). Iverksettingsteori gir også mulighet til å undersøke hvorvidt endringer skyldes tiltak ovenfra kommunene eller nedenfra skolene. Denne delen vil først presentere iverksettingsteori. Deretter utledes det en rekke hypoteser som kan forklare kommuners fremgang på nasjonale prøver. Disse hypotesene tar utgangspunkt i både iverksettingsteori og perspektiver hentet fra den mer generelle debatten om grunnskolene.

### 2.1 Iverksettingsteori

Iverksettingsteori tar for seg forholdet mellom vedtatt politikk og konsekvensene denne politikken til syvende og sist får (Offerdal 2005; Røvik 2010; Hill og Hupe 2002; Winter 1994). Iverksettingsteori skjøt fart i 1973 med Pressman og Wildavskys bok som viste hvordan «great expectations in Washington» ble knust i møtet med praktisk lokalpolitikk i Oakland nord i California (Offerdal 2005, 253; Hill og Hupe 2002, 1). I kjølvannet av denne boka kom en rekke lignende studier som også viste hvordan iverksettingsprosesser i stor grad mislyktes. Disse studiene ble så etterfulgt av en andre generasjon iverksettingsstudier som var mer teoretisk sofistikert (Offerdal 2005, 253). Denne andre generasjonen fordelte seg i to ulike tilnærminger: «top-down» og «bottom-up»: Top-down-tilnærmingen fokuserer på hvorvidt sentralt initierte tiltak får gjennomslag nedover i organisasjonen. Bottom-up-

tilnærmingen starter i motsatt ende med å undersøke hvorvidt samfunnsproblemer faktisk blir løst – også uavhengig av sentralt initierte tiltak (Offerdal 2005, 253). En senere tredje generasjon har med varierende grad av suksess forsøkt å forene disse to tilnærmingene (Offerdal 2005, 253). Jeg vil her se nærmere på top-down og bottom-up-tilnærmingene og elementer fra begge disse tilnærmingene vil bli benyttet i oppgaven.

I grunnskolesektoren er iverksetting i liten grad blitt undersøkt av kommunene selv eller forskere (Røvik 2010, 135): Å undersøke effekten av tiltak ute i skolen er krevende fordi undervisningen i stor grad avgjøres av lærernes vurderinger av en hel rekke større og mindre faktorer ved elevene og fagstoffet. Det som skjer i et klasserom er gjerne konkret, detaljert og komplekst, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt tiltak av mer generell art blir fulgt opp (Røvik 2010, 135). Denne kompleksiteten gjør det også vanskelig å anslå hvor ofte eller sjelden undervisningen er i tråd med tiltaket. Rektors oppfølging av tiltak kan også være vanskelig å undersøke da disse er stilt ovenfor en rekke motstridende krav og forventninger: Lærerne ønsker gjerne stabilitet og arbeidsro (Røvik 2010, 138). På denne måten får de utført jobben sin slik de selv mener er mest fornuftig. Slik arbeidsro kan sikre *kvalitetsvedlikehold* – at den praksisen som lærerne mener fungerer blir videreført og styrket (Lillestøl 1994, i Roald 2010, 100). Den lave politiske innblanding i finsk skole trekkes stadig frem som et eksempel på at dette også har noe for seg (Røvik 2010, 138). Skolesjefer og rektorer kan samtidig være utsatt for forventninger i motsatt retning: Aktører som politikere, velgere og lokale organisasjoner og næringsliv kan presse på for raskere endring i skolen. Mange ledere ønsker kanskje også selv å fremstå som endringsvillige og aktive, og gjennom å sette i gang nye tiltak kan en rektor forsøke å oppnå *kvalitetsforbedring* av undervisningen (Lillestøl 1994, i Roald 2010, 100; Røvik 2010, 138). Dette kan gå på bekostning av lærernes ønske om arbeidsro, og i tillegg risikerer man at kvalitetsvedlikeholdet svekkes og at ”vinninga går opp i spinninga”.

Lederne i skolen vil derfor kunne trekkes mellom forventinger om å gi lærerne arbeidsro på den ene siden, og det å fremstå som endringsvillige og aktive på den andre siden (Røvik 2010, 138). En mulig løsning på dette kan være at tiltak settes i verk bare på papiret, samtidig som de i liten grad blir fulgt opp i praksis. I slike tilfeller blir tiltaket liggende på overflaten som en *ferniss* (Moren 2011, 48). En slik *ferniss* sikrer lærerne arbeidsro, samtidig som rektoren utad kan si at ulike tiltak er innført (Moren 2011, 48). Å avdekke hvorvidt et tiltak bare er en slik *ferniss* er krevende for alle som undersøker iverksetting både i skolen og lignende organisasjoner (Røvik 2010, 138–139).

I top-down-tilnærmingen er utgangspunktet sentralt definerte vedtak og hvorvidt disse blir fulgt opp på bakkeplan (Offerdal 2005, 258). Dette scenarioet legger til grunn en rasjonell og optimistisk forståelse av offentlig sektor, og er en veldig utbredt måte å tenke iverksetting på (Røvik 2010, 136). Normativt er top-down-tilnærmingen knyttet til troen på den parlamentariske styringskjeden der offentlige ansatte ses på som lojale og nøytrale instrumenter for å nå målene som politikerne – og til syvende og sist velgerne – har satt seg (Offerdal 2005, 259). Top-down-tilnærmingen ønsker å kunne gi anbefalinger om hvordan man lykkes med å oppnå vellykket iverksetting (Offerdal 2005, 259). Faktorer som øker sjansen for vellykket iverksetting er klare mål, tydelig styring av iverksettingsprosessen, støtte for målene hos lokale iverksettere og gyldig substansiell teori (en hypotese om hvordan tiltaket kommer til å fungere som stemmer) (Offerdal 2005, 260; Røvik 2010, 136). Rapportering, tilsyn og evalueringer kan benyttes for å undersøke graden av måloppnåelse underveis slik at man kan gjøre endringer og tilpasninger (Røvik 2010, 136). I denne oppgaven vil top-down-tilnærmingen være knyttet til hvordan skolesjefer lykkes med å iverksette tiltak som de eller kommunestyret har besluttet ute i skolene.

”Tilkopling” inntreffer når et tiltak relativt raskt fører til endring i ute i skolene og klasserommene (Røvik 2010, 136). Alternativt inntreffer ”frastøting” ved at tiltaket avvises av de offentlige ansatte. Dette kan skyldes at de ansatte betrakter tiltaket som inkompatibelt med praksisen og tenkningen som allerede finnes i organisasjonen (Røvik 2010, 137). Iverksetting vil derfor også avhenge av hvorvidt et tiltak tar hensyn til at organisasjoner allerede er preget av en organisasjonskultur som ikke uten videre lar seg erstatte (Røvik 2010, 137; Jamil 2005). Organisasjonskultur kan slik forklare både skepsis og motstandsdyktighet mot endringsforslag utenfra (Røvik 2010, 137). Frastøting er spesielt aktuelt for yrkesgrupper som er tildelt en betydelig grad av skjønn: Mange offentlige ansatte som har direkte kontakt med innbyggerne – såkalte *bakkebyråkrater* – er avhengige av å gjøre slike skjønnsmessige vurderinger for å kunne tilpasse tjenestene til brukernes ulike behov (Lipsky 1980, 15). For eksempel forventes det av lærere at de tilpasser undervisningen etter de ulike elevenes forutsetninger. Skal man lykkes med dette vil dette igjen kreve en skjønnsmessig vurdering av elevenes ulike forutsetninger. Mange bakkebyråkrater har ofte også en kompleks arbeidssituasjon som vanskeliggjør detaljstyring ovenfra (Lipsky 1980, 15). Dette kan videre forklare hvorfor disse yrkesgrupper i enkelte tilfeller lykkes med frastøte seg enkelte tiltak (Lipsky 1980, 15; Røvik 2010, 137). Ett eksempel på slik frastøting fant sted i Sandefjord i januar 2014 der flere lærere

boikottet et nytt system for vurdering av barneskoleelever (Vedeler 2014)<sup>3</sup>. I oppgaven vil data om tiltak som har blitt forsøkt iverksatt bli fremskaffet ved å intervju skolesjefer. Data om i hvilken grad disse tiltakene faktisk har blitt iverksatt vil bli skaffet ved å intervju rektorer.

I bottom-up-tilnærmingen er ikke sentralt initierte tiltak utgangspunktet, men hvorvidt samfunnsproblemer faktisk blir løst (Offerdal 2005, 262–264). Med andre ord er spørsmålet snudd på hodet, og det interessante er sluttresultatet – ikke hvorvidt et tiltak ble tilkople eller frastøtt. (Offerdal 2005, 263). Ved ikke å se seg blind på tiltak initiert ovenfra tas det hensyn til at dårlige utformede tiltak uansett ikke ville føre til ønsket sluttresultat (Offerdal 2005, 263–264). Frastøting vil i slike tilfeller spille liten rolle for den endelige oppgaveløsningen, og i enkelte tilfeller kan det også bidra til å hindre negative effekter av dårlig utformede tiltak. Aktører nedover i hierarkiet kan også bidra til legge til, trekke fra eller endre deler av foreslåtte tiltak slik at det passer bedre med de lokale forholdene (Røvik 2010, 140–141).

I bottom-up-tilnærmingen er bakkebyråkratene sin skjønnsutøvelse veldig viktig for tjenesteytingen, og endres denne skjønnsutøvelsen kan dette ha store konsekvenser (Lipsky 1980). Bakkebyråkratenes atferd vil påvirkes av faktorer som graden av desentralisering, ledelsesstil, ressurser og bakkebyråkratenes individuelle holdninger og bakgrunn (Winter 1994, 84–85). Politiske signaler eller tiltak inngår også som en av flere ulike faktorer som påvirker bakkebyråkratenes atferd (Winter 1994, 84). I denne oppgaven vil intervjuer med rektorene bli brukt for å bedømme endringer i lærernes undervisningspraksis, og dette inngår også i en egen ”undervisningspraksishypotese”.

Den endelige effekten av ulike offentlige tjenester vil også avhenge av omgivelsene, og særlig responsen til målgruppa for ulike offentlige tjenester er viktig (Winter 1994, 86). For eksempel vil en elevs respons og motivasjon ha stor påvirkning på undervisningen og ikke minst elevens læring (Elmore 1980, 604; Elmore 2012). Foreldrene spiller også en viktig rolle ved at de i ulik grad motiverer og følger opp barna sine (Bakken og Elstad 2012; Opheim, Grøgaard, og Næss 2010). Foreldrene kan også påvirke undervisningen ved å etterspørre visse arbeidsmetoder og målsetninger i møte med skolen (Bonesrønning, Iversen, og Pettersen 2012, 9). Dette kan skje direkte i kontakten med skolen eller i fora som foreldremøter, FAU eller lignende styrer og utvalg. Bottom-up-tilnærmingen åpner også for at endringer kan

---

<sup>3</sup> Sandefjord er blant kommunene som har oppnådd mest fremgang, samtidig som det også er en folkerik kommune, og kommunene inngår derfor som en av dem jeg har foretatt intervjuer i.

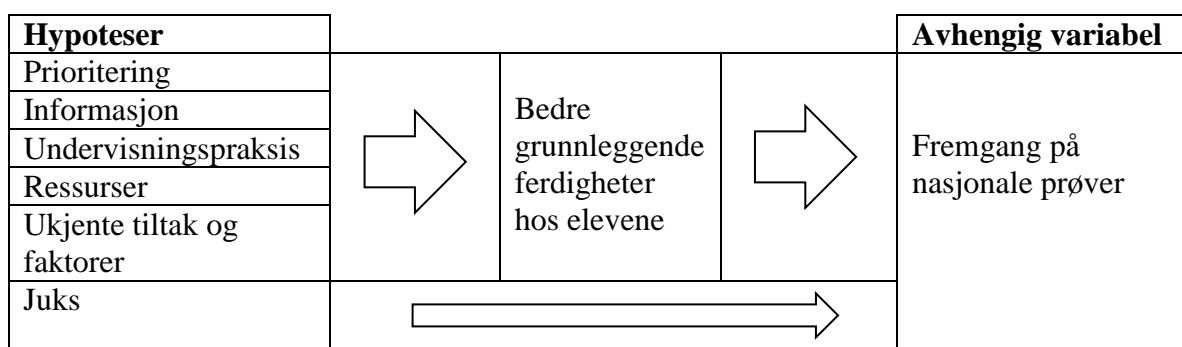


skyldes helt andre aktører og faktorer enn de man så for seg på forhånd (Offerdal 2005, 262). I denne oppgaven vil dette bli dekket ved at alle informanter også er blitt spurt om andre tiltak eller endringer enn de som er blitt nevnt også kan ha påvirket resultatene på de nasjonale prøvene.

## 2.2 Hypoteser

Avhengig variabel i oppgaven er fremgang på de nasjonale prøvene. Disse prøvene måler elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Hva fremgang på nasjonale prøver kan skyldes er her sortert i fem ulike hypoteser hentet både fra både iverksettingsteori og den mer generelle skoledebatten: ”prioriterings-”, ”informasjons-”, “undervisningspraksis-” og ”ressurshypotesen”. Det åpnes også for at ukjente faktorer og tiltak kan ha spilt en rolle. ”Juksehypotesen” undersøker hvorvidt fremgang på de nasjonale prøvene kan skyldes feilkilder og ulik praksis knyttet til selve gjennomføringen av prøvene. Juksehypotesen åpner derfor for at fremgang på nasjonale prøver ikke nødvendigvis skyldes at elevenes grunnleggende ferdigheter har blitt bedre. Ingen av hypotesene er gjensidig utelukkende, og alle kan ha vært mer eller mindre viktige for å forklare fremgangen på de nasjonale prøvene. Hypotesene ble under arbeidet med oppgaven ikke regnet som endelige. En innledende runde med dybdeintervjuer i fire kommuner ble gjennomført for å få tilbakemelding på et første forslag til spørreskjema. Hadde tilbakemeldingene her vært dårlige ville dette igjen kunne ført til endring i hvilke hypoteser som ble benyttet. Modellen under oppsummer hvordan de ulike hypotesene kan ha ført til fremgang på de nasjonale prøvene.

Figur 2.1: Modell av hva som kan føre til fremgang på nasjonale prøver



### 2.2.1 Prioriteringshypotesen

Prioriteringshypotesen tar for seg i hvilken grad grunnleggende ferdigheter prioriteres i kommunene. I følge top-down-tilnærmingen er klare og tydelige mål en faktor som fremmer iverksetting: Dess viktigere gode resultater på de nasjonale prøvene er for en kommune, dess større fremgang bør kommunen ha oppnådd. Det samme bør også være tilfelle hvis både kommuneadministrasjonen og politikerne er enige om å prioritere grunnleggende ferdigheter høyt. Det er imidlertid mange andre aktverdige mål for skolen hvor de mer kunnskapsorienterte kompetansemålene i andre skolefag, trivsel, kreativitet, oppdragelse og dannelse er noen eksempler. Overdrives prioriteringen av grunnleggende ferdigheter kan dette gå på bekostning av disse andre målene – som også er lovpålagte å følge opp. Prioriteringen av grunnleggende ferdigheter inngår slik også i større diskusjon om hva skolene bør fokusere på. For å undersøke prioriteringshypotesen ble informantene spurt om følgende:

- Har kommunen mål om å gjøre det godt på de nasjonale prøvene? Her undersøkes det hvorvidt kommunene overhodet har mål om å gjøre det godt på disse prøvene. For kommuner med et slikt mål blir det så spurt hvor viktig dette målet er. Om dette målet er det soleklart viktigste, eller bare et av mange mer eller mindre viktige mål gir en god indikasjon på hvor høyt prioritert dette målet er. Informantene vil også bli spurt hvor viktig det at kommunen har et slikt mål har vært for fremgangen de har oppnådd.
- Har kommunen et tallfestet mål om ønsket resultat på de nasjonale prøvene? Kommuner som har et slikt tallfestet mål kan antas å prioritere nasjonale prøver i sterkere grad enn kommuner som bare har et mer generelt mål om å gjøre det godt på disse prøvene. Et tallfestet mål kan også virke mer forpliktende på både skolesjef og rektorer.
- Lederavtaler for rektorene som inneholder mål om læringsresultater på den enkelte skole. Nokså mange kommuner har inngått lederkontrakter med rektorene (se blant annet Bonesrønning, Iversen, og Pettersen 2011, 6–7). I enkelte kommuner inngår også hvilket resultat på nasjonale prøver rektorene bør prøv å oppnå i disse lederavtalene. Røvik beskrev hvordan rektorene kan trekkes mellom hensynet til lærerne og hensynet for eksempel til kommunens planer (2010, 138). En mulig måte å knytte rektorene tettere til kommunens målsetninger kan være å benytte lederavtaler med slike mål om ønsket prøveresultat brutt ned for hver enkelt. Lederavtaler med slike resultatmål kan virke svært forpliktende på rektorene og dermed også bidra til at grunnleggende ferdigheter prioriteres i sterkere grad også ute i skolene.

## 2.2.2 Informasjonshypotesen

Informasjonshypotesen antar at kommuner som er gode på å analysere og å ta bruk informasjon om skolene oppnår fremgang på de nasjonale prøvene. I følge top-down-tilnærmingen kan slik informasjon være viktig for å sikre iverksetting (Røvik 2010, 136). Mer informasjon om skolene kan gi kommunene økt forståelse av hva som er status og hva som kan forbedres i skolene. Bedre informasjon kan også gi grunnlag for læring ved at kommunene lærer av hva som fungerte godt og dårlig med tidligere tiltak og forsøk på å iverksette disse. Dette kan på sikt bedre kommunenes evne til å iverksette tiltak i skolene, for eksempel ved at fremtidige tiltak blir bedre utformet og tilpasset skolene (Røvik 2010, 142–143). Større kommuner kan her ha en fordel, da små kommuner oppgir at de i mindre grad kan dra nytte av resultatene på de nasjonale prøvene både fordi de mangler analysekapasitet og fordi resultatene i små kommuner varierer svært mye fra år til år (Aasen mfl. 2012, 165–166, 198, 200). Skolene kan også benytte den samme informasjonen til selv å følge opp iverksetting og lære lokalt på skolene. Slik kan bedret informasjon også legge til rette for iverksetting nedenfra og opp. For å undersøke informasjonshypotesen ble informantene spurt om følgende:

- Kartleggingsprøver er mer klasseromsrettede prøver som skal avdekke hvorvidt noen av elevene har behov for ekstra oppfølging eller tilrettelegging (Kunnskapsdepartementet 2011).
- Brukerundersøkelser benyttes av mange kommuner til å undersøke hvordan elevene og foreldrene oppfatter skolen. Eksempler på slike brukerundersøkelser er Elevundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen som Utdanningsdirektoratet tilbyr norske kommuner å delta i.
- Eksterne evalueringer utført av aktører utenfor kommunen eller skolene kan gi kommunene og skolene et nytt blikk utenfra på status og utfordringer i skolene.

Det ble opprinnelig også spurt om hvordan den årlige tilstandsrapporten ble presentert i kommunestyret, og hvor viktig denne hadde vært for fremgangen som var oppnådd<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dybdeintervjuer i fire kommuner viste imidlertid at dette spørsmålet var for vanskelig for informantene å svare på. Tilstandsrapporten hadde i to av kommunene ført til nye handlingsplaner for skolene, men det ble likevel vanskelig for informantene å anslå hvor viktige disse planene igjen hadde vært for skolerresultatene. Spørsmålet om tilstandsrapporten ble derfor utelatt fra det endelige spørreskjemaet som ble brukt under telefonintervjuene.

### 2.2.3 Undervisningspraksishypotesen

I undervisningspraksishypotesen antas det at elevenes bedre grunnleggende ferdigheter skyldes endret måten de underviser på. En slik endring kan knyttes til bottom-up-tilnærmingen da slike endringer kan skje uavhengig av politiske vedtak og tiltak ovenfra. Det er en rekke faktorer som kan tenkes å påvirke lærernes undervisningspraksis: videreutdanning eller kursing av lærere og rektorer, fornying av lærerstaben og utviklingsarbeid som bidrar til å la lærerne utvikle undervisningspraksisen sin. Grad av desentralisering kan også være viktig (Winter 1994, 84–85). For å undersøke undervisningspraksishypotesen ble informantene spurt om følgende:

- Videreutdanning eller kursing av lærere. Dette kan gi lærere faglig påfyll, gi nye ideer og bidra til refleksjon over hvordan undervisning bør gjennomføres.
- Videreutdanning eller kursing av rektorer. Ledelsesstil er en faktor som påvirker bakkebyråkraters atferd (Winter 1994, 84–85). Videreutdanning eller kursing av rektorer kan gi rektorene faglig påfyll, nye ideer og grunnlag for refleksjon, noe som igjen kan endre rektorenes ledelsesstil.
- Utviklingsarbeid internt på skolen. Lærerne kan få hjelp til å utvikle undervisningspraksisen sin i samarbeid med andre lærere og ledelsen på skolen.
- Utviklingsarbeid i kommunal regi: Det virker også å foregå mye utviklingsarbeid i kommunal regi og dette vil også bli undersøkt. Mange kommuner har også dannet nettverk der skoler i nærliggende kommuner samarbeider med hverandre (Aasen mfl. 2012, 180; Roseth 2012; Nordlund 2007, 57). Dette kan også bidra til å hjelpe lærerne å utvikle undervisningspraksisen sin.
- Fornyning av lærerstaben: Bakkebyråkraters personlige holdninger og bakgrunn kan spille en stor rolle for hvordan en offentlig tjeneste fungerer (Winter 1994, 85; Lipsky 1980). Det bør derfor undersøkes hvorvidt det har foregått en stor grad av fornying av lærerstaben i skolene. Det tar lang tid å bytte ut et helt lærerkollegium, og omfanget av fornying av lærerne har trolig ikke vært så stort i perioden. Enkelte ganger hender det likevel at mange lærere slutter og nye tar over på. Slike ”generasjonsskifter” kan trolig ha stor påvirkning på undervisningspraksisen på skolen, og det er derfor verdt å undersøke om også dette har påvirket skolerresultatene.

- Rektorenes mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder: I følge Lipsky (1980, 16) handler gode offentlig tjenester om å finne riktig balanse mellom lokal skjønnsutøvelse og styring ovenfra. Stor grad av desentralisering kan også sikre lærere og rektorer arbeidsro og gi dem mulighet til selv å utvikle skolen (Røvik 2010, 138). Jeg vil under undervisningspraksishypotesen derfor også se på hvorvidt rektorenes innflytelse på organisering og undervisningsmetoder har vært viktig. Rektorenes innflytelse på fordeling og prioritering av ressurser vil ses på under ressurshypotesen.

Utskifting av rektorer eller skolesjef kan også føre til endringer i lærernes undervisningspraksis. Ulike ledere lykkes i varierende grad med å skape entusiasme i organisasjonen og å prioritere mellom oppgaver (Winter 1994, 84). Jeg forsøkte derfor innledningsvis å undersøke hvorvidt en eller flere ledere på skolen eller i kommunen er blitt skiftet ut i løpet av perioden. Det var imidlertid vanskelig for informantene å anslå hvor viktig slike skifter hadde vært. I tillegg er dette også et sensitivt spørsmål og som jeg derfor har vært forsiktig med å samle inn data om<sup>5</sup>.

## 2.2.4 Ressurshypotesen

Ressurshypotesen har to dimensjoner: volumet på ressursene og hvordan ressursene er konsentrert. Volumet av ressurser kan betraktes som et top-down-virkemiddel som politikere og kommunebyråkrater kan bruke for å forsøke å få gjennomført mål nedover i hierarkiet. Det virker i utgangspunktet rimelig å anta at økte ressurser til skolene kan føre til økte grunnleggende ferdigheter fordi skolene kan bruke flere lærere og slik følge opp elevene tettere. Sammenhengen mellom ressurser og offentlig tjenesteyting er imidlertid komplisert, og det finnes tallrike eksempler på at økte ressurser ikke nødvendigvis fører til bedre tjenesteyting (Winter 1994, 84). I grunnskolen har for eksempel lærertetthet vist seg å ha liten eller ingen effekt på skolerresultater (Grøgaard, Helland, og Lauglo 2008; Opheim, Grøgaard, og Næss 2010)<sup>6</sup>. For å undersøke denne delen av ressurshypotesen ble informantene spurt om følgende:

<sup>5</sup> Informantene jeg telefonintervjuet ble ikke spurt om dette. I flere kommuner og skoler var det likevel lett å danne seg et bilde av hvor få eller mange ledere man hadde hatt. Under dybdeintervjuene ble informantene spurt dette spørsmålet som er hypotetisk spørsmål (selv om det ikke er formulert slik i de to vedlagte spørreskjemaene). Jeg skrev her aldri ned svarene som ble gitt.

<sup>6</sup> En mulig årsak til svake, manglende eller negative statistiske sammenhenger mellom ulike ressursindikatorer i skolen og læringsresultater kan skyldes at det nettopp settes inn mer ressurser i klasser og skoler som har problemer (Opheim, Grøgaard, og Næss 2010, 196): Slik «omvendt kausalitet» er vanskelig å undersøke med

- Økte ressurser til skolene kan ha vært viktig for fremgangen. Dette kan være i form av en generell budsjettøkning eller ved at skolene har fått ekstra ressurser for å gjennomføre bestemte tiltak. Dette tiltaket har også en viss kobling med prioriteringshypotesen: økte ressurser til skolene er et konkret uttrykk for at politikerne prioriterer skolene.

Konsentrasjonsdimensjonen av ressurshypotesen tar utgangspunkt i at ressursene har vært nokså stabile, men at skolene i løpet av perioden har prioritert ressursene annerledes. Hvis skolene har endret hvordan de konsentrerer ressurser mot fag, elevgrupper eller ulike pedagogiske tiltak kan dette føre til bedre grunnleggende ferdigheter hos elevene. For å undersøke denne delen av ressurshypotesen ble informantene derfor spurt om følgende:

- Prioritering av enkelte fagområder eller elevgrupper: Resultatene kan påvirkes av hvordan skolene fordeler ressursene de har mellom elevgrupper og fagområder, noe den tidlige innsatsen med spesialundervisning i Finland ofte trekkes frem som et eksempel på. Også mer generelle pedagogiske tiltak vil inngå under dette punktet. Disse er plassert her fordi alle slike tiltak også innebærer en viss prioritering av undervisningstid og lærerressurser. De mer generelle pedagogiske tiltakene vil derfor henge sammen med faktorene under undervisningspraksishypotesen.
- Rektorenes mulighet til å omdisponere ressurser. Dette kan sees som en forutsetning for at skolene skal kunne konsentrere ressurser slik de vil. Rektorer som har stor innflytelse over ressursbruken på sin skole kan også lettere sette inn tiltak der det oppstår behov i løpet av skoleåret. Det bør imidlertid bemerkes at veldig mye av ressursbruken i skolen er lovregulert og at det dermed er lite ressurser som det kan flyttes på (Opheim, Grøgaard, og Næss 2010, 193).

### 2.2.5 Juksehypotesen

Juksehypotesen tar utgangspunkt i kritikk rettet både mot de nasjonale prøvene generelt og enkelte kommuners resultater. Denne hypotesen tar utgangspunkt i at fremgangen på nasjonale prøver kan skyldes feilkilder i selve gjennomføringen av prøvene – og ikke at elevenes grunnleggende ferdigheter faktisk har blitt bedre. En slik påstått feilkilde er at

---

statistiske metoder, og det er også vanskelig å anslå hva som hadde skjedd hvis det ikke ble satt inn ekstra ressurser.

kommuner som fritar mange elever fra nasjonale prøver også oppnår bedre resultater på disse<sup>7</sup>. Selv om foreldrene må godkjenne at deres barn fritas er det stor variasjon i hvor mange elever som fritas fra kommune til kommune. Elever kan fritas fra prøvene enten om de har vedtak om «Særskilt norskopplæring for språklige minoriteter» (Opplæringslovens § 2–8) eller rett til spesialundervisning (Opplæringslovens § 5-1) (Utdanningsdirektoratet 2011). Fordi det er de antatt svakeste elevene som kan fritas virker det også veldig logisk at økt fritak gir høyere prøveresultater. Jeg vil derfor undersøke statistisk hvorvidt det finnes en slik sammenheng mellom et større antall kommuner enn de 16 kommunene der det ble gjennomført intervjuer. Gjør det dette vil jeg forsøke å kontrollere for dette i oppgaven<sup>8</sup>. Også andre mulige feilkilder ved de nasjonale prøvene vil bli undersøkt.

## 2.2.6 Ukjente tiltak og faktorer

Kommunene kan også ha satt i gang andre tiltak som ikke passer inn i de andre hypotesene. I tråd med bottom-up-tilnærmingen bør det også åpnes for at endringene skyldes andre faktorer og aktører. Muligheten for å avdekke slike til nå ukjente faktorer vil i oppgaven bli ivarettatt ved at det under intervjuene og i spørreskjemaene er stilt åpne spørsmål.

---

<sup>7</sup> Se blant annet oppslag i VG 15.10.13 om fritak i Oslo-skolen (Sarwar 2013), og oppslag i NRK Nordland 4.11.2010 om fritak i Oslo-skolen (Johansen og Johansen 2010). Ole Briseid, tidligere ekspedisjonssjef i det som i dag er Kunnskapsdepartementet, antyder også at det finnes en slik sammenheng mellom fritak og resultater på nasjonale prøver (Jakobsen 2014):

«– Etter et foredrag var det en som fortalte om en rektor som hadde slått seg på brystet og vist til fremgang i matte, skolen hadde fått de beste resultatene, forteller han, og forklarer at skolene har lov til å trekke ut de svakeste elevene, for eksempel de med en psykisk utviklingshemming, under prøvene. – Året før hadde skolen trukket ut to prosent av elevene, men det året de gjorde det så godt hadde de trukket ut åtte prosent. Når testen blir for truende, er det fristende å tøye grensene, sier Briseid.»

Til opplysning har jeg tidligere kritisert metodebruken i Sarwars artikkel i VG på lærerbloggen ”Lærerråd” (Vassli 2013b). Jeg har også diskutert denne metodebruken direkte med VGs journalist og førsteamanuensis i pedagogikk Christian Beck som bidro i artikkelen.

<sup>8</sup> For å gjøre dette i praksis kan man benytte samme fremgangsmåte som ved utarbeidelse av ”skolebidragsindikatorer” (Hægeland mfl. 2007, 14): Man kjører en regresjonsanalyse med prøveresultater som avhengig variabel, fritak som uavhengige variabel og ”faste effekter” på kommuner. De kommunefaste effektene man da står igjen med vil da kunne tolkes som ”fritakskontrollerte” prøveresultater.

### 3 Forskningsdesign og datainnsamling

Målet med forskningsdesignet er å finne en god måte å besvare problemstillingen «Hvorfor oppnår enkelte kommuner fremgang på nasjonale prøver?» på. I tillegg har jeg ønsket å utelukke faktorer som kommuner vanskelig kan endre slik som befolkningssammensetning og lokal kultur<sup>9</sup>. Kommuners absolutte resultater på nasjonale prøver avhenger av de to bakenforliggende faktorene og for å kontrollere for disse har jeg valgt å undersøke hva som kan forklare kommuners fremgang – altså hvordan resultatene har endret seg over tid – og ikke hva som kan forklare de absolutte resultatene<sup>10</sup>. Det er også, så vidt jeg vet, første gang et forskningsprosjekt undersøker forklaringer på fremgang og ikke absolutte resultater som på de nasjonale prøvene<sup>11</sup>.

Det er ulike forskningsdesign som kan benyttes til å undersøke hvorfor kommuner har oppnådd fremgang på nasjonale prøver. En mulighet er å benytte et komparativt design, der kommuner med fremgang på nasjonale prøver sammenlignes med kommuner uten fremgang. De tiltakene som var brukt i kommunene med fremgang, men ikke i kommunene uten fremgang kunne slik trekkes frem som avgjørende faktorer for fremgangen. Problemet med et slikt komparativt design er at det her ikke er så enkelt å isolere enkeltfaktorer: Selv om et tiltak er iverksatt både i en kommune med og en uten fremgang, trenger ikke det å bety at tiltaket ikke er viktig. En annen mulighet er at resultatene i kommunen uten fremgang ville vært enda dårligere om ikke de hadde tatt i bruk dette tiltaket. En tredje mulighet er at tiltakene fungerer bedre i den ene kommunen på grunn av at tiltaket har vært ulikt iverksatt i de to kommunene. Det kan også tenkes at tiltakene fungerer ulikt i ulike kontekster i kommunene (Pawson og Tilley 1995). Å sammenligne kommuner med fremgang med kommuner med tilbakegang i resultater hadde heller ikke løst dette problemet, da det kan

---

<sup>9</sup> Et pågående forskningsprosjekt prøver å finne ut av om det er trekk ved kulturen, eller kanskje også nynorskbruken, som er årsaken til de gode resultatene på nasjonale prøver i Sogn- og Fjordane (Osland 2013).

<sup>10</sup> Å studere hvordan en variabel endres over tid innenfor hver enhet bidrar til å redusere sjansen av for utelatt variabelskjevhet (Acemoglu mfl. 2008, 809–810). En slik undersøkelse av endring og ikke det absolutte nivået på kommunens resultater ligner slik på hva som gjøres i statistiske modeller der det brukes «faste-effekter» (fixed effects) på kommuneenheter. En slik modell kontrollerer for alle bakenforliggende variable ved kommunene som ikke endres i løpet av tidsperioden som undersøkes. I oppgaven vil jeg for enkelthetsskyld omtale endringene over tid som fremgang, da det er dette som er utvalgsriteriet for kommunene jeg har intervjuet.

<sup>11</sup> De fleste andre statistiske analyser av de nasjonale prøvene bruker kontrollvariabler for foreldrenes utdanning, inntekt og lignende. Dette løser imidlertid ikke problemet med at også lokal kultur kan være en bakenforliggende variabel.



tenkes at tilbakegangen skyldes spesielle faktorer som kutt i ressurser, konflikter eller lignende.

I denne oppgaven har jeg derfor valgt å bruke administratorkontroll som forskningsdesign. Her benyttes informasjon fra nøkkelinformanter til å anslå effekten av ulike tiltak (Vedung 2009, 247–251). Fordelen med et slikt design er at nøkkelinformanter kan antas å være de som med best oversikt og kunnskap om egen virksomhet (Vedung 2009, 249). En svakhet ved administratorkontroll kan være at nøkkelinformantene overvurderer tiltak de selv har tatt initiativ til (Vedung 2009, 250–251). I denne oppgaven vil svar fra nøkkelinformanter samles inn ved hjelp av intervjuer med skolesjefer og rektorer. Informantene blir også bedt om å tallfeste hvor viktig de mener ulike tiltak har vært for fremgangen de har oppnådd. Overvurdering av «egne» tiltak kan her avdekkes hvis en skolesjef og en rektor i samme kommune er sterkt uenige om hvor viktig et tiltak har vært. Stor grad av enighet vil indikere at informantene i liten grad overvurderer tiltak de selv har vært med å igangsette.

Dette kapittelet vil først ta for seg hvordan fremgang på nasjonale prøver kan brukes på en fornuftig måte som avhengig variabel. Deretter undersøkes det hvorvidt en undersøkelse om fremgang i prøveresultater sørger for kontrollere vekk uønskede bakenforliggende variabler. Så følger en del om hvordan valg av informanter ble foretatt. Til slutt går det nærmere inn på hvordan data ble samlet inn ved hjelp av intervjuer.

### **3.1 Fremgang på nasjonale prøver brukt som avhengig variabel**

Nasjonale prøver har blitt avholdt i sin nåværende form siden 2007 og nesten alle elever i 5. og 8. klasse har i perioden deltatt i disse prøvene. På begge klassetrinnene avholdes det årlig tre ulike prøver som tester grunnleggende ferdigheter i henholdsvis lesing, regning og utvalgte kompetansemål i engelsk. Det er siden 2007 avholdt 41 prøver, hvorav 21 i 8. klasse og 20 i 5. klasse siden prøven i engelsk for 5. klasse i 2011 aldri ble avholdt grunnet tekniske feil (Utdanningsdirektoratet 2012). Elevene som tar en prøve oppnår på bakgrunn av antall riktige svar ett antall poeng (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013, 152). Deretter plasserer Utdanningsdirektoratet elevene på ulike mestringsnivåer ut fra hvordan den enkelte eleven har gjort det sammenlignet med alle andre elever i landet: Prøvene i 5. klasse har tre mestringsnivåer fra 1 til 3: De 25 prosentene av elevene med færrest poeng settes på nivå 1, mens de 25 prosentene av elevene med flest poeng settes til nivå 3. De resterende 50 % av

elevene settes til nivå 2. Prøvene i 8. klasse har fem mestringsnivåer fra 1 til 5: 10 % av elevene settes på hver av nivåene 1 og 5, 20 % av elevene settes til nivåene 2 og 4. De resterende 40 % av elevene settes til nivå 3. På bakgrunn av elevenes plassering på mestringsnivåer blir det så beregnet gjennomsnittresultater for skoler, kommuner og landet som helhet. På landsbasis er gjennomsnittet alltid 2,00 og 3,00 på henholdsvis 5. og 8. klasseprøvene (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013, 152–153).

Kommuners resultater på de nasjonale prøver er tilgjengelige fra ”rapportbyggeren” på Utdanningsdirektoratets nettsider<sup>12</sup>. Siden enkelte prøveresultater ikke offentliggjøres av personvern hensyn mangler data for enkelte av de minste kommunene. Der det er tilgjengelig resultat for en kommune omfatter dette nesten alltid resultatene for alle prøvene på det aktuelle trinnet det året. Dataene på 8. klasseprøvene er ganske mangelfulle, noe Utdanningsdirektoratet ikke kan svare på hvorfor er tilfelle (Utdanningsdirektoratet, 2013, epostveksling). De mangelfulle tallene for 8. klasse er derfor supplert med filer jeg har fått innsyn i fra Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2012, epostveksling, Utdanningsdirektoratet, 2013, epostveksling). Innsynsfilene inneholdt ikke bedre data for 8. klasse i perioden 2007 til 2009, men for årene 2010 til 2012 var disse dataene langt mer omfattende. Alle resultater fra 2013 er basert på innsynsfiler. Antall kommuner det finnes data på for de ulike årene og trinnene er oppgitt i tabellen under:

*Tabell 3.1: Antall kommuner med tilgjengelige resultater på de nasjonale prøvene 2007-2013*

Trinn	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>5. klasse</b>	370	363	363	407	402	394	403
<b>8. klasse</b>	229	230	234	409	408	409	410

Jeg har ønsket å se på det store bildet i utviklingen i kommunenes resultater. Ut fra alle tilgjengelige prøveresultater for kommune beregnes det derfor en årlig gjennomsnittsskår. Siden prøven i 5. klasse bruker en skala fra 1 til 3 og prøven i 8. klasse bruker en skala fra 1 til 5, er det brukt en omregningsformel for å regne om prøveresultatene til en felles skala<sup>13</sup>. Den femdelte skalaen fra 8. klasseprøvene er her brukt som fellesskala (minimumsskår 1,

<sup>12</sup> Denne er tilgjengelig på <https://skoleporten.udir.no/rapportbygger/default.aspx>.

<sup>13</sup> Gjennomsnittlig prøveresultat blir hvert år satt til å være henholdsvis 2,00 og 3,00 noe som åpner for å bruke følgende omregningsformel:

$$2 (\text{ResultatSkala1til3} - 2,00) + 3,00 = \text{ResultatSkala1til5}$$

Ved å benytte denne formelen blir en skår på 2 til 3 i den omregnede skalaen, mens en skår på 1 eller 3 blir til henholdsvis 1 og 5. En skår på 2,01 blir til 3,02 også videre.

maksimumsskår 5 og et gjennomsnitt mellom kommunene på ca. 3,00<sup>14</sup>). Dette sikrer en felles måte å tolke resultatene på og at prøvene fra de to trinnene veier like mye i den årlige gjennomsnittskåren. Selv disse årlige gjennomsnittskårene varierer en god del fra år til år, og spesielt i små kommuner der få elever tar prøvene. For å øke antall elever og redusere variasjonen har jeg derfor beregnet gjennomsnittskårer for to tidsperioder: 2007-10 og 2011-13<sup>15</sup>. Å se på gjennomsnittsresultater over minst 3 år er i tråd med slik det er gjort blant annet hos Opheim, Grøgaard og Næss (2010, 51). Å benytte en fireårsperiode fra 2007-10 er gjort for å kompensere for de noe dårligere dataene på 8. klasseprøvene i årene 2007 til 2009 (se tabell 3.1).

At resultatene varierer mellom to tidsperioder kan både skyldes reelle endringer i de grunnleggende ferdighetene eller tilfeldig variasjon. Tilfeldige variasjoner er særlig et problem i mindre kommuner, siden slike tilfeldig variasjon lettere utligner hverandre i større kommuner (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013, 154). Det bør derfor beregnes en feilmargin for å kalkulere denne tilfeldige variasjonen (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013, 154). En slik feilmargin blir større hvis det er et lite antall elever som har tatt prøvene og hvis resultatene i tidsperioden er svært spredt, noe som igjen henger sammen med antall elever som tar prøvene (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013, 155). For å kunne fastslå med 95 % sikkerhet at endringen mellom to tidsperioder ikke skyldes tilfeldigheter må ikke disse feilmarginene overlappe<sup>16</sup>. Da større kommuner lett oppnår signifikante endringer selv om det mangler data fra svært mange prøver har jeg også satt som krav at det må være tilgjengelige resultater på minst 50 % av prøvene og fra minst 5 av årene i perioden 2007 til 2013. 369 kommuner består dette kravet. I 331 kommuner fantes det både nok tilgjengelige prøveresultater og endringene var utenfor feilmarginen. 38 kommuner hadde nok tilgjengelig prøveresultater, men

---

<sup>14</sup> Gjennomsnittet mellom kommunene kan avvike minimalt fra det gjennomsnittet mellom alle landets elever fordi kommuner med ulikt antall elever gjør det særlig bra eller dårlig på prøvene.

<sup>15</sup> Jeg beregnet også en gjennomsnittlig årlig vekstrate for hver kommune ved å bruke minste kvadraters metode (Chan 2002, 5–7). Å beregne feilmarginen til denne årlige vekstraten er imidlertid krevende fordi det i mindre kommuner er svært få elever hvert år som tar de nasjonale prøvene. Jeg har derfor valgt å bruke det enklere målet med differanse mellom to tidsperioder. Den årlige vekstraten er imidlertid høyt korrelert ( $R=0,75$ ,  $N=392$ ) med endringen mellom de to tidsperiodene. De små forskjellene skyldes nok her at minste kvadraters metode lar resultatene i det første og siste året i tidsserien telle noe mer på bekostning av årene i midten av tidsserien.

<sup>16</sup> Jeg har kalkulert feilmarginer ut fra et signifikansnivå på 5 %. Antall elever som tok prøvene hvert år er anslått ved å gange antall grunnskoleelever i kommunen med 2/10 (2 av 10 klassetrinn) hvis det fantes resultater fra begge klassetrinn det året. Fantet det resultater fra bare ett av klassetrinnene ble det ganget med 1/10.

endringene er innenfor feilmarginene<sup>17</sup>. En fullstendig liste over norske kommuner sortert etter fremgang på de nasjonale prøvene er vedlagt på side 96.

### **Fremgang som kontroll for bakenforliggende variabler**

Det er sterk sammenheng mellom skoleresultater og trekk ved foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn slik som utdanningsnivå og inntekt (Bakken og Elstad 2012; Bonesrønning, Iversen, og Pettersen 2012; Opheim, Grøgaard, og Næss 2010). Det kan være mye å lære av kommuner som har hatt høye resultater hele tiden, men problemet er å fastslå hvorvidt resultatene skyldes aktive valg eller bakenforliggende faktorer utenfor kommunenes kontroll. Faktorer som befolkningsgrunnlag er relativt stabile og en undersøkelse av hvordan resultater utvikler seg over tid øker sjansen for å finne kommuner som gjennom aktive grep har klart å endre måten det undervises på. Å undersøke fremgang reduserer slik sjansen for utelatt variabelskjevhet.

For at fremgang i nasjonale prøveresultater ikke skal påvirkes av bakenforliggende variabler må disse bakenforliggende variablene være stabile over tid<sup>18</sup>. Korrelasjonsanalyse av fremgang på nasjonale prøver og endringer i utdanningsnivå (her operasjonalisert som andel personer i kommunen over 16 år med fullført utdanning fra høyskole eller universitet) viser at det ikke finnes noen slik sammenheng ( $R=0,01$ ,  $N=389$ ). Det er heller ikke slik at kommuner med et generelt høyt utdanningsnivå oppnår større fremgang i resultater<sup>19</sup>. Dette er noe overraskende siden Bonesrønning, Iversen og Pettersen (2011, 12–14) tidligere fant en sammenheng mellom kommuners utdanningsnivå og graden av ”reformorientering” i kommunenes styring av grunnskolene. Heller ikke gjennomsnittlig bruttoinntekt i kommunene har noen sammenheng med fremgang i skoleresultater<sup>20</sup>. Også andre trekk ved befolkningen kunne vært undersøkt, men mange slike trekk er igjen korrelert med enten utdanningsnivå eller inntekt (blant annet innvandringsbakgrunn jf. Opheim, Grøgaard, og Næss 2010, 71–74). Alt i alt virker endringene i prøveresultater over tid ikke å ha sammenheng med ulike bakenforliggende variabler.

---

<sup>17</sup> Disse 38 kommunene er i hovedsak veldig små kommuner. I statistiske analyser har jeg valgt å sette resultatene til disse kommunene til 0 fordi det ikke kan fastslås med 95 % sikkerhet at det faktisk har skjedd en endring i disse kommunenes resultater.

<sup>18</sup> Dette er tilfelle for utdanningsnivå der kommunenes utdanningsnivå i 2007 er nesten perfekt korrelert med kommunenes utdanningsnivå i 2012 ( $R=0,99$ ,  $N=426$ ).

<sup>19</sup> Korrelasjon mellom utdanningsnivået i kommunene og endring i prøveresultater:  $R=-0,03$ ,  $N=389$ .

<sup>20</sup> Korrelasjon gjennomsnittlig bruttoinntekt i kommunene og endring i prøveresultater:  $R=-0,02$ ,  $N=389$ . korrelasjon mellom endring i bruttoinntekt og endring i prøveresultater:  $R=0,06$ ,  $N=389$ .

Også faktorer som lokal kultur kan være en bakenforliggende variabel. Selv om lokal kultur også kan antas å være relativt stabil over tid vil eventuelle endringer i den lokale kulturen bli undersøkt ved hjelp av intervjuene.

## 3.2 Valg av informanter

Denne delen av oppgaven vil først ta for seg valget av kommuner, for til slutt å begrunne hvorfor og hvordan jeg intervjuet skolesjefen og en rektor i hver av kommunene.

### Valg av kommuner

For å velge kommuner til intervjuer virket det i utgangspunktet mest interessant å snakke med de kommunene som hadde oppnådd mest fremgang. De fleste av kommunene øverst på lista har hatt fremgang fra et veldig lavt utgangspunkt, og mange av dem har ennå ikke nådd landssnittet på 3,0<sup>21</sup>. Det er her ikke uproblematisk å trekke inn det absolutte nivået på prøveresultatene, da dette også avhenger av faktorer som kommunens utdanningsnivå og lokal kultur. Imidlertid betyr dette også at kommunene som ennå ikke har kommet seg opp på landssnittet kan være utypiske nettopp ved å ha hatt så lave resultater i utgangspunktet. Jeg har derfor kun undersøkt kommuner som har oppnådd resultater som ligger på eller over landssnittet i tidsperioden 2011-13. Selv om det kan være en del å lære av kommunene som enda ikke har nådd landssnittet, virker det mer riktig at disse undersøkes hvis resultatene i disse kommunene senere kommer seg opp på landssnittet. Kravet om å ha oppnådd et gjennomsnittresultat likt landssnittet på 3,0 de tre siste årene utelukker nokså mange av kommunene høyt oppe på lista over kommuner rangert etter fremgang.

På toppen av lista er også små kommuner kraftig overrepresentert. Det kan tenkes at tiltakene som fungerer i små kommuner ikke nødvendigvis vil fungere i store kommuner. For å undersøke hva som har skjedd bør det derfor tas hensyn til at tiltak kan fungere forskjellig i ulike kontekster (Pawson og Tilley 1995). Kommunestørrelse kan være en slik kontekst: Det kan være annerledes å styre ett par hundre elever, og et lite antall ansatte på én til to skoler, enn det er å styre ett større antall elever, ansatte og skoler. Små kommuner kan kanskje følge opp sine skoler tettere. De virker til gjengjeld å få mindre ut av den kvantitative informasjon om skolene: Små kommuner oppgir at de sliter med å bruke resultatene fra de nasjonale prøvene på en god måte - både fordi de mangler analysekapasitet og fordi resultatene i små

---

<sup>21</sup> Lista er vedlagt på side 96.

kommuner varierer svært mye fra år til år (Aasen mfl. 2012, 165–166, 198, 200). I tillegg virker Kunnskapsløftet generelt i mindre grad å ha blitt iverksatt i de mindre kommunene (Aasen mfl. 2012, 169, 210). Jeg valgte derfor å undersøke de åtte små og de åtte store kommunene med mest fremgang på de nasjonale prøvene.

En annen kontekst som kan spille en rolle er utgangspunktet for fremgangen: Øverst på lista er det en overvekt av kommuner som har oppnådd fremgang fra et svakt utgangspunkt. Lista inneholder samtidig også en del kommuner som allerede hadde gjennomsnittlige eller høye resultater, men som likevel har klart å oppnå fremgang. For å undersøke om tiltakene har variert etter kommunenes resultatmessig utgangspunkt valgte jeg derfor også å undersøke 8 kommuner som i utgangspunktet hadde lave resultater og 8 kommuner som i utgangspunktet hadde gjennomsnittlige eller høyere resultater. Igjen er det litt problematisk å ta utgangspunkt i det absolutte nivået på de nasjonale prøvene grunnet faktorer som utdanningsnivå og lokal kultur. Det virket likevel interessant å undersøke om det er krever andre tiltak for å oppnå fremgang fra svake til gjennomsnittlige resultater enn det krever for å gå frem til gjennomsnittlige eller høyere resultater.

Å ta hensyn både til kommunestørrelse og utgangspunktet for fremgangen gir til sammen fire ulike kontekster. Med et utvalg på totalt 16 kommuner gir dette fire kommuner per kontekst slik dette er oppsummert i tabellen under:

*Tabell 3.2: Fire ulike kontekster for kommunene med fremgang på de nasjonale prøvene.*

	<b>Fremgang fra svake til gjennomsnittlige resultater</b>	<b>Fremgang fra gjennomsnittlige eller høyere resultater</b>
<b>Små kommuner</b>	Fire små kommuner med fremgang fra svake til gjennomsnittlige resultater.	Fire små kommuner med fremgang fra gjennomsnittlige eller høyere resultater.
<b>Store kommuner</b>	Fire store kommuner med fremgang fra svake til gjennomsnittlige resultater.	Fire store kommuner med fremgang fra gjennomsnittlige eller høyere resultater.

Det ble foretatt dybdeintervjuer i fire og telefonintervjuer i 12 av kommunene. Til dybdeintervjuene ble det valgt én kommune per kontekst. Siden målet med dybdeintervjuene var å kalibrere spørreskjemaet ønsket jeg at disse kommunene skulle være så ulike som mulig. For å redusere reiseutgifter ønsket jeg også å gjennomføre dybdeintervjuene i kommuner som

ikke lå så langt fra Oslo. Jeg tok derfor utgangspunkt i kommunene med mest fremgang på Østlandsområdet. Jeg valgte også å utføre dybdeintervjuene i særlig store kommuner og jeg valgte derfor å se på kommuner med over 20 000 innbyggere. Følgende fire kommuner ble derfor valgt til dybdeintervjuene:

*Tabell 3.3: Kommuner valgt til dybdeintervjuer.*

	<b>Fremgang fra svake til gjennomsnittlige resultater</b>	<b>Fremgang fra gjennomsnittlige eller høyere resultater</b>
<b>Små kommuner</b>	Åmot	Tolga
<b>Store kommuner</b>	Ringsaker	Oppegård <sup>22</sup>

Dybdeintervjuene var tenkt som en forberedelse til telefonintervjuene. Selv om utvalget av kommuner til dybdeintervjuene følger et komparativt design er det vanskelig å slutte noe kausalt ut fra disse: Med fire kommuner og et stort antall mulige tiltak oppstår det en situasjon med ”for mange variable og for få enheter” (Lijphart 1975). Informasjon fra flere kommuner er derfor nødvendig for med mer sikkerhet å kunne si noe om tiltakene varierer mellom de fire ulike kontekstene.

I valg av kommuner til telefonintervjuene tok jeg utgangspunkt i kommuner med mest fremgang innen sin kontekst. Der jeg under dybdeintervjuene undersøkte to veldig store kommuner valgte jeg her å dele kommunene nokså vilkårlig inn etter hvorvidt de hadde færre eller flere innbyggere enn 5000<sup>23</sup>. Tabellen på neste side oppsummerer alle kommunene det ble gjennomført intervjuer i:

<sup>22</sup> Sandefjord har både over 20000 innbyggere og noe høyere fremgang enn Oppegård. Jeg valgte likevel å gjøre dybdeintervjuet i Oppegård grunnet bråket om skriftlige vurderinger og trusler om oppsigelser av lærere i Sandefjord tidlig i 2014. Sandefjord inngår imidlertid blant kommuner der det ble gjennomført telefonintervjuer.

<sup>23</sup> En slik vilkårlig inndeling i 5000 innbyggere har imidlertid lange tradisjoner: Platons idealby hadde 5040 innbyggere og Christensen-utvalget (NOU 1992:15) mente at norske kommuner burde ha minst 5000 innbyggere. Et skille på 5000 innbyggere deler også norske kommuner i to nokså like deler siden mediankommunestørrelsen i 2013 var på 4620 innbyggere.

Tabell 3.4: Kommuner valgt til intervjuer. Kommunene i hver celle er sortert synkende etter fremgang. Kommuner der det ble gjennomført dybdeintervjuer er oppført i uthevet skrift.

	<b>Fremgang fra svake til gjennomsnittlige resultater</b>	<b>Fremgang fra gjennomsnittlige eller høyere resultater</b>
<b>Små kommuner (færre enn 5000 innbyggere)</b>	Valle (Aust-Agder) Samnanger (Hordaland) <b>Åmot (Hedmark)</b> Øygarden (Hordaland)	Audnedal (Vest-Agder) <b>Tolga (Hedmark)</b> Lebesby (Finnmark) Lærdal (Sogn og Fjordane)
<b>Store kommuner (flere enn 5000 innbyggere)</b>	Råde (Østfold) Risør (Aust-Agder) Bamble (Telemark) <b>Ringsaker (Hedmark)</b> <sup>24</sup>	Sula (Møre- og Romsdal) Sandefjord (Vestfold) Klæbu (Sør-Trøndelag) <b>Oppegård (Akershus)</b>

Mandal og Rendalen kommune takket nei til å delta i undersøkelsen og disse kommunene ble derfor erstattet med tilsvarende kommune på neste plass på den rangerte lista: Klæbu erstattet Mandal, mens Øygarden erstattet Rendalen.

Disse utvalgsriteriene viste seg også å sørge for at det ble valgt kommuner rundt om i hele landet. Det virker derfor rimelig å anta at den lokale kulturen i de 16 kommunene varierer. De utvalgte kommunene er også ulike når det gjelder faktorer som kommuneøkonomi, kommunal organisering og skolestruktur.

### Valg av informanter innad i kommunene

Ved å benytte administratorkontroll som forskningsdesign var jeg avhengig av å få gode data fra nøkkelinformanter med god oversikt over hva som var gjort i kommunene. Å gjennomføre intervjuer med nøkkelinformanter virket å være en god datainnsamlingsstrategi, da dette kan sikre gode data fra ledere som har god oversikt og kunnskap om egen virksomhet (Kvale og Brinkmann 2009, 158–159). I kommunene intervjuet jeg både skolesjefen (eller tilsvarende) og én rektor. Jeg vil i oppgaven omtale informantene som enten skolesjefer og rektorer – på tross av at flere hadde helt andre stillingstitler: På kommunalt nivå hadde flere av informantene titler som kommunalsjef eller lignende, mens de fleste tonivåkommuner hadde en pedagogisk rådgiver<sup>25</sup>. På skolenivået ble enkelte av dem jeg omtaler som rektorer kalt

<sup>24</sup> Bø i Telemark er en stor kommune med større fremgang enn Ringsaker, og Ringsaker har dermed bare den femte største fremgangen innen sin kontekst. At Ringsaker likevel ble valgt til dybdeintervjuene skyldes at kommunen hadde mer enn 20 000 innbyggere og jeg opprinnelig hadde planlagt å intervju totalt 20 kommuner.

<sup>25</sup> En pedagogisk rådgiver kan antas å ha mindre makt enn en skolesjef eller kommunalsjef, men jeg har for enkelthets skyld valgt også å omtale disse som skolesjefer. Maktforholdet mellom kommunene og deres skoler vil uansett bli drøftet inngående senere i oppgaven.



resultatenhetsledere eller virksomhetsledere. Å omtale alle informantene som enten skolesjefer eller rektorer er gjort for enkelthets skyld. De ulike stillingstitlene virket også i bare i begrenset grad å gjenspeile ulikheter i informantenes arbeidsoppgaver, ansvar og myndighet.

Skolesjef eller tilsvarende har hovedansvar for at tiltak vedtatt i kommunestyret blir iverksatt, samtidig som vedkommende selv også har mulighet til å initiere egne tiltak. Skolesjefene antas også å være den nøkkelinformanten som sitter med den beste oversikten over status og tiltak i skolene i en kommune.. Intervjuer med skolesjefer virker særlig egnet til å studere tiltak iverksatt «top-down». Da jeg var interessert i å undersøke hva som hadde skjedd siden 2007 undersøkte jeg også hvor lenge dagens skolesjef har hatt sin nåværende jobb. I tilfeller der skolesjefen var relativt nytilsatt og ikke hadde god kjennskap til styring av skolene før ansettelsestidspunktet, har jeg intervjuet forrige skolesjef.

Jeg ønsket også å intervjuer en rektor i hver av kommunene. Rektorene ble valgt fordi de antas å ha god kjennskap til hva som foregår rundt om i klasserommene på sin skole. Å intervjuer en rektor virket fornuftig både for å undersøke hvorvidt fremgangen skyldes vellykket iverksetting ”top-down”, eller tiltak ”bottom-up”. For å avgjøre hvilken rektor jeg skulle snakke med i kommunene valgte jeg å bruke samme fremgangsmåte som ved valg av kommuner: Jeg hadde også tilgang på skolenes resultater på de nasjonale prøvene og ut fra dette kunne jeg beregne hvilke skoler som hadde hatt mest fremgang på de nasjonale prøvene i perioden. Jeg intervjuet så rektoren på den skolen med mest fremgang i kommunen. I noen tilfeller der rektoren var nytilsatt uten tidligere å ha jobbet på skolen intervjuet jeg assisterende rektor, inspektør eller en lærer med god kjennskap til virksomheten på skolen.

For å sikre etterprøvnbarhet har jeg valgt å publisere kommunenavn i oppgaven. Jeg vil imidlertid ikke oppgi hvilke skoler rektorene jeg intervjuet jobbet ved. Dette er gjort fordi disse er valgt ut etter skolen de leder sin fremgang på de nasjonale prøvene, som igjen er basert på ett datamateriale som det hefter noe mer usikkerhet med<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Jeg har ikke tatt hensyn til hvorvidt skolenes fremgang på de nasjonale prøvene er innenfor eller utenfor feilmarginene. I de små kommunene er nesten alle endringer på skolenivået innenfor feilmarginen siden et veldig lite antall elever tar disse prøvene hvert år. Å ta utgangspunkt i skolenes fremgang er likevel valgt for å kunne avgjøre hvilken rektor jeg skal intervjuer i de forskjellige kommunene – uavhengig om denne fremgangen er innenfor eller utenfor feilmarginen.

### **3.3 Datainnsamling: Intervjuer med 32 skolesjefer og rektorer i 16 kommuner**

Intervjuer med 32 skolesjefer og rektorer i 16 strategisk utvalgte kommuner er oppgavens viktigste datagrunnlag og vil bli gjennomgått først. Det er også benyttet noen kvantitative data fra andre kilder i oppgaven noe som blir gjennomgått helt til slutt i denne delen.

Ut fra en rangert liste av alle norske kommuner etter fremgang på de nasjonale prøvene har jeg altså utført intervjuer med 32 skolesjefer og rektorer i 16 strategisk utvalgte kommuner. Informantene er blitt spurt om hvilke tiltak kommunen har benyttet og hvordan disse tiltakene har vært utformet. Slike kvalitative data muliggjør en grundigere undersøkelse av hva som kausalt har skjedd i kommunene (King, Keohane, og Verba 1994, 4). Informantene ble samtidig bedt om å tallfeste hvor viktig de mente ulike tiltak hadde vært for fremgangen de har oppnådd. Bruk av slike kvantitative data er egnet til å angi hvor generaliserbare funn man har (King, Keohane, og Verba 1994, 4). Oppgaven baserer seg slik både på kvalitative og kvantitative data fra intervjuer. Dette er gjort for både å undersøke hvilke tiltak som samlet har vært viktigst i kommunene, samtidig som det også er undersøkt hvordan disse tiltakene har fungert.

Intervjuene ble foretatt både som personlige intervjuer (her kalt dybdeintervjuer) og som telefonintervjuer: Innledningsvis ble det utført dybdeintervjuer med åtte skolesjefer og rektorer i fire kommuner. Målet med disse dybdeintervjuene var å kalibrere spørreskjemaet som skulle benyttes under telefonintervjuene.

#### **Dybdeintervjuer i fire kommuner**

Dybdeintervjuene ble foretatt i slutten av februar og begynnelsen av mars 2014. Det ble gjort personlig intervjuer med alle skolesjefene. Det ble gjort personlige intervjuer med tre av rektorene, mens én av disse ble av praktiske grunner intervjuet via videooverføring. I forkant av intervjuet hadde jeg lest meg opp på tilgjengelig informasjon om skolestruktur, resultater og målsetninger for kommunene. Intervjuene var semi-strukturerte med utgangspunkt i ett skjema for skolesjefer og ett skjema for rektorer<sup>27</sup>. Informantene ble også bedt om å rangere viktigheten av ulike tiltak, og dette tallmaterialet vil bli brukt sammen med tilsvarende data fra telefonintervjuene. Dybdeintervjuene varte fra ca. 45 minutter til 120 minutter med et snitt

---

<sup>27</sup> Spørreskjemaene brukt under dybdeintervjuene er vedlagt på side 90 og 91.

på i overkant av 60 minutter. Under flere av intervjuene deltok mer enn en person fra kommune- eller skoleadministrasjonen. Etter intervjuet fikk informantene tilsendt det utfylte spørreskjemaet på e-post for å oppklare eventuelle uklarheter eller misforståelser.

Stort sett fungerte spørreskjemaene godt under dybdeintervjuene. Spørsmålet om effekten av den årlige tilstandsrapporten synes imidlertid de fleste skolesjefene det var vanskelig å besvare: Tilstandsrapporten hadde i to av kommunene ført til nye handlingsplaner for skolene, men det var likevel vanskelig for informantene å anslå hvor viktige disse planene igjen hadde vært for de endelige skoleresultatene. Spørsmålet om tilstandsrapporten ble derfor utelatt fra det felles skjemaet som ble brukt under telefonintervjuene<sup>28</sup>.

Under dybdeintervjuene spurte jeg om hvor viktig ”Lærernes økte mulighet til selv å styre undervisningsmetoder” hadde vært. I alle kommunene og skolene oppga de imidlertid at lærernes praksis hadde blitt mer lik. Den mer like undervisningspraksisen var i tre av kommunene ikke et resultat av mer styring fra rektorene eller kommunen, men at lærerne hadde fått en bedre «delingskultur» der de i større grad rådførte seg med hverandre. Jeg valgte her å utelate dette spørsmålet da årsakene til at praksisen hadde blitt mer lik fremkom godt under spørsmålet om «utviklingsarbeid internt på skolen».

Spørsmålet om utskifting av lærere eller ansatte i skoleledelsen var vanskelig for flere av informantene å svare på<sup>29</sup>. Jeg har derfor kommet frem til å droppe spørsmålet om utskifting av rektorer og andre i skoleledelsen. Når det gjelder utskifting av lærerstaben pekte dybdeintervjuene to ulike retninger: I Oppegård hadde en god balanse mellom erfarne lærere og nyansatte vært viktig, mens både i Tolga og Rena hadde en veldig stabil lærerstab vært viktig. Jeg bestemte meg derfor for å omformulere spørsmålet om ”fornyning av lærerstaben”: Under telefonintervjuene spurte jeg derfor om lærerstaben i kommunen eller på skolen var preget av fornying eller stabilitet. Deretter fikk informantene mulighet til å vurdere hvor viktig denne fornyingen eller stabiliteten hadde vært for fremgangen de hadde oppnådd.

## Telefonintervjuer i 12 kommuner

---

<sup>28</sup> Det felles spørreskjemaet brukt under telefonintervjuene er vedlagt på side 89.

<sup>29</sup> Da dette kan være et sensitivt spørsmål ba jeg informantene besvare dette som et rent hypotetisk spørsmål. Jeg har ikke notert svarene og heller ikke etterspurt en tallfesting på hvor viktig dette har vært.

Det ble så foretatt telefonintervjuer i ytterligere 12 kommuner rundt om i hele landet. Også her ble én skolesjef og én rektor i hver kommune intervjuet. Et formål med telefonintervjuene var å samle inn kvantitative data om hvilke tiltak informantene mente hadde vært de viktigste for fremgangen de hadde oppnådd. I et felles spørreskjema for både skolesjefer og rektorer ble følgende spørsmål stilt: *Hvis aktuelt i din kommune, hvor viktig på en skala fra 1 til 10 (der 10 er mest viktig) har følgende endringer vært for fremgangen kommunen har hatt på de nasjonale prøvene.* Dette ble så etterfulgt av en liste av ulike tiltak som er lik de kulepunktene som ble listet opp under de ulike hypotesene i teori- og hypotesekapittelet:

Tiltak tilknyttet prioriteringshypotesen:

- At kommunen har mål om gode resultater på de nasjonale prøvene.
- At kommunen/skolen har ett tallfestet mål om ønsket resultatet på de nasjonale prøvene
- Lederavtaler for rektorene som inneholder mål om skolerresultater på den enkelte skole.

Tiltak tilknyttet informasjonshypotesen:

- Bruk av informasjonen fra de nasjonale prøvene.
- Bruk av informasjon fra kartleggingsprøver og andre lokalt innførte prøver.
- Bruk av informasjon fra brukerundersøkelser (Elevundersøkelsen, Foreldreundersøkelsen osv.).
- Evalueringer av skolen(e) utført av eksterne.

Tiltak tilknyttet undervisningspraksishypotesen:

- Utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne å forbedre undervisningen internt på skolen(e).
- Utviklingsarbeid i samarbeid med andre skoler eller i regi av kommunen.
- Videreutdanning/kursing av rektorer
- Videreutdanning/kursing av lærerne

- Fornyning av lærerstaben
- Rektorene har stor mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder

Tiltak tilknyttet ressurshypotesen:

- Økte ressurser til skolen(e).
- Endret prioritering av elevgrupper, fagområder eller pedagogiske tiltak innen budsjетrammen.
- Rektorene har stor mulighet til selv å omdisponere ressurser innen budsjетrammen.

Før informantene ble bedt om å tallfeste viktigheten av de ulike tiltakene ble de spurt om hvordan de hadde utformet de ulike tiltakene. Dette ga informantene en god mulighet til å utdype variasjoner eller særtrekk med måten disse tiltakene var utformet på. For hver informant fylte jeg ut et spørreskjema. Dette skjemaet inneholdt både informantenes kommentarer og utdypninger, samt hvor viktig informanten mente de ulike tiltakene hadde vært. I etterkant av intervjuet sendte jeg så skjemaet på epost til informanten for kommentarer, endringer og for å kunne oppklare eventuelle misforståelser. Bruken av spørreskjemaer som oppsummering av intervjuene ble valgt fordi jeg med 32 informanter ville brukt veldig lang tid på å transkribere alle disse intervjuene. Et skjema per informant gjorde det også lettere å sammenligne svarene til de ulike informantene senere i oppgaven<sup>30</sup>. At hvert enkelt intervju ikke ble mer grundig dokumentert kan imidlertid ha rammet oppgavens mulighet til å utdype og presist beskrive spesielle tiltak benyttet i enkeltkommuner.

Telefonintervjuene ble gjennomført i løpet av mars og begynnelsen av april 2014 i 12 kommuner. Telefonintervjuene var semi-strukturerte med utgangspunkt i et felles spørreskjema for skolesjefer og rektorer<sup>31</sup>. Også her hadde jeg i forkant av intervjuet forberedt meg ved å lese lett tilgjengelig informasjon om skolestruktur, resultater og målsetninger for kommunene. Telefonintervjuene tok 25 til 80 minutter, med et snitt på ca. 45 minutter. Også her fikk informantene tilsendt det utfylte spørreskjemaet på e-post for å oppklare eventuelle

---

<sup>30</sup> Underveis sammenlignet jeg svarene til skolesjefene og rektorene i hver enkelt kommune. Under arbeidet med kapittel 4 og 5 som presenterer og drøfter informantenes svar laget jeg også en sammenstilling av alle informantenes svar om hvert enkelt tiltak. På denne måten forsøkte jeg å sikre at presentasjonen av de ulike tiltakene i størst mulig grad var representative for de 32 informantene.

<sup>31</sup> Spørreskjemaet brukt under telefonintervjuene er vedlagt på side 89.

uklarheter eller misforståelser. Valg av andre informanter enn dagens skolesjef eller rektor ble gjort i samråd med dem jeg opprinnelig kontaktet. To rektorer var svært travle og disse fikk derfor selv fylle ut skjemaet. Jeg har deretter fulgt opp disse skjemaene på epost for å få begrunnelser på svarene, presiseringer og for å unngå misforståelser.

### **Data fra andre kilder**

Det vil også bli benyttet data fra enkelte andre kilder i oppgaven. Registerdata vil bli benyttet for den avhengige variabelen ”fremgang på nasjonale prøver”. Dataene herfra er blitt gjort tilgjengelige av Utdanningsdirektoratet. «Juksehypotesen» vil bli undersøkt ved å gjøre statistisk analyser av sammenhengen mellom resultater og fritak på de nasjonale prøvene på et større antall kommuner enn de 16 der det gjennomføres intervjuer. Tall på fritak er også gjort tilgjengelig av Utdanningsdirektoratet. Registerdata om kommunenes utdanningsnivå og gjennomsnittsinntekt er også blitt benyttet til mindre analyser underveis i oppgaven.

## 4 Hva er gjort i de 16 kommunene?

Forrige kapittel tok oppgavens forskningsdesign, utvelging av informanter og hvordan intervjuene ble gjennomført. Dette kapittelet vil presentere de kvalitative dataene fra både dybde- og telefonintervjuene. Informantenes utdypninger og mine oppfølgingsspørsmål om tiltakene utgjør her et betydelig kvalitativt datamateriale. Dette kvalitative materialet beskriver mer utfyllende hvordan ulike tiltak har vært utformet og hvordan informantene mener de har fungert. Denne delen vil også videreformidle eventuelle forbehold informantene hadde om under hvilke omstendigheter de ulike tiltak fungerte. De fem hypotesene vil bli brukt til å strukturere de ulike tiltakene<sup>32</sup>. De kvantitative dataene om informantenes rangering av viktigheten av de ulike tiltakene vil bli presentert i kapittel 5.

### 4.1 Prioriteringshypotesen

Prioriteringshypotesen antar at kommuner som har gode resultater på de nasjonale prøvene som sitt viktigste mål, lettere lykkes med å oppnå fremgang på disse prøvene. De aller fleste av de 16 kommunene hadde formuleringer om enten å gjøre det bra på de nasjonale prøvene eller å oppnå bedre grunnleggende ferdigheter. Valle og Lærdal hadde ikke noe nedskrevet mål om å gjøre det godt på nasjonale prøver, men gode resultater på de nasjonale prøvene ble av informantene oppfattet som relativt viktig likevel. I de fleste kommunene som hadde et slikt generelt mål om å gjøre det godt på nasjonale prøver, inngikk dette som et av mange mål kommunen hadde for skolene. Tolga var trolig den kommunen med de bredeste målene for sine grunnskoler der det viktigste styringsdokumentet for skolene også trakk frem reduksjon av frafall i videregående opplæring, kompetanse hos lærerne, skole-hjem-samarbeid og skolens forhold til lokalsamfunnet og kulturlivet (Tolga kommune 2009). Dette kom også konkret til uttrykk på skolen i Tolga ved at det jevnlig ble avholdt jegerprøve for elevene på ungdomstrinnet. I Øygarden, Ringsaker og Sula virket det å være noe større politisk interesse for de nasjonale prøvene enn i de øvrige kommunene: I Øygarden mente skolesjefen at de opprinnelige dårlige resultatene på de nasjonale prøvene hadde ført til en felles erkjennelse hos politikere, skoleadministrasjonen og lærerne om at noe måtte gjøres. Resultatene på de nasjonale prøvene ble her en viktig indikasjon på om man var på rett vei. I Ringsaker var økt læringsutbytte i norsk, matematikk og engelsk høyt prioritert, og dette ble også fulgt opp med

---

<sup>32</sup> Juksehypotesen gjennomgås først i kapittel 6 da denne i hovedsak baserer seg på en statistisk analyse av et større antall kommuner.

et program for lese- og skriveopplæring i 1.-4. klasse, nettverk i regne-, lese- og skriveopplæring og kommunale veiledere i matematikk (Ringsaker kommune 2013). På Sula var skolesjefen svært opptatt av at man hadde mål om å gjøre det godt på de nasjonale prøvene, mens rektoren jeg snakket med vektla dette i svært liten grad.

Hvilke tallfestede mål kommunenes hadde satt seg om ønsket resultat på de nasjonale prøvene varierte: Flere av kommunene med et lavt utgangspunkt hadde som mål å oppnå resultater på landssnittet. I alle kommunene jeg har undersøkt har resultatene ligget over landssnittet i perioden 2011 til 2013. Flere av disse kommunene jobbet imidlertid fortsatt mot dette målet fordi resultatene på en del enkeltprøver fortsatt lå under landssnittet<sup>33</sup>. En del kommuner hadde satt seg mål om å ha de høyeste resultatene i fylket eller i Kostragruppa. Oppedgård hadde som mål både å redusere andelen elever på de laveste mestringsnivåene på de nasjonale prøvene, og å få det beste resultatet i Kostragruppe 13. Det siste målet innebærer i praksis å slå Bærum som per dags dato har de høyeste resultatene i landet. Sandefjord hadde satt seg mål om å bli blant de 10 % beste kommunene i landet. Samnanger hadde tidligere hatt som mål å bli best i Hordaland på lesing, et mål de senere nådde.

Politikernes interesse for de nasjonale prøvene virket å variere mellom kommunene. Mange skolesjefer mente at politikerne var nokså opptatt av resultatene på nasjonale prøver. Noen av skolesjefene mente imidlertid at politikerne i deres kommune var mer opptatt av trivsel og mobbing i skolene slik dette måles i Elevundersøkelsen. En del av informantene mente at politikerne var ivrige til å sette ambisiøse tallfestede mål for ønsket resultat på de nasjonale prøvene, men utover dette var lite interessert i å følge opp skolene.

### **Lederavtaler for rektorene**

Prioriteringshypotesen antar at det å forplikte rektorene til å følge opp kommunens mål bidrar til at grunnleggende ferdigheter prioriteres i større grad ute i skolene. Lederavtaler med resultatmål for den enkelte skole var i bruk i fem kommuner: Sandefjord, Ringsaker, Sula, Klæbu og Tolga. Skolesjefene var svært positive til effekten av dette, mens rektorene samlet hadde lite tiltro til effekten av slike avtaler. I Sandefjord diskuterte rektorene og skoleadministrasjonen prøveresultater under ledersamtaler og egne resultatoppfølgingsmøter.

---

<sup>33</sup> Her bør det igjen minnes om at resultater på enkeltprøver i små kommuner varierer svært mye fra år til år grunnet tilfeldige variasjoner jf. punkt 3.1. Om målet om å ligge over landssnittet blir tolket som at ingen enkeltprøver kan ligge litt under landssnittet, innebærer dette i praksis at gjennomsnittresultatene må ligge over landssnittet for å ta hensyn til denne tilfeldige variasjonen.



Av seks mål som ble fulgt opp i disse avtale handlet tre av disse om læringsresultater, mens de øvrige tre omhandlet på trivsel og mobbing. I Ringsaker inngikk resultater på nasjonale prøver som en indikator i systemet de bruker for ”balansert målstyring”. I Ringsaker bestemmes resultatmålene på egne dialogmøter mellom skoleadministrasjonen og skoleledelsen. På disse møtene ble de nyeste resultatene analysert, og rektorene fikk redegjøre for hvilke tiltak som skulle benyttes for å nå målene som var blitt satt. På Sula hadde man et lignende møte som også endte med at rektorene skrev under på hvilke mål som skulle nås. I Klæbu hadde skolene mål om hvilke resultater de skal forsøke å oppnå, selv om de ikke hadde et slikt mål for kommunen som helhet. På Tolga inngikk resultatmålene på de nasjonale prøvene i lederavtalen, men da sammen med veldig mange andre mål hentet fra kommunestyrets budsjettbehandling.

## 4.2 Informasjonshypotesen

God bruk av informasjon om skolene kan være nyttige på mange nivåer: Ut fra en top-down-tilnærming kan dette gi nyttig informasjon om status i skolene og hvorvidt man lykkes med å iverksette tiltak ute i skolene. Fra et bottom-up-perspektiv kan denne informasjonen være nyttig når lærerne og rektorene skal anslå hvorvidt deres måte å undervise på fungerer.

### Informasjon fra de nasjonale prøvene

Både rektorer og skolesjefer er enige om at nasjonale prøver hadde vært ganske viktige. Flere trakk frem nasjonale prøver som den beste måten å sammenligne skoler på. Resultatene ble av skolesjefene brukt som utgangspunkt for refleksjon og ga mulighet til å evaluere nye arbeidsmåter og tiltak på skolene. Flere av skolesjefene virket å ha et veldig bevisst forhold til hvordan kvantitativ informasjon kunne brukes som et utgangspunkt for å danne seg et godt bilde av hva som foregikk: Skolesjefen i Ringsaker insisterte på at rektorene skulle kunne begrunne hvorfor de oppnådde resultatene ble som de ble med fakta. Vedkommende krevde også begrunnelser fra rektorene om hvorfor og hvordan de mente nye tiltak skulle fungere. Skolesjefen i Sula var opptatt av å supplere de kvantitative dataene med kvalitative eller som vedkommende sa: ”Gå fra telling til fortelling”. Ikke alle skolesjefene var helt fornøyd med de nasjonale prøvene og en skolesjef uttrykte misnøye med flere oppslag i lokalpressen som vedkommende mente hadde gitt et misvisende bilde av situasjonen i skolene.

Flere av rektorene oppga også at de brukte mye tid på analyse av slike resultater. Resultatene ble da brukt som utgangspunkt for refleksjon og ga mulighet til å evaluere nye arbeidsmåter og tiltak på skolene. Rektorene mente at en svakhet ved de nasjonale prøvene var at de avholdes sjelden og at det tok mange måneder før resultatene ble klare. Dette gjorde det vanskeligere å benytte informasjonen fra de nasjonale prøvene til å tilpasse undervisningen for enkeltelever.

I Oppegård ble innføringen av nasjonale prøver også trukket frem som nyttig fordi lærerne for første gang fikk tydeligere signaler om hvilket nivå elevene burde ligge på etter ulike klassetrinn. De nasjonale prøvene hadde i følge informantene også hatt påvirkning på hvordan det ble undervist på skolene: Rektoren på Sula fortalte at de i større grad hadde begynt å fokusere på leseforståelse i norsk som en følge av innføringen av de nasjonale prøvene: De første årene ble det tydelig at de hadde fokusert for mye på å la elevene lete frem informasjon fra tekster, men at dette ikke ga elevene tilstrekkelig forberedelse til å løse de mer komplekse oppgavene som gis på de nasjonale prøvene. At oppgavene på de nasjonale prøvene er mye vanskeligere enn oppgaver på kartleggingsprøver, ble trukket frem som fordel av rektoren i Sandefjord siden de nasjonale prøvene slik ga informasjon om et større spenn elever. Selv om flere av rektorene oppga at det fortsatt var noe skepsis til de nasjonale prøvene blant lærerne, mente de at denne skepsisen var blitt mindre de siste årene. En rektor som var kritisk til de nasjonale prøvene pekte på at det var vanskelig å komme unna de nasjonale prøvene grunnet den store interessen for disse resultatene i kommuneadministrasjonen.

### **Informasjon fra kartleggingsprøver**

Kartleggingsprøver virket å ha vært svært viktig i kommunene. Det finnes kartleggingsprøver på samtlige trinn, og informasjonen fra disse prøvene ble i stor grad brukt for å tilpasse undervisningen til de enkelte elevene. At man raskt får svar på kartleggingsprøvene ble trukket frem som positivt av flere av informantene. På skolen i Oppegård ble informasjon fra kartleggingsprøver brukt som en integrert del av stasjonsundervisningen<sup>34</sup> på de lavere klassetrinnene, noe som sikret lærerne god informasjon om hvilket nivå den enkelte elev lå på. På skolen i Valle hadde én lærer ansvar for kartleggingsprøver i lesing og oppfølgingen av

---

<sup>34</sup> Stasjonsundervisning er undervisningsmetode der elevene er inndelt i grupper som etter et visst antall minutter ruller mellom ulike stasjoner. Lærern(e) styrer én eller flere av stasjonene, mens elevene på de øvrige stasjonene jobber med oppgaver på egen hånd. De ulike stasjonene brukt under en økt omhandler gjerne samme tema, og dette temaet er gjerne også er gjennomgått for elevene på forhånd.

disse elevene. Denne læreren fungerte her som en ressursperson som også ga råd til de andre lærerne om hvordan de ulike elevene burde følges opp. Vedkommende holdt også lesekurs med elevene som i følge kartleggingsprøvene hadde behov for ekstra oppfølging. I blant annet Åmot stod lærerne helt fritt til å velge hvilke kartleggingsprøver de ville bruke. Her kunne lærerne også velge når disse prøvene skulle avholdes slik at prøvene bedre kunne passe inn i det øvrige undervisningsopplegget. I Ringsaker fulgte kartleggingsprøvene et årshjul som oppga hvilke tester som skulle brukes og når de ulike testene skulle være ferdig ute i skolene (Ringsaker kommune 2013).

## **Brukerundersøkelser**

Informantene trakk her frem Elevundersøkelsen som den viktigste undersøkelsen. I samtlige kommuner var det stor interesse for svarene på trivsel og mobbing fra denne undersøkelsen. Noen av rektorene på små skoler mente imidlertid at brukerundersøkelsene bare tallfestet det de visste fra før. Det var også stor politisk interesse for disse tallene, og flere skolesjefer mente da også at politikerne i deres kommune var mer opptatt av disse tallene enn resultatene på de nasjonale prøvene. Mange av rektorene og noen av skolesjefene var også opptatt av svarene som gjaldt arbeidsmetoder, elevenes motivasjon og elevenes innflytelse over undervisningen. Mange skoler og kommuner så også på hva elevene svarte om tilbakemeldingene de fikk fra lærerne, noe flere av skolene forsøkte å forbedre gjennom deltakelse i prosjektet «Vurdering for læring»<sup>35</sup>. På skolen i Åmot ble resultatene fra Elevundersøkelsen også brukt til å se på variasjoner mellom klassene for slik å kunne anslå hvorvidt lærerne var noenlunde samkjørte. På skolen i Klæbu ble Elevundersøkelsen tatt svært alvorlig og resultatene ble analysert klassevis sammen med elevrådsrepresentantene fra hver enkelt klasse. På den måten fikk lærerne og ledelsen hjelp til å tolke og forklare resultatene. På denne skolen var også rektor svært opptatt av mulige feilkilder i Elevundersøkelsen og det ble derfor sørget for at ble satt av nok tid til å gjennomføre selve undersøkelsen. Før elevene besvarte undersøkelsen ble også begreper og vanskelige spørsmål gjennomgått i plenum. De kommunene som gjennomførte Foreldreundersøkelsen hadde lav svarprosent på denne og tilla derfor funnene herfra liten vekt. Flere av kommunene hadde nettopp sluttet å bruke Foreldreundersøkelsen nettopp på grunn av lav svarprosent på denne undersøkelsen.

---

<sup>35</sup> "Vurdering for læring" er et prosjekt fra Utdanningsdirektoratet for å hjelpe kommuner, fylkeskommuner og skoler å forbedre tilbakemeldinger til elevene. Fra prosjektet startet i 2010 og til 2014 (da det opprinnelig skulle bli avsluttet) har 187 kommuner deltatt. En evaluering av det tidligere prosjektet "Bedre vurderingspraksis" (som "Vurdering for læring" bygger på) viste ingen effekt på elevenes motivasjon for læring (Utdanningsdirektoratet n.d.; Utdanningsdirektoratet n.d.).

## Eksterne evalueringer

I de 16 kommunene var det tre typer eksterne evalueringer som hadde blitt benyttet: at skoler evaluerer hverandre i interkommunale nettverk, ulike former for statlige evalueringer<sup>36</sup> og bruk av private konsulentfirmaer. I Øygarden og Klæbu ble det benyttet interkommunale nettverk der skoleledere og lærere i nettverket byttet på å evaluere hverandre. Her valgte kommunene i fellesskap hvilket tema evalueringene skulle fokusere på. Disse evalueringene ble oppfattet som relativt nyttige av informantene i disse kommunene, men omfanget hadde vært noe begrenset og med kun et lite antall gjennomførte evalueringer siden 2007. Av statlige evalueringer hadde både Åmot og Sula hatt besøk av Utdanningsdirektoratets «Veiledningskorps». I Sula hadde dette skjedd i forbindelse med skifte av skolesjef, og evalueringen ga i følge den nye skolesjefen god innsikt i sterke og svake sider ved skolene i kommunen. Lærdal deltok i Utdanningsdirektoratets Skole- og kommuneutviklingsprosjekt<sup>37</sup>. Dagens skolesjef virket fornøyd med resultatene av denne evalueringen og mente den hadde ført til at et større fokus på skolerestater i kommunen<sup>38</sup>. Skolesjefen i den ene kommunen som hadde brukt et privat konsulentfirma til å utføre en evaluering av skole mente denne hadde avdekket lite de ikke visste fra før. Flere av informantene nevnte her også tilsyn som hadde blitt utført av fylkesmannen. Flere hadde hatt tilsyn som tok for seg oppfølgingen av Opplæringslovas § 9 a om elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Da disse tilsynene hadde liten relevans for grunnleggende ferdigheter valgte informantene ikke å vurdere viktigheten av disse.

---

<sup>36</sup> Utdanningsdirektoratet tilbyr også en «Ståstedsanalyse» som er blitt benyttet i mange av skoler jeg har snakket med. Denne er i utgangspunktet ment som en hjelp til skolene sli at de kan evaluere seg selv, og jeg omtaler derfor denne under utviklingsarbeid internt på skolene. Det er også mulig å kombinere denne Ståstedsanalysen med ekstern evaluering, noe som er gjort i forbindelse med Veiledningskorpsets evaluering i Øygarden og Klæbu. I Ringsaker skal Ståstedsanalysen brukes som utgangspunkt for evaluering i et interkommunalt nettverk.

<sup>37</sup> Skole- og kommuneutviklingsprosjektet (SKUP) startet i 2011 for å bistå kommuner med svake elevresultater. Målet var å bedre elevresultatene ved å bistå kommunene med målrettet skoleutvikling. Målgruppen var den politiske og administrative ledelsen i kommunen og utvalgte skoler. Arbeidet ble avsluttet høsten 2012. (Meld. St. 20 (2012-2013)).

<sup>38</sup> Her bør det bemerkes at dagens skolesjef var relativt nyansatt og ikke kjente denne prosessen så godt. Det er også verdt å minne om at Lærdal var en av to kommuner jeg undersøkte som ikke hadde et skriftlig mål om gode resultater på de nasjonale prøvene.

## 4.3 Undervisningspraksishypotesen

### Utviklingsarbeid internt på skolene

Utviklingsarbeid internt på skolene ble av informantene trukket for som særs viktig for å forklare fremgangen de hadde oppnådd. Flere av rektorene mente at det viktigste her var at det hadde skjedd en kulturendring på deres skole: Lærerne delte i større grad erfaringer med hverandre og reflekterte sammen over valg av undervisningsmetoder. Typiske utsagn her var at de på skolene hadde fått en økt «delingskultur» eller «læringskultur». På de fleste skolene virket denne erfaringsdelingen i hovedsak å foregå uformelt som en naturlig del av arbeidsdagen. Risør gjennomførte slik erfaringsdeling også i mer organiserte former med «klasseromsbesøk» der lærerne byttet på å observere og gi tilbakemeldinger til hverandres undervisning. Noe tilsvarende ble også gjort på skolen i Råde. Her er det også verdt å nevne Åmots «fagteam» med lærere som underviste i samme fag, som både kunne hjelpe hverandre, samtidig som samarbeidet dem i mellom også bidro til å fremme et mer helhetlig skoleløp i de ulike fagene.

Flere av rektorene mente også at lærerne generelt hadde blitt bedre til å hjelpe hverandre og å be om støtte hvis de trengte dette. I Oppegård ga et spesialundervisningsteam lærerne støtte til oppfølging av de svakeste elevene, samtidig som ledelsen tok seg av utfordringer knyttet til atferd. På skolen i Øygarden fulgte et ressursteam systematisk opp alle elevene. I Valle virket læreren med ansvar for kartlegging og leseopplæring å være en viktig ressurs for de andre lærerne. I Bamble og Tolga hadde de team som jobbet med norskopplæring for minoritetsspråklig, men som i tillegg også ga råd til lærerne.

Rektorene virket også å være veldig opptatt av å reflektere og å drive egnevaluering av skolens virksomhet: «Ståstedsanalysen» – Utdanningsdirektoratets verktøy for egnevaluering – hadde her vært brukt på flere av skolene. Kvantitativ informasjon fra kartleggingsprøver, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen ble også brukt som utgangspunkt for refleksjon om hva som fungerte godt og mindre godt av undervisningsmetoder og måter å organisere undervisningen på. Rektoren i Sandefjord tilstrebet her å evaluere alle tiltak som var satt i gang på skolen.

## Utviklingsarbeid i samarbeid med andre skoler eller i regi av kommunen

I de fleste kommunene pågikk det svært mange og ulike prosjekter mellom skoler. Innholdet i dette samarbeidet på tvers varierte: Mange av kommunene gjennomførte prosjekter på tvers av skoler innen «Vurdering for læring»<sup>39</sup>, bruk av data i undervisningen eller hvordan man best kunne undervise i kjernefagene norsk, matematikk og engelsk. Rundt halvparten av kommunene arrangerte også mer generell erfaringsdeling mellom skoler. De aller fleste av disse prosjektene var arrangert av kommunen, mens andre ble arrangert i samarbeid med andre kommuner: Store kommuner samarbeidet gjerne med andre kommuner om enkeltprosjekter, mens de mindre kommunene ofte hadde et mer omfattende samarbeid formalisert i interkommunale nettverk eller kompetansesentre. Noen av disse nettverkene og kompetansesentrene tok seg også av kursing og erfaringsdeling blant rektorer og andre skoleledere. Flere av disse nettverkene og kompetansesentrene samarbeidet tett med lokale høyskoler.

Skolesjefene var veldig positive til dette utviklingsarbeidet, mens flere av rektorene mente at slike samarbeid tok mye tid som man ellers kunne benyttet til internt utviklingsarbeid. Flere rektorer var også kritiske til hvor mye de egentlig kunne lære av andre skoler, da skolene var nokså ulike i elevgrunnlag eller måten de jobbet på. Oppegård er her et godt eksempel: Der oppga skolesjefen at samarbeidet på tvers av skoler fungerte særlig bra fordi skolene i kommunen hadde omtrent samme antall elever og lå geografisk nære hverandre. Rektoren i Oppegård var imidlertid uenig i dette da skolene uansett gjorde ting veldig ulikt. Det bør også bemerkes at ett par av rektorene ønsket seg mer slikt samarbeid på tvers, da omfanget av slikt samarbeid hadde vært svært lite i deres kommune. I Øygarden og en annen kommune styrte rektorene selv deler av dette samarbeidet med andre skoler: I Øygarden kunne rektorene invitere andre rektorer på besøk hvis de trengte råd og støtte. I den andre kommunen arrangerte rektoren selv erfaringsdeling med andre skoler innen temaer rektoren mente var særlig relevant for sin skole.

---

<sup>39</sup> ”Vurdering for læring” er et prosjekt fra Utdanningsdirektoratet for å hjelpe kommuner, fylkeskommuner og skoler å forbedre tilbakemeldinger til elevene. Fra prosjektet startet i 2010 og til 2014 (da det opprinnelig skulle bli avsluttet) har 187 kommuner deltatt. En evaluering av det tidligere prosjektet ”Bedre vurderingspraksis” (som ”Vurdering for læring” bygger på) viste ingen effekt på elevenes motivasjon for læring (Utdanningsdirektoratet n.d.; Utdanningsdirektoratet n.d.).

## **Videreutdanning og kursing av lærere**

Omfanget av videreutdanning og kursing av lærerne har variert i de 16 kommunene. Mange av kommunene har prioritert videreutdanning i lesing og matematikk, og informantene gir videreutdanning i disse fagene gode tilbakemeldinger. Flere av informantene mente imidlertid at godt utbytte av videreutdanning forutsetter at ny kompetanse spres i kollegiet: I flere av skolene er dette gjort som en del av det interne utviklingsarbeidet på skolene.

Videreutdannede lærer ble også brukt som ressurspersoner på skolen der de veiledet de andre lærerne. På denne måten kom videreutdanningen ikke bare elevene i en eller noen få klasser til gode, men også det øvrige kollegiet. Det foregikk også en del kursvirksomhet både i regi av kommunene, interkommunale nettverk, kompetansesentre og andre aktører. To av informantene mente her at kortvarige kurs om generelle pedagogiske temaer var lite nyttige.

## **Videreutdanning og kursing av rektorer**

Videreutdanning og kursing av rektorer hadde foregått i stort omfang i de 16 kommune. Som regel var det her snakk om videreutdanning gjennom ”rektorskolen”<sup>40</sup>. En del kommuner hadde også benyttet kurs for skoleledere i regi av det interkommunale nettverket eller kompetansesentret de deltok i. Flere av tonivåkommunene hadde arrangert mer generelle ledelseskurs for alle enhetsledere, og her var rektorenes tilbakemeldinger på disse kursene ikke spesielt gode. Flere av rektorene mente også at videreutdanning var mindre viktig fordi de allerede hadde lang og relevant kompetanse.

## **Fornyning av lærerstaben**

Det vanligste svaret fra informantene var at fornying av lærerstaben kan være viktig, men at slik fornying i liten grad hadde forekommet på deres skole eller kommune. I følge disse informantene var fornying av lærerstaben viktig for å sikre endringsvillighet i kollegiet, og yngre lærere bidro også med nyttig kompetanse blant annet innen bruk av data. Mange av informantene mente også at en god balanse mellom nye og erfarne lærere var viktig for arbeidsmiljøet. Det begrensede omfanget av fornying i skolene, tyder imidlertid på at fornying av lærerstaben samlet sett hadde vært lite viktig fremgangen i de 16 kommunene. Flere av rektorene mente imidlertid at stabilitet i lærerstaben på deres skole var en viktig årsak til deres fremgang: Fem av rektorene var også så tydelige på at de heller ville tallfeste viktigheten av

---

<sup>40</sup> Her menes rektorutdanningen som Utdanningsdirektoratet har laget rammeverket til, men som tilbys av seks ulike universiteter og høyskoler (Utdanningsdirektoratet n.d.).

stabilitet i stedet for fornying av lærerstaben. Disse rektorene argumenterte her for at stabilitet var viktig blant annet at fordi det krevde mye erfaring å undervise i lesing og regning på en god måte. En informant mente også at det var et problem at nyutdannede raskt gikk ut i lange foreldrepermisjoner eller sluttet etter et par år. Rektoren i Sandefjord oppga at analyser av skoleresultatene på sin skole tydelig viste at de klassene med de mest stabile lærerne fikk de beste resultatene.

### **Rektorenes mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder**

Desentralisering av myndighet til rektorene innen organisering og undervisningsmetoder ble trukket frem som veldig viktig i de fleste kommunene. Rektorene virket også å ha stor mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder i samtlige av kommunene. Mange av informantene oppga også at denne friheten hadde blitt større i deres kommune siden 2007 grunnet overgang til tonivåstyring. Noen av disse tonivåkommunene var nå i ferd med å gå vekk fra ren tonivåstyring av grunnskolene, og over i en slags «to-og-en-halv-nivå-styring» der den skolefaglige kompetansen på kommunenivået ble økt. Dette innebar for eksempel at en pedagogisk rådgiver ble erstattet av en kommunalsjef med tydelige flere arbeidsoppgaver og et tydeligere ansvar for skolene. Formålet med dette virket å være å redusere den administrative belastningen på rektorene og gi kommunene økt mulighet til å støtte skolene. I et par av kommunene var en slik økt administrativ kapasitet på kommunenivået også ønsket av rektorene (se blant annet Søgård 2013).

## **4.4 Ressurshypotesen**

Ressurshypotesen har to dimensjoner: Volumdimensjonen antar at økte ressurser til skolene fører til økte grunnleggende ferdigheter hos elevene. Konsentrasjonsdimensjonen antar at en annen prioritering av ressursene kan påvirke de grunnleggende ferdighetene.

### **Økte ressurser**

Hos de fleste kommunene var ressursituasjonen stabil. Flere av kommunene og skolene oppga også å ha fått mindre ressurser i løpet av perioden. Dette skyldes som regel reduserte elevtall og i disse kommunene virket derfor ressursene per elev å være nokså stabile. De syv informantene som oppga å ha fått økte ressurser mente imidlertid dette hadde vært nokså viktig i deres kommune eller skole: Ringsaker virker å ha hatt den største ressursøkningen,



selv om verken skolesjef eller rektor mente disse nye ressursene hadde vært spesielt viktige for fremgangen de har oppnådd. Det ukentlige timetallet på 1.-4. trinn hadde blitt økt med 0,5 timer siden 2007. Tilsvarende økning på 5.-7. trinn var 0,25 timer. Leksehjelp var også gjort obligatorisk i Ringsaker. I Øygarden hadde ressursene samlet gått ned, men kommunen mottok tidlig i perioden 500 000 fra fylkesmannen i Hordaland for å gjøre noe med resultatene som opprinnelig var nokså dårlige. Disse ressursene har så blitt brukt til kursing og videreutdanning av lærere, og der anslo også skolesjefen at kommunen hadde bidratt med en tilsvarende sum. I Audnedal oppga informantene at lønnsbudsjettene hadde blitt noe mer romslige, noe som gjorde det lettere å sende lærere på videreutdanning. Det var også gjort noen investeringer i uteområder og elev-PCer. I Lebesby fikk skolene støtte fra kommunen til å gjennomføre intensive kurs for elever under kritisk grense på kartleggingsprøver. Her hadde skolene lyktes med å argumentere for at dette var en god investering som kanskje bidro til å redusere fremtidige utgifter over sosialbudsjettet.

I Bamble hadde skolen jeg snakket med fått mer ressurser for å bidra til ”å snu utviklingen” på skolen: Dette ble gitt i form av en ekstra skoleleder som var til stede deler av uka for å avlaste den øvrige skoleledelsen. Man hadde lyktes med å oppnå fremgang på den aktuelle skolen, men rektorene mente likevel at denne ekstra ressursen ikke hadde vært veldig viktig.

### **Prioriteringer av fagområder eller elevgrupper**

Pedagogiske tiltak og prioriteringer av fagområder eller elevgrupper ble trukket frem som svært viktig på de 16 skolene. Et fellestrekk mellom skolene er her at veldig mange prioriterte elevene på de laveste klassetrinnene i større grad enn før. Lesing var også blitt noe høyere prioritert på mange skoler. Det var imidlertid langt mer variasjon i skolenes prioriteringer av regning og engelsk<sup>41</sup>.

### **Rektorenes mulighet til selv å omdisponere ressurser innen budsjettammen**

Denne faktoren ble trukket frem som middels viktig av informantene. Her oppga de fleste informantene at rektorene formelt sett hadde stor frihet, men at dette likevel var lite viktig siden det var lite ressurser som kunne omdisponeres siden det meste gikk til lønn og andre lovpålagte utgifter. Flere informanter mente imidlertid at denne friheten var utrolig viktig for fremgangen de hadde hatt, blant annet fordi denne friheten var en forutsetning for en del av

---

<sup>41</sup> En fullstendig liste av prioriteringer og pedagogiske tiltak i hver av de 16 kommunen er vedlagt på side 94.

prioriteringen de hadde gjort internt på skolene. Flere mente også at et rektorenes store mulighet til å omdisponere ressurser er viktig slik at man på skolene raskt kan utbedre situasjoner som oppstår i løpet av skoleåret.

## **4.5 Andre faktorer og tiltak**

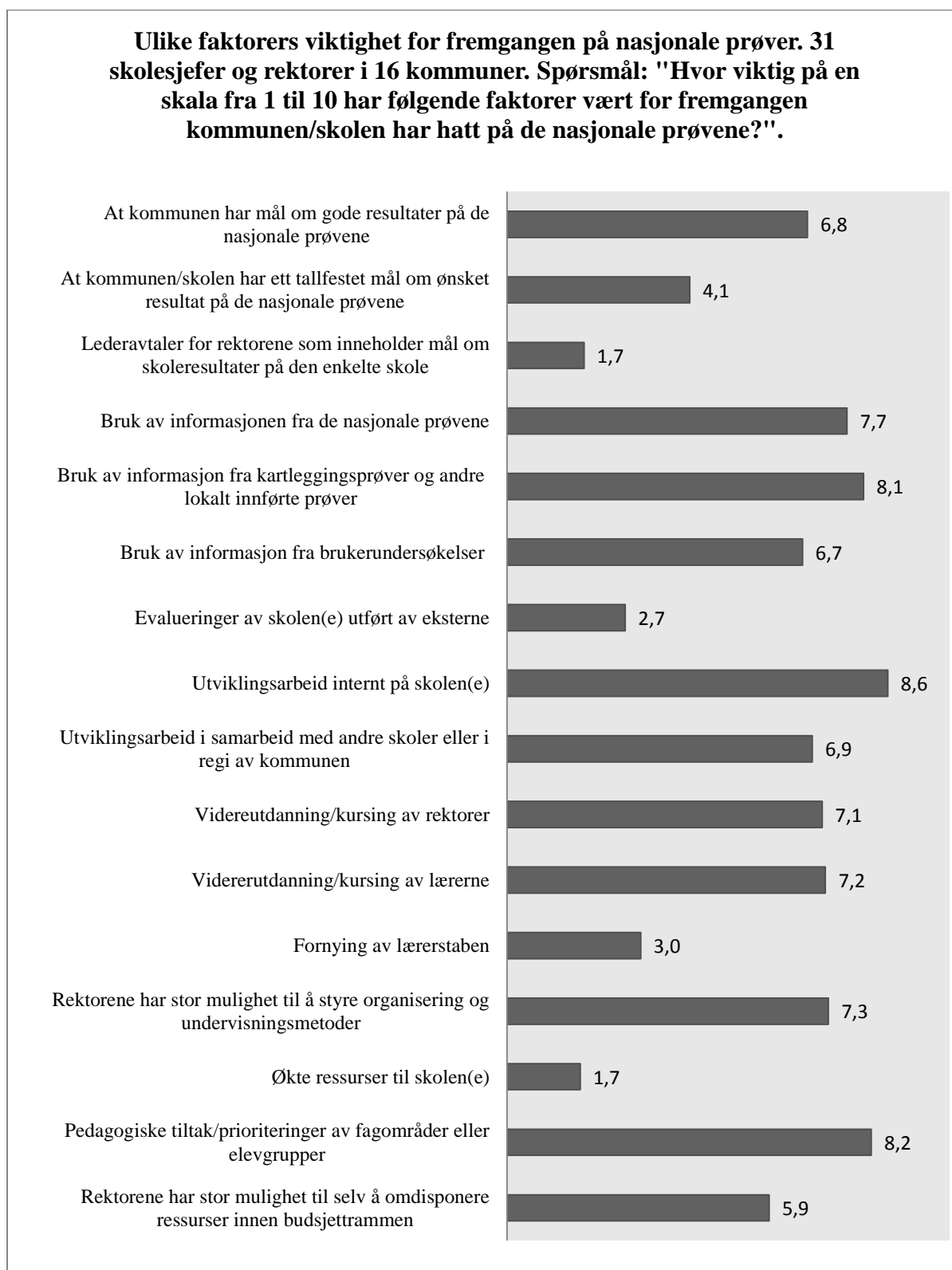
Jeg ønsket i tråd med bottom-up-tilnærmingen også å undersøke om ukjente faktorer og tiltak hadde spilt en rolle for fremgangen i de 16 kommunene. Mye som informantene nevnte under dette punktet knyttes til de øvrige faktorene, og da spesielt til kulturendringer blant lærerne som jeg har omtalt under internt utviklingsarbeid. Her ble det ofte nevnt økt «delingskultur», at lærerne hadde blitt dyktigere til å lære av hverandre og en generelt økt interesse for de nasjonale prøvene blant lærerne. I Øygarden, Lebesby og Råde hadde man styrket skole-hjem-samarbeidet. I Øygarden hadde det kommunale foreldreutvalget i grunnskolen vært trukket inn i analyse av skolerresultater. Dette hadde igjen ført til mer fokus på hva foreldrene kunne bidra med for å bedre elevenes læringsutbytte. Et annet tiltak som er verdt å nevne er at skolesjefene i Audnedal og Øygarden nå samarbeidet tettere med barnehagene for å sikre at barna i kommunen fikk et mer helhetlig ”læringsløp”. Skolesjefen i Øygarden mente imidlertid at eventuelle effekter av dette først ville komme til syne etter flere år.

## 5 Hvilke tiltak har vært de viktigste?

Kapittel 4 presenterte de kvalitative dataene fra intervjuene. Dette kapittelet vil først analysere de kvantitative dataene fra intervjuene.

Ut fra tallene informantene satte på viktighet av de ulike tiltakene har jeg regnet ut gjennomsnittlig viktighet for alle informantene. Skolesjefene ble her bedt om å svare på hva som kan ha påvirket resultatene i kommunen, mens rektorene ble bedt om å svare på hva som kan ha påvirket resultatene på deres skole. Skalaen er fra 1 til 10, der 10 er mest viktig. Tiltak som kommunen eller skolen ikke har benyttet er gitt en viktighet på 0 fordi det kan helt utelukkes at disse tiltakene har hatt effekt på resultatene. En skolesjef ønsket ikke å tallfeste de ulike tiltakene, men oppga bare hvilke tiltak som hadde vært mer eller mindre viktige. Jeg vil prøve å ta hensyn også til denne informanten ved at jeg vurderer hvorvidt de kvantitative dataene samsvarer med denne informantens vektning. Noen spørsmål hadde litt andre formuleringer i skjemaet som ble brukt under dybdeintervjuene. Basert på hva som fremkom under intervjuene har jeg her vurdert hvorvidt tallene på viktighet også kunne brukes med den nye spørsmålsformuleringen som presenteres under. I ett tvilstilfelle tok jeg kontakt med informanten og ba om en ny tallfesting. Figuren på neste side viser viktigheten av de ulike tiltakene satt av informantene:

Figur 5.1: Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 31 skolesjefer og rektorer i 16 kommuner.<sup>42</sup>



<sup>42</sup> Tiltak som en kommune eller skole ikke er benyttet er gitt en viktighet på 0 fordi det helt kan utelukkes at dette har hatt noen effekt på resultatene.

Samlet sett har faktorene knyttet til prioriteringshypotesen vært under middels viktige. Det har vært nokså viktig at kommunen har hatt et mer generelt mål om å gjøre det godt på nasjonale prøvene. Det har imidlertid vært mindre viktig at kommunene og skolene har et tallfestet mål for ønsket resultat på disse prøvene. Lederavtaler som inneholder mål for skolenes ønskede resultat på nasjonale prøver har vært svært lite viktig, noe som henger sammen med at slike avtaler bare har vært benyttet i fem av kommune. Informantene i disse fem kommunene mente lederavtaler hadde vært middels viktig og ga dette en gjennomsnittlig skår på 5,4.

Faktorene knyttet til informasjonshypotesen har jevnt over vært veldige viktige. Informasjonen fra kartleggingsprøver har vært mest viktig, etterfulgt av informasjonen fra de nasjonale prøvene. Brukerundersøkelser er blitt benyttet i alle kommuner, men har likevel bare vært noe over middels viktig. Evalueringer utført av eksterne har vært lite viktig. I de åtte kommunene som har benyttet seg av slike evalueringer har dette tiltaket fått en gjennomsnittsskår på 5,7.

Av faktorer knyttet til undervisningspraksishypotesen har utviklingsarbeid internt på skolene vært mest viktig. Dette tiltaket er samlet sett også det viktigste av alle tiltakene. Også rektorenes mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder har vært viktig. Det samme har også videreutdanning eller kursing av både lærere og rektorer. Fornyning av lærerstaben har gjennomgående vært lite viktig: Flesteparten av informantene var positive til slik fornyning, men dette tiltaket hadde likevel vært lite viktig fordi slik fornyning hadde foregått i lite omfang på deres skole eller i deres kommune. En del av informantene var imidlertid tydelige på at var stabilitet og ikke fornyning av lærerstaben hadde vært viktig for fremgangen de hadde oppnådd<sup>43</sup>.

Volumdimensjonen av ressurshypotesen som antok at fremgang kan skyldes økte ressurser, virker å ha lite for seg. De fleste informantene har da også oppgitt at de ikke har fått økte ressurser i perioden, mens flere av kommunene og skolene oppga å ha fått mindre ressurser i løpet av perioden. De syv informantene som oppga å ha fått økte ressurser mente imidlertid dette hadde vært nokså viktig og ga dette en gjennomsnittsskår på 6,4. Omprioritering av de ressursene man har virker imidlertid å ha vært svært viktig. Rektorenes mulighet til å omdisponere ressurser er tallfestet til litt over middels viktig. Svarene fra informantene som ikke ville tallfeste viktigheten av de ulike tiltakene sammenfaller godt med svarene fra de

---

<sup>43</sup> Det vil ikke bli oppgitt hvilken viktighet «fornyning av lærerstaben» fikk på de etterfølgende figurene. Dette skyldes at dette tallet i liten grad formidler at informantene her var delt mellom de som var positive til fornyning, men hadde hatt lite av dette, og de fem som var rangerte stabilitet i lærerstaben svært høyt.

øvrige informantene. Dette gjelder også for svarene som presenteres i de etterfølgende figurene.

## 5.1 Varierer viktigheten etter kommunestørrelse?

Figuren under viser hvordan informantene svarte inndelt etter kommunestørrelse:

Figur 5.2: Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 31 skolesjefer og rektorer i små og store kommuner<sup>44</sup>.



Store kommuner virker generelt å være noe mer opptatt av å sette seg både generelle og tallfestede mål for de nasjonale prøvene. Også informantene i de store kommunene mente

<sup>44</sup> Tiltak som en kommune eller skole ikke er benyttet er gitt en viktighet på 0 fordi det helt kan utelukkes at dette har hatt noen effekt på resultatene.

lederavtaler med resultatmål hadde vært lite viktig. Den ulike vektingen av lederavtaler skyldes her at dette er tatt i bruk i fire av de store kommunene, og kun én av de små.

For informasjonshypotesens del mener informantene i de store kommunene at informasjonen fra de nasjonale prøvene har vært viktigere enn det informantene i de små oppgir. Dette synes å ha sammenheng med at det i små kommunene er få elever som tar disse prøvene og at prøveresultatene derfor varierer mye. Både i små og store kommuner har informasjon fra kartleggingsprøver vært viktig. Brukerundersøkelser har vært noe viktigere i de store kommunene, og her mente også noen av rektorene på små skoler (som gjerne også ligger i små kommuner) at brukerundersøkelsene ofte bare tallfestet det de visste fra før. Eksterne evalueringer er tatt i bruk i fem av de små kommunene og tre av de store. For kommunene som har benyttet eksterne evalueringer er viktigheten relativt lik i de små og store kommunene.

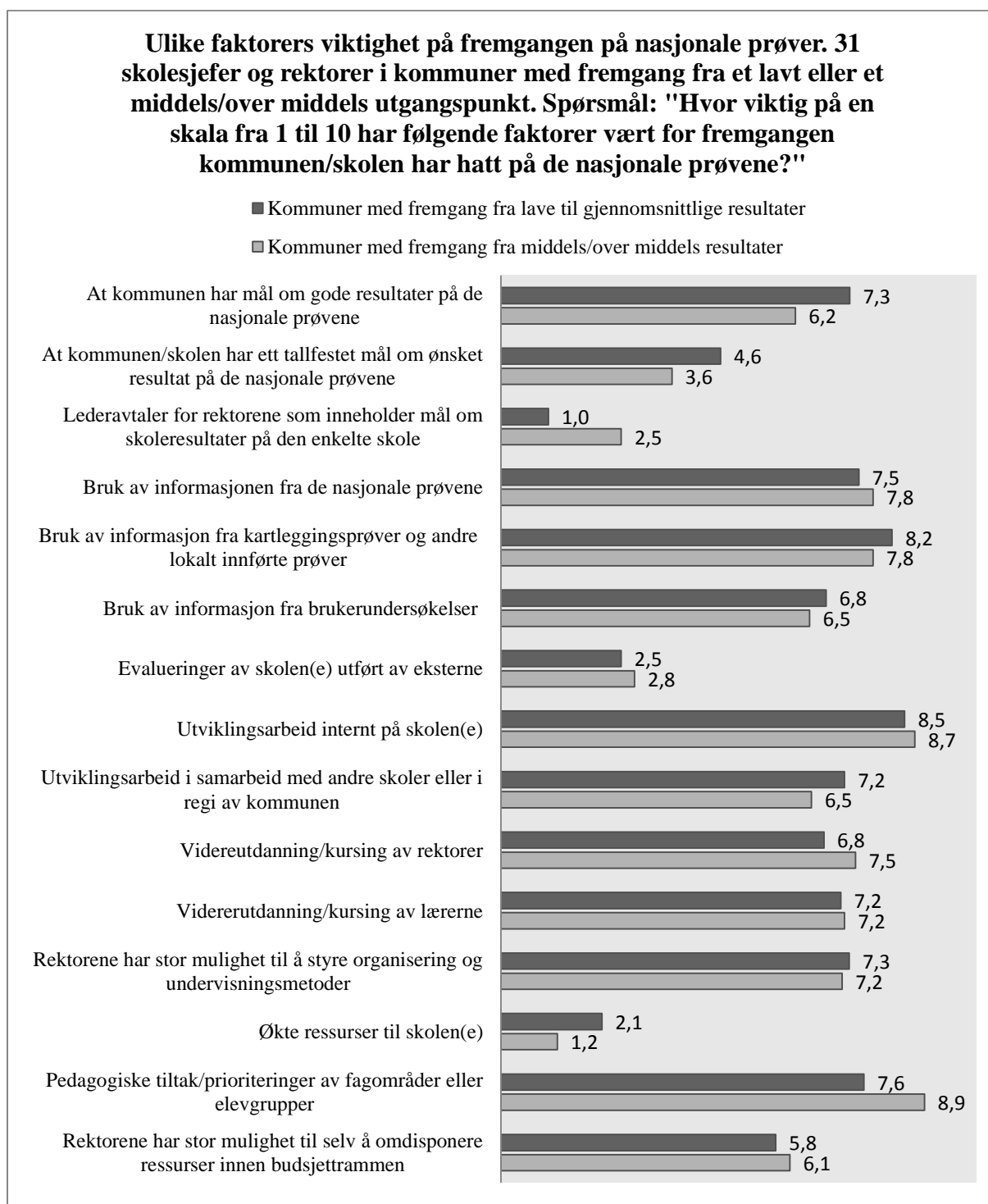
Av faktorer knyttet til undervisningspraksishypotesen er utviklingsarbeid internt på skolene noe viktigere i store enn små kommuner. Det er uvisst hva dette skyldes. Det er også verdt å legge merke til at informantene i de store kommunene oppgir at videreutdanning/kursing av rektorer er noe viktigere enn videreutdanning/kursing av lærere, mens det er motsatt i de små kommunene. Dette kan ha en sammenheng med at de store kommunene er mer opptatt av rektorenes rolle: Rektorene betraktes kanskje som et viktigere bindeledd mellom kommunen og skolen i store kommuner, enn tilfellet er i små og mer oversiktlige kommuner.

Videreutdanning av rektorer er trukket frem som spesielt viktig i tre av de store kommunene, som senere i oppgaven blir omtalt som ”top-down-kommuner”.

## **5.2 Varierer viktigheten etter kommunenes resultatmessig utgangspunkt?**

Figuren på neste side viser hvorvidt viktigheten av de ulike tiltakene varierer mellom kommunene som har hatt fremgang fra et lavt utgangspunkt og de kommunene som har hatt fremgang fra et gjennomsnittlig eller høyt utgangspunkt:

Figur 5.3: Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 31 skolesjefer og rektorer i kommuner med fremgang fra et svakt eller gjennomsnittlig/høyt utgangspunkt.<sup>45</sup>



<sup>45</sup> Tiltak som en kommune eller skole ikke er benyttet er gitt en viktighet på 0 fordi det helt kan utelukkes at dette har hatt noen effekt på resultatene.



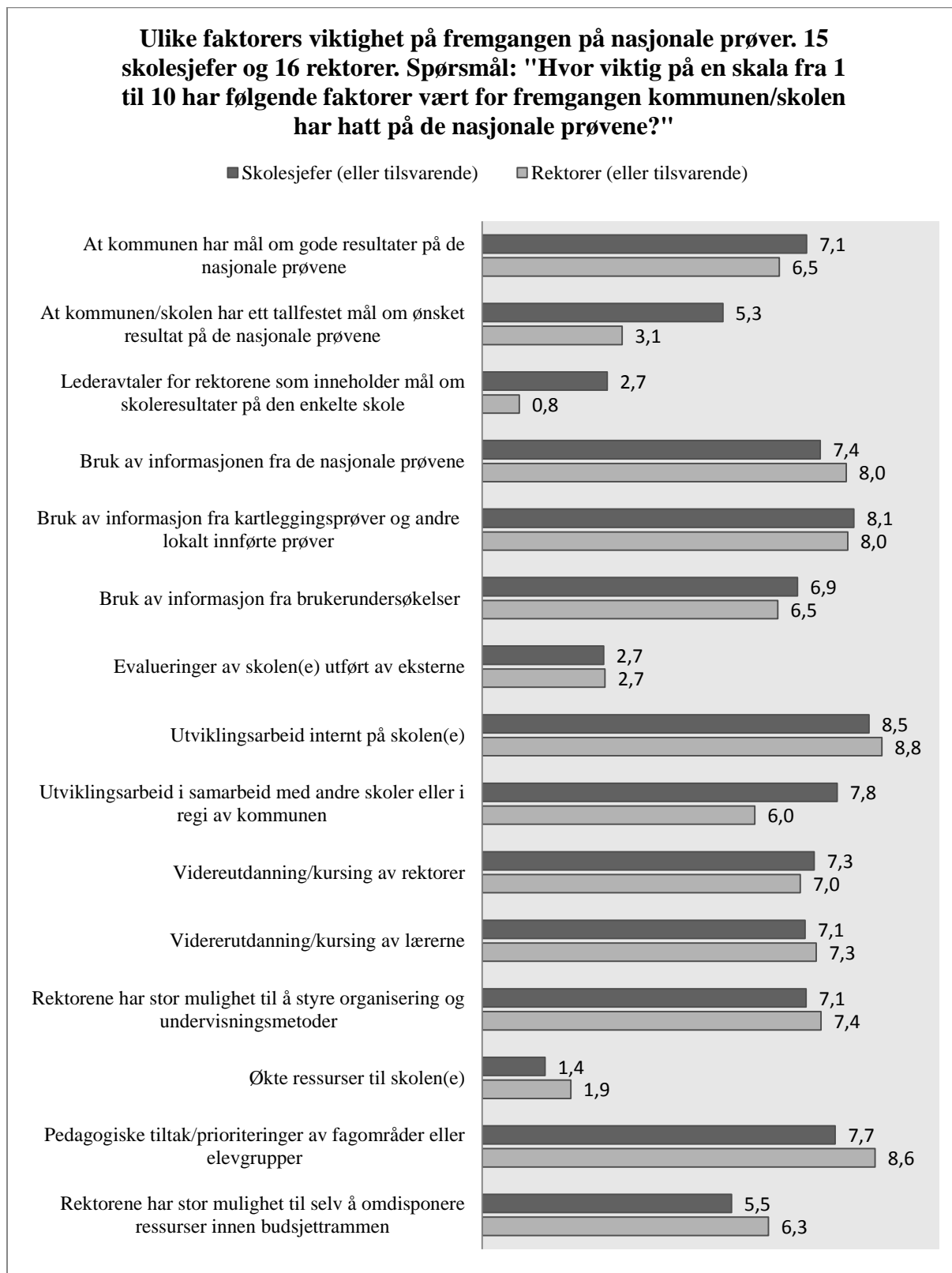
Figur 5.3 viser at viktigheten av de ulike tiltakene i liten grad avhenger av hvilket resultatmessig utgangspunkt kommunene hadde. Dette gjelder både faktorene knyttet til informasjonshypotesen og undervisningspraksishypotesen. Av forskjeller har både generelle og tallfestede mål om gode resultater på de nasjonale prøvene vært noe viktigere i kommunene som i utgangspunktet hadde lave resultater på disse prøvene. Mange av disse kommunene har hatt som mål nettopp å komme seg opp på landssnittet. Skolesjefene og rektorene i en del av disse kommunene oppga også at målet om å komme som opp på landssnittet har hatt stor støtte blant både politikere, byråkrater og lærere i kommunen. Flere av kommunene som allerede lå på landssnittet har utarbeidet mer ambisiøse mål å la oppnå høyest resultater i Kostragruppa eller fylket. Disse målene virket å ha mindre støtte blant flere av rektorene og også blant et par av skolesjefene. At viktigheten av lederavtaler varierer henger nok sammen med at kun fem kommuner har benyttet dette. Dette gjelder her en kommune i den første gruppa, og i fire kommuner i den andre gruppa kommuner.

Økte ressurser har vært noe viktigere i kommunene som hadde et lavt utgangspunkt. Dette kan være en indikasjon på politikerne i disse kommunen i noe større grad har fulgt opp målet om å nå landssnittet med ressurser. Samlet er likevel viktigheten av slike økte ressurser liten blant begge typer kommuner. Pedagogiske tiltak og prioriteringer av fagområdet og elevgrupper er det viktigste tiltaket i kommunene som hadde et middels/over middels utgangspunkt. Dette kan indikere at det i større grad er tiltak på skolenivået som har bidratt til fremgangen i kommunene som allerede hadde middels eller over middels resultater. Dette gjenspeiles imidlertid i liten grad på synet på desentralisering som er nokså likt uavhengig av kommunenes resultatmessige utgangspunkt.

### **5.3 Varierer viktigheten om man spør rektorer eller skolesjefer?**

Figuren på neste side viser hvorvidt viktigheten av de ulike tiltakene varierer avhengig av om man henholdsvis rektorer eller skolesjefer:

Figur 5.4: Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. 15 skolesjefer og 16 rektorer.<sup>46</sup>



<sup>46</sup> Tiltak som en kommune eller skole ikke er benyttet er gitt en viktighet på 0 fordi det helt kan utelukkes at dette har hatt noen effekt på resultatene.

Figur 5.4 viser at skolesjefene og rektorene jevnt over er nokså samstemte når det gjelder viktigheten av de fleste av tiltakene. Det er her spesielt interessant å legge merke til at skolesjefene langt på vei er enige med rektorene om at det er viktig at rektorene har stor mulighet til å styre både organisering, undervisningsmetoder og å omprioritere ressurser på skolene. Både rektorer og skolesjefer mener internt utviklingsarbeid er den viktigste årsaken til fremgangen de har oppnådd. Rektorene synes at de pedagogiske tiltakene og prioriteringene har vært noe mer viktige enn det skolesjefene synes. Men her er det nesten overraskende at også skolesjefene vurderer disse to tiltakene så høyt: Det er rimelig å anta at rektorene kjenner til disse tiltakene i langt større grad enn skolesjefene, og de fleste prioriteringene og tiltakene er bare iverksatt på den skolen jeg har snakket med, som i alle tilfeller også er den skolen med størst fremgang innad i kommunen.. At skolesjefene vurderer skolenære tiltak som internt utviklingsarbeid og pedagogiske tiltak og prioriteringer såpass høyt tyder på at skolesjefene er godt informert om viktighet av disse tiltakene på den skolen jeg har snakket med. Rektorene svarte på hva som har vært viktig på deres skole, mens skolesjefene har svart på hva som har vært viktig for alle skolene i kommunen, noe som igjen kan bety at internt utviklingsarbeid og pedagogiske tiltak og prioriteringer også har vært viktig på de øvrige skolene i kommunen med fremgang.

Det er da mindre overraskende at skolesjefene har noe større tiltro til bruk av målsetninger om gode resultater på de nasjonale prøvene, da de selv ofte har hatt en nøkkelrolle i å utarbeide disse. Uenigheten er langt større når det gjelder tallfestede mål om ønsket resultat på de nasjonale prøvene: På skoler der kommunen har et tallfestet mål om hvilket nivå de bør ligge på uttrykte rektoren blant annet i Audnedal at det er vanskelig å nå disse målene hvert år grunnet naturlige svingninger fra kull til kull. Skolesjefene i Tolga, Åmot og Sandefjord virket å ta hensyn til denne variasjonen innad på skolene, men det virker likevel som tallfestede mål for hver enkelt skole oppleves som litt urettferdige blant rektorene på grunn av denne tilfeldige variasjonen. Gjennomgangstonen til rektorene var også at man forsøkte å oppnå så mye fremgang som mulig med de elevene man hadde, og at dette ikke alltid passet med at politikerne fastsatte et tallfestet mål om hvilket resultat man burde forsøke å oppnå. Det samme ønsket om å oppnå fremgang med det elevgrunnlaget man har, er kanskje også grunnen til at rektorene i svært liten grad gir lederavtaler noe av æren for fremgangen de har oppnådd på de nasjonale prøvene. Skolesjefene i de fem kommunene med lederavtaler ser på dette som veldig viktig med en gjennomsnittlig skår på 8,2. Rektorene i de samme

kommunene har bare gitt dette tiltaket en samlet skår på 2,6. Det er med andre et betydelig avvik i hvor viktig skolesjefene og rektorene mener disse avtalene har vært.

Et annet avvik gjelder utviklingsarbeidet mellom skoler eller i regi av kommunen. Hva dette avviket kan skyldes vil bli drøftet i oppgavens neste kapittel.

## 6 Hvorfor har kommunene oppnådd fremgang på de nasjonale prøvene?

Kapittel 5 presenterte de kvantitative dataene fra intervjuene om hvor viktige de ulike tiltakene hadde vært for fremgangen i kommunene. I dette kapittelet drøftes årsakene til fremgangen ut fra både de kvantitative dataene i kapittel 5 og de kvalitative i kapittel 4. Også denne delen vil være strukturert etter de ulike hypotesene. Juksehypotesen drøftes også i dette kapittelet, og her benyttes det også en statistisk analyse som ser på et større antall kommuner enn de 16 der det ble gjennomført intervjuer.

### 6.1 Prioriteringshypotesen

Prioriteringshypotesen antar at dess viktigere kommunens mål om gode resultater på nasjonale prøver har vært, dess viktigere har dette vært ute i skolene, noe som i igjen har økt elevenes grunnleggende ferdigheter. Betydningen av tiltakene under prioriteringshypotesen er imidlertid ikke gitt særlig høy viktighet av informantene: Kommunale mål om gode resultater på nasjonale prøver har vært noe viktigere i store kommuner enn i små. Slike mål har også vært mer viktige i kommuner med et lavt resultatmessig utgangspunkt. Rektorene mener tallfestede mål har vært mindre viktig enn det skolesjefene oppga. De kvalitative dataene gir heller ikke grunnlag for å si at de 16 kommunene har prioritert nasjonale prøver og grunnleggende ferdigheter spesielt høyt: Selv om de fleste kommunene hadde formuleringer om å oppnå høyere resultater på de nasjonale prøvene var dette et av mange mål i kommunene. Politikernes interesse for de nasjonale prøvene varierte også mellom kommunene: I en del kommuner var politikerne veldig opptatt av dette, mens i mange andre kommuner virket de mer opptatt av trivsel og mobbing i skolene.

At både skolesjefene og rektorene mener at generelle mål om resultater på nasjonale prøver har vært nokså viktig, skyldes at de vektlegger ulike aspekter ved disse målene: Begge gruppene var enige om at resultatene på de nasjonale prøvene var en indikator på om man jobbet riktig på skolene. Skolesjefene mente på sin side at mål om gode resultater var viktig som en forventning til skolene. Rektorene vektla derimot å løfte de elevene de hadde, og at dette innebar å ta hensyn til at elevene og klassens utgangspunkt varierte. Dette målet virket mer som et uttrykk for et slags yrkesetos blant rektorene. Det var også en del skepsis blant flere av rektorene (og også et par av skolesjefene) til tallfestede mål satt av kommunen, og

spesielt i kommuner det målet var å bli best i fylket eller Kostragruppa. Rektorene mente at disse politiske målene var lite relevant, og at deres mål var å gi elevene på sin skole en så god undervisning som mulig. Det er derfor litt paradoksalt at disse skolene likevel bidro til å oppfylle kommunens mål på grunn av at man lyktes med å gjøre det beste med de elevene man hadde – men uten at man egentlig støttet politikerens mål om å gjøre det godt på de nasjonale prøvene. Det er også verdt å legge merke til at det var langt mer enighet om målsetningene i de kommunene som forsøkte å komme seg opp landssnittet. I noen av disse kommunene virket det imidlertid uavklart hvorvidt målet var å ligge over landssnittet på hver eneste prøve, eller at det holdt å ligge over i gjennomsnitt. Denne uklarheten virket da også å medføre noe frustrasjon blant enkelte av rektorene.

### **Lederavtaler og ansvarliggjøring av skoleledere**

I de fem kommunene med lederavtaler med resultatmål mente skolesjefene at disse hadde vært svært viktige for fremgangen. Rektorene var helt uenige og mente avtalene hadde vært lite viktige. Formålet med lederavtaler med resultatmål kan være å ansvarliggjøre rektorene slik at de føler seg mer forpliktet til å nå kommunens mål. Dette kan igjen føre til at rektor i mindre grad kan prioritere lærernes ønske om stabilitet og arbeidsro (Røvik 2010, 138). Sandefjord er den kommunen som virket å ha trukket slik ansvarliggjøring lengst: I tillegg til lederavtaler med resultatmål for rektorene, er inspektørene på skolene erstattet med avdelingsledere med resultat- og personalansvar. En slik avdelingsleder kunne for eksempel ha ansvar for undervisningen og lærerne i 1.- 4. trinn. Det virker rimelig å tenke seg at disse avdelingsledere med resultatansvar er langt mer knyttet til målene ovenfra i hierarkiet enn de ville vært som ”menige” lærere. Målet med avdelingslederne har imidlertid også vært å gi lærerne en leder med enda bedre innsikt i fagstoff og utfordringer på sitt trinn. Sandefjord har her også brukt store ressurser på videreutdanning av både rektorer og disse avdelingslederne. I følge rektoren i Sandefjord har omfanget av denne videreutdanningen gjort at avdelingslederne ennå ikke er fullt operative, noe som alt i alt har gjort dette tiltaket mindre viktig for å forklare fremgangen Sandefjord har hatt frem til nå.

## 6.2 Informasjonshypotesen

Informasjonshypotesen antar at de kommunene og skolene som er gode på å ta i bruk og analysere ulik statistikk og styringsinformasjon, oppnår fremgang på de nasjonale prøvene. Tiltakene under informasjonshypotesen er gitt høy viktighet med kartleggingsprøver på topp, etterfulgt av nasjonale prøver, brukerundersøkelser og til slutt eksterne evalueringer. Informantene er også samstemte om hvor viktige de ulike informasjonskildene har vært, med unntak av at informantene fra de store kommuner mener at nasjonale prøver og brukerundersøkelser har vært viktigere enn informantene i små kommuner.

### Informasjon fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver

Kartleggingsprøver virker å være svært anvendelige for å tilpasse undervisningen til de enkelte elevene. Kartleggingsprøver finnes på samtlige trinn, og det er mulig for lærerne selv å bestemme når og hvilke prøver de vil bruke slik dette blant annet er gjort i Åmot. At man raskt får svar på kartleggingsprøvene ble trukket frem som positivt av flere av informantene. Informasjonen fra kartleggingsprøver ble brukt til å tilpasse undervisningen og som grunnlag for å sette inn tiltak som intensive kurs til elever som hadde behov for dette.

Nasjonale prøver blir trukket frem som nokså viktige på tross av at disse var mindre anvendelige i klasserommene, blant annet fordi resultatene kommer sent. Fordelen med disse prøvene virker å være muligheten til sammenligning: Flere av skolesjefene virket å ha et veldig bevisst forhold til hvordan kvantitativ informasjon kunne brukes som et utgangspunkt for å danne seg et godt bilde av hva som foregikk. Flere av rektorene oppga også at de brukte mye tid på å analysere resultater fra de nasjonale prøvene. Resultatene ble brukt som utgangspunkt for refleksjon og ga mulighet til å evaluere nye arbeidsmåter og tiltak på skolene. Flere skoler trakk også frem selve innføringen av de nasjonale prøvene: Flere av skolene hadde her fått seg en ”vekker”, noe som igjen hadde ført til endringer i undervisningen. Innføringen av de nasjonale prøver virker her å ha ført til en «sammenligningseffekt» der de nasjonale prøvene tydelig kommuniserte hvilket faglig nivå elevene bør ha på 5. og 8. trinn. Denne sammenligningseffekten kan være en årsak til at resultatene på de nasjonale prøvene har blitt mer lik mellom kommunene siden 2007 – også

på tross av at den statlige styringen har vært lav siden reformene midt på 00-tallet (Vassli 2013a)<sup>47</sup>.

Selv om flere av rektorene oppga at det fortsatt er en betydelig skepsis til de nasjonale prøvene blant enkelte lærere, mente de at denne skepsisen var mindre nå enn da prøvene ble innført. I kommunene med lederavtaler vil kanskje rektorene føle seg mer forpliktet til å nå målene som er satt. Svarene fra rektorene tydet imidlertid på at de vektla disse avtalene i liten grad. En skolesjef fortvilte over oppslag i lokalpressen og en rektor som var kritisk til de nasjonale prøvene mente det var vanskelig å komme unna disse prøvene grunnet stor interesse for resultatene i kommuneadministrasjonen. I en av kommunene der kommuneadministrasjonen virket veldig opptatt av de nasjonale prøvene ble et nytt tiltak for å bedre engelskundervisningen plassert i de fire skolene med lavest resultater i engelsk. Dette kan selvfølgelig være fornuftig, men kan også bidra til at det indirekte knyttes en form for straff til dårlige resultater. Skjer dette kan det oppstå en som ligner «high-stakes-testing» i USA som har ført til kortsiktige tiltak for å øke prøveresultatene (Briseid 2014 i Jakobsen 2014; Nichols og Berliner 2007).

### **Brukerundersøkelser**

Det var interessant at såpass mange av rektorene analyserte svarene på Elevundersøkelsen som tok for seg arbeidsmetoder, elevenes motivasjon og hvordan elevene oppfattet tilbakemeldingene de fikk fra lærerne. Denne informasjonen ble så brukt til å supplere prøveresultater og innspill fra lærerne i diskusjoner om arbeidsmetoder og rutiner på skolene. Noen av rektorene på små skoler mente imidlertid at disse brukerundersøkelsene sjelden kom frem til noe nytt. Dette henger trolig sammen med at det på små skoler er lettere å ha god oversikt over miljøet på skolen og hvordan undervisningen fungerer.

### **Eksterne evalueringer**

Av de kommunene som hadde benyttet eksterne evalueringer var de som evaluerte hverandre i interkommunale nettverk mest fornøyd. Kommunene som hadde deltatt i Utdanningsdirektoratets «Veiledningskorps» eller «Skole- og kommuneutviklingsprosjekt» virket også nokså fornøyd med dette. Her hadde denne evalueringen blitt foretatt på et

---

<sup>47</sup> Figuren vedlagt på side 95 viser hvordan variasjonene i prøveresultater mellom kommuner har utviklet seg i årene 2007-2012.



tidspunkt der kommunene og også deler av rektorene mente det var nødvendig å gjøre opp status og gjøre endringer i skolene. Den ene kommunen som hadde fått utført en ekstern evaluering mente denne hadde kommet frem til lite de ikke visste fra før.

## **6.3 Undervisningspraksishypotesen**

I undervisningspraksishypotesen antas det at fremgang på de nasjonale prøvene skyldes endringer i måten lærerne underviser på. Tiltakene under undervisningspraksishypotesen er gitt høy viktighet. Det eneste unntaket var her fornying av lærerstaben der informantene var delt mellom de som var positive til fornying, men hadde hatt lite av dette, og fem informanter som rangerte stabilitet i lærerstaben svært høyt. Det er stor enighet om at internt utviklingsarbeid her er det viktigste tiltaket. Det er også nokså stor enighet om viktigheten av at rektorene har stor mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder og videreutdanning av lærere. Videreutdanning av rektorer er gitt høyere viktighet av informantene i store kommuner, mens skolesjefene er mer positive til utviklingsarbeid i regi av kommunen enn det rektorene er.

### **Utviklingsarbeid internt på skolene**

Utviklingsarbeid internt på skolene er av informantene rangert som den viktigste forklaringen på fremgangen de har oppnådd på de nasjonale prøvene. Det har på svært mange av skolene skjedd en kulturendring der lærerne i større grad samarbeider med hverandre. Lærerne virket også generelt mer åpne for å gi og be om hjelp hvis noen trengte det. Flere skoler hadde også ressurspersoner som kunne støtte og gi råd til de andre lærerne. I utviklingsarbeidet internt ble også kvantitativ informasjon fra kartleggingsprøver, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen brukt som utgangspunkt for refleksjon og egevaluering av igangsatte tiltak.

### **Utviklingsarbeid i samarbeid med andre skoler eller i regi av kommunen**

I de fleste kommunene pågikk det svært mange og ulike prosjekter mellom skoler og de aller fleste av disse prosjektene var det kommunen som arrangerte og hadde tatt initiativ til. Rektorene og skolesjefene var imidlertid ikke enige om hvor viktige dette tiltaket har vært. Individens synspunkter og løsningsforslag vil i stor grad formes av hva slags posisjon man har (Allison 1969, 709). Eller som Allison (1969, 711) uttrykker det: «Where you stand depends on where you sit». Grunnet den store enigheten mellom rektorene og skolesjefene om de

fleste andre tiltakene er imidlertid dette avviket interessant: Flere rektorer oppga her at utviklingsarbeidet i kommunal regi tok mye tid, og at dette gikk ut over mer nyttig utviklingsarbeid internt på skolene. Ingen skolesjefer nevnte lærerne og rektorenes tidsbruk, og det er derfor uklart om skolesjefene var klar over at dette ble oppfattet som et problem av flere av rektorene. En slik ulik forståelse mellom rektorene og skolesjefen om hvor mye tid man har til rådighet og hvordan denne bør benyttes, virker dermed som årsaken til at rektorene mener utviklingsarbeid i kommunal regi var mindre viktig.

De fleste rektorene oppfattet utviklingsarbeidet i kommunal regi som relevant. Et par rektorer var imidlertid kritiske til hvor mye de egentlig kunne lære av andre skoler, da skolene uansett jobbet på ulike måter. Denne holdningen fantes også i en kommune der skolene var svært like på ytre kjennetegn som antall elever og elevenes sosiodemografiske bakgrunn. Her kan et alternativ være å la rektorene styre dette arbeidet i større grad: En slik mulighet ble benyttet i to av kommunene: I den ene kommunen kunne rektorene invitere hverandre hvis de trengte råd og støtte. I den andre kommunen arrangert rektoren selv erfaringsdeling med andre skoler innen temaer som personalet og rektoren mente var særlig relevant på deres skole. En rektorstyrt modell for samarbeid mellom skoler virker bedre egnet for å regulere tiden som brukes på slikt arbeid og til å sikre at dette samarbeidet er så relevant som mulig for skolene.

## **Videreutdanning og kursing**

Omfanget av videreutdanning og kursing av lærerne har variert i de 16 kommunene. Mange av kommunene har prioritert videreutdanning i lesing og matematikk, et tilbud som informantene mente hadde vært veldig viktig. Flere av informantene understreket imidlertid at godt utbytte av videreutdanning forutsetter at ny kompetanse spres i kollegiet, og på mange av skolene ble dette løst ved at videreutdannede lærere ble brukt som ressurspersoner på skolen. Noen av rektorene mente videre at korte kurs om generelle pedagogiske temaer ga lite utbytte. Videreutdanning og kursing av rektorer har foregått i stort omfang i de 16 kommunene. I de store kommunene ble dette tiltaket også rangert som viktigere enn videreutdanning av lærere. Dette virker å henge sammen med at enkelte kommuner i større grad vektla kontroll over skolene, og at videreutdanning her ble sett på som en måte å befeste en slik kontroll på. Videreutdanning av rektorer er trukket frem som spesielt viktig i tre av de store kommunene, som senere i oppgaven blir omtalt som ”top-down-kommuner”.

## Fornyning av lærerstaben

Opprinnelig antok jeg at fornyning av lærerstaben kunne bidra til store endringer i måten det undervises på. En mulig forklaring på stor fremgang på de nasjonale prøvene kunne derfor være at det på enkelte skoler hadde skjedd et «generasjonsskifte» der mange unge lærere hadde erstattet de gamle. Dette viste seg ikke bare å være feil, men svarene fra informantene peker i motsatt retning: Stabil og erfaren lærerstab virker snarere å være en viktig faktor i de skolene som har oppnådd stor fremgang på de nasjonale prøvene. Flere informanter mente at stabilitet i lærerstaben var en viktig årsak til deres fremgang, og fem av informantene ville heller tallfeste dette enn det opprinnelige spørsmålet om fornyning av lærerstaben. Argumenter som ble brukt av de som mente stabilitet var viktig gikk på at erfarne lærere underviste bedre i lesing og regning og at disse sørget for mer kontinuitet. En rektor fortalte også at analyser fra vedkommende sin skole tydelig viste at de klassene med de mest stabile lærerne fikk de beste resultatene. Nyutdannede på sin side gikk ofte ut i lange foreldrepermisjoner eller sluttet etter et par år.

Selv om det vanligste svaret fra rektorene var at fornyning av lærerstaben kan være viktig, hadde slik fornyning i liten grad hadde forekommet på deres skole. I følge disse var fornyning av lærerstaben viktig for å sikre endringsvillighet i kollegiet, og at yngre lærere bidro med nyttig kompetanse blant annet innen bruk av data. Mange av informantene mente at en god balanse mellom nye og erfarne lærere var viktig for arbeidsmiljøet. Det minimale omfanget av fornyning i skolene som jeg snakket med, tyder på at fornyning av lærerstaben er lite viktig for å oppnå fremgang i skolerestater, på tross av nyutdannedes bidrag innen databruk og til arbeidsmiljøet. Dette tyder på at det Jostein Lillestøl (1994, i Roald 2010, 100) kaller kvalitetsvedlikehold er viktigere enn det han kaller kvalitetsforbedring: Det er viktigere å utvikle og bygge videre på tiltak lærerne mener fungerer, enn å prøve ut helt nye tiltak og metoder. Opheim, Grøgaard og Næss (2010, 197) gjorde også et lignende funn i rapporten som de kalte «*De gamle er eldst*»: De fant en sammenheng mellom høyre resultater og mer tradisjonell lærerstyrt undervisning med bruk av tavle, individuelt arbeid og øvelser og diskusjoner i klassen mellom læreren og elevene eller under oppsyn av læreren.

## 6.4 Ressurshypotesen

Ressurshypotesen har to dimensjoner: Volumdimensjonen antar at økte ressurser til skolene fører til økte grunnleggende ferdigheter hos elevene. Konsentrasjonsdimensjonen antar at en annen prioritering av ressursene kan påvirke de grunnleggende ferdighetene. Det er i liten grad økte volum på ressurser som kan forklare fremgangen, siden ressursene var stabile eller hadde blitt redusert i de fleste kommunene. I to av kommunene som hadde fått ekstra ressurser virket disse å ha vært målrettet slik at de i større grad kan ha hatt noe å si for fremgangen: I en kommune fikk skolene støtte fra kommunen til å gjennomføre intensive kurs for elever under kritisk grense på kartleggingsprøver. Her muliggjorde økte ressurser et pedagogisk tiltak som skolen i kommunene mente hadde vært veldig viktig for fremgang de hadde oppnådd. I en annen kommune ble ekstra ressurser i form av en ekstra skolelederressurs gitt til en skole som stod ovenfor store omstillinger, og som i dag er den skolen i kommunen med størst fremgang.

Konsentrasjonsdimensjonen ved ressurshypotesen åpner for at ressursene kan ha vært stabile, men at disse i større grad prioriteres på fagområder, elevgrupper eller pedagogiske tiltak som i større grad bedrer elevenes grunnleggende ferdigheter. Samlet mener informantene at dette har vært det nest viktigste tiltaket. Et fellestrekk mellom skolene er at veldig mange prioriterer lesing på de laveste trinnene. Det er større variasjon i hvilken grad matematikk og engelsk er prioritert<sup>48</sup>. Skoler som prøver å gjenta suksessen fra disse skolene bør nok imidlertid være forsiktig med å kopiere tiltakene som er brukt på skolene. Det man heller bør dra lærdom av er bakgrunnen for hvorfor disse tiltakene var valgt: Veldig mange av disse tiltakene bygde på noe man hadde gjort på skolene over lang tid, og som man var enige om at fungerte godt. Blant annet hadde opplegget for stasjonsundervisning på skolen i Lebesby blitt benyttet i hele 10 år. Dette tyder igjen på at «kvalitetsvedlikehold» er viktigere enn «kvalitetsforbedring», og at man heller bør forbedre det man har, i stedet for stadig å forsøke å finne opp noe nytt. Dette bør også ses i sammenheng med at erfarne lærere og kontinuitet var viktig.

At en del av disse tiltakene var nokså generelle pedagogiske tiltak gjør min kategorisering av disse tiltakene under ressurshypotesen litt kunstig, da de også gjenspeiler en endring i undervisningspraksis. Samtidig innebærer alle pedagogiske tiltak en prioritering av undervisningstid og lærerressurser. Det er også en sammenheng mellom skolenes ressurser og omfanget og hvilke pedagogiske tiltak skolene kan tilby, noe som illustreres godt av

---

<sup>48</sup> En fullstendig liste av prioriteringer og pedagogiske tiltak i hver av de 16 kommunen er vedlagt på side 94.

kommunen der utgiftene til intensive kurs i lesing, regning og engelsk ble dekket direkte av kommunen. Det bør derfor være mulig også for andre kommuner å finansiere slike tiltak som skolene anser vil ha god effekt på elevenes grunnleggende ferdigheter.

Prioriteringene innad på skolene har også en åpenbar kobling til prioriteringshypotesen: Kan skolenes prioritering av tiltak rettet mot blant annet lesing ses som et uttrykk for at de nasjonale prøvene styrer prioriteringene i disse skolene? Kanskje i noen grad, men mangelen på prioritering og tiltak innen matematikk og engelsk tyder på at tiltakene ikke har vært skreddersydd etter hva som måles på de nasjonale prøvene. Et stort fokus på leseopplæring tidlig i skoleløpet har tradisjonelt også vært viktig i barneskolen tidligere. En slik pedagogisk tilpasning til de nasjonale prøvene ville også stått i kontrast til tiltakene under prioriteringshypotesen som samlet sett bare var litt under middels viktige.

Kommunene som hadde et høyt resultatmessig utgangspunkt mener viktigheten av intern prioritering har vært enda viktigere enn informantene fra kommunene med et lavt utgangspunkt. Dette kan tyde på at disse tiltakene er viktigere for å nå særlige høye resultater på de nasjonale prøvene. Prioriteringer av fagområder, elevgrupper eller pedagogiske tiltak på skolen er også et veldig skolenært tiltak som også kan bety at skolenivået er enda viktigere for å oppnå fremgang i de kommunene som har et resultatmessig godt utgangspunkt. Hvorvidt ansvaret for fremgangen generelt kan legges på skolenivået eller kommunenivået vil imidlertid bli drøftet først senere i oppgaven.

## 6.5 Juksehypotesen

«Juksehypotesen» antar at fremgang på nasjonale prøver skyldes feilkilder ved prøvene – og ikke at elevenes grunnleggende ferdigheter faktisk har blitt bedre. Denne delen vil først benytte en statistisk undersøkelse av sammenhengen mellom resultater på de nasjonale prøvene og andelen elever som fritas fra disse prøvene. Denne analysen vil se på et større antall kommuner enn de 16 det er gjennomført intervjuer i. På bakgrunn av dataene fra intervjuene vil det til slutt også ses på andre mulige feilkilder ved de nasjonale prøvene.

### **Fritak som mulig feilkilde ved resultatene på de nasjonale prøvene<sup>49</sup>**

---

<sup>49</sup> Fullstendige resultater av korrelasjonsanalysene i denne delen av oppgaven er vedlagt på side 92. Til opplysning har jeg tidligere publisert deler av disse analysene på lærerbloggeren «Lærerråd» (Vassli 2013c)

Fordi det er de antatt svakeste elevene som kan fritas virker det veldig logisk at økt fritak kan gi høyere prøveresultater. Dette lar seg undersøke statistisk, og finnes det en slik sammenheng er det også mulig å kontrollere for en slik fritakseffekt<sup>50</sup>. Jeg har valgt å undersøkes en slik eventuell fritakseffekt ved å gjøre en statistisk undersøkelse av et større antall kommuner enn de 16 jeg har gjennomført intervjuer i. Dette gjør det mulig å sammenligne kommunene med fremgang med kommunene uten fremgang eller også de som har oppnådd dårligere resultater. I tillegg er det vanskelig å utføre meningsfulle statistiske undersøkelser på et så lite antall enheter som 16. Datasettet i denne analysen er fritakstall fra Utdanningsdirektoratets rapportbygger<sup>51</sup>. Sammenlignet med dataene på resultater er disse imidlertid noe mangelfulle.

Elever kan fritas fra de nasjonale prøvene om de har vedtak om «Særskilt norskopplæring for språklige minoriteter» (Opplæringslovens § 2–8) eller rett til spesialundervisning (Opplæringslovens § 5-1) (Utdanningsdirektoratet 2011). Selv om foreldrene må godkjenne at barna deres fritas er det stor variasjon i hvor mange elever som fritas fra kommune til kommune, og særlig et par mindre kommuner er uteliggere med særlig stort fritak: Karlsøy kommune i Troms innehar ”rekorden” med hele 34,8 % fritak fra engelskprøven for 8. klasse i 2007. I motsatt ende fritar veldig mange kommuner 0 % av elevene. På leseprøven for 5. klasse i 2007 fritok 180 av 231 kommuner (som det finnes tall på) 0 % av elevene. Andelen 0 % -kommuner har sunket i perioden frem til 2013, og ved samme leseprøve i 2013 hadde 87 av 201 kommuner 0 % fritak. Kommunenes gjennomsnittlige andel fritatte elever er lavt, men har økt noe i perioden fra under 1 % i 2007 til rundt 3 % de siste årene.

Jeg undersøkte først om det fantes en sammenheng mellom endring i fritak og endring i resultater: Jeg brukte her avvik mellom periodene 2007-10 og 2011-13 både for fritak og resultater. En korrelasjonsanalyse av disse to endringene viser at det ikke finnes noen sammenheng mellom endring i resultater og endring i fritak ( $R=0,01$ ,  $N=97$ ). Det var her kun data til å beregne en endring i fritak i 97 av de 389 kommunene som det er beregnet endring i prøveresultater på. Med de mer mangelfulle fritaksdataene gir det her mening å beregne signifikans siden dataene bare dekker et utvalg av en større populasjon av alle norske kommuner. Signifikanssannsynligheten for korrelasjonen over var på hele 96 %, som er langt over kravet på 5 % eller lavere som jeg vil legge til grunn.

---

<sup>50</sup> For å gjøre dette i praksis kan man benytte samme fremgangsmåte som ved utarbeidelse av ”skolebidragsindikatorer” (Hægeland mfl. 2007, 14): Man kjører en regresjonsanalyse med prøveresultater som avhengig variabel, fritak som uavhengige variabel og ”faste effekter” på kommuner. De kommune-faste effektene man da står igjen med vil da kunne tolkes som ”fritakskontrollerte” prøveresultater.

<sup>51</sup> Denne er tilgjengelig på <https://skoleporten.udir.no/rapporbygger/default.aspx>.

Sammenslåtte prøveresultater fra flere år eller klassetrinn kan gi uriktige resultater grunnet tilfeldigheter med måten dataene er slått sammen på<sup>52</sup>. Ved å undersøke sammenhengen mellom fritak og resultater på de 41 enkeltprøvene unngår man dette problemet, samtidig som antall kommuner det finnes data på økes. Svakheten er at man da må analysere de absolutte resultatene på nasjonale prøver, som igjen avhenger av bakenforliggende faktorer. Det å undersøke sammenhengen mellom fritak og resultater på samtlige enkeltprøver virker derfor likevel å være den grundigste måten å undersøke denne sammenhengen på.

Fra 2007 er det avholdt 41 nasjonale prøver (14 i lesing, 14 i regning og 13 i engelsk). I lesing er det kun signifikant sammenheng mellom fritak og resultat på prøven i 5. klasse i 2010 ( $R=0,26$ , sig: 0,0 %,  $N=190$ ). Siden enkelte kommuner har unormalt høye fritakstall, kan disse opptre som statistiske «uteliggere» som påvirker resultatet i unaturlig stor grad. Det kan derfor være naturlig å utelate disse uteliggerne fra analysen. Karlsøy er en slik uteligger på leseprøven for 8. klasse i 2007, og korrelasjonen blir her ikke lenger signifikant hvis Karlsøy utelates. På prøvene i regning er det signifikant sammenheng på prøven for 5. klasse i 2011 ( $R=0,15$ , sig: 2,8 %,  $N=208$ ). Den negative korrelasjonen på 8. klasseprøven i 2007 blir ikke lenger signifikant når uteliggeren Karlsøy igjen utelates. Det blir derimot 5. klasseprøven fra 2012 når uteliggeren Aure utelates ( $R=0,16$ , sig: 2,6 %,  $N=205$ ). På engelskprøvene finnes signifikant positiv korrelasjon på prøven for 5. klasse både i 2010 ( $R=0,21$ , sig: 0,3 %,  $N=207$ ) og 2011 ( $R=0,15$ , 3,4 %,  $N=200$ ). 8. klasseprøven i 2007 var først negativ korrelert, men ble ikke lenger signifikant da uteliggeren Karlsøy enda en gang ble utelatt. Oppsummert finnes svake signifikante korrelasjoner mellom resultater og fritak på bare 5 av de 41 nasjonale prøvene som er blitt avholdt frem til 2013.

Det er lite som tyder på at det noen systematisk sammenheng mellom fritak og resultater på de nasjonale prøvene. Det var ingen sammenheng mellom endring i fritak og endring i resultater. Ved å studere fremgang/endring i gjennomsnittsresultater over flere år har man også utelukket bakenforliggende variable. De 5 enkeltprøvene med svake korrelasjonene er alle positive, noe som betyr at kommunene med høyere fritak også hadde litt høyere resultater. At man ikke finner en slik sammenheng på de 36 øvrige prøvene tyder imidlertid på at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom fritak og resultater på de nasjonale

---

<sup>52</sup> Sammenligner man resultatene og fritaket i 2011 på alle prøver på begge trinn finner man tilsynelatende en positiv signifikant korrelasjon (Vassli 2013c). Denne forsvinner imidlertid hvis man undersøker sammenhengen for 5. og 8. klasse hver for seg. Sammenhengen skyldes da her tilfeldigheter ved kommunene med høyt fritak i 5. klasse hadde høyere resultater på 8. trinn eller vice versa – uten at dette kausalt kan ha noen kobling!

prøvene. Det finnes derfor ingen holdepunkter for at fritak kan gi fremgang på de nasjonale prøvene.

### **Andre feilkilder**

En annen kritikk mot kommuners enkeltresultater på de nasjonale prøvene er at elevene «drilles» i forkant av prøvene (Johansen og Johansen 2010). Noen av de 16 rektorene jeg intervjuet oppga at de lot elevene gjennomgå gamle prøver for slik å være forberedt på prøvesituasjonen. Én av skolene hadde trukket dette lenger og brukte gamle prøver i to intensive perioder før prøvene i 5. klasse: En på våren og én rett før prøvene ble tatt. På motsatt ende av skalaen oppga også flere av rektorene at de aldri gjennomgikk gamle prøver. Temaer og spørsmål på prøvene varierer mye fra år til år, og det å pugge fjorårets svar bør slik ikke kunne gi noen uttelling. En del av oppgavene på de nasjonale prøvene er også veldig vanskelige nettopp for å kunne skille også mellom sterke og svært sterke elever. Dette gjør imidlertid gamle prøvene mindre egnet som arbeidsoppgaver for elever som selv ikke er svært dyktige. En av rektorene klaget også på at prøvene tok lang tid og langt på vei overvurderte elevenes utholdenhet. Her kan kanskje det å gjennomgå tidligere prøver forberede elevene på omfanget av prøvene. Det virker likevel rimelig å anta at elevenes evne til å konsentrere seg under disse prøvene er sånn noenlunde jevnt fordelt utover i landet.

Motivasjon for å gjøre det godt på prøvene kan være en annen feilkilde når prøveresultater skal sammenlignes: Atferdsøkonomiske eksperimenter fra amerikanske grunnskoler har vist at elever kan vesentlig forbedre resultatene på standardiserte tester om de blir betalt for oppnå gode resultater (Levitt mfl. 2012). Dette tolkes som at mange elever har mer å gå på når de tar prøver. Prøvemotivasjon kan påvirkes av rektorer og lærernes vektlegging av gode resultater på de nasjonale prøvene. Om slik prøvemotivasjon varierer systematisk mellom kommuner, er dette en feilkilde. Dette er imidlertid allerede undersøkt under prioriteringshypotesen, som viste at nasjonale prøver ikke ble prioritert spesielt høyt i de 16 kommunene. Prioriteringen av nasjonale prøver virket også å synke jo lengre ned i hierarkiet man kom og flere rektorer oppga at en del lærere fortsatt er kritiske til de nasjonale prøvene. Foreldrenes vektlegging av nasjonale prøver kan også ha en del å si, og deler av sammenhengen mellom elevenes sosial bakgrunn og prøveresultater kan nettopp skyldes slike systematiske forskjeller i prøvemotivasjon. Dette bør det imidlertid være kontrollert for i oppgaven siden verken utdanningsnivå eller bruttoinntekt er korrelert med endring i prøveresultater. Oppgavens neste



del tar også for seg hvorvidt endringer i lokal kultur kan være en annen slik bakenforliggende variabel.

## 6.6 Andre tiltak og bakenforliggende variabler

Jeg ønsket i tråd med bottom-up-tilnærmingen også å undersøke om ukjente faktorer og tiltak hadde spilt en rolle for fremgangen i de 16 kommunene. Et par kommuner hadde fått et tettere samarbeid med foreldre. I en av kommunene foregikk dette ved at det kommunale foreldreutvalget for grunnskolen var med å analysere kvantitative data fra skolen, samt å diskutere hva foreldrene kunne gjøre for å bidra til å bedre læringsresultatene. Det er vanskelig å anslå effekten av dette, men det å involvere foreldrene virker lurt med tanke på hvor stor rolle foreldrenes oppfølging av elevene spiller for resultatene. Å involvere foreldrene i analysene av kvantitative data fra skolene kan også være lurt, kan føre til en god diskusjon om årsaker til resultatene, tiltak for forbedring og også mulige feilkilder. Dette vil da ligne på oppfølgingen av dataene fra Elevundersøkelsen i Klæbu, der disse ble analysert sammen med elevrådsrepresentantene fra hver klasse.

På slutten av intervjuene spurte jeg informantene om de i perioden hadde merket endringer i hvordan foreldrene og lokalsamfunnet verdsatte læring og skolegang. Alle informantene jeg spurte oppfattet denne oppfølging ganske lik som tidligere. I Åmot ble nedleggelsen av Rena kartonfabrikk i 1998 og den påfølgende veksten i militærleiren på Rena nevnt som en mulig faktor som kunne hatt påvirkning på oppfølgingen av elevene. Disse endringene kan ha ført til at befolkningen har blitt noe mer positiv til utdanning enn tidligere. Skoleledelsen i Åmot mente likevel at de ikke hadde merket noen endring i hvordan foreldrene fulgte opp barna sine. Det kan også innvendes at en mulig effekt av denne samfunnsendringen også burde vært relativt viktig i perioden 2007-10. Samlet for de 16 kommunene bør eventuelle endringer i lokal kultur i en kommune også ha lite å si, spesielt siden kommunen varierer både geografisk plassering og næringsgrunnlag. Fremgang på nasjonale prøver er heller ikke korrelert verken med i endring i utdanningsnivå eller gjennomsnittsinntekt i kommunene. Det virker derfor rimelig å anta at bakenforliggende årsaker ikke kan forklare fremgangen i de 16 kommunene.

Under andre tiltak er det også verdt å legge merke til en faktor som ikke ble nevnt av informantene: Bruk av digitale hjelpemidler<sup>53</sup>. Dette har det blitt satset mye på i norsk skole

---

<sup>53</sup> Det nærmeste var skolesjefen i Audnedal som trakk frem kommunens økte investering i utemiljøet på skolene og flere elev-PCer. Skolesjefen mente imidlertid økning av lønnsbudsjettet hadde vært det viktigste

de siste årene, likevel virker dette ikke å ha hatt noen påvirkning på skoler resultatene i de 16 kommunene. Dette kan ha sammenheng med funnene om at eldre og mer erfarne lærere virket å være veldig viktige for å oppnå gode resultater i kjernefagene: Her var en fordel med mer nyutdannede lærere at disse var bedre på bruk av digitale hjelpemidler i undervisningen. At det i de 16 kommunene var få nyutdannede lærere kan igjen bety at bruken av slike hjelpemidler har vært lite viktig for å oppnå bedre grunnleggende ferdigheter.

---

ressurstiltaket i kommunen. Samlet oppga også vedkommende at ressursøkingene samlet bare var litt over middels viktige.

## 7 Skyldes fremgangen tiltak på skole- eller kommunenivået?

Forrige kapittel tok for seg hvorfor de 16 kommunene hadde oppnådd fremgang på de nasjonale prøvene. Faktorer knyttet til undervisningspraksis- og informasjonshypotesen hadde vært viktige. Det samme hadde prioritering av elevgrupper og fagområder vært. Tiltakene knyttet til prioriteringshypotesen hadde vært middels viktige, mens juksehypotesen og økte ressurser til skolene virket å spille veldig lite betydning. Dette kapittelet vil ta for seg hvorvidt fremgangen i hovedsak skyldes tiltak på kommune- eller skolenivået. Det iverksettingsteoretiske utgangspunktet åpner for at fremgang kan skyldes tiltak iverksatt ovenfra eller nedenfra, og intervjuer med både skolesjefer og rektorer gir også et godt datagrunnlag for å undersøke dette. Avhengig av i hvilken grad fremgangen virker å skyldes kommune- eller skolenivået blir kommunene så inndelt i ”bottom-up-” og ”top-down-kommuner”. Dette kapittelet vil først drøfte hvilket nivå som har vært det viktigste for de 16 kommunene sett under ett. Deretter drøftes inndelingen i ”bottom-up-” og ”top-down-kommuner” og hvorvidt det er svakheter ved disse modellene.

### 7.1 Skolen vet best – hvordan skolene sørget for kommunenes fremgang

Mye tyder på at det er skolenivået som har vært avgjørende i å oppnå fremgang: I denne oppgaven er de tre tiltakene som informantene ga høyest viktighet også de mest skolenære: Internt utviklingsarbeid, prioriteringer av fagområder/elevgrupper og kartleggingsprøver. Disse tiltakene virket i stor grad initiert og organisert på hver enkelte skole. Dette stemmer også overens med at informantene oppga at rektorene hadde stor mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder.

Politikernes interesse for resultatene på de nasjonale prøvene virket heller ikke spesielt høyt i de 16 kommunene: Politikerne vedtok ofte ambisiøse mål for resultater på de nasjonale prøvene, men i mange av kommunene var det større politisk interesse for tallene om trivsel og mobbing fra Elevundersøkelsen. At svært få av skolene hadde fått ekstra ressurser kan tyde på at skole alt i alt ikke er så høyt prioritert i disse kommunene. Den politiske interessen virket imidlertid å ha vært høyere i en del av kommunene som i utgangspunktet hadde lave resultater. I enkelte av disse kommunene mente skolesjefene at det etter de første resultatene

ble enighet om at resultatene burde bli bedre. Denne erkjennelsen ble delt av politikerne, kommuneadministrasjonen og skolene. At den politiske interessen for de nasjonale prøvene nå virker å være lavere kan jo skyldes nettopp at den politiske interessen synker når resultatene blir bedre. Dette blir som høna eller egget: Det er vanskelig å konkludere med at politisk interesse ikke er viktig for å oppnå fremgang på nasjonale prøver, da begrenset politisk interesse like gjerne kan skyldes at man i de 16 kommune lyktes med å oppnå fremgang, noe som igjen reduserte den politiske interessen.

Om kommunale tiltak hadde vært de viktigste virker det rimelig å anta at dette ville ført til at skolene ville ha en relativt jevn fremgang innad i hver kommune. Under forberedelsene til intervjuene la jeg imidlertid merke til at fremgangen var svært ulikt fordelt mellom skolene i de 16 kommune: De fleste skolene hadde fremgang, men det varierte veldig hvor stor denne framgangen var. Hele 24 av 83 skoler med tilgjengelige resultater hadde faktisk fått dårligere resultater i perioden<sup>54</sup>. Interklassekorrelasjon brukes til å beregne hvor mye variasjon som kan knyttes til ulike nivåer i flernivådata (Christoffersen 2009, 231). Behandles skolene som nivå1-enheter tilhørende ulike kommuner som nivå2-enheter, kan interklassekorrelasjon brukes som et mål på i hvilken grad fremgangen har vært jevn innad i hver kommune<sup>55</sup>. Interklassekorrelasjonen var på beskjedne 0,16 %, som igjen betyr at fremgangen mellom skolene var svært ujevn innad i kommunene. At fremgangen ikke er mer jevn innad i kommunene tyder på at kommunenivået ikke har vært spesielt viktig for fremgangen. At de 16 kommunene har stor fremgang synes derfor å skyldes at de har enkelte skoler med særlig stor fremgang – og da gjerne på de skolene med flest elever. Denne ujevne fremgangen tyder på at det er tiltak på enkeltskoler som løfter resultatene til kommunene – og ikke motsatt.

Det er imidlertid mulig å tenke seg at kommunene har satset på å løfte resultatene nettopp i noen utvalgte skoler: Dette virker å ha skjedd i Bamble der kommunen hadde gitt ekstra ressurser til skolen som i dag har størst fremgang i kommunen. Denne støtten ble gitt i form av en ekstra personalressurs i skoleledelsen i en overgangsperiode, men skolen virket også å

---

<sup>54</sup> Antall skoler per kommune varierte mellom 1 og 18. Noen små skoler mangler fordi resultatene ikke er gjort tilgjengelig av Utdanningsdirektoratet av personverngrunner. At en kommune kan ha fremgang på nasjonale prøver samtidig som enkelte skoler får dårligere resultater, skyldes at kommunenes resultater er et vektet gjennomsnitt av skolenes resultater: Det er dermed ikke bare størrelsen på en skoles fremgang som påvirker kommunens resultater, men også hvor mange elever som tok prøva på den aktuelle skolen. En tenkt kommune med to skoler - én med fremgang og én med tilsvarende dårligere resultater – vil i gjennomsnitt likevel oppnå fremgang dersom det flere elever på den første skolen enn den andre.

<sup>55</sup> Testen av interklassekorrelasjon ble gjennomført i SPSS22. Skolenes fremgang er beregnet med minste kvadraters metode (se fotnote 15 på side 19) ut fra tilgjengelige resultater fra offentlige skoler i både 5. og 8. klasse. Jeg har heller ikke her beregnet feilmarginer på skolenes fremgang da veldig mange skoler ville havnet innen denne feilmarginen.

ha fått gode råd og støtte fra daværende skolesjef. Dette var imidlertid ikke tilfelle i de andre skolene, som da også var skolene med mest framgang i de 15 øvrige kommunene: Med unntak av Bamble oppga ingen av informantene slik særlig støtte til enkeltskoler som en faktor bak fremgangen på de nasjonale prøvene. Det virker derfor rimelig å anta at de 16 kommunens framgang på de nasjonale prøvene ikke skyldes at kommunene har støttet enkelte skoler i særlig stor grad og at denne støtten igjen har gitt disse skolene stor framgang.

Fremgangen i de 16 kommunene sett under virker derfor å ha sin årsak primært i skolenivået. Basert på mitt inntrykk fra intervjuene virket imidlertid tre av kommunene å avvike fra dette. I disse tre kommunene virket fremgangen i større grad å ha vært et resultat av press fra kommunenivået. Disse tre kommunene kan omtales som «top-down-kommuner». I de 13 øvrige kommunene der skolenivået var langt viktigere kan da kalles «bottom-up-kommuner». Oppgavens neste del vil presentere bottom-up-kommunene, før det deretter ses nærmere på top-down-kommunene.

## 7.2 Bottom-up-kommunene

I 13 av kommunene virket rektorene å ha stor innflytelse over styringen av skolene, mens kommunenivået holdt en mer tilbaketrukket profil<sup>56</sup>. I bottom-up-kommunene oppga informantene at rektorene hadde stor mulighet til å styre organisering, undervisningsmetoder og prioritering av ressurser på skolene. I flere av kommunene hadde denne mulighet også blitt større siden 2007, noe som virket å henge sammen med innføring av tonivåstyring. I de fleste av de 13 integrasjonskommunene var skoleadministrasjonen liten og bestod gjerne bare av en person<sup>57</sup>. Graden av desentralisering til skolene virker ikke derfor bare ønsket, men også å være en naturlig konsekvens av disse kommunenes begrensede administrative kapasitet. I de kommunene som nylig hadde styrket skoleadministrasjonen med en kommunalsjef eller lignende som erstatning for en rådgiver, virker rektorene foreløpig også å ha beholdt sin store frihet. En slik styrkning av skoleadministrasjonen hadde da gjerne også vært ønsket fra skolene selv, blant annet for at rektorene skulle kunne bruke mindre tid på administrative oppgaver.

---

<sup>56</sup> Audnedal avviker noe fordi de hadde en veldig markert skolesjef. Bamble hadde også en noe større skoleadministrasjon og hadde tidligere hatt en veldig aktiv skolesjef. Hovedinntrykket fra begge disse kommunene pekte likevel overveiende i retning av trekkene ved bottom-up-kommunene.

<sup>57</sup> To av kommunene hadde interkommunal pedagogisk konsulent ”på deling” med en eller flere nabokommuner.

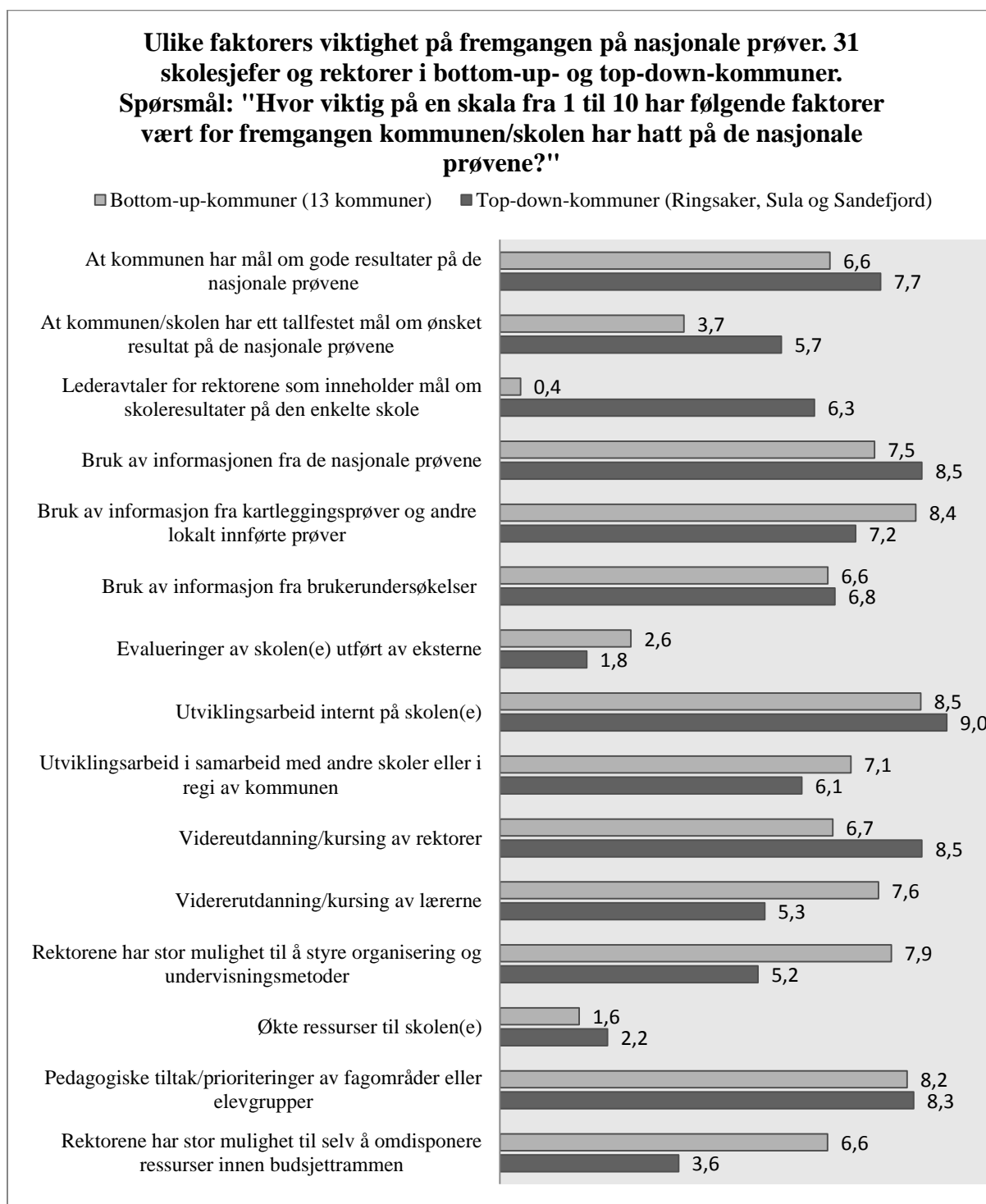
I bottom-up-kommunene var det stor grad av enighet om status og mål for skolene. Denne enighet virker å henge sammen med en konsensusorientert politisk kultur, der kommunens mål tok hensyn til lærerne og rektorenes mål, eller det målene ble utarbeidet i involverende prosesser der skolene hadde stor innflytelse. Det ypperste eksemplet på en slik enighet om mål var rektoren i Tolga som uttalte at kommunestyrets vedtatte mål for skolene var de målene vedkommende i utgangspunktet hadde hatt for sin skole.

I de 13 bottom-up-kommunene virket også verdier knyttet til lærerprofesjonen å stå relativt sterkt - også på kommunenivået: I disse kommunene var flere av skolesjefene selv en tidligere rektor eller lærer med lang fartstid fra samme kommune. I enkelte var det også tette bånd mellom politikerne og skolene, blant annet fordi lærere eller rektorer også satt i kommunestyret. Stor grad av enighet om slike profesjonsverdier kan igjen ha ført til tette bånd mellom skolene, skolesjefen og deler av politikerne i disse kommunene. Hvis dette samtidig betød at aktører som ikke delte disse profesjonsverdiene vanskelig fikk innflytelse over skolene har man en situasjon som preget av sektorisering: Skolesektoren får her operere nokså fritt uten inngripen av kommunen som selvstendig politisk nivå (Fimreite og Tranvik 2010, 165). Dette kan igjen være en mulig årsak til den moderate politiske interessen for resultatene på de nasjonale prøvene i disse kommunene. Som vi skal se er situasjonen en litt annen i top-down-kommunene.

### **7.3 Top-down-kommunene**

Ut fra mitt inntrykk fra intervjuene avvek tre av de 16 kommunene fra integrasjonsmodellen: Ringsaker, Sandefjord og Sula. Disse kommunene hadde alle en større skoleadministrasjon med både større evne og vilje og til å styre skolene. I Sandefjord trakk rektoren selv frem skolesjefen som en viktig pådriver for endringene i skolene. I Ringsaker virket skoleadministrasjonen svært aktiv blant annet ved å besøke alle barneskolene i forbindelse med arbeid med nettverket for lese- og skriveopplæring. Skolesjefene i disse tre kommunene virket også langt mer opptatt av resultatene på de nasjonale prøvene enn det som var tilfelle i bottom-up-kommunene. Jeg fikk også inntrykk av at skolesjefene i disse kommunene hadde større politisk støtte blant politikerne enn det som var tilfelle i bottom-up-kommunene. Figuren under viser forskjeller og ulikheter mellom bottom-up- og top-down-kommunene:

Figur 7.1: Ulike faktorerers viktighet for fremgangen på nasjonale prøver. Skolesjefer og rektorer i bottom-up- og top-down-kommuner.<sup>58</sup>



Som det fremgår av figuren har tiltakene knyttet til prioriteringshypotesen vært langt viktigere i top-down-kommunene. Den enorme forskjellen i viktigheten av lederavtaler gjenspeiler også at lederavtaler ble brukt i alle de tre top-down-kommunene, men bare i to av bottom-up-

<sup>58</sup> Tiltak som en kommune eller skole ikke er benyttet er gitt en viktighet på 0 fordi det helt kan utelukkes at dette har hatt noen effekt på resultatene.

kommunene. Det er også verdt å legge merke til at informantene fra top-down-kommunene mener nasjonale prøver er viktigere enn kartleggingsprøver, mens det motsatte er tilfelle i bottom-up-kommunene.

Det er også interessant at informantene i kontrollkommunene mener viktigheten av videreutdanning av rektorer har vært viktigere enn tilsvarende for lærerne, da det motsatte er tilfelle i integrasjonskommunene. Dette virker her å være knyttet til ansvarliggjøring, der videreutdanning av rektorer ses på som en måte å sikre at rektorene i større grad støtter opp om målene kommunen har satt seg: En av skolesjefene i en top-down-kommune uttalte at videreutdanning av rektorer hadde vært viktig for å prøve å endre kulturen i skolen, som vedkommende mente var for defensiv. Tanken virker å være at faglig oppdatering vil gjøre at rektorene i større grad fokuserer på skoleprestasjoner. Hvorvidt videreutdanning av rektorer har ført til større fokus på resultater er imidlertid uvisst. Sandefjord er her det fremste eksemplet på troen på videreutdanning av rektorer: Her har de brukt store ressurser på videreutdanning av både rektorer og de nevnte avdelingsledere.

Informantene i top-down-kommunene mener også at rektorenes mulighet til å styre både organisering og omprioritering av ressurser har vært mindre viktig. Her oppga også flere av informantene i top-down-kommunene at rektorene hadde fått noe mindre mulighet til selv å styre organisering og undervisningsmetoder. En av top-down-kommunene hadde også mål om at praksisen i skolene skulle bli mer lik. Men selv om rektorene i disse kommunene mente de hadde fått noe mindre frihet til selv å organisere undervisningen, mente de likevel at deres mulighet til å styre fortsatt var relativt stor. At informantene i top-down-kommunene svarer det samme om rektorenes mulighet til å omdisponere ressurser gjenspeilet bare delvis at rektorene hadde lite formell innflytelse over dette: Dette var tilfelle i en av kommunene, mens svarene fra de to andre kommunene bør tolkes i lys av at de her hadde fått reduserte ressurser.

Det er også interessant å se at brukerundersøkelser er trukket frem som like viktig i begge gruppene kommuner. Det er også stor grad av enighet om at internt utviklingsarbeid og prioriteringer av fagområder/elevgrupper/pedagogiske tiltak har vært de to viktigste tiltakene. Det lille avviket innen utviklingsarbeid i kommunal regi skyldes at en rektor i en kontrollkommune mente dette utviklingsarbeidet fungerte veldig dårlig i vedkommende sin kommune.



Verdigrunnlaget i top-down-kommunene virker i større grad å være preget av styringsprinsippene i New Public Management: I følge Øgård (2005, 28–29) er trekk knyttet til New Public Management et større fokus på resultater, bruk av lederavtaler, og et sterkere ønske om rask endring av dagens tilstand. En av skolesjefene i kontrollkommunene oppga her Osloskolen og det vedkommende mente var deres sterke styring av skolene som en viktig inspirasjonskilde. Også et sterkere ønske om å forandre kulturen blant de offentlige ansatte er et trekk ved New Public Management (Øgård 2005, 28–29): Her var skolesjefene i top-down-kommunene nokså kritiske til deler av lærerprofesjonens verdier, mens man var langt mer positiv i bottom-up-kommunene. Vi har dermed tilsynelatende to modeller for hvordan det er mulig å oppnå fremgang på de nasjonale prøvene. Kjennetegnene som skiller de 13 bottom-up-kommunene og de 3 top-down-kommunene er oppgitt under:

*Tabell 7.1 Kjennetegn ved bottom-up- og top-down-kommuner*

<b>Bottom-up-kommuner</b>	<b>Top-down-kommuner</b>
Enighet om mål og virkemidler i skolene.	Kommunen setter tallfestede mål og følger opp disse blant annet med lederavtaler.
Informasjon fra kartleggingsprøver er viktigst.	Informasjon fra nasjonale prøver er viktigst.
Begrenset administrativ kapasitet i kommuneadministrasjonen.	Større administrativ kapasitet i kommuneadministrasjonen.
Rektorene har fått noe større mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder.	Rektorene har fått noe mindre mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder.
Videreutdanning av lærere viktigst.	Videreutdanning av rektorer viktigst.
Verdigrunnlag: Konsensusstankegang. Verdier fra lærerprofesjonen viktig.	Verdigrunnlag: New Public Management. Mer kritisk til lærerprofesjonens verdier.

Selv om også de tre top-down-kommunene har oppnådd fremgang på nasjonale prøver, virker denne modellen å ha en del svakheter: Mens det for de 13 bottom-up-kommunene ikke virket å være en spesielt sterk vektlegging av de nasjonale prøvene, stiller dette seg litt annerledes i de tre top-down-kommunene: I top-down-kommunene ble tiltakene knyttet til prioriteringshypotesen regnet som langt viktigere. I en av top-down-kommunene innførte man nye tiltak for å bedre engelskundervisningen i de skolene som hadde lavest resultater i engelsk. Den samme kommunen sammenlignet også resultatene på kartleggingsprøvene tatt

ute i skolene: Dette ble gjort mulig ved at Kartleggingsprøvene ble avholdt samtidig på skolene og at kommuneadministrasjonen deretter analyserte aggregerte resultater på disse prøvene. Selv om disse to tiltakene hver for seg kan forsvares, risikerer man i denne kommunen at det oppstår en oppfatning av at rektorer eller lærere straffes når man oppnår dårlige resultater. Dette kan igjen føre til at det settes i gang kortsiktige tiltak for å øke prøveresultatene, slik man har sett i USA (Briseid 2014 i Jakobsen 2014; Nichols og Berliner 2007). En slik sammenligning av resultater fra kartleggingsprøver har også Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger (som blant annet utarbeider slike kartleggingsprøver) advart mot: Kartleggingsprøvene er ikke laget for slik sammenligning mellom skoler, blant annet fordi de ikke sier noe om ferdighetene til de sterkeste elevene (Halsan 2014). Å innføre et implisitt belønningssystem knyttet til kartleggingsprøver kan også øke faren for juks på disse prøvene.

Det virket også å være en del konflikter mellom skole- og kommunenivået i to av top-down-kommunene: Bråket om vurderingsskjemaer i Sandefjord er allerede offentlig kjent. I en av top-down-kommunene oppga rektoren at de hadde veldig lite nytte av et kommunalt utviklingstilbud fordi konfliktnivået mellom skoleadministrasjonen i kommunen og lærerne var så høyt. Disse og andre konflikter i disse to kommunene virket også å hemme kommunenes evne til å iverksette tiltak ute i skolene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra iverksettingsteori der top-down-tilnærmingen trekker frem støtte for målene hos lokale iverksettere som en faktor som fremmer iverksetting (Offerdal 2005, 260). I den siste top-down-kommunen fantes imidlertid ingen indikasjoner på konflikter mellom kommuneadministrasjonen, rektorene eller lærerne.

## 8 Implikasjoner for styringen av grunnskolesektoren

Denne delen av oppgaven vil se på hvilke konsekvenser funnene i oppgaven har for hvordan grunnskolesektoren bør utvikles. Anbefalingene vil bygge på datagrunnlaget og analysene i oppgaven, og denne delen kan derfor også leses som en oppsummering av oppgavens viktigste funn. Jeg vil starte med å gi anbefalinger til beslutningstagere på skolenivået – det nivået som viste seg å ha vært det viktigste for å forklare fremgangen til de 16 kommunene. Jeg gir så anbefalinger til beslutningstagere på kommunalt nivå og til slutt statlig nivå. Anbefalingene til de øverste nivåene vil på denne måten bygge på anbefalingene gitt til beslutningstagere på de nivåene under. Denne delen avsluttes også med en kort del hvor det reflekteres over forskningsopplegget i denne masteroppgaven.

### 8.1 Beslutningstagere på skolenivået

Skolenivået er det viktigste nivået for å påvirke skoleutvikling og hvordan elevene lærer grunnleggende ferdigheter: Det er de skolenære tiltakene internt utviklingsarbeid, prioriteringer skolen har gjort av elevgrupper/fag og kartleggingsprøver som har vært de viktigste. Fremgangen i de 16 kommunene har vært nokså ulikt fordelt mellom skoler, noe som tyder på at kommunene i liten grad har klart å trekke skolene i samme retning. Samlet sett trekkes også desentralisering av ansvar og myndighet til rektorene frem som viktig. Til sammen tyder dette på at det er tiltak på skolenivået som har vært avgjørende, og at kommunale initiativ og tiltak har spilt en mer begrenset rolle. Beslutningstagere på skolenivået er dermed de som har størst mulighet til å påvirke elevens grunnleggende ferdigheter.

Denne oppgaven viser også at fremgang på nasjonale prøver er mulig å oppnå for en hvilken som helst skole i en hvilken som helst kommune: De 16 kommunene jeg har undersøkt er geografisk spredt rundt om i hele landet, og har verken bedre eller dårligere økonomi enn øvrige norske kommuner. Det er lite som skiller hva som er gjort i store og små kommuner. Det spiller også liten rolle om resultatene i utgangspunktet var lave eller over middels, noe som også innebærer at det er mulig å oppnå fremgang på nasjonale prøver uavhengig av elevsammensetningen i kommunen. Fremgang på nasjonale prøver virker heller ikke å være et resultat av juks, og det viser seg overraskende nok at det ikke er noen systematisk

sammenheng mellom andelen elever som fritas fra de nasjonale prøvene hvilke resultater kommunene oppnår. Skolene med fremgang virker heller ikke å forbedre seg i særlig grad på de nasjonale prøvene, noe som også gjenspeiles i at disse prøvene heller ikke har vært særlig sterkt prioritert i de 16 kommunene. Funnene i oppgaven viser kort sagt at ingen skoler eller kommuner i Norge har noen unnskyldning for hvorfor ikke de også kan oppnå fremgang på de nasjonale prøvene.

Skoleutvikling internt på skolene ble av de 32 informantene trukket frem som det viktigste tiltaket for fremgangen de hadde oppnådd: Der bør tilstrebes å utvikle en kultur på skolene der lærerne i større grad samarbeider med hverandre og blir mer åpne for å gi og be om hjelp hvis de trenger det. En start kan være å organisere arbeidet på skolen slik at ressurspersoner eller ledelsen kan støtte og gi råd til lærerne. Tid er et begrenset gode på en skole, og denne tiden bør brukes så effektivt som mulig. Selv om utviklingsarbeid i kommunal regi eller sammen med andre skoler kan føles nyttig, bør omfanget av dette reduseres hvis dette tar tid som kunne vært brukt bedre internt på skolen. En løsning kan være at rektorene tar mer ansvar for slik samarbeid: Rektorene virker også bedre plassert til å prioritere hvordan lærernes fellestid bør disponeres. At skolene selv styrer hva de ønsker å samarbeide om, kan også øke relevansen til slikt samarbeid.

Prioriteringer av fagområder/elevgrupper ble trukket frem som det nest viktigste tiltaket. Et fellestrekk mellom de 16 skolene var at de satset på leseopplæring tidlig i skoleløpet. Å se på prioriteringene og pedagogiske tiltak som ble gjort i de 16 skolene kan kanskje gi et par lure triks, men det er heller tvilsomt om det vil fungere bare å kopiere disse: Lærdommen er nok heller at man bør bygge på det man vet fungerer på sin skole. Man bør også være tålmodig og gi tiltakene mulighet til å virke skikkelig før man evaluerer det. Viktigheten av å ha en stabil lærerstab bør ikke undervurderes, da mye tyder på at de gamle er eldst innen grunnleggende ferdigheter. Ingen av de 32 informantene nevnte digitale verktøy som en årsak til fremgangen de hadde, så betydningen av slike verktøy bør heller ikke overvurderes.

## **8.2 Beslutningstagere på kommunalt nivå**

Endringene av den statlige styringen av grunnskolen etter årtusenskiftet har gitt kommunene større mulighet til å styre skolene sine. De 16 kommunene jeg undersøkte kunne grupperes i 13 bottom-up-kommuner og tre top-down-kommuner: I de 13 bottom-up-kommunene hadde rektorene og lærerne langt større innflytelse, noe som blant annet skyldes at disse kommunene

hadde begrenset administrativ kapasitet til å detaljstyre skolene. I bottom-up-kommunene var også kommunen og skolene langt mer samstemte om hva som var tilstanden og målene for grunnskolene. Mange av skolesjefene eller tilsvarende i disse kommunene kjenner også skolene godt som tidligere rektorer eller lignende, noe som også bidrar til å styrke en felles forståelse mellom skole- og kommunenivået. Bottom-up-kommunene virker godt tilpasset til å lede grunnskolesektoren: Stor grad av desentralisering gir rektorer og lærere stor mulighet til å bruke sitt profesjonelle skjønn. Dette sikrer at skolene kan tilpasse seg sine elever og de arbeidsmåtene lærerne på de ulike skolene mener fungerer. En felles forståelse om hva som er status og hvilke målsetninger som er viktig for skolene virker å føre til at konflikter unngås og at man på den måten tilrettelegger for mer effektiv iverksetting av de tiltakene man har blitt enige om.

I de tre top-down-kommunene var det sterkere kommunal styring, mer fokus på hard ledelse gjennom lederavtaler, fokus på rektorenes rolle og noe større skepsis til desentralisering til rektorene. Det kan kanskje være mulig på kort sikt å oppnå fremgang på de nasjonale prøvene i top-down-kommunene, men denne modellen hadde en del svakheter: I top-down-kommunene var det et større ønske om å endre kulturen blant lærerne, noe som hadde ført til konflikter i to av disse kommunene. Dette hindret kommunenes evne til å iverksette tiltak ute i skolene. I en av disse kommunene har en slik konflikt også ført til mye støy og negativ oppmerksomhet i media.

Så hva bør kommunenes rolle være i styringen av grunnskolene? Når politikerne setter mål for grunnskolen bør disse være et resultat av en inkluderende prosess der skolen og gjerne også foreldre og elever er trukket inn. Mål kan gjerne signalisere høye forventninger til skolene, men unngå «politikermål» å la å bli best i fylket/landet/Kostragruppa. Skolene, elever og foreldre kan med fordel også inkluderes i tolkningen av kvantitative data om skolene. Det ser ut til at stor politisk interesse ikke er nødvendig for å oppnå fremgang, men slik interesse kan likevel være viktig i en overgangsperiode. Det er også viktig at alle politikere og andre viser forståelse for at resultatene på de nasjonale prøvene ofte er beheftet med store tilfeldige svingninger, og da særlig i små kommuner. Kommunens oppfølging av skolene må også gi rom for at skolene selv kan finne frem til tiltak som fungerer, noe som krevet langsiktighet og tålmodighet.

Kommunenivået spiller en viktig rolle som støttespiller for skolene, men mye tyder på at denne støtten fungerer best når den skjer på skolens premisser: Lærernes og rektorenes tid er

er begrenset ressurs og selv om ulike tiltak initiert av kommunen i seg selv fungerer godt, kan disse gå på bekostning av mer effektiv tidsbruk internt på skolene. Utviklingsarbeid mellom skoler bør i større grad styres av rektorene og hva de mener deres skole har bruk for og tid til. Selv om økte ressurser til skolene ikke har vært viktig i de 16 kommunene kan målrettet bruk av ressurser gi andre skoler mulighet til å iverksette effektive tiltak. Hvilke prioriteringer og tiltak det satses på bør imidlertid avgjøres på den enkelte skole. Kommunene kan også bidra til å støtte enkeltskoler som ber om hjelp i en krevende situasjon - for eksempel med en midlertidig styrking av skoleledelsen. Kommunene kan som arbeidsgiver dessuten forsøke å beholde dyktige og erfarne lærere i kommunen: Selv om erfarne lærere kanskje til tider kan virke lite endringsvillige, virker de å være svært viktige for å forbedre elevenes grunnleggende ferdigheter. Vurder nye seniortiltak hvis dette er dårlig utbygd i kommunen: Én idé kan her være å la dyktige pensjonerte lærere fortsette å undervise deler av uka<sup>59</sup>.

### 8.3 Beslutningstagere på statlig nivå

I de 16 kommunene var det ikke umiddelbart lett å se at staten hadde spilt noen rolle. Staten dukket opp som tilbyder av videreutdanning noe som har vært nokså viktig for skolene. Informantene var imidlertid tydelige på at dette forutsatte at nyervervet kompetanse ble spredd i kollegiet for eksempel ved at de nyutdannede brukes som ressurspersoner. Informasjonen fra kartleggingsprøver, nasjonale prøver og Elevundersøkelsen har imidlertid vært veldig viktig i kommunene jeg undersøkte, og statens viktigste rolle virker derfor å være som produsent og tilrettelegger av slike prøver og undersøkelser. Også denne oppgaven viser at anvendbarheten til de nasjonale prøvene er lavere i kommuner og skoler med få elever. Her bør Utdanningsdirektoratet følge opp anbefalingene fra evalueringen av de nasjonale prøvene, noe som kan redusere sjansen for misvisende resultater (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013)<sup>60</sup>. Å ta dette til følge kan også bidra til å redusere variasjonen i prøveresultater<sup>61</sup>. En annen mulig

---

<sup>59</sup> Dette ble gjort i Råde kommune.

<sup>60</sup> De tar til orde for at resultater på aggregert nivå bør beregnes på bakgrunn av elevenes gjennomsnittlige poengsum på prøvene og ikke deres fordeling på mestringsnivåer. Når dette beregnes ut fra fordelingen på mestringsnivåer så kaster man bort veldig mye informasjon om elevenes plassering innen disse mestringsnivåene. Dette kan i enkelte situasjoner gi direkte misvisende resultater (Seland, Vibe, og Hovdhagen 2013, 160–161).

<sup>61</sup> Dagens grove inndeling av elever i mestringsnivåer kan også bidra til større variasjon i prøveresultater over tid fordi den overdriver viktigheten av at elever flyttes mellom mestringsnivåer, mens endringer innad i mestringsnivåene overhodet ikke gir utslag. Problemet er størst på skoler og kommuner med få elever, samt på prøvene i 5. klasse der man kun opererer med 3 mestringsnivåer.

endring er å benytte den femdelte skalaen også på prøvene i 5. klasse<sup>62</sup>. De nasjonale prøvene virker i dag å være bare middels viktig som pedagogisk verktøy for lærerne, og her bør Utdanningsdirektoratet forsøke å publisere resultatene langt raskere enn dette gjøres i dag.

De nasjonale prøvene er likevel viktige fordi de gir mulighet til sammenligning: De første nasjonale prøvene ga skolene et tydelig signal om hva som bør kreves av elevene. I flere av kommunene og skolene jeg snakket med, førte dette til endringer som igjen førte frem til fremgangen de nå har oppnådd. Dette virker også å ha skjedd i andre kommuner og sammenligner man variasjonen i resultater på nasjonale prøver fra 2007 til 2013 ser man at denne variasjonen er blitt redusert<sup>63</sup>. Dette viser et slags «desentraliseringsparadoks» der skolene og kommunene – på tross av redusert statlig styring – oppfyller statens mål om en noen lunde lik undervisningspraksis rundt om i landet.

Staten virker imidlertid å lykkes i mindre grad i å bedre norske elevers grunnleggende ferdigheter, da den forrige PISA-undersøkelsen viste at vi står på stedet hvil i lesing og går tilbake i regning (Kunnskapsdepartementet 2013). Her er det også grunn til å sette spørsmålsteget om staten per i dag følger opp kommunene på en måte som er egnet til å oppnå dette målet: Tiltak som Utdanningsdirektoratets ”Veiledningskorps” har fungert nokså godt og i Hordaland og Aust-Agder har fylkesmannen vært en pådriver og støttespiller for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Andre fylkesmannsembeter virker imidlertid langt mer opptatt av å føre tilsyn med lite undervisningsrelevante lover og forskrifter. Dette vitner også om at ulike deler av staten ikke er samkjørt når det gjelder hvilke virkemidler og prioriteringer man har. Her burde nok staten styrket tiltakene innen støtte, veiledning og ressurser, og redusert regelstyringen. I likhet med bottom-up-kommunene har også staten i stor grad desentralisert beslutninger om organisering og undervisningsmetoder til skolenivået, men heller ikke dette gjøres spesielt konsekvent: Så sent som ved innføringen av leksehjelp valgte man å legge masse føringer på hvordan dette skulle organiseres ute i skolene. Hvorfor var ikke dette noe skolene selv kunne finne ut av? Det er jo skolene som vet best.

---

<sup>62</sup> Dette kunne redusert problemene med for grove inndelinger som er verst i 5. klasse der det bare benyttes tre mestringsnivåer. Det kunne også gjort det mulig å sammenligne resultater på 5. klasse med resultater fra ungdomstrinnet. Statistisk sentralbyrå har publisert «value-added-resultater» som viser hvordan elever på ulike mestringsnivåer i 8. klasse var plassert på tilsvarende prøve i 5. klasse (Statistisk sentralbyrå 2013). Per i dag er disse tallene umulige å bruke til noe fornuftig. Har en elev på mestringsnivå 3 i 5. klasse forbedret seg hvis vedkommende blir plassert på mestringsnivå 5 i 8. klasse? Eller tilsvarer nivå 3 i 5. klasse nivå 4 i 8. klasse?

<sup>63</sup> Se Vassli (2013a) og figuren vedlagt på side 95.

## 8.4 Refleksjoner over forskningsopplegget

For meg har denne oppgaven vært et interessant dypdykk i hvordan grunnskolesektoren styres i norske kommuner. Grunnskolesektoren er kompleks og uten min bakgrunn som lærer tror jeg dessuten jeg ville slitt med forstå ”stammespråket” i skolene. Oppgaven gjør noen funn som går på generelle organisatoriske prinsipper som styring, desentralisering, utviklingsarbeid og hvilke målsetninger som oppnår støtte blant bakkebyråkratene. Disse generelle funnene hadde muligens ikke vært så ulike om jeg hadde undersøkt en annen kommunal sektor eller tjeneste som også er preget av nokså komplekse arbeidsoppgaver og en tydelig profesjonskultur.

Ideen om å undersøke hvorfor enkelte norske kommuner gjør det godt på nasjonale prøver har jeg hatt helt siden jeg begynte på masterprogrammet i statsvitenskap i 2012. Hvordan en slik oppgave skulle kontrollere for bakenforliggende faktorer har vært en metodisk utfordring jeg har grublet på nesten like lenge. Jeg vurderte her både å bruke ”kommunebidragsindikatorer”<sup>64</sup> og ”value-added-indikatorer”<sup>65</sup>. Det å undersøke fremgang (endring over tid) viste seg imidlertid å være en langt enklere løsning som på en god måte kontrollerte for slike bakenforliggende faktorer. Det har også vært et poeng for meg at metodene skulle være så enkle og transparente som mulig. Å studere endring over tid anbefales slik også til andre som vil undersøke nasjonale prøver eller lignende indikatorer.

Jeg har under arbeidet med denne oppgaven forholdt meg til et svært omfattende datamateriale fra intervjuene. I presentasjonen av dette datamaterialet har jeg forsøkt å gjenspeile svarene jeg fikk fra de 32 informantene så representativt som mulig. Her fungerte bruken av intervjuer kombinert med spørreskjema godt. Informantenes tallfesting viste på god måte hva informantene mente hadde vært de viktigste faktorene til deres fremgang. Skjemaene var også godt egnet til å få oversikt over det kvalitative datamaterialet. De gangene jeg har brukt eksempler på tiltak i enkeltkommuner skulle jeg en gang eller to imidlertid gjerne hatt et mer omfattende kvalitativt datamateriale å forholde meg til.

---

<sup>64</sup> Kommunebidragsindikatorer er prøveresultater som er kontrollert for faktorer ved elevene slik som foreldrenes utdanningsnivå, inntekt og lignende. Hadde jeg utarbeidet slike ville disse vært en kommuneversjon av ”skolebidragsindikatorer” som et miljø i Statistisk sentralbyrå har jobbet mye med (Hægeland, Kirkebøen, og Raaum 2005; Hægeland mfl. 2007; Hægeland, Kirkebøen, og Raaum 2010). Slike indikatorer er imidlertid ikke i stand til å kontrollere for forskjeller i lokal kultur.

<sup>65</sup> ”Value-added-indikatorer” baserer seg på hvordan elever skårer på en prøve sammenlignet med hva de samme elevene skåret på en lignende tilsvarende prøve (Hægeland mfl. 2011). Brukt på kommuner kunne man her sammenlignet et kulls skår på nasjonale prøver i 8. klasse med hva det samme kullet oppnådde på prøvene i 5. klasse.



Oppgaven virker derfor i større grad å ha lyktes med å gi et representativt bilde av hvorfor de 16 kommunene har oppnådd fremgang, enn å gå i dybden på tiltak i enkeltkommuner.

Valget av iverksettingsteori som teoretisk utgangspunkt ga meg mulighet til å undersøke iverksetting både top-down og bottom-up. Fulgt opp med intervjuer av både skolesjefer og rektorer ble det igjen mulig å antyde hvorvidt fremgangen i hovedsak skyldes tiltak på kommune- eller skolenivået. At tiltak på skolenivået virker å ha vært det viktigste i de 16 kommunene som ble undersøkt, er ikke noe banebrytende funn. At faktorene på de laveste nivåene har mest påvirkning på læringsresultater er også utgangspunktet for en del annen litteratur om kommunes rolle som skoleeiere (se blant annet Jøsendal og Langfjæran 2010, 32–42; Langfeldt 2012, 110). Imidlertid er det lett å overvurdere rollen til det nivået man undersøker, og hadde jeg bare intervjuet skolesjefer kunne nok konklusjonene i denne oppgaven vært annerledes. Å undersøke iverksetting på to nivåer samtidig var et godt grep, som også ga meg mulighet til å gjøre en del mer konkrete funn om hva som var gjort på skolenivået. Men også mine konklusjoner er begrenset av dataene og metodene jeg har benyttet. Heller ikke denne oppgaven gir en fullstendig fasit på hvordan ting bør gjøres i grunnskolesektoren, men forhåpentligvis bidrar oppgaven til å utfylle et stadig mer komplett bilde av hva som foregår i grunnskolesektoren.

Kommunenivået og ulike kommunale kontekster virker å spille liten rolle for skolenes utvikling. Det ville derfor vært interessant å gjøre en lignende undersøkelse av skolene med mest fremgang på de nasjonale prøvene. Det hadde også vært interessant å undersøke hvorvidt skoler med fremgang på nasjonale prøver også har fremgang på andre indikatorer slik som grunnskolepoeng, læringsmiljø og trivsel. Dette kunne gitt et svar på om skoler med fremgang på nasjonale prøver har lyktes med skoleutvikling mer generelt, eller bare med å utvikle måten man jobber med grunnleggende ferdigheter på.

## 9 Litteraturliste

- Aasen, Petter, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottesen, T. S. Prøitz, og F. Hertzberg. 2012. «Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte». NIFU-rapport 20/2012. Oslo: Institutt for Lærerutdanning og Skoleforskning, Universitetet i Oslo og NIFU Step.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson, og Pierre Yared. 2008. «Income and Democracy». *American Economic Review* 93 (8): 808–42.
- Allison, Graham T. 1969. «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis». *The American Political Science Review* 63 (3): 689–718.
- Bakken, Anders, og Jon Ivar Elstad. 2012. «For store forventninger?» NOVA-rapport 7/2012. Oslo: NOVA.
- Bergesen, Helge Ole. 2006. *Kampen om kunnskapskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bonesrønning, Hans, Jon Marius Vaag Iversen, og Ivar Pettersen. 2011. «Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk». SØF-rapport 05/11. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- . 2012. «Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer». SØF-rapport 04/12. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Chan, Ngai Hang. 2002. *Time Series - Applications to Finance*. Wiley Series in Probability Statistics. New York: Wiley-Interscience.
- Christophersen, Knut-Andreas. 2009. *Databehandling og statistisk analyse med SPSS*. 4. utg. Oslo: Unipub.
- Elmore, Richard F. 1980. «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions». *Political Science Quarterly* 94 (4): 601–16.
- . 2012. «Kap. 13: Undervisningens kjerne». I *Skoleeier som kvalitetsutvikler - Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*, redigert av Jan Sivert Jøsendal, Gjert Langfeldt, og Knut Roald. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, og Tommy Tranvik. 2010. «Norway». I *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Inter-governmentalism*, redigert av Michael Goldsmith og Edward Page. London: Routledge.
- Grøgaard, Jens B., Håvard Helland, og Jon Lauglo. 2008. «Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? – En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående». NIFU-rapport 45/2008. Oslo: NIFU Step.

- Hagen, Terje P. 2000. «Kap. 10: Er det staten som skaper ulikhet?» I *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer*, redigert av Jacob Aars og Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hansen, Tore. 2005. «Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?» I *Det kommunale laboratorium*, redigert av Harald Baldersheim og Lawrence Rose, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hill, Michael, og Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications.
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen, Bernt Bratsberg, og Oddbjørn Raaum. 2011. «Value added-indikatorer - Et nyttig verktøy i kvalitetsvurdering av skoler?» SSB-rapport 42/2011. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.  
[http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_201142/rapp\\_201142.pdf](http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201142/rapp_201142.pdf).
- Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen, Oddbjørn Raaum, og Kjell G. Salvanes. 2007. «Skolebidragsindikatorer for Oslo-skoler - Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2004-2005 og 2005-2006». 2007/28. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Hægeland, Torbjørn, Lars Kirkebøen, og Oddbjørn Raaum. 2005. «Skolebidragsindikatorer – Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002–2003 og 2003–2004». 33/2005. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- . 2010. «Skolebidragsindikatorer for videregående skoler i Oslo». 36/2010. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Hølleland, Halvard. 2012. «Kunsten å implementere - En studie av Kunnskapsløftet i politikk og praksis». Masteroppgave, Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Jakobsen, Hanne Østli. 2014. «- Norsk skole er ute av kurs». *Morgenbladet*, april 4.
- Jamil, Ishtiaq. 2005. «Kulturteori - kan kultur velges?» I *Det kommunale laboratorium*, redigert av Harald Baldersheim og Lawrence Rose. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, Adrian Dahl, og Bente H. Johansen. 2010. «Mener prøveresultatene ‘dopes’». *NRK Nordland*, april 11. <http://www.nrk.no/nordland/--jukser-med-nasjonale-prover-1.7366207>.
- Jøsendal, Jan Sivert, Gjert Langfeldt, og Knut Roald, red. 2012. *Skoleeier som kvalitetsutvikler - Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Jøsendal, Jan Sivert, og Dag Langfjæran. 2010. «Kom nærmere! Sluttrapport fra FoU-prosjektet ”Hvordan lykkes som skoleeier?” Om kommuner og fylkeskommuners

- arbeid for å øke elevenes læringsutbytte”». Rapport fra PricewaterhouseCoopers. Tønsberg/Oslo.
- King, Gary, Robert O. Keohane, og Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjellberg, Francesco. 1995. «The Changing Values of Local Government». *Annals of the American Academy of Social Sciences* 540.
- Kunnskapsdepartementet. 2011. «Nasjonale prøver og kartleggingsprøver».  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/nasjonale-prover-og-kartleggingsprover.html?id=574343>.
- . 2013. «Pressemelding: PISA 2012: Svakere resultater i matematikk og naturfag».  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/2013/pisa-2012-svakere-resultater-i-matematik.html?id=747180>.
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oversatt av Tone Margaret Anderssen og Johan Rygge. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Langfeldt, Gjert. 2012. «Kommunenes oppgaver i utdanningspolitikken». I *Skoleeier som kvalitetsutvikler - Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*, redigert av Jan Sivert Jøsendal, Gjert Langfeldt, og Knut Roald. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger. 2014. «Veiledet lesing».  
<http://lesesenteret.uis.no/boeker-hefter-og-materiell/film/skole-i-praksis/veiledet-lesing-article80116-12693.html>.
- Levitt, Steven D., John A. List, Susanne Neckermann, og Sally Sadoff. 2012. «The Behavioralist Goes to School: Leveraging Behavioral Economics to Improve Educational Performance». *National Bureau of Economic Research*, nr. Working Paper No. 18165.
- Lied, Ragnhild. 2013. «Er skulen handlingslamme?», desember 15.  
[www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Taler-og-innlegg/Alle/2013/Er-skulen-handlingslamme/](http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Taler-og-innlegg/Alle/2013/Er-skulen-handlingslamme/).
- Lijphart, Arend. 1975. «The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research». *Comparative Political Studies* 8 (2): 158–77.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meld. St. 20 (2012-2013). *På rett vei - Kvalitet og mangfold i fellesskolen*.

- Moren, Jan. 2011. «Om reformer - En studie av Kvalitetsreformen, Politireform 2000 og Kunnskapsløftet». Doktorgradsavhandling, Fakulteten för ekonomi, kommunikation och IT, Karlstads universitet.
- Nichols, Sharon L., og David C. Berliner. 2007. *Collateral Damage: How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Nordlund, Erik. 2007. «Virksomhetsdialogen mellom skoleeier og skole - kunnskapsledelse?» Masteroppgave, Høgskolen i Buskerud-Hønefoss.
- NOU 2002: 10. *Førsteklasses fra første klasse*.
- NOU 2003:16. *I første rekke*.
- Offerdal, Audun. 2005. «Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?» I *Det kommunale laboratorium*, redigert av Harald Baldersheim og Lawrence Rose. Bergen: Fagbokforlaget.
- Opheim, Vibeke, Jens B. Grøgaard, og Terje Næss. 2010. «De gamle er eldst? Betydning av skoleressurser, undervisningsformer og læringsmiljø for elevenes prestasjoner på 5., 8. og 10. trinn i grunnsopplæringen». 34/2010. Oslo: NIFU.
- Osland, Ingunn. 2013. «Så gode at dei blir forska på». *Firda*, februar 3.  
<http://papermill.intermedium.com/papermill/getArticle.xsp?docId=c8e70053b8799ff16c41fb2d7d5b55bf&sid=3756&pdf=true&rid=259057973>.
- Pawson, Ray, og Nick Tilley. 1995. *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.
- Ringsaker kommune. 2013. «Økt læringsutbytte».  
<http://www.ringsaker.kommune.no/getfile.php/2344348.1897.uwrpysbdu/Okt+laring+utbytte+i+Ringsakerskolen+-+versjon+4+6+2013.pdf>.
- Roald, Knut. 2010. «Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar.» Doktorgradsavhandling, Bergen: Universitetet i Bergen.
- Rose, Lawrence. 1993. «Staten – bremsekloss eller smørekopp for kommunal ledelse og innovasjon?» I *Ledelse og innovasjon i kommunene*, redigert av Harald Baldersheim. Oslo: Tano.
- Roseth, Vidar. 2012. «Balestrand kommune som skuleeigar og kvalitetsutviklar». I *Skoleeier som kvalitetsutvikler - Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*, redigert av Jan Sivert Jøsendal, Gjert Langfeldt, og Knut Roald. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rungstad, Nina, og Hilde Marie Lind. 2012. «På hvilke måter synes skoleeier å gi støtte til utøvelse av ledelse i skolen?» Masteroppgave, Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.

- Røvik, Kjell Arne. 2010. «Skoleeier som iverksetter». I *Kom nærmere - Sluttrapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*, redigert av Jan Sivert Jøsendal og Dag Langfjæran. Tønsberg/Oslo: PriceWaterCoopers.
- Sarwar, Shazia. 2013. «Forsker: Skoler fritar svake elever for å blåse opp resultatene». *Verdens Gang*, januar 15.  
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/elevavisen/artikkel.php?artid=10049398>.
- Seland, Idunn, Nils Vibe, og Elisabeth Hovdhagen. 2013. «Evaluering av Nasjonale prøver som system». NIFU-rapport 4-2013. Oslo: NIFU.
- St.meld. nr. 31 (2000-2001). *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*.
- St.meld. nr.31 (2007–2008). *Kvalitet i skolen*.
- Statistisk sentralbyrå. 2013. «Tabell: 08558: Elever ved nasjonale prøver, etter prøve og mestringsnivå 8. trinn, prøve og mestringsnivå 5. trinn og foreldrenes utdanningsnivå (prosent) (F)». <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=NasjProv7&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=utdanning&KortNavnWeb=nasjprov&StatVariant=&checked=true>.
- Søgaard, Kristin. 2013. «Rektor savner en skolesjef». *Østlendingen*, mai 4.  
<http://touch.ostlendingen.no/nyheter/midt-%C3%B8sterdal/rektor-savner-en-skolesjef-1.7873305>.
- Telhaug, Alfred Oftedal. 2005. *Kunnskapsløftet - Ny eller gammel skole?* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Tolga kommune. 2009. «Plattform for oppvekst og læring i Tolga kommune 2009-2019». <http://www.tolga.kommune.no/file=1409>.
- Utdanningsdirektoratet. n.d. «Prosjekt Bedre vurderingspraksis». <http://www.udir.no/Vurdering-for-laring/Litteraturtips/Prosjekt-Bedre-vurderingspraksis/Prosjekt-Bedre-vurderingspraksis/>.
- . n.d. «Nasjonal satsing på vurdering for læring». <http://www.udir.no/Vurdering-for-laring/VFL-skoler/>.
- . n.d. «Rektorutdanning». <http://www.udir.no/Utvikling/Rektorutdanning/>.
- . 2011. «Om nasjonale prøver». <http://www.udir.no/Vurdering/Nasjonale-prover/Om-nasjonale-prover/>.

- . 2012. «Nasjonale prøver 2011 - fagmiljøenes analyse av prøvene».  
<http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Utdanningsdirektoratet/Samandrag-av-analyserapportar-fra/>.
- Vassli, Ola. 2013a. «Desentraliseringsparadokset - Hvordan desentralisering i grunnskolesektoren har ført til mer likhet i små kommuners skolerresultater».  
Seminaroppgave i STV4423B. Upublisert. Oslo.
- . 2013b. «Faktasjekk: Jukser Oslo-skolen på nasjonale prøver?» *Lærerråd*.  
<http://laererraad.wordpress.com/2013/01/16/vikarposten-faktasjekk-jukser-oslo-skolen-pa-nasjonale-prover/>.
- . 2013c. «Fritak fungerer ikke: Ingen sammenheng mellom fritak og resultater på nasjonale prøver». *Lærerråd*.  
<http://laererraad.wordpress.com/2013/11/20/vikarlaereren-fritak-funker-ikke-ingen-sammenheng-mellom-fritak-og-resultater-pa-nasjonale-prover/>.
- Vedeler, Mathias. 2014. «Lærere boikotter måling av elevene, trues med oppsigelse».  
*Aftenposten*, januar 18. [http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Larere-boikotter-maling-av-elevne\\_-trues-med-oppsigelse-7438869.html](http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Larere-boikotter-maling-av-elevne_-trues-med-oppsigelse-7438869.html).
- Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Winter, Søren. 1994. *Implementering og effektivitet*. Offentlig forvaltning i Danmark.  
Herning: Systime.
- Øgård, Morten. 2005. «New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?» I *Det kommunale laboratorium*, redigert av Harald Baldersheim og Lawrence Rose, 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

# 10 Vedlegg

## **Innholdsfortegnelse vedlegg:**

Spørreskjema brukt under telefonintervjuer (felles for rektorer og skolesjefer)	89
Spørreskjema brukt under dybdeintervjuer (for skolesjefer)	90
Spørreskjema brukt under dybdeintervjuer (for rektorer)	91
Resultater fra korrelasjonsanalyse andel elever med fritak og resultater på nasjonale prøver	92
Liste over prioriteringer av fag/elevgrupper og pedagogiske tiltak i de 16 kommunene	94
Variasjon i resultater på nasjonale prøver mellom kommuner 2007-2012	95
Liste over norske kommuner sortert etter fremgang på nasjonale prøver	96



## Spørreskjema til telefonintervjuer: (eller tilsvarende) i kommune

Samme spørreskjema benyttes for skolesjefer (eller tilsvarende) og rektorer (eller tilsvarende). Skolesjefer svarer på hva som har vært viktig for fremgangen i kommunen. Rektorer svarer på hva som har vært viktig for fremgangen på skolen. Åpne linjer brukes til utfyllende kommentarer om tiltakene.

Hvor viktig på en skala fra 1 til 10 (der 10 er mest viktig) har følgende faktorer vært for fremgangen kommunen/skolen har hatt på de nasjonale prøvene?		Ikke forsøkt	Viktighet
1	At kommunen har mål om gode resultater på de nasjonale prøvene	<input type="checkbox"/>	
2	At kommunen/skolen har ett <u>tallfestet</u> mål om ønsket resultatet på de nasjonale prøvene	<input type="checkbox"/>	
3	Lederavtaler for rektorene som inneholder mål om skolerresultater på den enkelte skole	<input type="checkbox"/>	
4	Bruk av informasjonen fra de nasjonale prøvene	<input type="checkbox"/>	
5	Bruk av informasjon fra kartleggingsprøver og andre lokalt innførte prøver	<input type="checkbox"/>	
6	Bruk av informasjon fra brukerundersøkelser (Elevundersøkelsen, Foreldreundersøkelsen osv.)	<input type="checkbox"/>	
7	Evalueringer av skolen(e) utført av eksterne	<input type="checkbox"/>	
8	Utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne å forbedre undervisningen internt på skolen(e)	<input type="checkbox"/>	
9	Utviklingsarbeid i samarbeid med andre skoler eller i regi av kommunen	<input type="checkbox"/>	
10	Videreutdanning/kursing av rektorer	<input type="checkbox"/>	
11	Videreutdanning/kursing av lærerne	<input type="checkbox"/>	
12	Fornyning av lærerstaben	<input type="checkbox"/>	
13	Rektorene har stor mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder	<input type="checkbox"/>	
14	Økte ressurser til skolen(e)	<input type="checkbox"/>	
15	Endret prioritering av elevgrupper, fagområder eller pedagogiske tiltak innen budsjettammen	<input type="checkbox"/>	
16	Rektorene har stor mulighet til selv å omdisponere ressurser innen budsjettammen	<input type="checkbox"/>	
Andre faktorer:			

## Spørreskjema til dybdeintervjuer: Skolesjef (eller tilsvarende) i kommune

Hvis vedkommende kun har innehatt sin nåværende stilling i kort tid kan intervju med forrige skolesjef være aktuelt. Åpne linjer brukes til utfyllende kommentarer om tiltakene.

Hvis aktuelt i din kommune, hvor viktig på en skala fra 1 til 10 (der 10 er mest viktig) har følgende endringer vært for fremgangen <u>kommunen</u> har hatt på de nasjonale prøvene?		Ikke aktuelt	Viktighet
1	Kommunen har satt seg mål om hvilke læringsresultater som skal nås	<input type="checkbox"/>	
2	Skolene har fått kvantifiserbare mål på læringsresultater som skal nås	<input type="checkbox"/>	
3	Bruk av informasjonen fra de nasjonale prøvene	<input type="checkbox"/>	
4	Bruk av informasjon fra brukerundersøkelser (slik som Elevundersøkelsen)	<input type="checkbox"/>	
5	Bruk av informasjon fra lokalt innførte prøver eller tester av elever	<input type="checkbox"/>	
6	<i>Den årlige tilstandsrapporten som legges frem i kommunestyret</i>	<input type="checkbox"/>	
7	Eksterne evalueringer av skolene	<input type="checkbox"/>	
8	Rektorenes økte mulighet til å omdisponere ressurser	<input type="checkbox"/>	
9	Rektorenes økte mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder	<input type="checkbox"/>	
10	Lærernes økte mulighet til selv å styre undervisningsmetoder	<input type="checkbox"/>	
11	Lederavtaler for rektorene	<input type="checkbox"/>	
12	Etterutdanning/kursing av rektorer eller andre i skoleledelsen	<input type="checkbox"/>	
13	Utskifting av en eller flere rektorer eller andre i skoleledelsen	<input type="checkbox"/>	
14	Etterutdanning/kursing av lærerne	<input type="checkbox"/>	
15	Utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne å forbedre undervisningen <u>internt på skolene</u>	<input type="checkbox"/>	
16	Utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne å forbedre undervisningen i <u>kommunal regi</u>	<input type="checkbox"/>	
17	Økte ressurser til skolene	<input type="checkbox"/>	
18	Økt prioritering av enkelte elevgrupper	<input type="checkbox"/>	
Andre faktorer:			

## Spørreskjema til dybdeintervjuer: rektor i                      kommune

Spørre om hvor lenge vedkommende har innehatt sin nåværende stilling. Hvis kun for kort tid kan intervju med forrige rektor være aktuelt.

Hvis aktuelt i din kommune eller skole, hvor viktig på en skala fra 1 til 10 (der 10 er mest viktig) har følgende endringer vært for fremgangen <u>din skole</u> har hatt på de nasjonale prøvene?		Ikke aktuelt	Viktighet
1	Kommunen har satt seg mål om hvilke læringsresultater som skal nås	<input type="checkbox"/>	
2	Skolen har fått kvantifiserbare mål på læringsresultater som skal nås	<input type="checkbox"/>	
3	Bruk av informasjonen fra de nasjonale prøvene	<input type="checkbox"/>	
4	Bruk av informasjon fra brukerundersøkelser (slik som Elevundersøkelsen)	<input type="checkbox"/>	
5	Bruk av informasjon fra lokalt innførte prøver eller tester av elever	<input type="checkbox"/>	
6	Eksterne evalueringer av skolene	<input type="checkbox"/>	
7	Rektorenes økte mulighet til å omdisponere ressurser	<input type="checkbox"/>	
8	Rektorenes økte mulighet til å styre organisering og undervisningsmetoder	<input type="checkbox"/>	
9	Lærernes økte mulighet til selv å styre undervisningsmetoder	<input type="checkbox"/>	
10	Lederavtaler for rektorene som inneholder mål for den enkelte skole	<input type="checkbox"/>	
11	Etterutdanning/kursing av rektorer eller andre i skoleledelsen	<input type="checkbox"/>	
12	Utskifting av en eller flere rektorer eller andre i skoleledelsen	<input type="checkbox"/>	
13	Etterutdanning/kursing av lærerne	<input type="checkbox"/>	
14	<i>Utskifting av en eller flere lærere på skolen</i>	<input type="checkbox"/>	
15	Utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne å forbedre undervisningen <u>internt på skolen</u>	<input type="checkbox"/>	
16	Utviklingsarbeid for å hjelpe lærerne å forbedre undervisningen <u>i kommunal regi</u>	<input type="checkbox"/>	
17	Økte ressurser til skolen	<input type="checkbox"/>	
18	Økt prioritering av enkelte elevgrupper	<input type="checkbox"/>	
Andre faktorer:			

## Resultater fra korrelasjonsanalyse av sammenhengen mellom fritak og resultater på nasjonale prøver

Tabellene under viser resultater fra korrelasjonsanalyser mellom andel fritatte elever og resultater på samme prøve eller i samme periode. Resultater med signifikanssannsynlighet under 0,05 er markert med en stjerne (\*), mens resultater med signifikanssannsynlighet under 0,01 er markert med to stjerner (\*\*). SPSS ble brukt som statistikkprogram. Datasett er tilgjengelig på

[https://drive.google.com/folderview?id=0B4OhBPtAWoSRYzhiQVlwaUJTc3c&usp=drive\\_web](https://drive.google.com/folderview?id=0B4OhBPtAWoSRYzhiQVlwaUJTc3c&usp=drive_web). Se også <http://laererraad.wordpress.com/2013/11/20/vikarlaereren-fritak-funker-ikke-ingen-sammenheng-mellom-fritak-og-resultater-pa-nasjonale-prover/> for mer inngående analyser, og påfølgende diskusjon om betydningen av disse funnene.

Endring i fritak og endring i resultater 2007-2013	
Korrelasjonskoeffisient	,005
Signifikanssannsynlighet	,959
Antall kommuner	97

Engelsk 5. klasse	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Korrelasjonskoeffisient	-.021	.070	.034	.208**	Ingen prøve avholdt	.150*	.090
Signifikanssannsynlighet	.749	.263	.608	.003		.034	.210
Antall kommuner	227	258	236	207		200	194

Engelsk 8. klasse	2007 <sup>66</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Korrelasjonskoeffisient	-.319**	.036	.003	.077	.128	.042	.000
Signifikanssannsynlighet	.000	.651	.969	.335	.134	.649	.997
Antall kommuner	164	163	142	160	138	122	118

Lesing 5.klasse	2007	2008	2009	2010 <sup>67</sup>	2011	2012	2013
Korrelasjonskoeffisient	-.017	.076	-.015	.254**	.015	.017	.138
Signifikanssannsynlighet	.815	.271	.835	.000	.831	.817	.052
Antall kommuner	202	214	203	190	204	192	200

Lesing 8.klasse	2007 <sup>68</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Korrelasjonskoeffisient	-.191*	-.102	-.027	.033	-.081	.115	-.061
Signifikanssannsynlighet	.030	.245	.758	.717	.371	.228	.529
Antall kommuner	129	132	129	122	124	111	110

<sup>66</sup> Ingen signifikant korrelasjon hvis uteliggeren Karlsøy utelates.

<sup>67</sup> Fortsatt signifikant hvis uteliggeren Ringebu utelates.

<sup>68</sup> Ingen signifikant korrelasjon hvis uteliggeren Karlsøy utelates.

<b>Regning 5. klasse</b>	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>69</sup>	2013
Korrelasjonskoeffisient	.070	.117	.089	.118	.152*	.119	0
Signifikanssannsynlighet	.326	.087	.179	.084	.028	.087	0
Antall kommuner	201	213	230	214	208	206	255

<b>Regning 8. klasse</b>	2007 <sup>70</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Korrelasjonskoeffisient	-.194*	.035	-.036	-.039	.001	.005	0
Signifikanssannsynlighet	.028	.695	.653	.631	.992	.954	0
Antall kommuner	129	127	160	155	136	132	253

---

<sup>69</sup> Signifikant korrelasjon hvis uteliggeren Aure utelates (R=0.156, Sig: 0,03, N=205)

<sup>70</sup> Ingen signifikant korrelasjon hvis uteliggeren Karlsøy utelates.

## Liste over prioriteringer av fag/elevgrupper og pedagogiske tiltak i de 16 kommunene

Kommune	Tiltak
Valle	Prioriterer leseopplæring. Har intensive kurs i lesing og emnekurs i matte (f.eks. i brøk) for elever som henger etter. Fokus på lesing i alle fag (senere også regning i alle fag). Engelsk og norsk som andrespråk også høyt prioritert. Én lærer med ansvar for kartlegging og leseopplæring har en del ikke fastlagte timer og fungerer som ressursperson på skolen. Slår heller ikke sammen 1. og 2. klasse (de øvrige klassetrinnene var slått sammen to og to)
Samnanger	Lesekurs, lesekonkurranse. Avsatt tid til stillelesing og bibliotekbesøk på alle trinn.
Åmot	Veiledet lesing i 2. klasse <sup>71</sup> .
Øygarden	Intensive leskurs på barneskolen. I norsk blir det nå jobbet mer med leseforståelse og lesing av fagtekster. Det har blitt mer utbredt å la faglærerne i engelsk undervise dette også i 1. - 4. klasse <sup>72</sup> . Jobbes også med praktisk matematikkforståelse og deltar på matematikkens dag.
Audnedal	Forsøker å tilpasse opplæringen for alle elever - også de som gjør det godt. Rask respons ovenfor elever med «huller» der det settes inn intensive kurs slik at elevene kan tilbakeføres til klasserommet så raskt som mulig.
Tolga	Sterkere prioriteringer av lesing på de laveste klassetrinnene. Egen rådgiver følger opp fremmedspråklige elever både på skolene og i barnehagene.
Lebesby	Har i ca. 10 år organisert lese- og skriveopplæring i 1.-4. klasse som stasjonsundervisning <sup>73</sup> . Alle elever gjennomgår årlig et 3 ukers kurs i lesing. For elever under «kritisk grense» på kartleggingsprøver settes det inn intensive kurs i norsk, engelsk og matte. Prioriterer også matematikk i 5.- 7. klasse.
Lærdal	Generelt mer fokus på kjernefagene og da spesielt på de laveste klassetrinnene.
Råde	Lesing og de laveste klassetrinnene har fått økt prioritet. Egen gruppe for minoritetsspråklige. Kontaktlærere har fått satt av mer tid til elevsamtaler for å kunne gi elevene bedre tilbakemeldinger og følge dem opp tettere.
Risør	Styrket 1.-4. trinn og da særlig i lese- og skriveopplæring. Tett oppfølging av de svakeste elevene. Bruker også faglærere i engelsk i 1.-4. klasse <sup>72</sup> .
Bamble	Eget "innføringstilbud" for minoritetsspråklige elever. De som jobber på dette «innføringstilbudet» fungerer også som ressurspersoner innen oppfølging av minoritetsspråklige elever.
Ringsaker	Økt voksentetthet under leseopplæring. «Ny start» hvis man ikke når mål etter 1. klasse. Intensive leskurs. Har også tilbud om forsering for de sterkeste elevene <sup>74</sup> .
Sula	Stasjonsundervisning i norsk. Prioriterer lesing, tidlig innsats, klasseledelse og "Vurdering for læring".
Sandefjord	Prioriterer norsk og matematikk. Utfra mangler avdekket ved skolens kontinuerlige egevaluering settes det inn skreddersydde tiltak. Avdelingssjefer på skolene med personal- og resultatansvar. Har også tilbud om forsering for de sterkeste elevene <sup>74</sup> .
Klæbu	Veiledet lesing i norsk og engelsk <sup>71</sup> . Prioriterer spesialundervisning på barnetrinnet. To spesialundervisningskoordinatorer og én lesepedagog bidrar der det trengs på skolen.
Oppegård	Stasjonsundervisning. Veiledet lesning på de laveste klassetrinnene <sup>71</sup> . Eget spesialundervisningsteam.

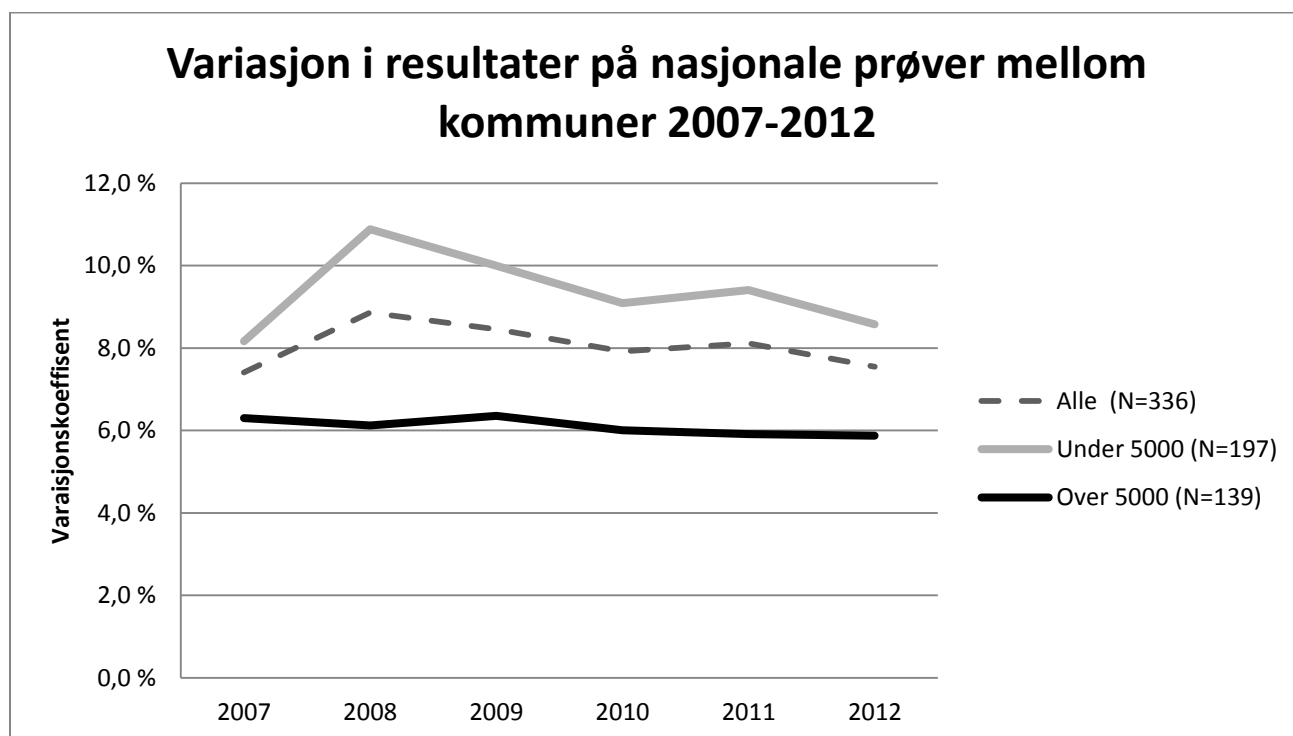
<sup>71</sup> Veiledet lesing (eng: «Guided reading») er metode for å øve opp elevenes leseferdigheter og leseforståelse. En liten gruppe elever leser en tekst læreren har valgt ut, og læreren spør elevene spørsmål på forhånd og underveis om for eksempel om elevens forkunnskaper om temaet, bilder i teksten eller vanskelige ord. De arbeidet gjerne med korte tekster og en økt kan også fokusere på bare ett aspekt ved teksten slik som setningsoppbygging eller bruken av bilder. Det er også vanlig at elevene leser teksten på nytt etter økten med veiledet lesing (Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger 2014).

<sup>72</sup> Det mest vanlige er at kontaktlæreren underviser i engelsk i 1.-4. klasse og at en egen faglærer i engelsk underviser først fra 5.-7. klasse.

<sup>73</sup> Stasjonsundervisning er undervisningsmetode der elevene er inndelt i grupper som etter et visst antall minutter ruller mellom ulike stasjoner. Lærern(e) styrer en eller flere av stasjonene, mens elevene på de øvrige stasjonene jobber med oppgaver på egenhånd. De ulike stasjonene brukt under en økt omhandler gjerne samme tema, som gjerne også er gjennomgått for elevene på forhånd.

<sup>74</sup> «Forsering» er å gi elevene mulighet til å ta fag på et høyere klassetrinn, for eksempel ved at ungdomsskoleelever tar fag på videregående skole.

## Variasjon i resultater på nasjonale prøver mellom kommuner 2007-2012



Kilde: (Vassli 2013a).

Datsettet er basert på kommunenes resultater på 35 nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk i både 5. og 8. klasse i perioden 2007 til 2012. Noen resultater fra de minste kommunene mangler av personverngrunner, og grunnet tekniske feil ble resultatene for prøven i engelsk for 5.klasse i 2011 aldri publisert (Utdanningsdirektoratet 2012). Jeg har videre laget et veiet gjennomsnittskår for hver kommune per år, som består av alle prøvene på begge klassetrinn. Fordi 5. klasseprøven er basert på en tredelt skala, mens 8.klasseprøven er basert på en femdelt skala er denne gjennomsnittskåren vanskelige å tolke substansielt, og variasjonskoeffisient (relativt standardavvik) er derfor brukt som mål på variasjon.

Økningen i variasjon fra 2007 til 2008 virker å skyldes at datsettet i 2007 inneholder færre kommuner enn det gjør fra 2008 og utover. Ser man på variasjonen til kommunene som inngår i datsettet fra 2008 og fremover, men som ikke inngikk i 2007 er denne høyere enn gjennomsnittet (dette er også mange små kommuner). Det er derfor grunn til å anta at variasjonen for små kommuner i 2007 hadde vært noe større med et mer representativt utvalg kommuner. Tar man hensyn til dette viser grafen at variasjonen i prøveresultater gradvis har blitt mindre siden 2007.

## Liste over norske kommuner sortert etter endring på nasjonale prøver 2007-2013

Datasettet er basert på alle tilgjengelige resultater på de nasjonale prøvene siden disse ble innført i sin nåværende form i 2007 og frem til 2013. Gjennomsnittresultat består av alle prøveresultatene i alle tre ”fag” og fra både 5. og 8. klasse. Skalaen som benyttes er den ferdelte skalaen som benyttes på prøvene i 8.klasse med et fast årlig gjennomsnittresultat på 3,00. Fremgang er differansen mellom gjennomsnittsskårene i periodene 2007-2010 og 2011-2013.

"Endring innenfor feilmarginen" betyr at det ikke kan fastslås med 95 % sikkerhet at resultatene er annerledes i de to tidsperiodene. Feilmarginene påvirkes av hvor mye prøveresultatene varierer og antall elever som tok prøvene i kommunen. Gjennomsnittresultater over flere år er benyttet for å redusere variasjon over tid som (som særlig er et problem i mindre kommuner).

"For få prøveresultater tilgjengelig" betyr at det mangler resultater i mer enn 2 av de 7 årene eller at færre enn 50 % av prøveresultatene er tilgjengelige.

	Kommune	Fylke	Gjennomsnittresultat 2007-10	Gjennomsnittresultat 2011-13	Endring fra 2007-10 til 2011-13	Merknad
1	Valle	Aust-Agder	2.70	3.12	<b>0.42</b>	Utført telefonintervju
2	Frøya	Sør-Trøndelag	2.52	2.92	<b>0.40</b>	
3	Samnanger	Hordaland	2.63	3.02	<b>0.39</b>	Utført telefonintervju
4	Åmot	Hedmark	2.62	3.01	<b>0.39</b>	Utført dybdeintervju
5	Froland	Aust-Agder	2.47	2.82	<b>0.36</b>	
6	Rendalen	Hedmark	2.68	3.03	<b>0.35</b>	<sup>75</sup>
7	Namsskogan	Nord-Trøndelag	2.42	2.77	<b>0.34</b>	
8	Lund	Rogaland	2.58	2.89	<b>0.32</b>	
9	Seljord	Telemark	2.65	2.97	<b>0.31</b>	
10	Øygarden	Hordaland	2.77	3.08	<b>0.31</b>	Utført telefonintervju
11	Audnedal	Vest-Agder	2.88	3.17	<b>0.29</b>	Utført telefonintervju
12	Herøy (n)	Nordland	2.90	3.18	<b>0.28</b>	
13	Tolga	Hedmark	2.95	3.23	<b>0.28</b>	Utført dybdeintervju
14	Lebesby	Finnmark	2.87	3.15	<b>0.28</b>	Utført telefonintervju
15	Vågå	Oppland	2.68	2.96	<b>0.28</b>	
16	Kviteseid	Telemark	2.73	2.98	<b>0.25</b>	
17	Osterøy	Hordaland	2.64	2.88	<b>0.24</b>	
18	Skjåk	Oppland	2.76	3.00	<b>0.24</b>	
19	Nesset	Møre og Romsdal	2.72	2.95	<b>0.23</b>	
20	Aurland	Sogn og Fjordane	2.89	3.12	<b>0.23</b>	
21	Vang	Oppland	2.68	2.91	<b>0.23</b>	
22	Lærdal	Sogn og Fjordane	2.95	3.18	<b>0.23</b>	Utført telefonintervju
23	Råde	Østfold	2.80	3.03	<b>0.23</b>	Utført telefonintervju

<sup>75</sup> Hadde ikke mulighet til å delta på telefonintervjuer ref. punkt 3.2.



24	Våler	Østfold	2.64	2.87	<b>0.23</b>	
25	Eide	Møre og Romsdal	2.64	2.87	<b>0.23</b>	
26	Risør	Aust-Agder	2.83	3.06	<b>0.22</b>	Utført telefonintervju
27	Dovre	Oppland	3.03	3.24	<b>0.21</b>	
28	Sula	Møre og Romsdal	2.97	3.18	<b>0.21</b>	Utført telefonintervju
29	Sør-Fron	Oppland	3.10	3.31	<b>0.21</b>	
30	Radøy	Hordaland	2.65	2.86	<b>0.21</b>	
31	Kvalsund	Finnmark	2.67	2.88	<b>0.21</b>	
32	Gjerstad	Aust-Agder	2.67	2.87	<b>0.21</b>	
33	Selbu	Sør-Trøndelag	2.76	2.96	<b>0.20</b>	
34	Karlsøy	Troms	2.71	2.92	<b>0.20</b>	
35	Sømna	Nordland	2.80	2.99	<b>0.20</b>	
36	Songdalen	Vest-Agder	2.70	2.89	<b>0.19</b>	
37	Evenes	Nordland	2.66	2.86	<b>0.19</b>	
38	Finnøy	Rogaland	2.80	2.99	<b>0.19</b>	
39	Alvdal	Hedmark	2.94	3.12	<b>0.19</b>	
40	Kvinesdal	Vest-Agder	2.63	2.81	<b>0.19</b>	
41	Tokke	Telemark	2.86	3.05	<b>0.19</b>	
42	Overhalla	Nord-Trøndelag	2.60	2.79	<b>0.18</b>	
43	Mandal	Vest-Agder	2.96	3.14	<b>0.18</b>	<sup>76</sup>
44	Lindesnes	Vest-Agder	2.88	3.06	<b>0.18</b>	
45	Balestrand	Sogn og Fjordane	3.05	3.22	<b>0.18</b>	
46	Sandefjord	Vestfold	2.97	3.14	<b>0.17</b>	Utført telefonintervju
47	Bamble	Telemark	2.78	2.95	<b>0.17</b>	Utført telefonintervju
48	Os (hedmark)	Hedmark	2.90	3.07	<b>0.17</b>	
49	Lierne	Nord-Trøndelag	2.85	3.02	<b>0.17</b>	
50	Bø (tel)	Telemark	2.84	3.01	<b>0.17</b>	
51	Nærøy	Nord-Trøndelag	2.71	2.88	<b>0.17</b>	
52	Hitra	Sør-Trøndelag	2.55	2.71	<b>0.17</b>	
53	Vefsn	Nordland	2.70	2.87	<b>0.16</b>	
54	Klæbu	Sør-Trøndelag	3.13	3.29	<b>0.16</b>	Utført telefonintervju
55	Leirfjord	Nordland	2.62	2.78	<b>0.16</b>	
56	Bygland	Aust-Agder	2.68	2.84	<b>0.16</b>	
57	Sortland	Nordland	2.83	2.99	<b>0.16</b>	
58	Bjerkreim	Rogaland	2.68	2.83	<b>0.15</b>	
59	Vardø	Finnmark	2.79	2.94	<b>0.15</b>	
60	Hvaler	Østfold	2.84	2.98	<b>0.15</b>	
61	Tysnes	Hordaland	2.85	2.99	<b>0.14</b>	
62	Surnadal	Møre og Romsdal	2.85	2.98	<b>0.12</b>	
63	Saltdal	Nordland	2.89	3.01	<b>0.12</b>	
64	Gjerdrum	Akershus	2.95	3.08	<b>0.12</b>	
65	Ringsaker	Hedmark	2.87	2.99	<b>0.12</b>	Utført dybdeintervju
66	Skjervøy	Troms	2.72	2.84	<b>0.12</b>	

<sup>76</sup> Hadde ikke mulighet til å delta på telefonintervjuer ref. punkt 3.2.

67	Tranøy	Troms	2.54	2.66	<b>0.12</b>	
68	Midsund	Møre og Romsdal	2.64	2.76	<b>0.12</b>	
69	Rælingen	Akershus	2.90	3.02	<b>0.12</b>	
70	Nord-Fron	Oppland	3.05	3.17	<b>0.12</b>	
71	Stokke	Vestfold	2.89	3.01	<b>0.11</b>	
72	Naustdal	Sogn og Fjordane	2.79	2.91	<b>0.11</b>	
73	Bykle	Aust-Agder	2.90	3.01	<b>0.11</b>	
74	Åmli	Aust-Agder	2.58	2.68	<b>0.10</b>	
75	Oppegård	Akershus	3.30	3.41	<b>0.10</b>	Utført dybdeintervju
76	Rennebu	Sør-Trøndelag	2.84	2.94	<b>0.10</b>	
77	Moss	Østfold	2.97	3.07	<b>0.10</b>	
78	Porsgrunn	Telemark	2.92	3.02	<b>0.10</b>	
79	Randaberg	Rogaland	3.03	3.13	<b>0.10</b>	
80	Enebakk	Akershus	2.85	2.94	<b>0.10</b>	
81	Høyanger	Sogn og Fjordane	2.91	3.01	<b>0.10</b>	
82	Løten	Hedmark	2.87	2.96	<b>0.09</b>	
83	Søndre Land	Oppland	2.90	2.99	<b>0.09</b>	
84	Hamar	Hedmark	3.15	3.23	<b>0.09</b>	
85	Sør-Odal	Hedmark	2.86	2.95	<b>0.09</b>	
86	Stryn	Sogn og Fjordane	3.04	3.12	<b>0.08</b>	
87	Flekkefjord	Vest-Agder	2.87	2.96	<b>0.08</b>	
88	Snåsa	Nord-Trøndelag	2.83	2.92	<b>0.08</b>	
89	Farsund	Vest-Agder	2.88	2.96	<b>0.08</b>	
90	Sauda	Rogaland	3.13	3.21	<b>0.08</b>	
91	Ringebu	Oppland	2.86	2.94	<b>0.08</b>	
92	Fredrikstad	Østfold	2.87	2.94	<b>0.08</b>	
93	Rindal	Møre og Romsdal	2.88	2.96	<b>0.08</b>	
94	Storfjord	Troms	2.76	2.83	<b>0.08</b>	
95	Aurskog-Høland	Akershus	2.89	2.97	<b>0.08</b>	
96	Nord-Aurdal	Oppland	2.74	2.82	<b>0.08</b>	
97	Tønsberg	Vestfold	3.07	3.14	<b>0.07</b>	
98	Evje og Hornnes	Aust-Agder	2.78	2.86	<b>0.07</b>	
99	Askim	Østfold	2.97	3.04	<b>0.07</b>	
100	Lunner	Oppland	2.83	2.90	<b>0.07</b>	
101	Alta	Finnmark	2.91	2.98	<b>0.07</b>	
102	Vågsøy	Sogn og Fjordane	3.19	3.26	<b>0.07</b>	
103	Birkenes	Aust-Agder	2.79	2.86	<b>0.07</b>	
104	Tynset	Hedmark	3.05	3.12	<b>0.07</b>	
105	Stjørdal	Nord-Trøndelag	2.82	2.88	<b>0.07</b>	
106	Re	Vestfold	2.81	2.87	<b>0.06</b>	
107	Nore og Uvdal	Buskerud	2.66	2.73	<b>0.06</b>	
108	Kongsberg	Buskerud	3.12	3.18	<b>0.06</b>	
109	Oslo	Oslo	3.26	3.32	<b>0.06</b>	
110	Kongsvinger	Hedmark	2.84	2.89	<b>0.06</b>	
111	Svelvik	Vestfold	2.94	2.99	<b>0.06</b>	

112	Ullensaker	Akershus	2.85	2.91	<b>0.06</b>	
113	Lillesand	Aust-Agder	2.87	2.92	<b>0.06</b>	
114	Sogndal	Sogn og Fjordane	3.25	3.30	<b>0.05</b>	
115	Alstahaug	Nordland	2.90	2.95	<b>0.05</b>	
116	Gildeskål	Nordland	2.58	2.63	<b>0.05</b>	
117	Skien	Telemark	2.89	2.94	<b>0.05</b>	
118	Elverum	Hedmark	2.91	2.96	<b>0.05</b>	
119	Gjesdal	Rogaland	3.20	3.25	<b>0.05</b>	
120	Jølster	Sogn og Fjordane	3.05	3.09	<b>0.05</b>	
121	Vennesla	Vest-Agder	2.93	2.97	<b>0.05</b>	
122	Kristiansund	Møre og Romsdal	2.99	3.03	<b>0.05</b>	
123	Suldal	Rogaland	3.05	3.09	<b>0.04</b>	
124	Hadsel	Nordland	2.77	2.81	<b>0.04</b>	
125	Arendal	Aust-Agder	2.93	2.98	<b>0.04</b>	
126	Hjelmeland	Rogaland	2.75	2.79	<b>0.04</b>	
127	Steinkjer	Nord-Trøndelag	2.80	2.84	<b>0.04</b>	
128	Lindås	Hordaland	2.81	2.84	<b>0.04</b>	
129	Holmestrand	Vestfold	2.90	2.93	<b>0.03</b>	
130	Orkdal	Sør-Trøndelag	2.93	2.96	<b>0.03</b>	
131	Balsfjord	Troms	2.73	2.76	<b>0.03</b>	
132	Eidsvoll	Akershus	2.80	2.83	<b>0.03</b>	
133	Sandnes	Rogaland	3.07	3.10	<b>0.03</b>	
134	Loppa	Finnmark	2.77	2.80	<b>0.03</b>	
135	Time	Rogaland	3.08	3.11	<b>0.03</b>	
136	Ørsta	Møre og Romsdal	2.91	2.93	<b>0.03</b>	
137	Skedsmo	Akershus	3.05	3.08	<b>0.02</b>	
138	Drammen	Buskerud	2.97	2.99	<b>0.02</b>	
139	Kristiansand	Vest-Agder	3.00	3.02	<b>0.02</b>	
140	Nesodden	Akershus	3.20	3.22	<b>0.02</b>	
141	Røyken	Buskerud	2.96	2.98	<b>0.02</b>	
142	Ski	Akershus	3.13	3.14	<b>0.02</b>	
143	Haugesund	Rogaland	2.97	2.98	<b>0.01</b>	
144	Trondheim	Sør-Trøndelag	3.11	3.12	<b>0.01</b>	
145	Rana	Nordland	2.82	2.83	<b>0.01</b>	
146	Tromsø	Troms	3.15	3.15	<b>0.00</b>	
147	Askøy	Hordaland	2.91	2.92	<b>0.00</b>	
148	Eidsberg	Østfold	2.88	2.88	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Rakkestad	Østfold	2.75	2.76	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Nord-Odal	Hedmark	2.78	2.82	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Stor-Elvdal	Hedmark	2.96	3.06	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Øystre Slidre	Oppland	3.09	3.12	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Hole	Buskerud	3.11	3.11	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Nes	Buskerud	2.93	2.93	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Hurum	Buskerud	2.90	2.91	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Rollag	Buskerud	2.95	3.02	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene

148	Sande (v)	Vestfold	3.02	3.03	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Hjartdal	Telemark	2.63	2.76	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Tvedestrand	Aust-Agder	2.79	2.83	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Lyngdal	Vest-Agder	2.86	2.87	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Fitjar	Hordaland	2.88	2.91	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Odda	Hordaland	3.04	3.04	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Fusa	Hordaland	2.96	2.99	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Vik	Sogn og Fjordane	2.91	2.96	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Årdal	Sogn og Fjordane	3.07	3.08	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Luster	Sogn og Fjordane	3.19	3.21	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Askvoll	Sogn og Fjordane	3.04	3.06	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Vanylven	Møre og Romsdal	2.80	2.81	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Ulstein	Møre og Romsdal	3.01	3.01	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Hareid	Møre og Romsdal	2.82	2.86	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Rauma	Møre og Romsdal	3.05	3.07	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Smøla	Møre og Romsdal	2.72	2.73	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Aure	Møre og Romsdal	2.95	2.97	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Snillfjord	Sør-Trøndelag	2.96	2.98	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Ørland	Sør-Trøndelag	2.85	2.89	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Roan	Sør-Trøndelag	2.93	3.07	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Oppdal	Sør-Trøndelag	2.95	2.96	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Meldal	Sør-Trøndelag	2.69	2.71	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Røros	Sør-Trøndelag	2.93	2.97	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Flatanger	Nord-Trøndelag	2.33	2.51	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Flakstad	Nordland	2.74	2.80	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Vestvågøy	Nordland	2.85	2.86	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Bø (n)	Nordland	2.77	2.79	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Andøy	Nordland	2.77	2.78	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
148	Ibestad	Troms	2.94	2.96	<b>0.00</b>	Endring innenfor feilmarginene
149	Nittedal	Akershus	3.15	3.14	<b>0.00</b>	
150	Agdenes	Sør-Trøndelag	3.00	3.00	<b>0.00</b>	
151	Larvik	Vestfold	2.93	2.92	<b>0.00</b>	
152	Stavanger	Rogaland	3.19	3.18	<b>0.00</b>	
153	Gol	Buskerud	2.83	2.83	<b>-0.01</b>	
154	Notodden	Telemark	2.96	2.96	<b>-0.01</b>	
155	Ullensvang	Hordaland	3.09	3.08	<b>-0.01</b>	
156	Tysvær	Rogaland	2.94	2.93	<b>-0.01</b>	
157	Horten	Vestfold	2.94	2.93	<b>-0.01</b>	
158	Giske	Møre og Romsdal	3.08	3.07	<b>-0.01</b>	
159	Tinn	Telemark	2.79	2.78	<b>-0.01</b>	
160	Lørenskog	Akershus	3.14	3.13	<b>-0.01</b>	
161	Hå	Rogaland	2.90	2.89	<b>-0.01</b>	
162	Vestre Slidre	Oppland	2.90	2.89	<b>-0.01</b>	
163	Nedre Eiker	Buskerud	3.02	3.01	<b>-0.01</b>	
164	Strand	Rogaland	2.90	2.88	<b>-0.01</b>	

165	Norddal	Møre og Romsdal	3.09	3.07	<b>-0.01</b>	
166	Søgne	Vest-Agder	2.98	2.96	<b>-0.01</b>	
167	Sør-Varanger	Finnmark	2.84	2.83	<b>-0.01</b>	
168	Hol	Buskerud	3.04	3.02	<b>-0.02</b>	
169	Os (hordaland)	Hordaland	2.90	2.89	<b>-0.02</b>	
170	Klepp	Rogaland	2.95	2.94	<b>-0.02</b>	
171	Stord	Hordaland	2.88	2.87	<b>-0.02</b>	
172	Sel	Oppland	2.93	2.91	<b>-0.02</b>	
173	Bergen	Hordaland	3.10	3.08	<b>-0.02</b>	
174	Rennesøy	Rogaland	2.95	2.93	<b>-0.02</b>	
175	Verran	Nord-Trøndelag	2.67	2.65	<b>-0.02</b>	
176	Nordkapp	Finnmark	2.68	2.66	<b>-0.02</b>	
177	Halsa	Møre og Romsdal	2.96	2.94	<b>-0.02</b>	
178	Ål	Buskerud	2.92	2.90	<b>-0.02</b>	
179	Spydeberg	Østfold	2.83	2.81	<b>-0.02</b>	
180	Fjell	Hordaland	2.88	2.86	<b>-0.02</b>	
181	Molde	Møre og Romsdal	3.06	3.04	<b>-0.02</b>	
182	Halden	Østfold	2.86	2.84	<b>-0.02</b>	
183	Skaun	Sør-Trøndelag	2.93	2.91	<b>-0.02</b>	
184	Øksnes	Nordland	2.93	2.91	<b>-0.02</b>	
185	Verdal	Nord-Trøndelag	2.91	2.88	<b>-0.03</b>	
186	Sørfold	Nordland	3.11	3.09	<b>-0.03</b>	
187	Vindafjord	Rogaland	2.89	2.86	<b>-0.03</b>	
188	Førde	Sogn og Fjordane	3.25	3.22	<b>-0.03</b>	
189	Hammerfest	Finnmark	2.83	2.81	<b>-0.03</b>	
190	Eigersund	Rogaland	2.96	2.93	<b>-0.03</b>	
191	Etne	Hordaland	2.93	2.90	<b>-0.03</b>	
192	Sør-Aurdal	Oppland	2.91	2.88	<b>-0.03</b>	
193	Tysfjord	Nordland	2.88	2.85	<b>-0.03</b>	
194	Ringerike	Buskerud	3.02	2.99	<b>-0.03</b>	
195	Ålesund	Møre og Romsdal	3.07	3.04	<b>-0.03</b>	
196	Porsanger Porsángu Porsanki	Finnmark	2.72	2.69	<b>-0.03</b>	
197	Kragerø	Telemark	2.83	2.80	<b>-0.03</b>	
198	Ørskog	Møre og Romsdal	3.14	3.11	<b>-0.03</b>	
199	Gaular	Sogn og Fjordane	3.01	2.97	<b>-0.04</b>	
200	Bodø	Nordland	3.08	3.04	<b>-0.04</b>	
201	Rissa	Sør-Trøndelag	2.94	2.90	<b>-0.04</b>	
202	Brønnøy	Nordland	2.84	2.80	<b>-0.04</b>	
203	Gáivuotna Kåfjord	Troms	2.74	2.70	<b>-0.04</b>	
204	Herøy (mr)	Møre og Romsdal	2.90	2.86	<b>-0.04</b>	
205	Hamarøy	Nordland	2.85	2.81	<b>-0.04</b>	
206	Meland	Hordaland	2.88	2.84	<b>-0.04</b>	
207	Bindal	Nordland	3.08	3.04	<b>-0.04</b>	
208	Nøtterøy	Vestfold	3.18	3.13	<b>-0.05</b>	

209	Nordreisa	Troms	2.78	2.73	<b>-0.05</b>	
210	Bømlo	Hordaland	2.89	2.84	<b>-0.05</b>	
211	Asker	Akershus	3.44	3.39	<b>-0.05</b>	
212	Hemne	Sør-Trøndelag	2.92	2.87	<b>-0.05</b>	
213	Sunnal	Møre og Romsdal	3.10	3.06	<b>-0.05</b>	
214	Sarpsborg	Østfold	2.85	2.79	<b>-0.05</b>	
215	Sveio	Hordaland	2.96	2.91	<b>-0.05</b>	
216	Meløy	Nordland	2.90	2.84	<b>-0.05</b>	
217	Aukra	Møre og Romsdal	3.10	3.05	<b>-0.05</b>	
218	Kvæfjord	Troms	2.95	2.90	<b>-0.05</b>	
219	Gjemnes	Møre og Romsdal	2.83	2.78	<b>-0.06</b>	
220	Tjeldsund	Nordland	2.52	2.46	<b>-0.06</b>	
221	Grimstad	Aust-Agder	3.00	2.94	<b>-0.06</b>	
222	Andebu	Vestfold	3.00	2.94	<b>-0.06</b>	
223	Gjøvik	Oppland	2.96	2.90	<b>-0.06</b>	
224	Averøy	Møre og Romsdal	3.03	2.97	<b>-0.06</b>	
225	Skodje	Møre og Romsdal	3.06	3.00	<b>-0.06</b>	
226	Masfjorden	Hordaland	2.88	2.82	<b>-0.06</b>	
227	Bjugn	Sør-Trøndelag	2.82	2.76	<b>-0.06</b>	
228	Nannestad	Akershus	2.90	2.84	<b>-0.06</b>	
229	Lier	Buskerud	3.17	3.11	<b>-0.06</b>	
230	Levanger	Nord-Trøndelag	2.92	2.86	<b>-0.06</b>	
231	Bærum	Akershus	3.58	3.52	<b>-0.06</b>	
232	Sola	Rogaland	3.18	3.12	<b>-0.06</b>	
233	Jevnaker	Oppland	2.93	2.87	<b>-0.06</b>	
234	Dønna	Nordland	3.02	2.96	<b>-0.06</b>	
235	Gamvik	Finnmark	2.71	2.65	<b>-0.06</b>	
236	Karmøy	Rogaland	2.86	2.80	<b>-0.06</b>	
237	Hattfjelldal	Nordland	2.72	2.66	<b>-0.07</b>	
238	Vestre Toten	Oppland	2.83	2.76	<b>-0.07</b>	
239	Bremanger	Sogn og Fjordane	3.18	3.11	<b>-0.07</b>	
240	Rødøy	Nordland	2.93	2.86	<b>-0.07</b>	
241	Gloppen	Sogn og Fjordane	3.08	3.01	<b>-0.07</b>	
242	Vinje	Telemark	2.88	2.80	<b>-0.08</b>	
243	Gausdal	Oppland	2.80	2.73	<b>-0.08</b>	
244	Grong	Nord-Trøndelag	2.97	2.89	<b>-0.08</b>	
245	Åfjord	Sør-Trøndelag	2.80	2.72	<b>-0.08</b>	
246	Narvik	Nordland	2.87	2.79	<b>-0.08</b>	
247	Gulen	Sogn og Fjordane	3.02	2.94	<b>-0.08</b>	
248	Holtålen	Sør-Trøndelag	2.82	2.74	<b>-0.08</b>	
249	Kvinnherad	Hordaland	3.01	2.93	<b>-0.08</b>	
250	Melhus	Sør-Trøndelag	2.96	2.88	<b>-0.08</b>	
251	Midtre Gauldal	Sør-Trøndelag	2.77	2.69	<b>-0.08</b>	
252	Gran	Oppland	3.06	2.98	<b>-0.08</b>	
253	Volda	Møre og Romsdal	3.05	2.96	<b>-0.09</b>	

254	Vestby	Akershus	3.14	3.05	<b>-0.09</b>	
255	Sykkylven	Møre og Romsdal	3.06	2.97	<b>-0.09</b>	
256	Tingvoll	Møre og Romsdal	2.88	2.79	<b>-0.09</b>	
257	Nes	Akershus	2.92	2.83	<b>-0.09</b>	
258	Stange	Hedmark	2.99	2.89	<b>-0.09</b>	
259	Sørum	Akershus	3.12	3.02	<b>-0.09</b>	
260	Nordre Land	Oppland	2.83	2.73	<b>-0.10</b>	
261	Stranda	Møre og Romsdal	3.21	3.11	<b>-0.10</b>	
262	Våler	Hedmark	2.81	2.71	<b>-0.10</b>	
263	Flora	Sogn og Fjordane	2.97	2.87	<b>-0.10</b>	
264	Eid	Sogn og Fjordane	3.25	3.16	<b>-0.10</b>	
265	Fræna	Møre og Romsdal	2.83	2.73	<b>-0.10</b>	
266	Ballangen	Nordland	2.68	2.58	<b>-0.10</b>	
267	Vestnes	Møre og Romsdal	2.84	2.74	<b>-0.10</b>	
268	Øvre Eiker	Buskerud	2.93	2.82	<b>-0.10</b>	
269	Østre Toten	Oppland	2.92	2.81	<b>-0.11</b>	
270	Rygge	Østfold	2.88	2.78	<b>-0.11</b>	
271	Malvik	Sør-Trøndelag	3.08	2.97	<b>-0.11</b>	
272	Nome	Telemark	2.95	2.84	<b>-0.11</b>	
273	Namdalseid	Nord-Trøndelag	2.81	2.69	<b>-0.11</b>	
274	Inderøy	Nord-Trøndelag	3.05	2.93	<b>-0.11</b>	
275	Ås	Akershus	3.20	3.08	<b>-0.11</b>	
276	Namsos	Nord-Trøndelag	2.85	2.74	<b>-0.12</b>	
277	Lom	Oppland	3.20	3.08	<b>-0.12</b>	
278	Lillehammer	Oppland	3.13	3.01	<b>-0.12</b>	
279	Fet	Akershus	3.02	2.89	<b>-0.12</b>	
280	Austevoll	Hordaland	3.23	3.10	<b>-0.13</b>	
281	Trøgstad	Østfold	2.94	2.81	<b>-0.13</b>	
282	Voss	Hordaland	3.12	2.99	<b>-0.13</b>	
283	Sund	Hordaland	2.87	2.74	<b>-0.13</b>	
284	Krødsherad	Buskerud	3.03	2.90	<b>-0.13</b>	
285	Sigdal	Buskerud	3.02	2.88	<b>-0.13</b>	
286	Gratangen	Troms	2.97	2.83	<b>-0.13</b>	
287	Vaksdal	Hordaland	2.93	2.79	<b>-0.14</b>	
288	Vikna	Nord-Trøndelag	2.76	2.62	<b>-0.14</b>	
289	Austrheim	Hordaland	2.88	2.73	<b>-0.15</b>	
290	Fauske	Nordland	2.83	2.68	<b>-0.15</b>	
291	Marnardal	Vest-Agder	3.11	2.96	<b>-0.15</b>	
292	Sirdal	Vest-Agder	3.10	2.94	<b>-0.16</b>	
293	Deatnu Tana	Finnmark	2.74	2.58	<b>-0.16</b>	
294	Trysil	Hedmark	3.05	2.89	<b>-0.16</b>	
295	Frogn	Akershus	3.32	3.16	<b>-0.16</b>	
296	Lødingen	Nordland	3.01	2.85	<b>-0.16</b>	
297	Vadsø	Finnmark	2.93	2.76	<b>-0.16</b>	
298	Hobøl	Østfold	3.02	2.86	<b>-0.17</b>	

299	Flesberg	Buskerud	2.83	2.66	<b>-0.17</b>	
300	Selje	Sogn og Fjordane	3.06	2.88	<b>-0.18</b>	
301	Målselv	Troms	3.12	2.94	<b>-0.18</b>	
302	Lesja	Oppland	3.23	3.06	<b>-0.18</b>	
303	Lenvik	Troms	2.98	2.81	<b>-0.18</b>	
304	Øyer	Oppland	2.96	2.78	<b>-0.18</b>	
305	Skånland	Troms	3.06	2.88	<b>-0.18</b>	
306	Kvænangen	Troms	2.93	2.74	<b>-0.18</b>	
307	Kvam	Hordaland	3.09	2.91	<b>-0.19</b>	
308	Vågan	Nordland	3.05	2.85	<b>-0.20</b>	
309	Hemnes	Nordland	2.84	2.64	<b>-0.20</b>	
310	Drangedal	Telemark	2.95	2.74	<b>-0.20</b>	
311	Bardu	Troms	3.11	2.91	<b>-0.20</b>	
312	Eidskog	Hedmark	2.83	2.63	<b>-0.21</b>	
313	Steigen	Nordland	3.00	2.79	<b>-0.21</b>	
314	Leksvik	Nord-Trøndelag	3.09	2.88	<b>-0.21</b>	
315	Iveland	Aust-Agder	2.63	2.42	<b>-0.21</b>	
316	Modum	Buskerud	3.03	2.81	<b>-0.22</b>	
317	Lyngen	Troms	3.09	2.86	<b>-0.23</b>	
318	Åsnes	Hedmark	2.98	2.74	<b>-0.24</b>	
319	Haram	Møre og Romsdal	2.99	2.76	<b>-0.24</b>	
320	Engerdal	Hedmark	2.96	2.72	<b>-0.24</b>	
321	Sande (mr)	Møre og Romsdal	3.11	2.83	<b>-0.27</b>	
322	Grue	Hedmark	2.98	2.71	<b>-0.28</b>	
323	Sauherad	Telemark	2.94	2.66	<b>-0.28</b>	
324	Tjøme	Vestfold	2.97	2.68	<b>-0.29</b>	
325	Guovdageaidnu Kautokeino	Finmark	2.81	2.51	<b>-0.30</b>	
326	Lurøy	Nordland	3.09	2.78	<b>-0.31</b>	
327	Fjaler	Sogn og Fjordane	3.24	2.92	<b>-0.32</b>	
328	Hurdal	Akershus	3.56	3.23	<b>-0.33</b>	
329	Osen	Sør-Trøndelag	2.82	2.46	<b>-0.36</b>	
330	Hasvik	Finmark	2.77	2.38	<b>-0.39</b>	
331	Nissedal	Telemark	2.89	2.42	<b>-0.47</b>	
332	Nesna	Nordland	3.08	2.48	<b>-0.60</b>	
	Aremark	Østfold	2.89	2.62		For få prøveresultater tilgjengelig
	Marker	Østfold	2.70	2.76		For få prøveresultater tilgjengelig
	Rømskog	Østfold				For få prøveresultater tilgjengelig
	Skiptvet	Østfold	2.68	2.73		For få prøveresultater tilgjengelig
	Folldal	Hedmark	2.59	3.02		For få prøveresultater tilgjengelig
	Etnedal	Oppland	3.21	2.96		For få prøveresultater tilgjengelig
	Flå	Buskerud	2.70	2.58		For få prøveresultater tilgjengelig
	Hemsedal	Buskerud	3.20	3.00		For få prøveresultater tilgjengelig
	Hof	Vestfold	2.83	2.97		For få prøveresultater tilgjengelig
	Lardal	Vestfold	3.50	2.98		For få prøveresultater tilgjengelig



	Siljan	Telemark	2.68	2.75		For få prøveresultater tilgjengelig
	Fyresdal	Telemark	2.88	2.56		For få prøveresultater tilgjengelig
	Vegårshei	Aust-Agder	2.58	2.91		For få prøveresultater tilgjengelig
	Åseral	Vest-Agder	2.90	2.34		For få prøveresultater tilgjengelig
	Hægebostad	Vest-Agder	2.90	2.67		For få prøveresultater tilgjengelig
	Sokndal	Rogaland	2.53	2.82		For få prøveresultater tilgjengelig
	Forsand	Rogaland	3.03	2.73		For få prøveresultater tilgjengelig
	Kvitsøy	Rogaland				For få prøveresultater tilgjengelig
	Bokn	Rogaland	2.84	2.90		For få prøveresultater tilgjengelig
	Utsira	Rogaland				For få prøveresultater tilgjengelig
	Jondal	Hordaland	3.03	2.72		For få prøveresultater tilgjengelig
	Eidfjord	Hordaland		2.88		For få prøveresultater tilgjengelig
	Ulvik	Hordaland	2.73	3.12		For få prøveresultater tilgjengelig
	Granvin	Hordaland	3.14	3.43		For få prøveresultater tilgjengelig
	Modalen	Hordaland		2.80		For få prøveresultater tilgjengelig
	Fedje	Hordaland	2.10	3.15		For få prøveresultater tilgjengelig
	Solund	Sogn og Fjordane	2.62	3.15		For få prøveresultater tilgjengelig
	Hyllestad	Sogn og Fjordane	2.74	2.96		For få prøveresultater tilgjengelig
	Leikanger	Sogn og Fjordane	3.11	3.23		For få prøveresultater tilgjengelig
	Hornindal	Sogn og Fjordane	3.25	2.68		For få prøveresultater tilgjengelig
	Stordal	Møre og Romsdal	3.40	3.15		For få prøveresultater tilgjengelig
	Sandøy	Møre og Romsdal	2.55	2.85		For få prøveresultater tilgjengelig
	Tydal	Sør-Trøndelag	3.35	2.30		For få prøveresultater tilgjengelig
	Meråker	Nord-Trøndelag	2.72	2.54		For få prøveresultater tilgjengelig
	Frosta	Nord-Trøndelag	2.54	2.70		For få prøveresultater tilgjengelig
	Mosvik	Nord-Trøndelag				For få prøveresultater tilgjengelig
	Røyrvik	Nord-Trøndelag				For få prøveresultater tilgjengelig
	Høylandet	Nord-Trøndelag	3.03	3.01		For få prøveresultater tilgjengelig
	Fosnes	Nord-Trøndelag	3.20	3.60		For få prøveresultater tilgjengelig
	Leka	Nord-Trøndelag				For få prøveresultater tilgjengelig
	Vega	Nordland	2.87	2.71		For få prøveresultater tilgjengelig
	Vevelstad	Nordland				For få prøveresultater tilgjengelig
	Grane	Nordland	2.88	2.98		For få prøveresultater tilgjengelig
	Træna	Nordland				For få prøveresultater tilgjengelig
	Beiarn	Nordland	2.79	3.08		For få prøveresultater tilgjengelig
	Røst	Nordland				For få prøveresultater tilgjengelig
	Værøy	Nordland	3.00	2.63		For få prøveresultater tilgjengelig
	Moskenes	Nordland	3.25	2.68		For få prøveresultater tilgjengelig
	Lavangen	Troms	1.87	2.43		For få prøveresultater tilgjengelig
	Salangen	Troms	2.72	2.77		For få prøveresultater tilgjengelig
	Sørreisa	Troms	2.78	2.81		For få prøveresultater tilgjengelig
	Dyrøy	Troms	2.83	2.48		For få prøveresultater tilgjengelig
	Torsken	Troms	2.79	3.34		For få prøveresultater tilgjengelig
	Berg	Troms	2.86	3.23		For få prøveresultater tilgjengelig
	Måsøy	Finnmark	2.92	3.01		For få prøveresultater tilgjengelig

	Karasjohka Karasjok	Finnmark	2.15	2.32		For få prøveresultater tilgjengelig
	Berlevåg	Finnmark	3.00	2.28		For få prøveresultater tilgjengelig
	Unjargga Nesseby	Finnmark	2.65	2.50		For få prøveresultater tilgjengelig
	Båtsfjord	Finnmark	2.70	2.78		For få prøveresultater tilgjengelig
	Longyearbyen			3.08		For få prøveresultater tilgjengelig