

Kunnskapsløftet – tung bør å bære?

Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon

Jorunn Møller, Tine S. Prøitz og Petter Aasen (red.)



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

ils

INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING
OG SKOLEUTVIKLING

NIFU STEP

© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 42/2009
ISBN 978-82-7218-650-9
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no

RAPPORT 42/2009

Jorunn Møller, Tine S. Prøitz og Petter Aasen (red.)

Kunnskapsløftet – tung bør å bære?

Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET



INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING
OG SKOLEUTVIKLING

Forord

Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) ved Universitetet i Oslo har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å gjennomføre et prosjekt under evalueringen av reformen Kunnskapsløftet. Reformen iverksettes stegvis fra 2006. Evalueringen følger reformgjennomføringen.

I den første rapporten fra delprosjektet I.2.6 Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle, ble oppmerksomheten rettet mot reformdokumentene og aktører på det nasjonale styringsnivået. Gjennom innholdsanalyser av dokumentene og samtaler med sentrale aktører, belyste vi intensjoner med, forventninger til og vurderinger av Kunnskapsløftet som styringsreform.

I denne andre rapporten fra delprosjektet I.2.6, Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle, supplerer vi datamaterialet fra det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået med et omfattende materiale fra underliggende nivåer og institusjoner. Vi belyser hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene fungerer i praksis, hva som karakteriserer læreres og skolelederes profesjonsforståelse, og noen sentrale elementer i skolens opplæringspraksis. Spesielt rettes søkelyset mot skolens arbeid med grunnleggende ferdigheter og vurdering som verktøy for kvalitetssikring og utvikling.

Evalueringen gjennomføres av en forskergruppe som består av Frøydis Hertzberg (ILS), Eli Ottesen (ILS), Jorunn Møller (ILS, prosjektleder), Nina Sandberg (NIFU STEP), Tine S. Prøitz (NIFU STEP) og Petter Aasen (NIFU STEP, prosjektleder). I tillegg har Mari Wigum Frøseth (NIFU STEP) bidratt i arbeidet med de kvantitative analysene. Hele forskergruppen har bidratt til foreliggende delrapport, vi har kommentert hverandres utkast til tekst og analyser, men hovedansvaret for å føre analysene i pennen er fordelt mellom forskerne.

Vi vil takke Tone Cecilie Carlsten, Ulf P. Lundgren, Hans Nyttell, og Michael Apple for nyttige kommentarer og innspill til analysene som ligger til grunn for manuskriptet. Vi vil også takke Utdanningsdirektoratets programstyre og sekretariat for konstruktive kommentarer til første utkast av rapporten. I rapporten har vi lagt vekt på å formidle funn som vi mener er av betydning for oppdragsgiver i implementeringen av reformen. I den avsluttende rapporten vil vi sette funnene inn i en bredere teoretisk og forskningsmessig sammenheng.

Oslo, november 2009

Bjørn Stensaker
Konstituert direktør

Eifred Markussen
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	9
Noen særlig viktige funn	9
Formål, problemstillinger og datagrunnlag	10
Hovedfunnene fra første delrapport.....	11
Rolle- og ansvarsfordeling	12
Skolens profesjonsforståelse	13
Skolen og de grunnleggende ferdighetene	14
Kvalitetsvurdering, skoleutvikling og læringsutbytte	15
Styringsreformens praktiske konsekvenser	16
 DEL I Introduksjon.....	 19
1 Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle.....	21
<i>Jorunn Møller og Petter Aasen</i>	
1.1 Prosjektets formål, problemstillinger og datagrunnlag	21
1.2 Oppsummering av den første delrapporten	22
1.2.1 Kunnskapsløftet som styringsreform – reformens intensjoner	23
1.2.2 Oppfatninger, forventninger og vurderinger på nasjonalt styringsnivå	25
1.2.3 Nye politiske signaler	29
1.3 Rapportens problemstillinger og datakilder	31
1.3.1 Problemstillinger.....	31
1.3.2 To ”dybdedykk” i skolenes opplæringspraksis.....	32
1.3.3 Datakilder.....	36
1.3.4 Analysen av det empiriske materialet	41
1.3.5 Endring over tid	42
1.4 Rapportens disposisjon.....	42
 2 Faglig kontekst og analytiske perspektiver	 45
<i>Jorunn Møller og Petter Aasen</i>	
2.1 Systemiske utdanningsreformer	45
2.2 Perspektiver på reformimplementering	46
2.3 Kontekstualisering av styringsreformen.....	50
2.4 Sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform.....	52

DEL II Skoleeier som styringsnivå.....57

3 Kommunesektoren som skoleeier59

Tine S. Prøitz, Nina Sandberg, Mari Wigum Frøseth og Petter Aasen

3.1 Kommunesektorens forventninger og vurderinger	59
3.1.1 Kommunen som skoleeier	59
3.1.2 Fylkeskommunen som skoleeier	63
3.1.3 Oppsummering: Kommunesektorens forventninger og vurderinger	66
3.2 Styring og handlingsrom, roller og ansvar	67
3.2.1 Kommunen som skoleeier	67
3.2.2 Fylkeskommunen som skoleeier	75
3.2.3 Oppsummering: Styring og handlingsrom, roller og ansvar	78
3.3 Kunnskapsløftet og kvalitetsutvikling.....	80
3.3.1 Kommunen som skoleeier	81
3.3.2 Fylkeskommunen som skoleeier.....	86
3.3.3 Oppsummering: Kunnskapsløftet og kvalitetsutvikling	90
3.4 Planarbeid og implementeringskompetanse.....	92
3.4.1 Kommunen som skoleeier	92
3.4.2 Fylkeskommunen som skoleeier	98
3.4.3 Oppsummering: Planarbeid og implementeringskompetanse	100
3.5 Tilsynsmyndighetens vurderinger.....	101
3.5.1 Rolle- og ansvarsdeling	101
3.5.2 Oppsummering	104
3.6 Diskusjon: Skoleeiers styring av skolen i en reformtid	105
3.6.1 Mål og resultatstyring	105
3.6.2 Kunnskapsbasert yrkesutøvelse.....	106
3.6.3 Myndiggjøring av profesjon	107
3.6.4 Ansvarliggjøring.....	108

DEL III Skolen som styringsnivå.....111

4 Skolens profesjonsforståelse.....113

Jorunn Møller

4.1 Læreryrket som profesjon	113
4.2 Et profesjonsperspektiv på arbeidet som skoleleder	116
4.3 Empiriske funn.....	118
4.3.1 Fortolkning av Kunnskapsløftet som læreplanreform	119
4.3.2 Kompetanseutvikling og kilder til læring	123
4.3.3 Ansvarsplassering og styringsrelasjoner	129
4.4 Diskusjon: Spenninger i skolens profesjonsforståelse	133
4.4.1 En spenning mellom styring og myndiggjøring	133

4.4.2	Ny kurs eller nye kurs?	134
4.4.3	Ansvarlighet eller ansvarliggjøring?	136
5	Skolen og grunnleggende ferdigheter	137
	<i>Frødis Hertzberg</i>	
5.1	Innledning.....	137
5.2	Læreplanteksten.....	137
5.3	Empiriske funn	138
5.3.1	Videregående skole	138
5.3.2	Grunnskole	141
5.3.3	Samlet oppsummering.....	143
5.4	Diskusjon.....	145
6	Kvalitetsvurdering, læringsutbytte og skoleutvikling.....	147
	<i>Eli Ottesen</i>	
6.1	Lokal frihet og nasjonal kontroll	147
6.2	Empiriske funn: Elevvurdering	149
6.2.1	Videregående skole	150
6.2.2	Grunnskolen	153
6.2.3	Oppsummering, elevvurdering	155
6.3	Kvalitetsvurdering og læringsutbytte	156
6.3.1	Videregående skole	156
6.3.2	Grunnskolen	158
6.3.3	Oppsummering, kvalitetsvurdering og læringsutbytte.....	159
6.4	Diskusjon: Frihet – tillit – ansvar i kvalitetsarbeidet?.....	160
7	Fagforeningene og KS som aktører i implementeringen av Kunnskapsløftet ...	163
	<i>Jorunn Møller</i>	
7.1	Innledning.....	163
7.2	Noen konklusjoner i tidligere studier	163
7.3	Empiriske funn	164
7.3.1	Fagforeningenes rolle i arbeidet med Kunnskapsløftet	164
7.3.2	Holdninger til reformens intensjoner	167
7.3.3	Oppfatninger relatert til iverksetting av Kunnskapsløftet.....	169
7.4	Diskusjon.....	172

DEL IV Styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon	175
8 Samspillet mellom styrings- og forvaltningsnivåene	177
<i>Jorunn Møller, Petter Aasen og Tine S. Prøitz</i>	
8.1 Implementeringen av Kunnskapsløftet som systemisk utdanningsreform.....	177
8.2 Kunnskapsløftet og systemiske forbindelseslinjer	180
8.3 Styringsreformens praktiske konsekvenser.....	183
Litteratur.....	185
Vedlegg I Veiledning til selvevaluering	193
Vedlegg II Informasjonsbrev før intervju til rektor og skole	200
Vedlegg III Informasjonsbrev før intervju til leder fagforening.....	202
Vedlegg IV Informasjonsbrev før intervju til instruktør og lærebedrift.....	204
Vedlegg V Informasjonsbrev før intervju til kommunesektor	206
Vedlegg VI Kodeskjema, kvalitative data.....	208

Sammendrag

Evalueringen av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet omfatter en analyse av styringsmodellen, hvordan rolle- og ansvarsfordeling fungerer på tvers av nivåer, en karakteristikkk av mulige endringer i skolelederes og læreres profesjonsforståelse og en analyse av skolens opplæringspraksis med vekt på skolens arbeid med grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering. Denne underveisrapporten baserer seg på data som ble samlet inn høsten 2007.

Noen særlig viktige funn

Kommunesektorens tvetydige status som forvaltningsorgan under staten og som selvstyreorgan med egen beslutningsmyndighet, egne folkevalgte og egen administrasjon setter implementeringen av Kunnskapsløftet inn i en bestemt ramme. Kommunesektoren skal både styre selv og sette i verk det staten bestemmer. Kunnskapsløftets logikk er basert på denne tvetydige statusen.

Både våre informanter fra kommunalt/fylkeskommunalt nivå, skolene og fagorganisasjonene samt respondentene fra skoleeiernivå i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at de er underlagt *et hierarkisk implementeringsregime*. Bare i liten grad er det åpnet for lokale initiativ eller arenaer der sentralt nivå inviterer til forhandlinger og læring som definerer løsninger og eventuelt justerer kursen. Samtidig viser vår analyse av skolens praksis knyttet til *de grunnleggende ferdigheter* at læreplanen på dette feltet gir for *svake* faglige styringssignaler. Dermed blir bildet av statlig forventningsstyring mer tvetydig. Skolene må selv finne måter å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes vurderingspraksis, undervisningspraksis og læreplanarbeid, men å etablere slike dialoger, krever både kompetanse, tid og arenaer. Lærerne opplever også store mangler i gjennomføringen av kompetanseutviklingsstrategien. Høsten 2007 var det primært skolelederne som var blitt prioritert når det gjaldt midler til kompetanseutvikling.

Den *manglende tillit* til skoleeiernivået som aktørene på det sentrale forvaltningsnivået ga uttrykk for, kommer også til uttrykk fra skolenivå. Dette gjelder særlig lærere i videregående skole. Dette funnet i det kvalitative materialet modifiseres imidlertid av intervjuene med representanten fra KS og informantene fra fylkeskommunene som i større grad opplever reformimplementeringen som *nettverkssamarbeid* der aktører viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre. For disse aktørene står styringsrelasjonene i sentrum og ikke de hierarkisk-administrative strukturene når de vurderer reformimplementeringen.

Samtidig viser våre data at skolene er *positivt innstilt til reformen*. Både rektorer og lærere har tatt egne grep for å realisere intensjonen, men det synes *ikke* å være *en enhetlig, myndiggjort profesjon* som på denne måten former implementeringen av Kunnskapsløftet med utgangspunkt i klare styringssignaler fra overordnet nivå, men heller mer avgrensede

kollegiale miljøer ved skolene som på egenhånd tar et felles løft både i begeistring over reformens innhold og muligheter, men også i frustrasjon over det som oppfattes som skoleeiers og Utdanningsdirektoratets byråkratisering, unnfallenhet og manglende kompetanse og forståelse for lærerprofesjonens yrkeshverdag.

Selv om både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i stor grad er enige i at resultatmålinger gjennom nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser er viktig for utvikling av skolen, tyder våre funn på at i 2007 hadde slike oppfatninger i liten grad ført til handlinger som hadde betydning for skolens praksis. Skolene synes i liten grad å ha utviklet robuste systemer for vurdering og utvikling av skolens kvalitet, men vi ser tendenser til endring, og da i retning av at *resultatkvalitet* blir mer framtrедende.

Et særlig funn i denne underveisrapporten i evalueringen av Kunnskapsløftet som styringsreform, er at det er *uavklarte spenninger* mellom på den ene siden politisk og profesjonell styring, og på den andre siden mellom sentral og desentral styring av grunnsopplæringen. Forbindelseslinjene mellom styringsnivåene er ikke gode. Og gode systemiske forbindelseslinjer er i følge internasjonal reformforskning en avgjørende suksessfaktor i implementeringen av utdanningsreformer. Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styre kvaliteten i skolen. Våre data så langt i evalueringen av reformen viser at Kunnskapsløftet som styringsreform synes å svikte. På denne bakgrunn har Kunnskapsløftet blitt en tung bær å bære. For mindre og til dels også for mellomstore kommuner synes den å være *for* tung å bære.

Formål, problemstillinger og datagrunnlag

Formålet med denne delen av evalueringen er å belyse om det nye styrings- og forvaltningssystemet som er en sentral del av og en forutsetning for Kunnskapsløftet som struktur – og innholdsreform, fungerer som forventet, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har på utviklingen av læringsmiljøet i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet. Denne andre delrapporten representerer en underveisanalyse i prosjektet. Følgende problemstillinger belyses:

- *Rolle- og ansvarsfordeling*: Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?
- *Profesjonsforståelse*: Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?
- *Opplæringspraksis*: På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift? Her ser vi nærmere på skolens arbeid med grunnleggende ferdigheter og vurdering som verktøy for kvalitetssikring og utvikling.

Analysen er dels basert på intervjudata med representanter for skoleeiernivå og skolenivå høsten 2007, dels har vi inkludert data fra den felles kvantitative spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2008 blant skoleeierne. De kvalitative dataene er begrenset til et utvalg på fire fylker og seks kommuner, fire videregående skoler og seks grunnskoler. Vi har også intervjuet representanter fra lærernes fagforeninger om deres profesjonsstrategi i lys av reformen og KS som aktør i gjennomføringen av Kunnskapsløftet. I denne delrapporten har vi ikke inkludert materiale fra fag- og yrkesopplæringen i skole og bedrift da disse ble involvert i reformen på et senere tidspunkt enn grunnskolen og allmennfaglig videregående opplæring.

Når det gjelder skolens opplæringspraksis, har vi gjennomført to ”dybdedykk”. For det første ser vi nærmere på skolens arbeid med grunnleggende ferdigheter. For det andre studerer vi skolens arbeid med kvalitetsvurdering, skoleutvikling og læringsutbytte. Dette er ikke tilfeldig valgt. Både grunnleggende ferdigheter og fokuset på vurdering av læringsutbytte representerer radikale endringer i forhold til tidligere reformer.

Hovedfunnene fra første delrapport

For å gi et bilde på helheten i prosjektet så langt, gis det i kapittel 1 en oppsummering av hovedfunnene fra første delrapport som omfatter en analyse av reformens intensjoner og oppfatninger, forventninger og vurderinger på nasjonalt styringsnivå. Intensjonene ble oppsummert med følgende kjennetegn: Kunnskapsløftet representerte et systemskifte, og et nytt styringssystem var en av de viktigste endringene i reformen. Oppgaver og myndighet skulle desentraliseres, ansvars plasseringen på tvers av nivåer skulle bli mer tydelig, skoleeier skal få mer frihet og ta mer ansvar, og reformen var basert på tillit til lokal kompetanse og kapasitet.

Vår analyse av oppfatninger, forventninger og vurderinger til aktører på nasjonalt styringsnivå viste relativ stor diskrepans mellom reformens mål og intensjoner og aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger. Våre funn slik de ble presentert i den første delrapporten, gir et bilde av en sektor preget av uklarhet når det gjelder styringsdimensjonen og ansvars plasseringen. Sentrale myndigheter synes ikke å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen, og Kunnskapsløftet som styringsreform synes å være svakt forankret hos sentrale aktører på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået som skal gjennomføre den. Vi har også sett at sentrale aktører er opptatt av å desentralisere ansvar for oppgaver, men ikke beslutningsmyndighet. Vi understreket samtidig at fra et aktørperspektiv på sentralt forvaltningsnivå, kan de posisjoner vi avdekket, være velbegrunnede oppfatninger, forventninger og vurderinger ut fra erfaringer fra reformimplementeringsprosessen. Det kan være at verken underliggende forvaltningsnivåer eller lærerprofesjonen besitter kompetanse og endringskultur som fremmer reformimplementeringen. Det kan være innebygde spenninger og interessekonflikter som hindrer reformimplementeringen. Det kan også være vi ikke har

en nasjonal forvaltningsstruktur/styringsstruktur som bærer reformens intensjoner om større selvstyre for skoleeiere. Men informantenes observasjoner og vurderinger kan også være et resultat av svake styringssignaler fra sentralt hold og mangelfull oppfølging som myndiggjør kommunene som skoleeiere og skolene som autonome, initiativrike institusjoner. Dersom divergerende tolkninger av Kunnskapsløftet som styringsreform er like gyldige og legitime, vakler Kunnskapsløftet som styringsreform. I vår konklusjon understreket vi at det kan få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet. I et reformimplementeringsperspektiv karakteriserte vi dette som et problematisk funn (jfr. Sandberg og Aasen 2008).

Rolle- og ansvarsfordeling

Kommunesektorens utdanningsadministrative ledere beskriver et gjennomgående positivt implementeringsklima for Kunnskapsløftet som reform. Deres beskrivelser vitner om høye forventninger, positivitet og stor tiltro til reformens grunnelementer. Dette til tross for at det innledende arbeidet med læreplaner og innholdsfortolkning ble erfart som vanskelig og utfordrende for all involverte. De utdanningsadministrative lederne viser til at de har igangsatt en rekke lokale prosesser rundt de innledende fortolkningene av LK06s innhold, og at de anser dette som viktige og gode prosesser. Samtidig er de opptatt av at styringsreformen inneholder en rekke motsetninger, og de peker på spenningsforholdet mellom økt frihet og handlingsrom på den ene siden, og økt sentral styring med rapportering og tilsyn på den andre siden. Intervjuene har videre synliggjort at det er en generell uklarhet blant skoleeierne om hva reformen som systemskifte innebærer.

Våre funn viser store systematiske variasjoner mellom kommunene. De større kommunene synes å ha et langt mer avklart forhold til Kunnskapsløftet som styringsreform, har et bedre pedagogisk støtteapparat og har bedre muligheter til å tilby kompetanseutvikling, sammenlignet med små kommuner. Denne variasjonen synes ikke å være like stor mellom fylkeskommunene. De skoleansvarlige lederne på kommunalt/fylkeskommunalt nivå viser til at de befinner seg i en mellomposisjon mellom statlig styring og ledelsen ved den enkelte skole. Noen peker på den klemte situasjonen de har mellom pålegg ovenfra og rapportering oppover i etterkant som en paradoksal posisjon i en desentralisert modell. Samtidig peker de på at de selv utøver samme praksis overfor sine enhetsledere på skolene, dels for å kunne rapportere oppover, men i hovedsak for selv å få kunnskap om hva som skjer.

Skoleeierne beskriver sitt forhold til fylkesmannen som godt, men som annerledes enn tidligere. Informantene har klare oppfatninger om at fylkesmannen har fått forsterket sin tilsynsrolle på bekostning av utviklings- og veiledningsrollen. I mindre kommuner anses dette som et tap, samtidig som de viser til at de har inngått samarbeid med andre kommuner om bestemte utviklingsoppgaver. Et interessant funn er at så mange hevder at deres oppgaver i stor grad er uendret med reformen. De mener i hovedsak også at de har den kompetansen de trenger for å kunne bidra til gjennomføringen av reformen

etter hensikten. Fram til høsten 2007 hadde arbeidet med reformimplementeringen mest har dreid seg om å gjennomføre kompetansekartlegging, og å få på plass kompetanseutviklingsopplegg for enhetsledere og lærere. Informantene særlig på kommunenivået uttrykker at de er oppmerksomme på at reformen innebærer et endret vurderingsregime, og at dette vil få konsekvenser for arbeidet i skolen. Det er likevel tydelig at det råder stor usikkerhet om hvordan dette skal håndteres. Når det gjelder systemvurdering viser skoleeierne til at det finnes systemer, men at disse ikke er gode nok på det tidspunktet data ble samlet inn.

Skolens profesjonsforståelse

Utformingen av læreplanene gir stor grad av tillit til profesjonsutøverne, men forutsetter også høy kompetanse. Intervjuene med lærere og skoleledere, og med representanter for fagforeningene, har vist at gjennomgående ble reformen møtt med en positiv holdning, men samtidig har det vært en svært krevende reform å iverksette. I tillegg har intervjuene våre avdekket en spenning mellom skoleeier og skoler. Når oppgaver desentraliseres, så velger noen skoleeiere å styre skolene sterkere, andre desentraliserer oppgavene videre ned til skolene, og andre fortsetter som før. Desentralisering av oppgaver kan fra skolens side oppleves som sterkere styring fordi kontrollsenteret er rykket nærmere. Dermed får vi en situasjon hvor en skoleeier kan fremheve hvordan kommunen bidrar til å myndiggjøre rektorer og lærere, mens på skolenivå i den samme kommunen kan initiativene fra skoleeier oppleves som en umyndiggjøring.

I grunnskolen uttrykker både lærere og rektorer positive holdninger til intensjonene i Læreplanverket i Kunnskapsløftet. Det understrekes at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål, resultater og vurdering. I intervjuene med lærere fra videregående opplæring kan vi registrere en spenning mellom de som oppfatter LK06 som en modernisert læreplan versus de som karakteriseres den som abstrakt, svevende og med mangel på retning. I tillegg er det en spenning mellom de som venter på at andre skal tilrettelegge, og de som tar regien selv og er tilfreds med det. Tilpasset opplæring oppleves som en stor utfordring både i grunnskolen og i videregående opplæring, og mange lærere erfarer at de ikke strekker til på dette feltet.

Et sentralt element ved styringsfilosofien er å legge grunnlaget for *kunnskapsbasert styring og praksis* innenfor et desentralisert system. Intervjuene med lærere viser at det er stor misnøye med gjennomføringen av kompetanseutviklingsstrategien. Kommunesektoren synes å ha en klar preferanse for praksisbasert og erfaringsbasert yrkesutøvelse, mens lærere i større grad etterspør etter- og videreutdanningstilbud som går mer i dybden. Det er i tillegg stor variasjon i oppfatningene om omfanget av det tilbudet lærerne har fått til kompetanseutvikling. I grunnskolen synes det å være et skille mellom store og små skoler, og da i favør av de store skolene. De fleste lærerne har opplevd tempoet og manglende tilrettelegging i gjennomføringsfasen som frustrerende, og de føler seg tidvis umyndiggjort. Derimot opplever rektorene at de har stort handlingsrom, og de støtter også

en praksisbasert kompetanseutvikling. I så måte kan dette tolkes som om myndiggjøringen av profesjonen ”stoppet ved rektors kontor”.

Tidligere norske studier av profesjonsstrategier som preger skolens fagforeninger, har konkludert med at den reflekterte praktiker fremheves som et ideal. Profesjonell kunnskap beskrives som personlig og kontekstuell, og det gis i liten grad referanse til en spesifikk kunnskapsbase. Det stilles i liten grad klare forventninger med hensyn til den plikten medlemmene selv har til kontinuerlig kunnskapsutvikling. Våre funn indikerer at bildet er i ferd med å endre seg noe, da betydningen av formell utdanning i form av studiepoeng fremheves noe mer. Dette kan ha sammenheng med at lærerprofesjonen nå i større grad må posisjonere seg i forhold til andre yrkesgrupper sammenlignet med tidligere. Mens KS ser ut til å ha økt sin innflytelse overfor sentrale myndigheter, synes skolens fagforeninger å være noe på vikende front når det gjelder innflytelse på utformingen av Kunnskapsløftet.

Skolen og de grunnleggende ferdighetene

Alle skolene er oppmerksomme på læreplanmålet om grunnleggende ferdigheter. Likevel er det bare én av skolene har hatt temaet oppe for hele personalet i møtesammenheng. Kurstilbudet på området varierer fra ingen kurs til kurs i enkeltfag eller enkeltferdigheter, og kursene omtales ofte som fagkurs, for eksempel naturfag, engelsk eller norsk. Det ytres heller ikke noe sterkt ønske om kursing på dette feltet. Ved de få skolene som rapporterer kollegasamarbeid rundt de grunnleggende ferdighetene, ser dette arbeidet ut til å være knyttet til arbeidet med å bryte ned kompetansemålene i fagplanene.

Det er stikkordet ”digital” som får samtalen på gli. Da er det imidlertid lærernes kompetanse like mye som elevenes som omtales, og det er svært mye snakk om utstyr og ressurser. Her er det mye frustrasjon, og store forskjeller skolene imellom, fra en videregående skole hvor alle elever har bærbar pc-er til en fådelt barneskole hvor de få pc-ene står i et rom hvor andre arbeider. Gjennomgående snakkes det lite om hvordan det digitale integreres i fagene, men flere nevner at elevene trenes i å bruke power-point i forbindelse med muntlige framføringer. Den andre sentrale ferdigheten er lesing. Her avspeiler det seg en forskjell mellom videregående og grunnskole. I begge skoleslag finner vi skoler som har egne leselærere (leseveiledere/leseklubber), men på videregående virker det som om dette utelukkende koples til hjelpetiltak for elever med lese- og skrivevansker og for minoritetsspråklige elever.

Samlet sett tyder vårt materiale på at læreplankravet om grunnleggende ferdigheter foreløpig ikke har ført til særlige endringer på skolenivå. Det gjelder både grunnskole og videregående, og studieforbereidende så vel som yrkesforberedende programmer. Det er gjennomgående blitt mer oppmerksomhet rundt lesing enn tidligere, men ikke som en integrert del av fagene. Det digitale har stort fokus, men hovedsakelig i forbindelse med skolens utstyrspark eller lærernes egenkompetanse. Arbeidet med muntlig, skriftlig og regning ser ut til å drives som før LK06. I korthet kan det virke som om intensjonen med

grunnleggende ferdigheter ikke er blitt forstått; derfor oppfattes kravet heller ikke som særlig meningsfylt.

De grunnleggende ferdighetene er integrert i kompetansemålene i de ulike fagene, og de kan dermed sies å være en del av den myndiggjøring av lærerne som reformen legger opp til. Når den enkelte lærer likevel ikke nødvendigvis har grepet denne anledningen, kan det ha sammenheng med at kompetansemålene ikke framstår som klare nok på dette punktet. Hvis planen leses uten den bakgrunnskunnskap som ligger i forarbeidene, er det ikke innlysende at de grunnleggende ferdighetene vil bli oppfattet slik de er intendert. Dette gjelder både den implisitte forutsetningen om samarbeid på tvers av fag og forståelsen av at det dreier seg om noe mer enn elementære ferdigheter.

Kvalitetsvurdering, skoleutvikling og læringsutbytte

Både i grunnskolen og i videregående skole arbeides det med å utvikle vurderingspraksis i tråd med LK06. Arbeidet knyttes opp mot det lokale læreplanarbeidet, og spesielt mot arbeidet med kompetansemål og kriterier. Grunnskolene synes å ha bedre systematikk i sitt læreplanarbeid enn de videregående skolene, men det er også variasjoner mellom grunnskolene. Både i videregående skole og i grunnskolen er lærerne bekymret for kravene til dokumentasjon og rapportering.

Elevvurdering er først og fremst et anliggende for den enkelte lærer, men i grunnskolen er det sterkere tendens til samarbeid i team eller på trinn. Elevsamtaler er innført, men det er store variasjoner mellom skolene med hensyn til omfang og hyppighet. I dette materialet er informantene ikke opptatt av skillet mellom vurdering av elevers sosiale utvikling og deres faglige utvikling. Både elevsamtaler og forelderkonferanser synes å inneholde begge disse dimensjonene, men det er en tendens i grunnskolen til at vektlegging av faglig utbytte og resultater har fått større plass med Kunnskapsløftet.

I videregående skole finner vi eksempler på at elever vurderer lærernes undervisning, mens det ikke forekommer blant grunnskolene. Elevundersøkelsen synes å være godt innarbeidet i begge skoleslag, og både rektorer og lærere vurderer den positivt. Derimot synes ikke de internasjonale undersøkelsene å spille en viktig rolle for det lokale arbeidet med kvalitet. Både i grunnskolen og i videregående skole mener lærere og rektorer at nasjonale prøver må være til nytte for dem på skole- og elevnivå, og de er kritiske til offentliggjøring av resultater og rangeringer. Lærere og rektorer i grunnskolen, som har noe erfaring med nasjonale prøver, er generelt positive til ideen, men bekymret for tidsbruken. De peker også på det de opplever som et manglende samsvar mellom prøvene og læreplan og praksis.

Generelt sett synes Kunnskapsløftets revitalisering av *mål- og resultatstyring* i liten grad å ha endret praksis på skolenivå. Skolene i vårt utvalg opplever både frihet og tillit; det er få konkrete føringer for kvalitetsarbeidet. Riktignok pålegges de å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, enten av skoleeier eller av nasjonale myndigheter, men i påfallende liten

grad stilles de til ansvar for resultatene. Men selv om lærere og rektorer sjelden *stilles* til ansvar for resultatene, *tar* de ansvar. Dette kommer først og fremst til uttrykk gjennom arbeidet med læreplanene, spesielt når det gjelder tolkning av kompetansemål og presisering i form av lokale mål og kriterier. Slikt arbeid utføres til en viss grad på skolenivå, men først og fremst i lærerteam, avdelinger og av enkeltlærere.

Selv om systemene for kvalitetsvurdering ser ut til å mangle eller bare være i sin spede begynnelse, ser vi en tendens til at oppfatningen av hva som er kvalitet synes å være i endring. Mens skoleutvikling i norsk tradisjon ofte har hatt fokus på prosesskvalitet, og til en viss grad strukturkvalitet, kan det se ut som resultatkvalitet er i ferd med å bli mer framtreddende. Etter at våre intervjuer ble gjennomført, er Kunnskapsløftet videreutviklet. Skolene har fått tilgang til flere verktøy for kvalitetsvurdering, og de har fått mer erfaring med de nasjonale prøvene. I tillegg legges det opp til statlig støtte til kommune/fylkeskommuner og til enkeltskoler gjennom etablering av et veilederkorps for skoleutvikling, en nasjonal rektorutdanning, og utvikling av støtte- og veiledningsmateriell.

Styringsreformens praktiske konsekvenser

Skolene i vårt utvalg opplever både frihet og tillit på noen områder og tvang og rapporteringskrav på andre områder. Både skoleeier og nasjonale myndigheter pålegger skolene å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, men i påfallende liten grad har dette så langt hatt konsekvenser for skolens virksomhet utover at det på skole- og profesjonsnivå karakteriseres som en "tidstyv". Skoleeier er opptatt av å bruke resultatene fra sine brukerundersøkelser som grunnlag for politikkutforming, men de har i begrenset grad utviklet systemer for kvalitetsoppfølging. Dermed er det grunnlag for å hevde at det ikke er samsvar mellom pålagt og opplevd ansvar når det gjelder utvikling av kvalitet i skolen.

Dette indikerer samtidig en ubalanse og en spenning mellom politisk og profesjonell styring. Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styre kvaliteten i skolen. Skolene må selv finne måter å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes vurderingspraksis, undervisningspraksis og læreplanarbeid, men å etablere slike dialoger, krever både kompetanse, tid og arenaer. Disse forutsetningene var ikke på plass i skolene høsten 2007 da våre intervjuer ble gjennomført, og til en viss grad kan dette ses i sammenheng med at styringsnivåene over skolen ikke hadde klart å etablere det nødvendige støtteapparatet.

Når et sentralt element i styringsreformen er *kunnskapsbasert yrkesutøvelse*, er det viktig å se på hvordan nivåene spiller sammen for å sikre dette. Vår første runde med datainnsamling tyder på ubalanse i systemet. Det aktualiserer også problemer knyttet til *ansvarliggjøring* av skolenivået, og hvordan balansen mellom de ulike "ansvarsregimene" utvikler seg. Hva kan skolen ta ansvar for, og hva er en realistisk ambisjon, når de opplever

at dialogen med nivået over svikter? Det er også uklart hvilke resultater man stilles til ansvar for, og hvilke nivåer i styringskjeden som gjøres ansvarlig.

DEL I Introduksjon

Parallelt med implementeringen av Kunnskapsløftet, den nasjonale utdanningsreformen i grunnsopplæringen, iverksatte Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en evaluering av reformen. Den forskningsbaserte evalueringen gjennomføres fra 2006 til 2011. Evalueringen skal belyse og dokumentere i hvilken grad utfordringene for grunnsopplæringen og intensjonene med reformen følges opp i praksis. Evalueringen er organisert gjennom flere delevalueringer. En forskergruppe fra Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) ved Universitetet i Oslo fikk i oppdrag å evaluere Kunnskapsløftet som styringsreform og forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.

Dette er delrapport 2 fra evalueringen av Kunnskapsløftet som styringsreform. Den må leses som en underveisanalyse. I kapittel 1 redegjøres det for prosjektets formål, problemstillinger og datagrunnlag. For å gi et bilde på helheten i prosjektet så langt, gis det en oppsummering av hovedfunnene fra delrapport 1 som omfatter en analyse av reformens intensjoner og oppfatninger, forventninger og vurderinger på nasjonalt styringsnivå. Det er også kommet nye politiske signaler i form av nye stortingsmeldinger som danner et viktig bakteppe når data fra kommunalt/fylkeskommunalt og skolenivå skal belyses. I siste del av kapittel 1 presenteres problemstillinger og datakilder som danner grunnlaget for delrapport 2, og det redegjøres for valg av tilnærming til analyse av det empiriske materialet og rapportens disposisjon.

I kapittel 2 drøftes analytiske perspektiver og en modell der vi plasserer Kunnskapsløftet som styringsreform i spenningsfeltet mellom politisk styring og profesjonsstyring på den ene siden, og mellom sentralisering og desentralisering. Avslutningsvis presenteres sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform.

1 Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle

Jorunn Møller og Petter Aasen

1.1 Prosjektets formål, problemstillinger og datagrunnlag

I henhold til konkurransegrunnlaget skal devalueringen av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle beskrive og vurdere følgende forhold:

- rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene og institusjonene
- hvordan rollene blir forstått og praktisert, og i hvilken grad dette påvirker resultatene
- de ulike nivåenes arbeid med planlegging, tilrettelegging, iverksetting og gjennomføring av Kunnskapsløftet
- tiltak og virkemidler som er valgt på de ulike nivåene i implementeringen av reformen
- hvilke eventuelle effekter endringer i rolle og ansvarsfordelingen har hatt for måloppnåelse på de ulike forvaltningsnivåene og for de ulike institusjonene

Hovedformålet med denne delen av evalueringen er med andre ord å belyse om det nye styrings- og forvaltningssystemet som er en sentral del av og en forutsetning for Kunnskapsløftet som struktur – og innholdsreform, fungerer som forventet, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har på utviklingen av læringsmiljøet i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet.

Med utgangspunkt i konkurransegrunnlaget har vi presisert følgende hovedproblemstillinger for devalueringen:

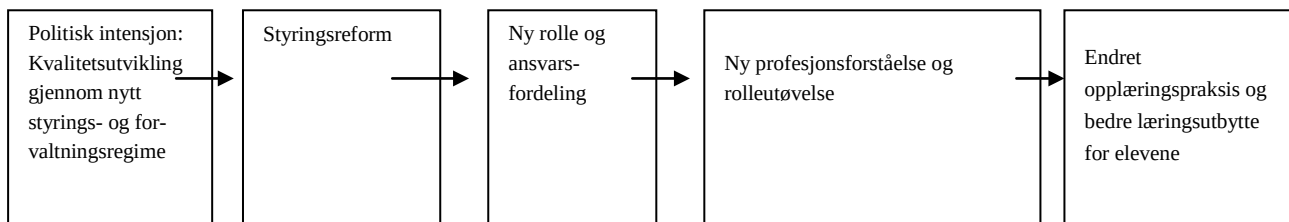
Styringsmodellen: *Hva karakteriserer den nye styringsmodellen for grunnopplæringen?*

Rolle- og ansvarsfordeling: *Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?*

Profesjonsforståelse: *Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?*

Opplæringspraksis: *På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift?*

Evalueringen studerer styringsreformen som virkemiddel for å realisere Kunnskapsløftet som innholdsreform (læreplanreform) og strukturreform.



Figur 1.1 Styrings- og forvaltningsreformen som virkemiddel i Kunnskapsløftet

Problemstillingene belyses gjennom et omfattende datamateriale:

- Innholdsanalyse av sentrale reformdokumenter og oppfølgingsdokumenter.
- Intervjuer med aktører på politisk og administrativt nasjonalt nivå som var/er sentrale i reformarbeidet og/eller i reformimplementeringen.
- Spørreundersøkelser i fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter som inngår i organiserte fellessurveys innenfor evalueringen.
- Selvevalueringsrapporter.
- Intervjuundersøkelser og dokumentanalyse hos fire utvalgte fylkesmenn.
- Intervjuundersøkelser og dokumentanalyse i utvalgte fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter i fire fylker.
- Kvantitative og kvalitative elevdata blant annet basert på casestudier ved utvalgte skoler.

Den første delrapporten fra prosjektet ble publisert i desember 2008 og hadde tittelen *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger* (Sandberg og Aasen 2008). Rapporten bygde på analyser av sentrale reformdokumenter og intervjuer med sentrale aktører på det nasjonale forvaltningsnivået. Foreliggende rapport bygger på intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere samt en spørreundersøkelse blant skoleeiere.

1.2 Oppsummering av den første delrapporten

Den første delrapporten fra prosjektet *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger* (Sandberg og Aasen 2008), belyste to av evalueringens fire hovedproblemstillinger:

1. **Styringsreformen:** Hva karakteriserer den nye styringsmodellen for grunnopplæringen?
2. **Rolle- og ansvarsfordeling:** Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivå og aktører?

Rapporten belyste her følgende underproblemstilling: Hvordan er styringsreformen slik den kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, tolket og operasjonalisert av aktørene det sentrale nasjonale forvaltningsnivået?

1.2.1 Kunnskapsløftet som styringsreform – reformens intensjoner

Kunnskapsløftet er både en strukturreform og en innholdsreform. Da reformen ble introdusert, het det imidlertid også at nye samfunnsmessige utfordringer og utdanningspolitiske ambisjoner krevde et systemskifte for å møte og innfri disse gjennom endringer i skolens struktur og innhold. Kunnskapsløftet er derfor også en styringsreform.

Vår analyse av reformens intensjoner, som ble presentert i delrapport 1, viste at de politiske reformdokumentene har klart signalisert en endring i styringsstrukturen i grunnopplæringen som en avgjørende forutsetning for at reformens intensjoner kan innfris. Siden 1980-tallet har utviklingen i grunnopplæringen gått i retning av mer desentralisering ved at skoleeignivået og skolenivået har fått mer ansvar. Stortingsmelding 30 (2003-2004) varslet imidlertid et systemskifte i skolen med mer lokal handlefrihet og klarere rolle- og ansvarsdeling. Vi poengterte videre at det må være rimelig å tolke den nevnte stortingsmeldingen i forlengelsen av en allerede pågående moderniseringsprosess i statlig forvaltning generelt og i utdanningsadministrasjonen spesielt.

Bak Kunnskapsløftet lå tre hovedbegrunnelser. For det første hadde Norge i løpet av relativt kort tid utviklet seg fra å være et homogent til et pluralistisk samfunn. Den nye reformen skal møte det nye etniske, religiøse og kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet, men også mangfoldet når det gjelder den enkeltes behov og ønsker, evner og interesser. For det andre viste myndighetene til de betydelige endringene i arbeidslivet. Stikkord i denne sammenheng er kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomien. I det samfunn som nå vokser fram, er utdanning og utdanningsnivået i stigende grad avgjørende både for den enkelte og nasjonen. Det er stor etterspørsel etter utdanning og kunnskap i et livslangt perspektiv. Det gjelder både den grunnleggende utdanningen som styrker fellesforståelse, stimulerer nysgjerrighet og som gir forutsetning for videre læring, og den spesialiserte opplæringen tilpasset de konkrete behovene i arbeidslivet.

Den tredje begrunnelsen sprang ut av bekymringen for nivået i norsk utdanning. Globaliseringen innebærer at nasjonen i mye større grad må konkurrere i et internasjonalt marked. Kunnskap og kompetanse er vår viktigste konkurransefaktor i en global kunnskapsøkonomi. Når vi i stadig sterkere grad skal leve av det vi har i hodet framover, var det derfor bekymringsfullt at norsk skole syntes å ligge etter de nasjoner som vi gjerne vil sammenligne oss med. Vi fikk ikke nok ”... kompetanse ut av befolkningens talent” (NOU 1988:28). Med offentliggjøringen av PISA 2000 i desember 2001, ble dette siste argumentet styrket. I manges øyne bekreftet undersøkelsen antakelsen om at norske skoleelever var middelmådige i lesning, matematikk og naturfag. Gjennom Kunnskapsløftet ønsket regjeringen og et samlet Storting å utvikle en skole som orienterer seg sterkere mot grunnleggende ferdigheter og arbeidslivets kompetanse- og effektivitetskrav.

Et kunnskapsløft i norsk skole krevde imidlertid et systemskifte i styringen av skolen.

Kapittel 3.3.2 i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* har tittelen **Frihet, tillit og ansvar: et systemskifte**. Her skriver Samarbeidsregjeringen: ”Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål”. Etter regjeringsskiftet i 2005 har politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet stadig understreket skoleeiers sentrale rolle i det nye styringssystemet. Kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell uttalte for eksempel følgende i en tale til Landskonferansen i Oslo 1. november 2007:

Eg er uroa når eg ser utfallet av det nasjonale tilsynet i 2006 og 2007 innafor heilt sentrale punkt i opplæringslova. Resultata viser at om lag 70 prosent av kommunane ikkje oppfyllte kravet om at skoleeigar skal ha eit forsvarlig system for vurdering og oppfølging av om krava i lov og forskrift blir følgde. Det viser seg også at 80 av 90 kommunar og 17 av 18 fylkeskommunar ikkje oppfyllte lovkrava om tilpassa opplæring og spesialundervisning. Dette er ikkje ein situasjon vi kan leve med, og vi vil nå saman med KS arbeide for å styrke den kommunale styringa med skolesektoren slik at norske elevar får oppfyllte sine rettar og slik at vi når dei faglege resultata vi bør nå. Eg er heller ikkje strålende fornøgd med ressursinnsatsen vi ser på skoleområdet. For lite av dei ekstra midlane til kommunane dei siste åra har gått til skole. Vi står framfor mange viktige diskusjonar om korleis vi kan styrke skolen innafor det desentraliserte systemet vårt.

I regjeringens oppfølging av den siste maktutredningen, St meld 17 (2004-2005) Makt og demokrati, drøftes forholdet mellom staten og kommunene. Her understreker regjeringen at den kontinuerlig vil arbeide for å øke det kommunale selvstyret. Regjeringen understreker at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp, og at regjeringen vil vise denne viljen. I meldingen framheves Kunnskapsløftet blant viktige initiativ fra regjeringen for å styrke det lokale selvstyret. I meldingen heter at

gjennom behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004), vil dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering av opplæringen reduseres, og det vil skje en oppmykning av nasjonale regler om fag- og timefordelingen som vil gi skolene større mulighet til lokal og individuell tilpassing. Samlet sett skjer det et systemskifte i styringen av skolen.

Reformens intensjoner ble i vår første delrapport oppsummert ved hjelp av følgende punkter:

- Kunnskapsløftet som systemskifte
- Styringssystemet er blant de viktigste endringene i reformen
- Desentralisering
- Ny og tydelig ansvars plassering
- Skoleeier skal få mer frihet og ta mer ansvar
- Tillit til lokal kompetanse og kapasitet

I St. meld. nr. 30 (2003 -2004) kan vi finne elementer av regelstyring og anvendelse av legale virkemidler gjennom for eksempel at læreplaner er forskriftsfestet. Regelstyringen

bekreftes også gjennom kontroll og tilsyn for å sikre at tilbudene er i samsvar med forskriftene og enkeltindividenes rettigheter. Med *Kultur for læring* og Kunnskapsløftet introduseres imidlertid for alvor resultatstyring og forventningsstyring i norsk grunnopplæring. Det innebærer større handlingsrom og flere frihetsgrader for skoleeier, skolen og læreren. Sentrale virkemidler i styringen blir kompetansemål, kvalitetsvurderingssystem med nasjonale prøver, internasjonale kunnskapsprøver, vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, utvikling av skoler som lærende organisasjoner og innføring av kraftfull og tydelig skoleledelse og tilrettelegging for kompetanseutvikling for lærere. Noen av disse virkemidlene, for eksempel nasjonale prøver (St. prp. nr. 1 (2002-2003). Tillegg nr.3), ble lansert før innføringen av Kunnskapsløftet i 2006, men de må ses som en del av endringen av den statlige styringen av sektoren. Rasjonalen bak nasjonale prøver ble på mange måter først klart når ny læreplan med kompetansemål kom et par år senere. Med Kunnskapsløftet aksentueres for alvor spenningen mellom regel- og innholdsstyring på den ene siden og mål- og resultatstyring på den andre siden.

1.2.2 Oppfatninger, forventninger og vurderinger på nasjonalt styringsnivå

Stortinget er formuleringsarenaen og vedtar nasjonale mål, læreplan og strukturelle og økonomiske rammer for grunnopplæringen. I den første delrapporten spurte vi om hvordan styringsreformen slik den kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, er tolket og operasjonalisert av aktørene på det sentrale nasjonale forvaltningsnivået. I rapporten presenterte vi resultatene fra intervju samtaler med sentrale aktører på nasjonalt nivå. Vi undersøkte hvordan de statlige aktørene oppfatter og vurderer styringsdelen av Kunnskapsløftet. Hvordan forstås styringssystemet, hvordan er desentralisert beslutningsmyndighet og ansvars plassering tolket og operasjonalisert? Hvordan er forholdet mellom innholdet i reformdokumentene og aktørenes oppfatninger og vurderinger av reformen? Hvordan vurderes implementeringen av reformen? Våre informanter var sentrale politikere og byråkrater som har hatt eller har ansvar for reformen.

Evalueringen av Kunnskapsløftet skal belyse og dokumentere i hvilken grad utfordringene for grunnopplæringen og intensjonene med reformen følges opp og gis resultater i praksis. Vår evaluering av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle skal vurdere betydningen av rolle- og ansvarsfordelingen i grunnopplæringen, og om tolkning og praktisering påvirker måloppnåelsen. Vårt utgangspunkt for analysene av intervjuene med sentrale aktører var de politiske reformdokumentene som klart har signalisert en endring i styringsstrukturen i grunnopplæringen som avgjørende forutsetning for at reformens intensjoner kan innfris.

Reformdokumentene understreker at grunnopplæringens formelle styringsstruktur endres med Kunnskapsløftet. Organisasjonsstrukturen endres vertikalt ved økende fristilling av underliggende forvaltningsnivå; skoleeiere og skoler/institusjoner. Vi skiller i analysen mellom desentralisering av myndighet og desentralisering av oppgaver. Før Kunnskapsløftet ble innført i 2006, fattet regjeringen en rekke beslutninger som førte til en

viss desentralisering av myndighet. Kommunale og fylkeskommunale skoleeiere ble stilt friere til for eksempel å disponere arbeidstid, forhandle om lønn og bestemme klassestørrelsen i skolene. Ikke overraskende skiller derfor ikke våre informanter klart mellom disse tiltakene og tiltak som fremmes med Kunnskapsløftet. Når temaet er styring av utdanningssektoren, viser informantene til det mangfold av både juridiske, organisasjonsmessige og andre formelle endringer i kommunestrukturen som har pågått forutfor og som fremdeles pågår parallelt med innføringen av Kunnskapsløftet. Informantene understreker at det derfor er vanskelig å vurdere Kunnskapsløftet som styringsreform som isolert fenomen.

Informantene på sentralt nivå vurderer grunnopplæringen som desentralisert i den forstand at det er læreren som er den viktige aktøren. Læreren betraktes fra sentralt hold generelt sett som en relativt selvstendig aktør i grunnopplæringssystemet, men samtidig som både konservativ og usikker når det gjelder å ta ansvar for nye oppgaver som følger av reformen. Skoleeiernivået vurderes, men noen få unntak, som relativt svakt, dels uten både vilje og evne til å styre utdanningssektoren. Med hensyn til reformimplementering, er en vesentlig innvending fra sentralt hold at skoleeiere ikke vil ta ansvar. Informantene på sentralt nivå vurderer underliggende forvaltningsnivå som helt vesentlige for iverksetting av reformen, men de vurderer samtidig manglende lokal kompetanse og profesjonsbasert motstand som viktige elementer som hindrer implementeringen av reformen.

Aktørene på det sentrale forvaltningsnivået synes videre i mindre grad å være opptatt av at det å bygge tillit og medansvar er en statlig oppgave som kan fremme reformgjennomføring. De synes i beskjeden grad å være opptatt av å styrke skoleeierens selvstyre. Det som oppfattes som skoleeierens likegyldighet til statlige mål, manglende evne til å iverksette tiltak og lærerkollegiets passivitet, må heller møtes med forsterket tilsyn og statlige initiativ. Selv om enkelte informanter fra Utdanningsdirektoratet vektlegger betydningen av statlige støttefunksjoner, definerer informantene i overveiende grad statens ansvar overfor kommunesektoren som en kontrollfunksjon. Vurderingen av underliggende nivåers og institusjoners rolle, synes med andre ord i betydelig grad å være basert på en hierarkisk forståelse av statlig styring. Dette funnet korresponderer med konklusjonene i Maktutredningen (St meld 17 (2004-2005)). Her heter det at det på mange områder synes å være en betydelig forskjell mellom de intensjoner som Stortinget og regjeringen har når det gjelder vektleggingen av kommunalt selvstyre på den ene siden, og den faktiske politikken på den andre siden. Regjeringen understreker derfor at dette er en alvorlig utfordring for forholdet mellom stat og kommunesektor, og for lokaldemokratiets framtid.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, heter det at nettverksperspektivet eller partnerskapsperspektivet bør karakterisere styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren. Dette perspektivet, som i den internasjonale litteraturen omtales som *governanceperspektivet*, er en videreføring og ytterligere understreking av *samspillmodellen* som ble framhevet i St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*. Det er hensynet til det lokale selvstyret, hensynet til innbyggerne som brukere og hensynet til nasjonale mål som skal avgjøre ansvars- og

oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse verdiene kan imidlertid trekke i ulike retninger, og til en viss grad stå i motstrid til hverandre. I forhold til ansvars- og oppgavefordelingen må verdiene veies mot hverandre. Våre informanter synes ikke å gjøre disse avveiningene innenfor rammene av et governanceperspektiv, men innenfor en hierarkisk forståelse av reformimplementering og statlig styring.

Våre informanter mener imidlertid også at Kunnskapsløftets intensjoner ikke innebærer en reell myndighetsoverføring. Desentraliseringen i grunnopplæringen, slik våre informanter vurderer situasjonen, er i første rekke funksjonell. Det er oppgaver som er desentralisert, ikke beslutningsmyndighet. Dette må karakteriseres som et interessant funn. Nasjonale myndigheter har en sentral rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet. En kan ikke forvente nasjonale grep og strategier for delegering av beslutningsmyndighet og for kompetanseheving som styrker evnen til lokal ansvarsforvaltning, når aktørene i sentrale posisjoner på nasjonalt nivå ikke oppfatter at reformen innebærer en ny styringsstruktur.

Reformen slik vi forstår den, understreker at skoleeier forventes å spille en helt sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Skoleeier skal ta ansvar for kvaliteten og resultatene i grunnopplæringen. Et gjennomgående tema i intervjuene var derfor ansvarliggjøringen av skoleeier. Samtalene med sentrale aktører på det nasjonale forvaltningsnivået viser at det er uklart hvem denne ansvarliggjorte skoleeier er. Funnet er ikke overraskende. Både ut fra kommunesektorens doble status som selvstyreorgan og som underliggende forvaltningsorgan, og ut fra at organiseringen av norske kommuner og fylkeskommuner er mangfoldig og i rask endring, framstår både den vertikale og horisontale styringslinjen som uklar. I løpet av de seneste årene har det skjedd en rivende utvikling i kommunesektoren, noe som har skapt et mangfold og en høyst differensiert flora av både politiske og administrative modeller. Et entydig og universelt gjeldende skoleeierbegrep kompliseres ytterligere ved den varierte delegasjonspraksisen som praktiseres i kommunesektoren. I tillegg må vi føye til at fylkeskommunene også er skoleeiere i fag- og yrkesopplæringens såkalte 2-pluss-2-modell, som inkluderer eierskap over den halvdel av modellen som i praksis er underlagt næringslivet.

Uklarheten som ble avdekket på det sentrale forvaltningsnivået, kan med andre ord forstås og begrunnes. I et styringsperspektiv er det imidlertid problematisk at skoleeierbegrepet er uklart blant dem som innehar sentrale posisjoner på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået. Reformen peker på behovet for tydelig ansvars plassering, men det vil være vanskelig å delegere ansvar når det er usikkert hvor delegasjonen skal plasseres. Når skoleeier er en uklar aktør, blir det problematisk å knytte rolleforventninger til dette forvaltningsnivået. Også dette er en problemstilling vi vil forfølge når vi i denne rapporten bringer inn data fra skoleeier og skolenivå.

Intervjuene viser at aktørene på sentralt nivå ikke oppfatter at Kunnskapsløftet innebærer delegering av politisk beslutningsmyndighet. Skoleeiers selvstyre er med andre ord ikke styrket gjennom reformen. Aktørene mener imidlertid at ansvaret for noen oppgaver som

tidligere lå på sentralt nivå, gjennom reformen er plassert på lavere forvaltningsnivåer. Dette brukes som begrunnelse for mer sentralisering og en styrking av hierarkiet. Enkelte av aktørene er opptatt av statlige støttefunksjoner, men i overveiende grad peker informantene på at den lokal handlefriheten må balanseres med mer statlig styring. I følge våre informanter legitimerer den nye oppgavefordeling en styrking av tilsynet og den statlige oppfølgingen. En foreløpig konklusjon synes på denne bakgrunn å være at grunnopplæringen som følge av Kunnskapsløftet, vil være preget av desentralisering av ansvar for oppgaver, men sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging.

Når vi har dokumentert at reformens intensjoner slik vi leser dem i de sentrale reformdokumentene, forstås og operasjonaliseres på andre og ulike måter av aktørene på det statlige forvaltningsnivået, betyr det selvsagt ikke at aktørenes forståelse er feil. Deres forståelse og operasjonalisering av reformen kan være både begrunnet og rasjonell ut fra eget ståsted, egne interesser og egne erfaringer. Vår analyse har imidlertid avdekket at reformen forstått som styringsreform er uklar og at det er relativ stor diskrepans mellom reformens mål og intensjoner og aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger. I et statlig styringsperspektiv mener vi det er et problem. Selv om aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger kan forklares, er de ikke nødvendigvis legitime i et styringsperspektiv. I Stortingets behandling av Maktutredningen understreket regjeringen at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp (St. meld. nr. 17 (2004 – 2005).)

Våre funn slik de ble presentert i den første delrapporten, forsterker et bilde av en sektor preget av uklarhet når det gjelder styringsdimensjonen og ansvars plasseringen. Sentrale myndigheter synes heller ikke å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen. Det er iverksatt en rekke strategier som underliggende etater må forholde seg til. Kunnskapsløftet som styringsreform synes med andre ord å være svakt forankret hos sentrale aktører på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået, som skal gjennomføre den. Vi har også sett at sentrale aktører er opptatt av å desentralisere ansvar for oppgaver, men ikke beslutningsmyndighet. Det kan imidlertid få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet. Resultatet kan bli avmakt og resignasjon. I et reformimplementeringsperspektiv må derfor dette karakteriseres som et problematisk funn. Også denne problemstillingen vil vi forfølge når vi i det videre arbeidet med evalueringen analyserer datamaterialet fra underliggende forvaltningsnivåer.

Vi tar disse foreløpige konklusjonene, refleksjonene og perspektivene fra første delrapport med oss videre når vi i denne rapporten skal undersøke rolle- og ansvarsdelingens betydning for gjennomføringen av Kunnskapsløftet sett fra skoleeier- og skolenivå. Fungerer de lokale tjenesteproduserende forvaltningsnivåene som statens forlengede arm under økende press fra et mer sanksjonerende og kontrollerende styringsapparat? Eller gis skoleeiere, skoleledere, lærere og brukere ansvar og innflytelse som frigjør kreativitet,

skaper engasjement og resulterer i kvalitet i tråd med reformens intensjoner? Hvilke ansvarliggjøringsregimer virker sammen når Kunnskapsløftet beveger seg fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen?

I den første delrapporten understreket vi at fra et aktørperspektiv på sentralt forvaltningsnivå, kan de posisjoner vi avdekket, være velbegrunnede oppfatninger, forventninger og vurderinger ut fra erfaringer fra reformimplementeringsprosessen. Det kan være at verken underliggende forvaltningsnivåer eller lærerprofesjonen besitter kompetanse og endringskultur som fremmer reformimplementeringen. Det kan være innebygde spenninger og interessenhetninger som hindrer reformimplementeringen. Det kan også være at vi ikke har en nasjonal forvaltningsstruktur/styringsstruktur som bærer reformens intensjoner om større selvstyre for skoleeiere. Men informantenes observasjoner og vurderinger kan også være et resultat av svake styringssignaler fra sentralt hold og mangelfull oppfølging som myndiggjør kommunene som skoleeiere og skolene som autonome, initiativrike institusjoner. Dette vil vi belyse nærmere i denne rapporten. Det er imidlertid viktig å understreke at ikke alle oppfatninger på det nasjonale forvaltningsnivået er like legitime. Dersom divergerende tolkninger av Kunnskapsløftet som styringsreform er like gyldige og legitime, vakler Kunnskapsløftet som styringsreform (Sandberg og Aasen 2008).

1.2.3 Nye politiske signaler

Hvordan staten kan styre og styrke fristilte skoleeiere og skoler, har etter hvert blitt et sentralt spørsmål. To år etter at implementeringen av Kunnskapsløftet startet, la Stoltenberg-II-regjeringen fram sin tilråding til Stortinget 13. juni 2008 gjennom St. meld. nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*. Her understrekes det at opplæringslovgivingen de siste tiår på forskjellige måter har utvidet det lokale handlingsrommet og at Kunnskapsløftet forsterker denne utviklingen (jfr. delrapport 1). I meldingen fremmer regjeringen flere tiltak som samlet varsler meldingen om en klarere nasjonal styring av skolen:

Det skal være godt rom for faglig skjønn og lokale tilpasninger, og kort vei for lærere, foreldre og elever til de som tar beslutninger om skolene. Det er imidlertid også behov for å styrke den nasjonale styringen med skolepolitikken. Det er et viktig nasjonalt lederansvar å sikre at sentrale mål som er satt for skolen, blir nådd. Regjeringen vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen, men også stille krav til og støtte opp om sterkere lokal ledelse (St. meld. nr. 31 (2007-2008), s. 11).

Gjennom St. meld. nr. 31 (2007 – 2008) tilrår regjeringen med andre ord en betydelig styrking av den statlige styringen gjennom tilsyn og veiledning. Samtidig legger den også trykk på ansvarliggjøringen av skoleeier ved å stille større krav til skoleeiere om å ha gode kvalitetsikringssystemer, til skoler om å innrapportere om tilstanden i skolene og til skoleledelsen om kompetanse på flere områder enn tidligere. Regjeringen er også tydelig bekymret for at mange kommuner er så små at de ikke har den faglige kompetansen som skal til for å følge opp skolene og elevenes læring. Det stilles også spørsmålstegn ved

hvordan mange kommuner har valgt å organisere utdanningssektoren (Colbjørnsen 2008). Før Kunnskapsløftet er implementert, reises det gjennom regjeringens tilrådinger tvil om helt grunnleggende forhold ved Kunnskapsløftet som styringsreform.

Også to av regjeringspartienes programmer for neste stortingsperiode som ble vedtatt på landsmøtene våren 2009, varsler om en sterkere statlig styring av skolesektoren (*Skape og Dele*, Arbeiderpartiets program 2009 – 2013, vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte 18. – 21. april 2009, og *Ulike mennesker, like muligheter*, SVs arbeidsprogram 2009 – 2013, vedtatt på landsmøtet 19. – 22. mars 2009). Med referanse til SVs partiprogram uttalte Kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell til Dagsavisen fredag 22. mai 2009: ”Vi må stramme inn på den lokale handlefriheten, for skole og kunnskap er ikke et hvilket som helst lokalt spørsmål. AP-landsmøtet har vedtatt en noe mildere versjon av det samme som SV, så det lover godt for en ny rødgrønn regjering”.

Gjennom nye politiske signaler er det med andre ord på mange måter skapt uklarhet rundt det annonserte systemskiftet som bærebjelke i Kunnskapsløftets innholds- og strukturreform. Gjennom nyere styringsdokumenter og uttalelser tar regjeringen til orde for sterkere sentral styring, men uten at vi kan ikke se at regjeringspartienes programmer for neste stortingsperiode tar et prinsipielt oppgjør med reformens ambisjon om systemskifte og større kommunalt selvstyre i norsk grunnopplæring. Regjeringen kan på denne måten selv ha bidratt til usikkerheten rundt Kunnskapsløftet som styringsreform slik vi har registrert den på det sentrale forvaltningsnivået.

I juni 2009 la regjeringen fram en ny stortingsmelding om utdanning – St.meld. nr. 44 (2008 – 2009) *Utdanningslinja*. I meldingen understrekes det at hovedgrepene i Kunnskapsløftet ligger fast. Meldingen introduserer riktignok noen justeringer av kursen, først og fremst med hensyn til fag- og yrkesopplæring og en mer praktisk orientert grunnopplæring. Meldingen tar ikke opp Kunnskapsløftet som styringsreform. Skoleeiers ansvar for å følge opp tiltak som foreslås i meldingen, understrekes imidlertid, og i flere sammenhenger pekes det på behovet for å styrke skoleeiers generelle kunnskap om reformens muligheter og styringsinformasjon til skoleeier. Det foreslås flere nasjonale grep for å styrke informasjonsgrunnlaget for styringen av skolen. Behovet for å videreføre satsingen på kompetanseheving av lærere og skoleledere som del av Kunnskapsløftet, understrekes også. Det vises i denne sammenheng til at det i perioden 2005 til 2008 er det bevilget 1,4 milliarder kroner til etter- og videreutdanning av lærere. Skoleeierne har brukt om lag samme beløp. I 2009 er det avsatt 400 millioner kroner til dette formålet. Utover dette konkluderer stortingsmeldingen med at de foreslåtte tiltakene innenfor grunnopplæringen, ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

1.3 Rapportens problemstillinger og datakilder

1.3.1 Problemstillinger

I denne andre delrapporten belyses følgende tema/problemstillinger:

Rolle- og ansvarsfordeling: *Hvordan er styringsreformen slik den kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, tolket og operasjonalisert av aktørene på skoleeiernivå?*

Profesjonsforståelse: *Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres profesjonsforståelse?*

Opplæringspraksis: *På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift? Her ser vi nærmere på skolenes arbeid med grunnleggende ferdigheter og vurdering som verktøy for kvalitetssikring og utvikling.*

Rapporten omfatter analyse av intervjuer på skoleeiernivå. På skoleeiernivå har vi i tillegg analysert data fra den felles kvantitative spørreundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2008. Rapporten omfatter også resultatene fra intervjuer på skolenivå. Resultatene fra de kvalitative intervjuene vil utgjøre ”baseline” data om praksis i de utvalgte kommunene og skolene, som vi kan bruke som sammenligningsgrunnlag når vi gjennomfører andre intervjurunde våren 2010. Vi har også intervjuet representanter fra lærernes fagforeninger om deres profesjonsstrategi i lys av reformen og KS som aktør i gjennomføringen av Kunnskapsløftet. I denne delrapporten har vi ikke inkludert materiale fra fag- og yrkesopplæringen i skole og bedrift. Materialet vi så langt har samlet inn, er mangelfullt da aktørene som vi har intervjuet, ble involvert i reformen på et senere tidspunkt enn grunnskolen og allmennfaglig videregående opplæring. Vi kommer derfor tilbake til fag- og yrkesopplæringen i en senere rapport.

Rolle og ansvarsfordelingen belyses gjennom å fokusere på skoleeierne oppfatninger, forventninger og vurderinger av reformen. Vi drøfter hvordan skoleeierne tolker reformen som styringsreform, hvilke handlingsrom den gir og hvordan skoleeier forstår sin rolle og sitt ansvar. Videre diskuterer vi hvordan reformen vurderes i forhold til behov og krav om kvalitetsutvikling i skolen. Vi ser også nærmere på hvordan implementeringen av reformen er planlagt og hvordan skoleeierne vurderer sin egen implementeringskompetanse.

Profesjonsforståelse belyses gjennom analyse av hvordan skoleledere tolker sitt reformmandat fra skoleeier og hvordan ledere og lærere forstår sin yrkesutøvelse i lys av reformens intensjoner og iverksatte tiltak. I analysen inkluderer vi et profesjonsperspektiv på lærer- og skolelederjobben. Diskusjon av mulige endringer som følge av reformen, vil bli videre adressert i sluttrapporten fra prosjektet.

Kunnskapsløftet gir nye utfordringer for ledere på alle nivåer i utdanningssystemet, og i St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, understrekes det at skolen trenger kompetente skoleledere med positive holdninger til endringer. Det er derfor iverksatt en omfattende kompetanseutvikling for skoleledere som har som intensjon å utvikle et tydelig og kraftfullt lederskap som er seg bevisst skolens kunnskapsmål. Både svenske og norske studier har tidligere vist at skoleledere fortolker handlingsrommet svært forskjellig, at denne fortolkningen påvirker rolleutøvelsen og identiteten som leder, samt skolens praksis (Berg et al. 1999; Møller 2004). I tillegg har en rekke internasjonale studier påvist skolelederens betydning for skoleutvikling (Day et al. 2009, Leithwood og Riehl 2005, Mulford og Johns 2004, Robinson et al. 2008). Vi vil også på tilsvarende måte kartlegge både skolelederes og læreres innramming og forståelse av egen yrkespraksis når det gjelder utviklingen av gode systemer for samarbeid samt forståelsen av egen læring. Som Lauvås og Handal (1990) har vist gjennom sitt mangeårige arbeid med veiledning i profesjonssamfunnet, er den praktiske yrkesteorien som den enkelte utvikler over tid om hvordan arbeidet best kan utføres, en svært sterk faktor for yrkesutøverens egen praksis.

Opplæringspraksis presiseres i denne rapporten gjennom fem delspørsmål som er sterkt knyttet til hvordan lærerne velger å arbeide i forhold til elevene, og hvordan det påvirker elevenes læring:

- a) I hvilken grad har skoler, lærere, instruktører og ledere endret former for samarbeid, praksis for evaluering av egen virksomhet, og anvendelse av tilgjengelige og hensiktsmessige styringsdata?
- b) Hvordan har endringer av organiseringsstrategier blitt koblet til evaluerings- og forskningsbasert kunnskap? Hvilke felt er henvist til og hvilke tilganger og koblinger er eventuelt nyopprettet (for eksempel innen e-forvaltning)?
- c) Hvilken rolle spiller ledelsen i prosessen med å utnytte skolens lærerkrefter, og hvordan kan tverrfaglig samarbeid om grunnleggende ferdigheter organiseres?
- d) Hvordan utnytter lærere de pedagogiske mulighetene til å stimulere og bevisstgjøre elevene gjennom formell og uformell vurdering, og i hvilken grad trekkes elevene med i dette arbeidet?

1.3.2 To "dybdedykk" i skolenes opplæringspraksis

Når vi studerer opplæringspraksis og analyserer endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift, gjør vi to dybdedykk. For det første ser vi nærmere på skolenes arbeid med grunnleggende ferdigheter. For det andre studerer vi skolenes arbeid med kvalitetsvurdering, skoleutvikling og læringsutbytte. Dette er ikke tilfeldig valgt. Både grunnleggende ferdigheter og fokuset på vurdering av læringsutbytte representerer radikale endringer i forhold til tidligere reformer.

Grunnleggende ferdigheter

I Kvalitetsutvalgets mandat av 4. september 2001 het det blant annet: ”*Grunnskole og videregående opplæring skal ses som en samlet grunnopplæring og i et livslangt læringsperspektiv*” (NOU 2003:16 s. 26). Den 6. mars 2002 fikk utvalget supplert sitt hovedmandat med et tilleggsmandat til en del innstilling: ”*Utvalget skal foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnopplæringen, herunder rapportering og oppfølging*” (NOU 2002:10 s. 12). Arbeidet resulterte i delinnstillingen NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse*, der et enstemmig utvalg bl.a. foreslo at det skal gjennomføres nasjonale prøver for vurdering av det helhetlige læringsutbyttet med vekt på kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Videre presiserte utvalget at

De nasjonale prøvene skal fra starten inkludere fagene norsk, engelsk og matematikk for vurdering av basisferdigheter. Med basisferdigheter forstås i denne sammenhengen grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving, regneferdigheter og ferdigheter i å kommunisere skriftlig på engelsk som første fremmedspråk” (s. 9).

Det er i denne delinnstillingen at utgangspunktet for læreplanens vektlegging av grunnleggende ferdigheter utformes. Delinnstillingen ble levert 14. juni 2002. Utvalgets forslag representerte nok et innspill i en lang rekke av offentlige arbeider og vedtak som hadde behandlet liknende problemstillinger, men som av ulike grunner ikke hadde maktet å svare fullgodt på spørsmålene om et manglende kvalitetsvurderingssystem stilt av OECD så tidlig som i 1988 (St.meld nr 37 (1991-92, St.meld. nr 47 (1995-96), Moe-utvalget, St.meld. nr 28 (1998-99)). Departementet la imidlertid nå fram forslag om å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen i tillegg til St.prp. nr 1 for budsjetterminen 2003 (St.prp. nr 1 Tillegg nr.3 (2002-2003)) i tråd med NOU 2002:10 forslag, og Stortinget vedtok tillegget. Med dette fastsettes ferdighetene beskrevet i utvalgets delinnstilling som sentrale i norsk grunnopplæring. Dette skjer altså før hovedinnstillingen fra Kvalitetsutvalget er ferdig og overlevert departementet, og før St. meld. Nr 30 (2003-2004) *Kultur for læring* er påbegynt, og således før Kunnskapsløftet som utdanningsreform er en realitet.

Kvalitetsutvalget arbeidet videre med ferdighetene og disse ble videreført i hovedutredningen i et eget kapittel om kompetanse og kompetansebegrepet. I NOUen synliggjøres utvalgets inspirasjonskilder både i form av nasjonale og internasjonale kilder (Blegenutvalget NOU 1991:4, Buerutvalget NOU 1997:25, DeSeCo 2002, EU gjennom CEDEFOP og Making a European Area of Lifelong Learning a Reality 2001, ASEM og Nordisk ministerråd). Felles for samtlige av disse kildene er at arbeidet med kompetansebegrepet har sitt utgangspunkt i å fremme livslang læring for alle. I tillegg vektlegges et kompetansebegrep som åpner for at det er individets læring for livet som er det sentrale, og ikke nødvendigvis hvor eller hvordan tilegnelsen av kompetanse har skjedd.

Det er på denne bakgrunnen at utvalget ønsker å ta i bruk kompetansebegrepet om grunnopplæringens innhold, og det er i utvalgets redegjørelse og diskusjon av begrepet og

læreplanens innhold at det utformes en plattform for dagens kompetansetenkning og de grunnleggende ferdighetene. Lesing, skriving, regneferdigheter og tallforståelse inngår som en spesielt viktig del av den helhetlige kompetansen, sammen med noen andre elementer innenfor en kjerne kalt *basiskompetanse*. Utvalget beskrev en basiskompetanse bestående av fem elementer:

1. Ferdigheter i lesing, skriving, samt regneferdigheter og tallforståelse
2. Ferdigheter i engelsk.
3. Digital kompetanse
4. Læringsstrategier og motivasjon
5. Sosial kompetanse

I St meld. nr 30 (2003-2004) velger departementet å videreføre hovedtrekkene i Kvalitetsutvalgets arbeid, men uten engelsk. Engelsk ble imidlertid inkludert i prøvebatteriet til de nasjonale prøvene. Departementet rendyrker det de nå kaller fem grunnleggende *ferdigheter*, som er

- å kunne uttrykke seg muntlig
- å kunne lese
- å kunne uttrykke seg skriftlig
- å kunne regne
- å kunne bruke digitale verktøy.

Kvalitetsutvalgets andre elementer i basiskompetansen som sosial kompetanse, læringsstrategier og motivasjon, mente departementet er noe annet enn en grunnleggende ferdighet. Det ble argumentert for at disse elementene er viktige sammen med en rekke andre elementer som har betydning for lærestedenes utvikling av kvalitet og skoleutvikling som lærende organisasjoner, men at de er en del av skoleeiernivåets ansvar. Departementet foreslo at disse skal ivaretas i rammeverk for kvalitet "Skoleplakaten", senere omtalt som "Læringsplakaten", og som i dag en del av LK06 "Prinsipper for opplæringen". Utdanningsdirektoratet omtaler de grunnleggende ferdighetene på denne måten på flere av sine nettsider og etter hvert i LK06.

De grunnleggende ferdighetene er både en forutsetning for utvikling av fagkunnskap og en del av fagkompetansen i ulike fag. De forholder seg til fagenes spesielle innhold, og er knyttet til fagkompetansen på ulike måter i ulike fag. Betegnelsen *grunnleggende ferdigheter* betyr altså ikke at det handler om ferdigheter på et elementært nivå, men at ferdighetene er grunnleggende for læring og utvikling i alle fag. For å sikre kontinuerlig utvikling av elevenes grunnleggende ferdigheter gjennom det 13-årige løpet, er ferdighetene integrert i læreplaner for alle fag og på alle hovedtrinn. Dermed er utvikling av elevenes ferdigheter ikke bare et ansvar i norsk og matematikk, men i alle fag. Dette skal bidra til å sikre at alle elever møter utfordringer i ulike læringssituasjoner i skolen, slik at de utvikler de grunnleggende ferdighetene på et tilfredsstillende nivå.

Hva de grunnleggende ferdighetene er, og hvordan de skal forstås og fortolkes som læreplanmål, har i varierende grad vært beskrevet i løpet av implementeringsfasen. I tiden

som har gått har beskrivelsene blitt tydeliggjort på Utdanningsdirektoratets nettsider. Hvordan skoleeiernivået har forstått og fortolket grunnleggende ferdigheter, og i hvilken grad de har maktet å ivareta denne bestillingen fra sentralt hold i implementeringen av reformen, er et sentralt spørsmål i evalueringen.

Kvalitetsvurdering, skoleutvikling og læringsutbytte

Kunnskapsløftet som reform har som ambisjon å implementere systemer for kvalitetsvurdering som gjennom blant annet informasjon om læringsutbytte, skal bidra til skoleutvikling. I historisk sammenheng har etterspørsel etter informasjon om hva som kommer ut av norsk grunnopplæring særlig en forankring i en OECD rapport fra 1988. I rapporten ble det stilt spørsmålsteget ved hvordan norske skolemyndigheter kunne skaffe seg en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse som grunnlag for utforming av utdanningspolitikken. I rapporten ble det slått fast at det var et sterkt behov for å utvikle en modell for evaluering av den norske skolen der de ulike nivåenes rolle og ansvar ble klargjort. Kvalitetsutvalget foreslo innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem der ulike indikatorer og verktøy for måling av struktur-, prosess- og resultat kvalitet i opplæringen skulle gi helhetlig informasjon om situasjonen i norsk skole. Utvalgets forslag var utformet med utgangspunkt i at det manglet systematiserte data om resultater i opplæringen som kunne fungere som styringsdata for skoleeierne. Det manglet redskaper som kunne gi skoleeierne bedre muligheter for å vurdere resultater og prosesser i opplæringen. Utvalget pekte også på at Norge var ett av få land i Vest-Europa som manglet et nasjonalt system for kvalitetsvurdering av opplæringen. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering skulle ansvarliggjøre skoleeiere som fremste garantist for gode læresteder.

Deler av utvalgets forslag ble iverksatt før reformen, særlig hastet det med iverksettingen av de nasjonale prøvene, som skulle ivareta informasjon om resultat kvaliteten. Prøvene ble gjennomført i 2004 og 2005 på alle skoler på bestemte trinn. Prøvene ble imidlertid gjenstand for mye støy, både på det politiske nivået, i mediene og i skolene. Etter regjeringsskiftet valgte den rødgrønne regjeringen å ta en pause i prøvegjennomføringen. Prøvene ble gjeninnført i ny form i 2007. Dette betyr at intervjuene som er gjennomført i denne undersøkelsen, har skjedd da det var en pause i gjennomføringen av de nasjonale prøvene.

I St. meld nr. 30 (2003-2004) videreføres flere av grunnelementene fra Kvalitetsutvalgets forslag, men helheten i utvalgets forslag om et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem gjennom de tre elementene struktur-, prosess- og resultat kvalitet, fikk ikke gjennomslag. Departementet viser til innføringen av nasjonale prøver, det forslår en styrking av vurderingsarbeidet i opplæringen ved hjelp av kartleggingsmateriell, det pekes på at karaktergivning skal være standardbasert, og det legges til grunn at karakterer skal gis med utgangspunkt i fag og ikke basert på holdninger eller atferd. Et særlig sentralt punkt i meldingen er knyttet til utformingen av læreplanens innhold og vurdering av kompetansemål.

Departementet mener at det er kompetansemålene i læreplanene for fag som skal styre innholdet i opplæringen, og slik kunne legges til grunn for vurdering av elevenes og læringenes grad av måloppnåelse. Målene i læreplanene for fag må være utformet slik at elevene vurderes ut fra disse. Det vil derfor være nødvendig at det både på lokalt nivå og i forbindelse med nasjonale prøver utvikles vurderingsstandarder eller -kriterier.

Med dette stadfester departementet at vurderingskriterier for elevvurdering er et lokalt anliggende og således en del av et desentralisert ansvar. I LK06 er vurdering i svært liten grad omtalt utover ordninger for sluttvurdering.

Når det gjelder skoleutvikling, la departementet dette ansvaret i hovedsak til rektor og skoleeier. Rektor har det overordnede ansvaret for opplæringen ved egen skole og for arbeidet med å utvikle og forbedre skolens læringsmiljø og elevenes læringsutbytte. Det er skoleeier som har ansvar for lederopplæringen for sine egne ledere, inkludert skolelederne.

Departementet la stor vekt på kompetanseutvikling av ledere og lærere, og kobler dette til kvalitet i skolene og styrking av elevenes læringsutbytte.

Den rødgrønne regjeringen fulgte opp dette og sier i St. meld. nr 16 (2006-2007) at statens bidrag til skoleutviklingsprosjekter vil i hovedsak skje gjennom utviklingsprogrammet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*. Programmet bygger videre på de metodene som ble brukt i Program for skoleutvikling og den årlige budsjettrammen ble utvidet fra 25 millioner kroner i 2006 til vel 60 millioner kroner i 2007 da vi gjennomførte våre intervjuer. Departementet fastsatte at kommuner og fylkeskommuner skulle være ansvarlige for skolenes utviklingsarbeid.

Arbeid med kvalitetsvurdering, skoleutvikling og læringsutbytte står i et komplekst forhold til hverandre. Det fremgår også tydelig av den politiske prosessen rundt disse temaene at hvordan de ulike elementene forstås og hva formålet med dem er, varierer. Den kanskje største og minst kommuniserte utfordringen i Kunnskapsløftet kan være den vurderingslogikk det nye læreplanverket legger til grunn med en kompetanse- og målbasert læreplan. Ved innføring av planverk med målangivelser følger det som oftest med en definert målstruktur og et kriteriesett for vurdering. I Kunnskapsløftet ligger det derimot en forventning om at vurderingsarbeidet, og dertil utforming av kriterier, skal være en desentralisert og lokal oppgave. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvordan denne oppgaven er ivaretatt lokalt. En annen side av dette er knyttet til skoleeieres håndtering av skoleutviklingen. Det legges i reformen til grunn at det er skoleeier og rektor som har ansvaret for skoleutviklingen. Reformen utløser en rekke økonomiske midler for både generell kompetanseutvikling og skoleutvikling, men tiltakenes treffsikkerhet fordrer at både rektorer og skoleeiere har tilgang på styringsdata og vet hvor det er behov for å sette inn ressurser og tiltak.

1.3.3 Datakilder

Våre problemstillinger tilsier en kombinasjon av ulike metoder og fremgangsmåter. Evalueringsprosjektets metodiske tilnærming er kort beskrevet i kapittel 1.1. Her framgår

det at analysene i vårt delprosjekt av evalueringen av Kunnskapsløftet, ved siden av dokumenter bygger på to hovedkilder. For det ene et kvantitativt materiale som er samlet inn gjennom en omfattende fellessurvey for hele evalueringen organisert og administrert av DPU og HiHm. For det andre et kvalitativt materiale som vi har innhentet spesielt for belyse problemstillingene i vårt delprosjekt. De kvalitative dataene er begrenset til et utvalg på fire fylker og seks kommuner, fire videregående skoler og seks grunnskoler.

Det kvantitative materialet

Når det gjelder innsamlingen av det kvantitative materialet, spilte det enkelte delprosjekt inn spørsmål til DPU/HiMm som ansvarlige institusjoner for gjennomføringen av fellessurveyen. Spørsmålene ble bearbeidet og innarbeidet i spørreskjemaer rettet mot ulike målgrupper av operatørene for denne delen av datainnsamlingen. Den papirbaserte spørreundersøkelsen blant skoleeiere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå ble sendt ut i juni 2008. Det er understreket i begge spørreskjemaer at det skal fylles ut av den ansvarlige skoleeier. Vi har imidlertid ikke informasjon om hvem det er som har svart på skjemaet ut over dette.

Når det gjelder spørreskjemaene til skoleledere og lærere er det knyttet usikkerhet både til selve instrumentet som er anvendt, og til svarprosent. Metoderapporten som vi har mottatt, er mangelfull og gir ikke grunnlag for å vurdere kvaliteten på dataene fra separate utvalg. Datafilene som vi har mottatt, er også av en slik karakter at de krever omfattende bearbeiding før de kan anvendes. Delprosjektets rammer tilsier ikke at vi kan påta oss dette arbeidet. Vi har derfor valgt å ikke anvende disse dataene i denne rapporten.

Selv om det er grunn til å ta visse forbehold også når det gjelder fellessurveyen til skoleeierne, har vi valgt å benytte dette materialet. Alle 19 fylkeskommuner har svart på spørreundersøkelsen. 344 av i alt 430 kommuner er med i undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 80. Det har imidlertid vist seg ved nærmere undersøkelser at frafallet er skjevt geografisk og at det systematisk er større i små enn i store kommuner. For eksempel er det særlig stort frafall i Rogaland, Nordland og Troms, med over 30 prosent frafall. Det er også opp mot 30 prosent frafall i Buskerud og Møre og Romsdal. I Hedmark, Vestfold og Telemark mangler det derimot bare én kommune i hvert fylke. Det er vesentlig høyere frafall i kommuner med færre enn 2000 innbyggere enn i større kommuner. I de minste kommunene er frafallet 31 prosent, mens det i de største kommunene (med 20 000 innbyggere eller mer) bare er 6 prosent frafall. Dette innebærer at materialet må ses i lys av at det kan være underrapportering fra små kommuner.

Spørreskjemaet til skoleeier har imidlertid flere svakheter som forskningsinstrument. Det inneholder for eksempel spørsmålsstillinger der respondenten må forholde seg til spørsmål som er formulert i "jeg"-form. Det betyr at det ved enkelte spørsmål kan være uklart hva respondenten svarer på. Eksempelvis gjelder dette for påstander i spørsmålet om i hvilken grad vedkommende er enig i: "Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar" eller "Jeg synes jeg har tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten". I vår analyse har vi imidlertid tatt utgangspunkt i at

respondentenes har svart på vegne av skoleeier og at respondentenes vurderinger er skoleeiers vurderinger. Surveyens validitet kan også være svekket gjennom upresise formuleringer og uklar begrepsbruk i spørreskjemaet. Der vi for eksempel har spilt inn spørsmål om *grunnleggende ferdigheter*, spørres det i skjemaet om *basisferdigheter*.

Kriterier for utvalg av fylker, kommuner og skoler

Prosedyren for utvalg av det kvalitative materialet startet med valg av fire fylker, og her ble geografisk spredning et hovedkriterium; nord, sør, øst og vest. Fylkene er i tillegg kodet etter SSBs statistikk for befolkningstetthet per 2008. Hver av fylkeskommunene representerer ulik grad av befolkningstetthet, høy, middels og lav. Kodene vil bli brukt gjennomgående i presentasjon av analysen og resultatene basert på det kvalitative materialet. Utvalget av kommuner er lokalisert i disse fylkene. I valg av kommuner har vi dessuten tatt utgangspunkt i KOSTRA-statistikken som grupperer kommunene etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser, og våre seks kommuner dekker følgende grupper:

- Gr. 1: Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler
- Gr. 6: Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible midler
- Gr. 8: Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler
- Gr. 11: Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible midler
- Gr. 13: Store kommuner utenom de fire største byene
- Gr. 14: Bergen, Trondheim, Stavanger

Vi har også valgt kommuner som gir variasjon vedrørende styringsstruktur i kommunene (tonivå og trenivå-kommuner) og variasjon i pedagogisk støtteapparat.

I kommunesektoren er det gjennomført 9 intervjuer med lokale utdanningsadministrative ledere, 6 skolesjefer og 3 fylkesutdanningssjefer. I evalueringsopplegget var det lagt opp til et fjerde intervju med en fylkeskommune fra nord. Av ulike grunner og til tross for flere henvendelser, har det ikke vært mulig å få gjennomført dette intervjuet. I tillegg har vi intervjuet fire utdanningsdirektører ved fylkesmennenes kontor.

Vi har anonymisert våre informanter ved å kode dem etter et bestemt sett av kjennetegn. Dette har vi gjort for å kunne identifisere eventuelt samsvar mellom det kvalitative og det kvantitative materialet knyttet til bakgrunnsvariable som kommunestørrelse og hvorvidt kommunene kan karakteriseres som urbane eller rurale (se kodeskjema i vedlegg 6).

I analysene av kommunesektoren som styringsnivå blir både de kvalitative og de kvantitative dataene anvendt for å belyse ulike temaer og problemstillinger knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform. Vi legger størst vekt på det kvalitative materialet for

å få en mer utdypende innsikt i skoleeiers forventninger til og vurderinger av rolle og ansvarsfordeling mellom styrings- og forvaltningsnivåene og mellom de ulike aktørene. Gjennom det kvantitative materialet søker vi å få fram mer generelle og representative vurderinger av styringsreformen blant skoleeierne, samt eventuell variasjon mellom dem i relasjon til bakgrunnsvariablene.

I valg av skoler anvendte vi følgende kriterier:

- Lokalisering både i store og små byer og mer landlige distrikter
- Utvalget omfatter både mannlige og kvinnelige rektorer
- Variasjon med hensyn til størrelse og trinn (1-7 (inkl. fådelt); 8-10; 1-10 grunnskoler)
- Variasjon med hensyn til allmennfag/yrkesrettede program i de videregående skoler

Data fra fire videregående skoler og seks grunnskoler inngår i vårt materiale. De videregående skolene dekker rene allmennfaglige skoler, kombinerte skoler og skoler med både lav og høy prosent minoritetsspråklige elever. To av skolene har kvinnelige rektorer og to skoler har mannlige rektorer. Størrelsen varierer fra 540 til 1150 elever. To av de videregående skolene representerer også sammenslåtte enheter. Fra grunnskolen har vi med fire mannlige rektorer og to kvinnelige rektorer. Ideelt sett burde vi ha hatt med tre mannlige og tre kvinnelige rektorer. Samtidig var det viktig å fylle flere utvalgsriterier. I praksis betyr dette at vi har gitt fortrinnsrett til kriterier som størrelse, skoletype og lokalisering istedenfor kjønn ved valg av disse skolene. Størrelsen på grunnskolene varierer fra 77 elever til 580 elever. Vi innhentet informasjon om styringsstrukturen og det pedagogiske støtteapparatet i de ulike kommunene gjennom den presentasjonen de selv har gitt på nettet. På skolenivå (lærere og skoleledere i grunnskolen og videregående opplæring, instruktører i bedrift) er det gjennomført i alt 23 intervjuer. Lærerne ble intervjuet som gruppe. I tillegg har vi intervjuet sentrale representanter for de fire organisasjonene Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Norsk Skolelederforbund og for KS.

Av anonymitetshensyn bruker vi konsekvent ”hun” om alle våre informanter. Skolene har fått fiktive navn for å lette lesningen av rapporten. I tillegg har vi markert hvorvidt informantene arbeider på barneskoler (1-7), ungdomsskoler (8-10), kombinerte barne- og ungdomsskoler (1-10) eller i videregående opplæring (vgs.) (Se kodeskjema, vedlegg 6).

Skolenes selvevaluering

I forkant av de planlagte intervjuene ba vi rektor ved den enkelte skole om å sende oss en skriftlig selvevaluering basert på et skjema vi sendte vedkommende, (se vedlegg 1: *Veiledning til selvevaluering*). En viktig hensikt med selvevalueringen var for det første å stimulere til refleksjon over egne holdninger og praksis relatert til temaer som organisatoriske forhold, pedagogisk ledelse og relasjonen mellom skolen og styringsnivået over. For det andre var hensikten å gi oss mer utfyllende skriftlig informasjon om skolen. Skolene kunne selv velge hvordan de ville løse oppdraget. I vår veiledning til skolene skrev vi følgende:

Én tilnærming er å la en person i ledergruppa ta et hovedansvar for å svare på spørsmålene som er stilt, men sørge for å dele svarene med andre for å kvalitetssikre informasjonen. Alternativt kan skolens øverste leder nedsette en selvevalueringsgruppe som består av de personene i skolens lederteam som har ansvar for skolens pedagogiske ledelse. Hvis det er praktisk mulig, vil det være fordel å ta med 1 - 3 lærere i dette arbeidet. Det vil sikre flere perspektiver inn i evalueringen.

Vi oppfordret skolene til ikke bare å beskrive praksis, men også å gi en kritisk og begrunnet vurdering av hvilke tiltak som var valgt, og hvilke resultater den enkelte skole så langt kunne identifisere når det gjaldt gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Det ble samtidig presisert at skolenes selvevalueringsrapporter ikke skulle inngå som selvstendige deler eller vedlegg til våre rapporter til Utdanningsdirektoratet. Denne selvevalueringen dannet så et viktig utgangspunkt for utformingen av intervjuguiden og forskergruppens forberedelse før gjennomføringen av intervjuene.

Gjennomføring av intervjuer i kommunene og på skolene
Datainnsamlingen i kommunene/fylkeskommunene og på skolene ble gjennomført ved hjelp av semi-strukturerte intervjuer, og formålet var å få klarhet i hva representanter fra skoleeier, rektor og en gruppe lærere på skolenivå oppfattet som *de viktigste mål, midler og barrierer* i det nye styringssystemet i Kunnskapsløftet.

På hver skole ble det gjennomført to intervjuer; ett med rektor og ett med en liten gruppe lærere. Hvert intervju varte ca. 90 minutter og samtalene ble tatt opp på digital opptaker og senere transkribert. Basert på prosjektets problemstillinger omfattet intervjuguiden følgende temaer (se vedlegg 2: Informasjonsbrev til skolene):

- Samarbeidet på skolen (hva, hvem, hvordan)
- Skolens arbeid med Kunnskapsløftets grunnleggende ferdigheter
- Skolens vurderingspraksis
- Skolens bruk av ulike typer verktøy for kvalitetsutvikling
- Organisering og gjennomføring av elevsamtaler
- Kontaktlærerfunksjonen
- Kilder til læring (kompetanseutvikling i personalet)
- Styring av skolen

I tillegg anvendte vi informasjonen vi hadde fått på basis av selvevalueringen til å stille oppfølgende og klargjørende spørsmål til våre informanter. På tilsvarende måte sendte vi

ut informasjonsbrev til fagforeningene (vedlegg 3), til instruktører for bedrifter (vedlegg 4), og til skoleeiere (vedlegg 5).

I kommunene har vi intervjuet skolesjefer eller personer i tilsvarende rolle. I fylkeskommunene har vi intervjuet fylkesutdanningssjefer eller personer i tilsvarende rolle. Hvert intervju varte ca 60 minutter. Intervjuguiden til skoleeiere omfattet følgende temaer:

- Egen rolle og oppgaver i forberedelse og iverksetting av Kunnskapsløftet
- Beskrive og vurdere den nye styringsstruktur i utdanningssektoren
- Beskrive og vurdere den nye rolle- og ansvarsfordeling i utdanningsforvaltningen (fra sentralt nivå via skoleeier til skolenivå) etter Kunnskapsløftet
- De viktigste målsettingene og tiltakene i Kunnskapsløftet
- Systemer for sikring av kvalitet i skolen

Alle intervjuene ble registrert med digital opptaker og transkribert. I tillegg skrev vi som intervjuet, en umiddelbar refleksjon i etterkant av intervjuet for å sikre en beskrivelse av konteksten for gjennomføringen.

1.3.4 Analysen av det empiriske materialet

Det kvantitative materialet

Vi har gjennomført frekvensanalyser av spørsmål i fellessurveyen til skoleeiere som er relevante for å belyse våre problemstillinger. I analyser av de kvantitative dataene fra kommunene har vi sett nærmere på variasjon (bivariate analyser), der vi har tatt utgangspunkt i tre bakgrunnsvariabler. Antall innbyggere i kommunen anvendes for kategorisering av kommuner etter størrelse. Vi har med utgangspunkt i SSBs gruppering konstruert en grovinndeling, som vil si at kommuner med færre enn 5000 innbyggere defineres som små, kommuner med 5000 til 19999 innbyggere defineres som mellomstore, og kommuner med 20000 innbyggere eller mer defineres som store. For det andre ser vi på hvordan kommunene er organisert og skiller mellom såkalte tonivå eller trenivå kommuner. Vi har kontrollert for om det er samvariasjon mellom størrelse og organisering og finner dette i liten grad. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er en noe høyere andel trenivå kommuner i de store kommunene, men forskjellene er små. For det tredje har vi undersøkt variasjon i det kvantitative materialet med utgangspunkt i grad av skolefaglig kompetanse i skoleeiers administrasjon. I rapporten har vi bare lagt vekt på funn hvor kjikvadrattesten viser at variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$). I og med at antall enheter i analysene av fylkeskommunene bare er 19, har vi ikke gjennomført bivariate analyser etter fylkenes størrelse, organisering og skolefaglig kompetanse fordi det blir så få i hver gruppe.

Det kvalitative materialet

Arbeidet med analysen av intervjumaterialet har gått parallelt med utprøving, diskusjon og videreutvikling av de teoretiske perspektivene som var angitt i prosjektbeskrivelsen. Etter hvert som noen begreper og teoretiske innfallsvinkler fremstod som gode analyseredskaper, skiftet fokus fra omfattende beskrivelser av den enkelte

kommune/fylkeskommune og skole til mer avgrensede temaer som kunne danne grunnlag for kapitler i denne rapporten. For å studere oppfatninger må man både tilnærme seg meningsuttrykket gjennom innlevelse i opphavspersonens tankeverden, og man må tolke meningen ut av den konteksten som intervjuet er blitt til i.

I analysen av de transkriberte intervjuene startet vi med en holistisk tilnærming hvor vi noterte ned helhetsinntrykket av den fortellingen vi fikk fra våre informanter. For hvert intervju oppsummerte vi det bærende hovedinntrykket, hvilke data som støttet dette og eventuelt om noen utsagn ga motforestillinger. Derne st grupperte vi innholdskategorier, som i stor grad var styrt av den semi-strukturerte intervjuguiden, og til slutt så vi nærmere på språklige karakteristika som bruk av personlig pronomen, adjektiver, ironi med mer. Noen bruker for eksempel henvisning til ekstreme eksempler for å sette seg selv i kontrast, eller ironi som ressurs for å skape distanse til hva man ikke vil identifisere seg med. Vi har vært på jakt etter mønstre, men også etter tvetydigheter, ambivalens og spenninger. Det at et intervju ikke er logisk sammenhengende, er i seg selv et viktig resultat. For å tydeliggjøre hovedmønsteret, har vi kontinuerlig pendlet mellom helhet og delanalyser.

1.3.5 Endring over tid

Prosjektet har som intensjon å kartlegge *endringer over tid*. I denne delrapporten, som primært bygger på intervjuer vi gjennomførte *høsten 2007* da implementeringen av Kunnskapsløftet så vidt var startet, dokumenterer og analyserer vi for det første hvordan skoleeiere, skoleledere og lærere og representanter for organisasjonene forstår endring i egen yrkespraksis i lys av styrings- og forvaltningsreformen, og for det andre hvordan det lokale nivået har grepet an implementeringsprosessen. Faktiske endringer som følge av reformen vil vi først fange inn når vi våren 2010 vil vi foreta en ny survey i sektoren og en ny intervjurunde på de utvalgte skolene. I tillegg vil vi gjennomføre observasjoner i klasserom, lærermøter og ledermøter. Disse observasjonene vil gi grunnlag for å belyse mulige nye praksisformer og elevprodukter som en følge av iverksettingen av Kunnskapsløftet. En diskusjon om mulige endringer i skolenes og lærernes praksis, vil derfor først komme i sluttrapporten i 2011. Vår studie er imidlertid en implementeringsstudie som ser på de organisatoriske forandringene som er en direkte konsekvens av reformen. I reformforskningen skiller en mellom implementering og institusjonalisering. Prosjektets varighet tilsier at prosjektet i liten grad vil kunne si noe om institusjonaliseringen av reformen, det vil si de langsiktige virkningene og resultatene som reformen vil gi.

1.4 Rapportens disposisjon

I dette introduksjonskapitlet har vi gitt en oppsummering av del 1 rapporten. Vi har rettet søkelyset mot hva som blir viktig å undersøke i lys av konklusjonene fra delrapport 1, og vi har redegjort for undersøkelsesdesign, valg av dybdedykk og metodiske overveielser.

I kapittel 2 vises det i kapitlet til annen relevant forskning om implementering av utdanningsreformer, som kan sette Kunnskapsløftet inn i et videre perspektiv. Med dette som referanse drøfter vi fire sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform som vi i rapporten vil anvende når vi analyserer våre funn. Disse omfatter mål- og resultatstyring, kunnskapsbasert yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring. I tillegg introduseres og kommenteres en mer overordnet analysemodell vi har utviklet for vår studie. Denne vil vi komme tilbake til i rapportens siste kapittel og i den avsluttende rapporten fra prosjektet.

I kapittel 3 vil vi diskutere skoleeier som styringsnivå og hvordan styring og samspill mellom nivåene fremstår som et resultat av våre analyser. I analysen av kommunesektoren blir både de kvalitative og de kvantitative dataene anvendt for å belyse ulike temaer og problemstillinger knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform. Størst vekt er lagt på det kvalitative materialet. Det kvantitative materialet blir i hovedsak brukt som støtte og supplement til det kvalitative.

I kapittel 4 tematiseres lærer- og skolelederyrket som profesjon. Innledningsvis i dette kapitlet utdypes hva det innebærer å anvende et profesjonsperspektiv på lærer- og skolelederjobben. Drøftingen vil omfatte kunnskapsbasert yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring. Vi spør hvordan skoleledere og lærere tolker sitt reformmandat forstår sin egen yrkespraksis i lys av de forventningene som Kunnskapsløftet reiser. Videre kartlegges oppfatninger om kompetanseutvikling og muligheter til læring og utvikling samt hvilke relasjoner rektorene har til sine skoleeiere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

I kapittel 5 har vi valgt å bruke innføringen av grunnleggende ferdigheter som eksempel på nye praksisformer som i følge reformen skal utvikles i klasserommet. I et faglig perspektiv er det denne delen av reformen – ved siden av organiseringen av det faglige innholdet i form av målbare kompetanser – som mest radikalt burde gripe inn i skolens faglige arbeid. Det vi da spør om, er i hvilken grad og på hvilken måte de grunnleggende ferdighetene blir tatt fatt i av de ulike aktørene. Hva gjøres fra forvaltningsnivåets, skoleeiers, skoleleders og lærers ståsted for at arbeidet med ferdighetene faktisk skal utfolde seg i klasserommet?

I kapittel 6 er vi opptatt av hvilke verktøy for kvalitetsutvikling skolene tar i bruk for å følge opp elevenes læringsresultater. Vi spør om og hvordan skolene utnytter de nasjonale verktøyene, og hvordan disse inngår i skolens arbeid med kvalitetsutvikling. Vi ønsker også å undersøke om kommuner og fylker tar i bruk egne verktøy for måling av kvalitet, og også om skolen selv har utviklet og tatt i bruk vurderingsverktøy. I tillegg er vi opptatt av hvordan lærerne utnytter de pedagogiske mulighetene til å stimulere og bevisstgjøre elevene gjennom formell og uformell vurdering, og i hvilken grad trekkes elevene med i dette arbeidet. Som eksempel på hvordan skolene har eller er i ferd med å endre sin praksis knyttet til vurdering, undersøker vi spesielt hvordan skolene benytter elevsamtalen og organiserer og praktiserer kontaktlærerfunksjonen.

I kapittel 7 tematiseres oppfatninger om fagforeningene og KS som aktører i implementering av Kunnskapsløftet. Søkelyset rettes mot hvordan fagforeningene fungerer som kunnskapsaktører i relasjon til reformen, hvordan de rammer inn reformens intensjoner og gjennomføring, og hvordan de forstår sin rolle. Tilsvarende drøftes KS sin rolle og påvirkning underveis i planleggingen og gjennomføringen av LK06.

Avslutningsvis i kapittel 8 gir vi en oppsummering i lys av formulerte problemstillinger, og vi diskuterer funnene i lys av sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform og dimensjonene i vår analysemodell.

2 Faglig kontekst og analytiske perspektiver

Jorunn Møller og Petter Aasen

2.1 Systemiske utdanningsreformer

Kunnskapsløftet er en nasjonal utdanningsreform som både omfatter styring, struktur og innhold. Reformens ambisjon er å endre grunnopplæring som system. I den internasjonale litteraturen gis denne type utdanningsreformer betegnelser som "systemic education reform", "comprehensive reform" og "whole-school reform". I vårt land som tradisjonelt har hatt et sentralisert utdanningssystem, har denne type reform vært den vanlige strategien for utvikling av skoleverket. Nye samfunnsmessige utfordringer og utdanningspolitiske ambisjoner har ført til at det også i land der beslutningsmyndighet og forvaltning tradisjonelt har vært desentralisert, i løpet av de siste tiårene av det 20. århundre ble argumentert for og innført nasjonale utdanningsreformer (Thomson 2003/2004, Hertling 2003/2004), Slavin and Fashola 1998, Datnow 2000).

Den internasjonale reformbølgen som vi kan registrere i rike så vel som i fattige land fra rundt 1980, var først og fremst samfunnsøkonomisk begrunnet. Gjennom reformene ville myndighetene styrke nasjonal konkurransekraft i møtet med økonomisk globalisering. Som vi har sett, er dette også den politiske konteksten som rammer inn både de norske 90-tallsreformene og Kunnskapsløftet.

Med Kunnskapsløftet knyttes norsk utdanningspolitikk på mange måter nærmere til den internasjonale reformagendaen. Gjennom en form for sentralisert desentralisering med ny nasjonal læreplan som definerer og spesifiserer elevenes læringsutbytte og nasjonal kvalitetsvurdering som styringsverktøy, stilles nye forventninger og krav til skoleeiere, skoleledere og til lærerprofesjonen. Læreplanteoretiske studier snakker i denne sammenheng om overgang fra en europeisk lisensieringstradisjon der lærerplanens retningslinjer gir læreren legitimitet, til en angloamerikansk 'assessment'-tradisjon der legitimitet erverves ved at læreren sørger for at elevene leverer i forhold til definerte standarder (Sivesind 2008). Reformagendaen endrer ikke bare hva læreren gjør, men også hvem læreren er (Ball 2003). I den internasjonale reformforskningen er det avdekket spenninger mellom profesjonalisering av skolelederrollen og læreryrket gjennom økt autonomi og større ansvarsområde versus deprofesjonalisering og trivialisering av oppgavene til lokale myndigheter og læreryrket gjennom nasjonal standardisering og resultatkontroll (Telhaug 1990, Carnoy 1995, 1999, World Bank 1995, Lockheed and Levin 1993, Ball 1998, Apple et al 2002, Aasen 2002, Klette 2002, Telhaug Mediås og Aasen 2006, Aasen 2007, Hølleland 2007). Slike spenninger er også aksentuert gjennom reformen i vårt land.

På mange måter ser det ut til at en diskurs om lærere som autonome profesjonelle yrkesutøvere som samarbeider om beslutninger, eksisterer side om side med et voksende system av kontrollmekanismer og eksterne krav som bidrar til å begrense lærernes profesjonelle autonomi. Utdanningsreformene representerer med andre ord ikke enten myndiggjøring eller deprofesjonalisering. Ulike elementer eksisterer side om side slik for eksempel Klette viste i en studie av nordiske utdanningsreformer på 90-tallet (Klette 2002).

2.2 Perspektiver på reformimplementering

Internasjonal implementeringsforskning viser at nasjonale, "large scale" utdanningsreformer som implementeres fra sentralt forvaltningsnivå, ofte møter problemer når de møter det lokale forvaltningsnivået, den enkelte skole og den enkelte lærer (Elmore 1996, Fullan 1999, 2001, Hargreaves and Fink 2000, Datnow 2002. Sagt med Larry Cuban (1998, s 455): "...schools change reforms as much as reforms change schools".

Internasjonale og nasjonale studier viser at lærernes undervisning preges av stor grad av stabilitet til tross for nasjonale reformbestrebelseser (Cuban 1996, Tyack and Cuban 1995, Datnow 2002, Klette 2003).

I en longitudinell studie av 13 grunnskoler i USA som deltok i en omfattende "comprehensive school reform", konkluderer Datnow (2002) at etter 6 år, var det bare 4 av skolene som hadde institusjonalisert reformen. Men studien avdekket også noen avgjørende betingelser for vellykket reformimplementering:

As these findings make clear, the changing district and state policies, leadership, and agendas affected the sustainability of comprehensive school reform models.....in different ways, quite substantially in some cases and less so in others, depending on local conditions, experiences with reform, and capacity. In the end, this research shows that reform sustainability or expiration does not result from individuals or institutions acting in isolation from another. Forces at the state, in districts, design teams, schools and classroom interact to shape the adaptability and longevity of reform (Datnow 2002, s. 233).

Med andre ord, de forbindelseslinjene som etableres mellom styringsnivåene og forvaltningsnivåene synes å påvirke reformimplementeringen på en avgjørende måte.

Metastudier av implementeringsforskning viser også at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene (McDonnell and Elmore 1987, Spillane and Thompson 1997, Datnow 2002, Lasky, Datnow and Stringfield 2005, Anderson and Togneri 2005). Noen sentrale systemiske forbindelseslinjer er:

- dialog og partnerskap mellom nivåene
- felles forståelse av reformen mellom aktører på ulike nivåer,
- et tydelig og gjennomgående ansvarsregime,
- tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå,

- finansiell og politisk oppfølging og insentiver
- kompetanseutvikling på det operative nivået,
- lokalt lederskap og engasjement fra skoleeiere, lærere og lokalpolitikere,
- tillit mellom aktørene på og mellom de ulike nivåene,
- kontinuitet i forhold til tidligere praksis
- fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger

Dette perspektivet underbygges av Nespor (2002) som advarer mot studier av implementering av reformer som fokuserer ensidig på skjebnen til en definert politikk når den møter en lokal kontekst:

This way of thinking about reforms and contexts makes it difficult to ask how reforms and context mutually constitute one other, how their definitions shift as they expand and contract across various networks of advocacy and practice, and how so-called contextual elements are part of reform processes rather than constraints and supports them (Nespor 2002, s. 365).

Poenget er at det vi ofte definerer som kontekstuelle elementer i realiteten er en del av reformprosessene. Det betyr at vi må tenke litt annerledes om reform og kontekst. Konteksten kan ikke bare analyseres som noe som fremmer eller hemmer gjennomføringen av en reform. Reformen og kontekster må behandles som gjensidige og avhengige av hverandre ved at de transformerer hverandre på tvers av deltakernes utallige læringsbaner. Ut fra dette perspektivet kan man se på reformene som betingede effekter av en rekke forhandlinger hvor grupper er opptatt av å definere seg selv og sine interesser ved å knytte seg til relativt varige og også skiftende nettverk. Det interessante er hvordan politikken utformes lokalt og søkelyset rettes mot innflytelseskanaler lokalt som ikke nødvendigvis er en del av det formelle styringssystemet (Nespor 2002).

På denne bakgrunn analyserer vi forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet ut fra tre forskjellige synsvinkler på hvordan reformer gjennomføres og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner forstås: *Ovenfra og ned, nedenfra og opp og nettverksperspektiv eller politikk som læring*. Forventningen vår er at disse tre perspektivene til sammen vil bidra til en økt forståelse av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform; hvordan nivåer, institusjoner og aktører genererer, tolker, og implementerer vedtak og forordninger (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 *Idealtypiske perspektiver på reformimplementering*

	Hierarki "Oven-fra-og-ned"	Profesjon/kollegium "Nedenfra-og-opp"	Formelle og uformelle nettverk "På kryss og tvers"
Premissgivere	Sentrale og lokale myndigheter	Lærere/skoleledere	Ulike interessenter (stakeholders)
Regulering	Rammer, lover, regler	Yrkesnormer, profesjonskunnskap	Kommunikasjon, Erfarings- og idéutveksling
Ansvarliggjørings-strategier	Mål- og resultatstyring Forventningsstyring Tilsyn	Myndiggjøring Kunnskapsbasert yrkesutøvelse	Involvering og inkludering av interessegrupper
Ansvarsforvaltning	Sikre individuelle rettigheter, sikre rammebetingelser for politikkrealisering	Realisere skolens samfunnsmandat, sikre god undervisning for å bidra til gode resultater	Legitimere beslutninger gjennom forhandlinger og påvirkning

Når vi studerer og forstår reformgjennomføring ovenfra og ned, vil vi være opptatt av å hvordan den formelle strukturen fungerer. I dette perspektivet forstås reformimplementering som hierarkisk og instrumentell iverksetting. Det innebærer at sentralstaten bruker det administrative apparatet som et nøytralt middel for å realisere reformens mål og innhold. Flere internasjonale studier av utdanningsreformer anlegger relativt ensidig dette perspektivet på reformimplementeringen. Underliggende forvaltningsnivå og institusjoner instrueres via hierarkisk kommando. Implementeringen er vellykket i den grad underliggende nivåer følger en sentralt definert reformkjerne (Nespor 2002).

Flere studier har imidlertid vist at implementering av politiske beslutninger gjerne fraviker premisser som legges fra sentralt hold (Brunsson og Winberg 1990). Det er sjelden en kort og enkel direktelinje mellom formuleringer og faktisk realisering (Cuban 1988, Sivesind og Bachmann 2002, Hopmann 2003). Den begrensede forklaringskraften i et ovenfra-og-ned perspektiv begrunner derfor et nedenfra- og-opp perspektiv som en alternativ måte å forklare effekter, eller manglende effekter, av iverksetting av politiske beslutninger. Et slikt perspektiv, som også omtales som et kollegiumperspektiv, innebærer at vi ser etter institusjonelle faktorer som påvirker realiseringen av reformen og måloppnåelse. I dette perspektivet er det først og fremst holdningene og prioriteringene til dem som skal sette politikken ut i livet, som settes i fokus. I den grad reformgjennomføringen primært kan forstås nedenfra og opp, ligger ikke makttyngdepunktet på statlig nivå, men desentralt på ulike nivåer i forvaltningsapparatet og hos profesjonene.

Sett fra et kollegiumperspektiv er ikke det administrative apparatet og underliggende forvaltningsnivå verdinøytrale, men preget av profesjonsidentiteter og rådende institusjonelle normer. Profesjoners og institusjoners interesser, verdigrunnlag og normer legger føringer på reformgjennomføringen. Endring gjennomføres i den grad det er

samsvar mellom reformatorenes og institusjonenes/ profesjonenes vurdering av normer, mål og tiltak.

I et ovenfra og ned-perspektiv forstås forvaltningen som et instrumentelt verktøy for reformimplementering, i et nedenfra og opp-perspektiv forstås reformimplementering som et institusjonelt forhold der interesser, verdier, normer, prioriteringer og handlingsmåter i forvaltningen og i organisasjoner er avgjørende for implementeringen. Motstandsbegrepet står ofte sentralt i studier som legger vekt på kollegiumperspektivet.

De to nevnte perspektivene kaster på hver sin måte lys over implementeringen av utdanningsreformer. Begge perspektivene forutsetter imidlertid et skille mellom politikk og implementering. Nyere studier av politikkutforming har vist at reformimplementering ofte skjer i nettverk av aktører der grensen mellom beslutninger og iverksetting er uklar. Egenskaper ved forbindelseslinjene mellom aktører på ulike beslutnings- eller forvaltningsnivå blir avgjørende.

Instead of kernels supported or undermined by "contexts" they encounter, in this view, reforms are contingent effects of struggles and negotiations in which groups try to define themselves and their interests by linking up with other relatively durable and extensive networks (Nespor 2002, s. 367).

Ut fra et slikt nettverksperspektiv eller et *governanceperspektiv* kan reformer forstås som arenaer for gjensidig læring. Perspektivet griper både de formelle og uformelle horisontale relasjonene i den lokale skolepolitikken, og det legges særlig vekt på styringsnettverk som forstås som relasjoner mellom aktører som mobiliseres til makt (Stoker 1998). I slike nettverk eller partnerskap bringes dialog mellom beslutningstakere, iverksettere og brukere inn i analysene. Reformens retning og implementering av endring blir til som konsekvenser av erfaringsutveksling og samarbeid. Aktører viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre. "Governance"-blikket bidrar til å rette søkelys mot maktkonsentrasjon og innflytelseskkanaler i lokalpolitikken som ikke er en del av det formelle styringssystemet. Det er dermed styringsrelasjonene som står i sentrum, ikke de hierarkisk-administrative strukturene. Gjennom slike relasjoner tar reformer ikke bare form, men de får også større legitimitet.

De tre idealtypiske analytiske perspektivene for studier av innføringen av politiske reformer representerer også reformimplementeringsstrategier som myndighetene tar i bruk når politiske beslutninger skal settes ut i livet. Over tid har med andre ord politikken tilpasset seg forskningsbasert kunnskap om implementering av beslutninger, slik at den mer åpner for dialog og lokale initiativ i utformingen og gjennomføringen av reformer. Når en hierarkisk implementeringsstrategi suppleres med de to andre perspektivene, åpner det for at iverksettere og praktikere i større grad styrer reformatorene gjennom å tilpasse reformens innhold til en forvaltning eller praksis som allerede er etablert (Brunsson og Winberg 1990). Selv om en slik implementeringsstrategi kan være mer praktisk gjennomførbar og "realistisk", åpner den imidlertid også for mange tilpasninger slik at det kan bli vanskeligere å identifisere og sammenligne effekter av ulike politiske beslutninger.

Man kan også nå et punkt hvor graden av lokal handlefrihet i reformimplementeringen kan bli så stor at det kan være vanskelig å identifisere spor av sentralt fattede politiske beslutninger.

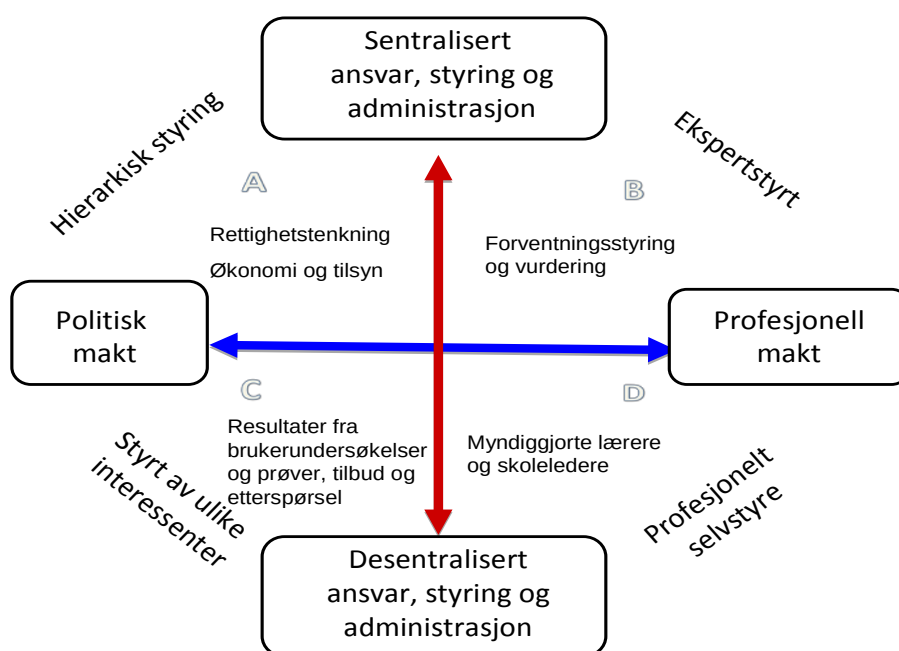
2.3 Kontekstualisering av styringsreformen

Reformforskningen forsøker ofte å skille reformens innhold eller essens fra den sammenheng eller den kontekst som reformen står i. Nespor (2002) karakteriserer dette som en blindvei fordi det innebærer at man forsøker *”to separate the meaning of utterances from their uses”*. Han referer i denne sammenheng til Hanks (1996):

This approach leads to an impossible task, because you never know when you have added enough context to fix the meaning. And moreover, for every meaning that arises in a context, there is always another context in which meaning would be different. This dependency between the two is what is sometimes called defeasibility. A meaning component that is defeasible is one that changes under a change in discourse context....As long as we start from the analytic division between....form and use (the kernel and its context), the problem remains insurmountable. It is both necessary and impossible to specify the point at which a description of context is adequate (Hanks 1996, s 141, her sitert fra Nespor 2002, s 366).

I stedet for å anvende substantivet kontekst som refererer til aktører og situasjoner som befinner seg *”utenfor reformen”*, anbefaler Nespor at vi i stedet tar utgangspunktet i verbet kontekstualisere når vi skal studere implementeringen av en reform.

I vår sammenheng betyr det at når styringsreformens formuleringer skal kontekstualiseres, det vil si operasjonaliseres og realiseres på lokalt nivå, har vi med utgangspunkt i de tre perspektivene på reformimplementering og de fire sentrale elementene i Kunnskapsløftet som styringsreform, utviklet en analysemodell for vår studie av implementeringen av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform. Se figur 2.1 nedenfor.



Figur 2.1 Mekanismer for styring

Modellen viser hvordan kontekstualiseringen av reformen manifesterer seg i spenningen mellom politisk styring og profesjonsstyring på den ene siden, og i spenningen mellom sentralisering og desentralisering på den andre siden (jfr. Lundgren 1990). Det handler om hvem som har makt over hva. Ofte stopper desentralisering av oppgaver, makt og myndighet fra sentrale myndigheter ved kommunenivået, og det innebærer at maktssenteret er rykket nærmere skolenivået. Dermed kan aktører i skolen oppleve desentralisering fra stat til kommune som en sterkere grad av hierarkisk styring. Den første kvadranten viser et system med sentral styring og hvor politikerne sitter med makten. Den andre kvadranten viser et sentralisert system hvor utdanningsbyråkratene definerer målene og forventninger til profesjonen. Den tredje kvadranten viser til et system hvor de lokale politikerne bestemmer, mens den fjerde kvadranten viser til at profesjonen lokalt setter agendaen. Disse dimensjonene vil vi anvende i analysen av det empiriske materialet når vi spør om rolle- og ansvarsfordeling og profesjonsforståelse hos skoleeiere, skoleledere og lærere når Kunnskapsløftet som styringsreform kontekstualiseres.

I modellen har vi også valgt å antyde noen karakteristika ved de ulike mekanismene for styring. Politikeres sentrale styring av utdanning vil for eksempel fokusere elevenes rettigheter og betydningen av å føre tilsyn med at utdanningen er i tråd med de lover og regler som gjelder. Her fremheves rettighetstenkningen. Samtidig settes økonomiske rammer for gjennomføringen, og i økende grad øremerkes tilskudd til bestemte tiltak. Når styring av utdanning desentraliseres til det kommunale politiske nivået, blir gjerne, i tillegg til økonomiske prioriteringer lokalt, resultatene av brukerundersøkelser et viktig informasjons- og beslutningsgrunnlag for de lokale politikerne. De kan også legge til rette

for at foresatte og elever kan velge hvilken skole de skal gå på, og på den måten stimulere til konkurranse mellom skolene. Motsatt vil desentralisering kombinert med profesjonsstyring forutsette at profesjonene styrer seg selv ut fra kollektive yrkesnormer eller normative forpliktelser på verdier som overgår de organisasjonsmessige imperativene. Det handler om en myndiggjøring av både skoleledere og lærere i den lokale skole. Slik LK06 er utformet, representerer den på den ene siden en større grad av fleksibilitet når det gjelder arbeidsformer, men samtidig innskrenkes åpenheten gjennom den formen som nasjonal vurdering gis hvor skolene kan stilles til regnskap for undervisningens kvalitet og elevenes læringsresultater (Karseth og Sivesind 2009). Det sentrale nivået griper styrende inn gjennom å formulere forventninger til resultatoppnåelse gjennom kompetansemålene og gjennom utvikling av et nasjonalt vurderingssystem.

2.4 Sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform

Bærebjelken i reformen Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform, slik det kommer til uttrykk i de sentrale reformdokumentene, er som vi har sett, en styringsreform som omtales som et systemskifte. Uten en ny type styring kan ikke Kunnskapsløftet lykkes. Kunnskapsløftet som styringsreform har som ambisjon å styrke den lokale handlefriheten og det lokale ansvaret for grunnopplæringen.

Kunnskapsløftet som styringsreform har, ut fra intensjonene, følgende karakteristiske trekk:

- Klare nasjonale mål,
- Større lokal handlefrihet gjennom desentralisering
- Tydelig ansvars plassering,
- Vektlegging av læringsresultater,
- Styrking av statlig tilsynsordninger,
- Styrke lærerprofesjonens kompetanse
- Et godt støtte- og veiledningsapparat.

Med utgangspunkt i analysene av reformens intensjoner og karakter samt den internasjonale litteraturen som har studert nyere reformer i offentlig sektor generelt og utdanningssektoren spesielt, vil vi trekke fram fire sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform:

a) mål- og resultatstyring; b) kunnskapsbasert yrkesutøvelse; c) myndiggjøring av profesjonen; og d) et nytt ansvarliggjøringsregime.

Mål- og resultatstyring

Bak Kunnskapsløftet ligger en styringsfilosofi kjennetegnet ved overgangen fra statlig regelstyring og detaljstyring til målstyring, rammestyring og resultatstyring, fra sentralt definerte universelle løsninger til større ansvar for lokale myndigheter (skoleeiere) med hensyn til strategisk planlegging, utforming av tiltak, implementering av løsninger og evaluering av egne resultater i forhold til de mål som er satt av sentrale myndigheter.

Sentrale myndigheter skal angi overordnede målsettinger og legge til rette for kunnskapsbasert refleksjon som til enhver tid skal gi det beste grunnlaget for lokale vurderinger, beslutninger og løsninger. Den som har skoen på, kjenner best hvor den trykker. Ansvar for beslutninger og gjennomføring skal derfor legges så langt ned i systemet som mulig. Denne styringsfilosofien innenfor offentlig sektor ble ikke introdusert med Kunnskapsløftet. Som vi har sett, ble den introdusert i norsk statsforvaltning allerede på 1980-tallet. Med Kunnskapsløftet ble imidlertid denne styringsfilosofien revitalisert. Kunnskapsløftet skal styrke det lokale selvstyret (kommunesektoren) og åpne for mer fristilling av det lokale forvaltningsnivået (skoleeier, skole, lærer). Reformen betyr en ytterligere desentralisering av både beslutningsmyndighet (politisk desentralisering) og av oppgaver (funksjonell desentralisering) innenfor utdanningssektoren. Et sentralt spørsmål vil være om skoleeierne er i stand til å forvalte den myndighet og de oppgaver som reformen legger på kommunesektoren som styringsnivå?

I de sentrale reformdokumentene bak Kunnskapsløftet ligger imidlertid en spenning mellom lokalt selvstyre og legitime nasjonale, demokratiske styringsbehov av felleesskolen. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom vektleggingen av sentral styring gjennom tilsyn, kontroll og oppfølging. I evalueringen må vi derfor spørre om reformimplementeringen gir en god balanse mellom på den ene siden desentralisering av beslutningsmyndighet, lokal handlefrihet, institusjonell fristilling, statlig støtte og vektlegging av undervisning og læring som prosess, og på den andre siden statlig revisjon, tilsyn og kontroll, og sentralisering gjennom nasjonale standarder og fokusering på målbare læringsresultater. Etterleves ambisjonen om at staten i styringen av norsk skole skal ”stoppe ved kommunegrensen”?

Kunnskapsbasert yrkesutøvelse

Et sentralt element i den nye styringsfilosofien er å utvikle utdanningssektoren som et kunnskapsbasert system slik at beslutninger på ulike nivå alltid kan dra veksler på tilgjengelig informasjon og viten. Sentrale myndigheter skal legge grunnlaget for kunnskapsbasert styring og praksis innenfor et desentralisert system. Også på dette området er det imidlertid innebygd spenninger mellom for eksempel forskningsbasert eller evidensbasert styring og yrkesutøvelse og normbasert, praksisbasert og erfaringsbasert yrkesutøvelse, mellom kunnskap som underlag for effektiv intervensjon og kunnskap som underlag for profesjonell refleksjon, mellom kunnskap som forskriver ”hva som virker” i form av politiske eller didaktiske imperativer og kunnskap som utdyper ”hvor og for hvem det virker”. I evalueringen er vi derfor opptatt av å undersøke: Hvordan balanserer ulike kunnskapspolitiske posisjoner i tilretteleggingen og utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for den videre utviklingen av norsk skole?

Myndiggjøring av profesjonen

Den nye styringsmodellen skiller skarpt mellom politisk og profesjonell styring. Det er et sentralt reformmål å skape en balanse mellom politikk og faglig/pedagogisk profesjonalitet. En slik balanse forutsetter en desentralisering som gir skolen, skoleledelsen

og lærerne et tydelig ansvar for å konkretisere og gjennomføre de nasjonale målene. Reformen skal myndiggjøre lærere som lærere og skoleledere som pedagogiske og administrative ledere. Politikerne på sin side skal på det nasjonale nivået definere målene og sørge for at skoleeierne har ressurser til å realisere reformens ambisjoner, og på det lokale nivået sørge for kompetanseutvikling og strategiske og økonomiske rammebetingelser. Vi må derfor spørre om politikerne ”stopper ved skoleporten” og legger til rette for økt profesjonalisering og fristilling av skoleledere og lærere. Myndiggjør reformen lærerne som lærere og skolelederne som pedagogiske og administrative ledere? Er det en god balanse i styringen av norsk skole mellom på den ene siden tillit til profesjonen og på den andre siden statlig tilsyn gjennom krav til rapportering og oppfølging for å opprettholde en nasjonal fellesskole med høy kvalitet?

Ansvarliggjøring

I sin første innstilling beskrev Kvalitetsutvalget det norske utdanningssystemet preget av uklarhet med hensyn til ansvarsforhold og oppgavefordeling (NOU 2003 16, s 245). Kunnskapsløftet som styringsreform skal bøte på dette. Med desentralisering av beslutningsmyndighet og oppgaver følger derfor krav om tydelig ansvars plassering. Tydelig ansvars plassering innebærer ikke bare at skoleeier, skoleledere og skoler får ansvar, men også forventninger om at de skal stå til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultater som oppnås. Kunnskapsløftet understreker skoleeiers ansvar, men når vi i vårt delprosjekt av evalueringen retter blikket mot forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle og spør hvem som skal stå til ansvar overfor hvem, ser vi at Kunnskapsløftet rommer ulike ansvarsrelasjoner eller ansvarliggjøringsstrategier der både staten som politisk myndighet og forvaltningsbyråkrati, skoleeier som politisk beslutningsmyndighet og underliggende statlig forvaltningsenhet, skolen forstått både som skoleledere og lærere og skolens brukere (”markedet”), både foreldre, elever og ulike samfunnsaktører, er sentrale aktører. Vi må spørre hvordan balansen mellom de ulike ”ansvarsregimene” utvikler seg innenfor norsk grunnopplæring.

På formuleringsarenaen har vi sett at Kunnskapsløftet som styringsreform på mange måter representerer et brudd i norsk utdanningspolitikk hvor sterk sentral styring har vært et kjennetegn (Telhaug og Mediås 2003). Mer vekt på at underliggende styringsnivå skal stå til ansvar for resultater, innevarsler et brudd med tradisjonell styring av sektoren; fra planstyring til strammere resultat- og forventningskontroll (Hopmann 2008). Samtidig må reformen ses som et ledd i å utvikle og sikre en moderne, demokratisk offentlig forvaltning (Bryce 1921, Thomas 2005). Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) framhever at kunnskapssamfunnet betinger en ny type styring av sektoren, som gjenspeiler et mer mangfoldig samfunn og ulike lokale behov. Kunnskapssamfunnet fordrer det vi kan kalle refleksive styringsformer (Afsar et al. 2006). Hva skjer med ansvarsfordelingen når reformen skal medfører mindre vekt på tradisjonell hierarkisk regelstyring til fordel for mer innflytelse fra profesjoner som lærere og skoleledere? Hva innebærer ansvarsplikt i en mer fleksibel, lokalt tilpasset reformpolitikk, drevet fram av lokale policynettverk? Den offentlige debatten om ansvarlighet i skolen har så langt ikke i særlig grad ført til noen

avklaring av hvilke ansvarsformer som står på spill. Begrepsbruken er uklar (Hopmann 2008). Dersom nye strategier for ansvarliggjøring innføres kumulativt, kan dette medføre usikkerhet om hvem som egentlig er ansvarlig for hva i forvaltningen (Thomas 2005).

I de følgende kapitlene vil vi drøfte våre funn i lys av de sentrale elementene i styringsreformen. I det avsluttende kapitlet vil vi drøfte forholdet mellom styringsmekanismene og hvilke betingelser for reformimplementering som innfris når Kunnskapsløftet møter praksis. Analysen vil omfatte hvilke mønstre som synes å dominere oppfatningene på skolenivå i lys av spenningen mellom sentralisering og desentralisering på den ene siden, og mellom politisk styring og profesjonsstyring på den andre siden, og hvordan pågående strategier for implementeringen av Kunnskapsløftet, sett fra skoleeier og skolens side, kan forstås i lys av våre tre idealtypiske perspektiver.

DEL II Skoleeier som styringsnivå

Kommunesektoren i Norge har de siste år gjennomgått en rekke endringer. Bakgrunnen for disse endringene var oppfatninger om at staten representerte en for sterk styring av kommunene. I dag er grunnskolen både økonomisk, administrativt, faglig og politisk underlagt rådmannen og kommunenes øverste politiske ledelse. I løpet av 1990-årene skjedde det en utstrakt fristilling av kommunene i Norge (Møller og Presthus 2006). Hovedtanken var at kommuner og fylkeskommuner skulle få organisere seg i større grad slik de selv ville. Med iverksettingen av kommuneloven 1992 endret mange kommuner sin organisasjonsform fra den mest vanlige med tre nivåer, til en ny organisering med to nivåer. I praksis betyr dette at administrasjonen er organisert etter funksjoner med drifts-, forvaltnings- og utviklingsenheter på sentralt nivå, og med tjenesteenheter som fristilte enheter direkte under rådmannen (Møller og Presthus 2006). Dette har blant annet medført at den tradisjonelle skolesjefsrollen i kommunene har beveget seg fra å være en relativt selvstendig rolle med direkte linje til statsadministrasjonen, til å bli en rolle som er mer integrert i kommuneorganisasjonen.

Generelt har mange kommuner etablert flatere organisasjoner og innført mer direkte kommunikasjon og beslutningslinjer mellom toppledelse og ledere for enhetene. Denne endringen kalles gjerne overgang fra trenivå til tonivå. 1. mai 2004 ble forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet overført fra Staten til kommunene. I § 1 i Forskrift om overføring av forhandlingsansvaret for undervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner, heter det: *”Kommuner og fylkeskommuner skal være tariffpart ved forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner om lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonale i de grunnskoler og videregående skoler der kommuner eller fylkeskommuner er skoleeier”*. Skoleeiers ansvar ble senere understreket gjennom endringer i Opplæringsloven.

Før Kunnskapsløftet ble innført i 2006, ble det fattet en rekke beslutninger som førte til en viss desentralisering av myndighet fra sentralt nivå til kommunalt nivå og fra kommunalt nivå til enhetsnivå. Informantene i denne undersøkelsen viser gjennomgående til et mangfold av både forvaltningsmessige og organisasjonsmessige endringer i kommunestrukturen som har pågått forut for og som fremdeles pågår i kommunesektoren parallelt med innføringen av Kunnskapsløftet. Informantene understreker at det derfor er vanskelig å vurdere Kunnskapsløftet som isolert fenomen. Verken våre informanter på nasjonalt nivå eller på skoleeiernivå skiller altså klart mellom generelle forvaltningsmessige tiltak og tiltak som fremmes med Kunnskapsløftet. Som tidligere nevnt har vi derfor i denne evalueringen valgt å se Kunnskapsløftet som styringsreform i sammenheng med andre utdanningspolitiske initiativ og styringsreformer etter tusenårsskiftet som peker i samme retning.

3 Kommunesektoren som skoleeier

Tine S. Prøitz, Nina Sandberg, Mari Frøseth, Petter Aasen

I dette kapitlet presenteres resultatene fra intervjuene og spørreundersøkelsen i kommunesektoren. Vi legger størst vekt på det kvalitative materialet for å få en mer utdypende innsikt i skoleeiers forventninger til og vurderinger av rolle og ansvarsfordeling mellom styrings- og forvaltningsnivåene og mellom de ulike aktørene. Gjennom det kvantitative materialet søker vi å få fram mer generelle vurderinger av styringsreformen blant skoleeierne. I tillegg undersøker vi i hvilken grad det er forskjeller i vurderingene etter kommunenes størrelse, organisering og skolefaglige kompetanse.

Analysene av forventninger og vurderinger hos eierne av grunnskolen og videregående opplæring blir presentert etter følgende tematiske struktur:

- Skoleeiers forventninger og vurderinger
- Styring og handlingsrom, roller og ansvar
- Kunnskapsløftet og kvalitetsutvikling
- Skoleeiers planarbeid
- Skoleeiers implementeringskompetanse

3.1 Kommunesektorens forventninger og vurderinger

I det følgende ser vi på hvordan kommunale skoleeiere vurderer reformens målsettinger, hvordan reformen er mottatt, hvilke faktorer som oppfattes som avgjørende for en vellykket innføring av reformen og hvilke forventninger eierne har til reformen. Vi ser først på kommunene som eiere av grunnskolen, og deretter fylkeskommunen som eier av videregående opplæring.

3.1.1 Kommunen som skoleeier

Målsettinger

I intervjuene blir informantene spurt om hva de oppfatter som de viktigste målene ved Kunnskapsløftet. De blir også spurt om hvilke forhold det er som er mest nødvendige for at reformen skal lykkes og hvordan den er blitt mottatt i kommunen.

Når det gjelder de viktigste målene for reformen, viser informantene til litt ulike mål. En informant fra en stor urban kommune sier at: *”Jeg mener at det er...en forsterkning av krav til tilpasset opplæring og vekten på de grunnleggende ferdighetene og resultatkrav helt åpenbart...”* (K2SU). En informant fra en mellomstor rural kommune sier at det viktigste målet ved reformen er *”Større grad av å sikre at elevene har et spesifikt kunnskapsnivå, og noen grunnleggende ferdigheter må være på plass”* (K1MR). Selv om

informantene vektlegger ulike sider ved Kunnskapsløftet, er det Kunnskapsløftet som innholdsreform som står i fokus når reformens viktigste mål trekkes fram.

Mottakelse

På spørsmål om hvordan reformen er mottatt, viser samtlige informanter til at reformen er godt mottatt i kommunen. Flere informanter peker på at det var en del forvirring og usikkerhet omkring hva kompetansemål og grunnleggende ferdigheter skulle forstås som, men at arbeidet med reformen har vært preget av entusiasme og interesse. En informant fra en stor urban kommune svarer på spørsmålet om hvordan reformen er mottatt med

Egentlig overraskende positivt, politisk bare positivt i alle grupper jeg har hatt kontakt med, rektorene absolutt og lærerne er alltid litt skeptisk, men det var gjort en utmerket jobb fra sentralt nivå vis a vis organisasjonene så...Mitt inntrykk er at Kunnskapsløftet har på mange måter passet bedre til lærerne og deres syn på skole enn mye annet.(K2SU)

Vurderingene på skoleeiernivå når det gjelder reformens mottakelse, er sammenfallende med de vurderinger som kom til uttrykk på det nasjonale forvaltningsnivået (Sandberg og Aasen 2008).

Informantene på kommunenivået gir et bilde av et positivt implementeringsklima for reformen. De har relativt klare oppfatninger om hva som er de viktigste målene med reformen, selv om tolkningene av hva dette innebærer varierer. Noen snakker om tilpasset opplæring, andre snakker om å sikre elever et bestemt kunnskapsnivå og grunnleggende ferdigheter.

Suksessfaktorer

Når det gjelder forhold som er mest nødvendige for at målene med reformen skal lykkes, svarer de gjennomgående at det viktigste som skal til er lærere som er trygge på at det de gjør er godt nok, og at dyktige lærere og økonomi som gir tilgang på tilstrekkelig materiell er avgjørende. En informant fra en stor urban kommune viser til at

...det er viktig å ansvarliggjøre den enkelte lærer og skole, det er viktig for motivasjonen der ute i systemet at de har muligheter for å gjøre noen valg, så krever det selvfølgelig høy kompetanse og kontinuerlig etter- og videreutdanning” (K2SU).

Forventninger til Kunnskapsløftet

I fellessurveyen er respondentene spurt om deres forventninger til elementer i Kunnskapsløftet med hensyn til større metodefrihet, bedre tilpasset opplæring, nye krav til læreres kompetanse, endringer i undervisningen, bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige og et økt samarbeid mellom skole og lærerbedrift i ungdomsskole.

Tabell 3.1 Forventninger til Kunnskapsløftet (kommunene).*I hvilken grad forventer du at Kunnskapsløftet vil innebære:*

	Ikke i det hele tatt/i svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Større metodefrihet i grunnskolen	3	27	53	17	342
Bedre tilpasset opplæring i grunnskolen	3	25	61	10	343
Nye krav til lærernes kompetanse	0	11	62	27	343
Endringer i arbeidsmåter i undervisningen i grunnskolen	2	37	49	13	343
Styrkede basisferdigheter hos elevene	0	8	62	29	343
Bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers behov	6	58	32	4	337
Økt samarbeid mellom skole og lærebedrifter i ungdomsskolen	2	42	47	9	340

Respondentene fra kommunene har størst forventning til at reformen vil innebære nye krav til lærernes kompetanse (89 % nokså stor og svært stor grad) og til styrkede ”basisferdigheter”¹ hos elevene (91 % nokså stor og svært stor grad). En høy andel av de kommunale skoleeierne svarer at de har forventninger til at reformen vil innbære bedre tilpasset opplæring (71 % nokså stor og svært stor grad) og større metodefrihet (70 % nokså stor og svært stor grad). Når det gjelder forventninger til bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers behov er de kommunale skoleeierne imidlertid mindre forventningsfulle, 64 % forventer i svært liten eller nokså liten grad en slik forbedring (se tabell 3.1).

Økt samarbeid mellom skole og arbeidsliv framheves som et satsingsområde i arbeidet med å heve kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen av Karlsenutvalget (NOU 2008:18). Økt kontakt mellom ungdomstrinnet og arbeidslivet understrekes også i St.meld. 44 (2008 – 2009). Materialet viser at drøyt halvparten av skoleeierne (56 %) i nokså stor grad eller i svært stor grad har forventninger om at Kunnskapsløftet fører til økt samarbeid mellom skole og lærebedrifter i ungdomsskolen. Når informantene på kommunenivå i intervjuene viser til eksempler på samarbeid mellom ungdomsskole og videregående opplæring/lærebedrifter, er det særlig knyttet til entreprenørskapsprosjekter og i forbindelse med programfag til valg/ utdanningsvalg. Det gis et inntrykk av at dette er morsomt arbeid, men også preget av at det er småskala og eksperimentering.

Generelt har skoleeierne på kommunenivået høye forventninger til at reformen vil innebære endringer i arbeidsmåter i grunnskolen, men datamaterialet viser variasjoner

¹ I fellessurveyen brukes begrepet basisferdighet i ett av spørsmålene. I og med at Kunnskapsløftet som reform ikke omfatter noen basisferdigheter, har vi lagt til grunn at spørsmålet omhandler reformens grunnleggende ferdigheter. Metodisk innebærer begrepsblandingen at resultatene på spørsmålet om ”basisferdighet” må behandles med varsomhet i og med at det er uklart hva respondentene har svart på. Vi har i denne sammenhengen valgt å behandle resultatene ut fra en tolkning om at respondentene forbinder begrepet basisferdighet med reformens grunnleggende ferdigheter.

mellom kommunene. For å undersøke om det er sammenheng mellom et utvalg bakgrunnsvariabler (antall innbyggere i kommunen og kommunens organisering – se kapittel 1) og de elementene som inngår i spørsmålet, har vi gjennomført en bivariat analyse. Vi har lagt vekt på resultater hvor kjikvadrattesten viser at variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$).

Vi har funnet signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen som i svært stor grad har forventninger til at reformen vil innebære endringer i arbeidsmåter i grunnskolen. I overkant av halvparten av de små og mellomstore kommunene forventer endringer i arbeidsmåter i undervisningen i grunnskolen (48 % og 56 % i nokså stor og 10 % og 11 % i svært stor grad). Av de store kommunene er det om lag 30 % som forventer dette i svært stor grad (36 % i nokså stor grad). Om vi ser på andelen skoleeiere som i svært stor grad forventer endringer i arbeidsmåter ser vi at denne forventningen har en positiv sammenheng med kommunestørrelse. Jo større kommune desto høyere synes med andre ord forventningene til reformen å være. (se tabell 3.2).

Tabell 3.2 Kommunestørrelse og forventninger om endringer i arbeidsmåter i undervisningen, prosent.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Endringer i arbeidsmåter i undervisningen i grunnskolen				Total (N)
	ikke i det hele tatt/i svært liten grad	i nokså liten grad	i nokså stor grad	i svært stor grad	
Små kommuner (-> 5000)	2 %	41 %	48 %	10 %	177
Mellomstore kommuner (5000 – 19 999)	,8 %	32 %	56 %	11 %	118
Store kommuner (20 000 eller flere)	2 %	33 %	35 %	29 %	48
Total	2 %	37 %	49 %	13 %	343

Kjikkvadrat=17,2, $p = 0,009$

Vi har sett at nesten alle grunnskoleeierne (91 %) forventer at Kunnskapsløftet vil innebære styrkede ”basisferdigheter”, eller det vi mener må forstås som grunnleggende ferdigheter, hos elevene. Tabell 3.3 under viser at forventningene har positiv sammenheng med kommunestørrelse.

Tabell 3.3 Kommunestørrelse og forventninger om styrkede basisferdigheter hos elevene.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Styrkede basisferdigheter hos elevene				Total (N)
	ikke i det hele tatt/i svært liten grad	i nokså liten grad	i nokså stor grad	i svært stor grad	
Små kommuner (-> 5000)	1 %	13 %	64 %	23 %	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)		3 %	62 %	35 %	118
Store kommuner (20 000 eller flere)		4 %	54 %	42 %	48
Total	0,3 %	9 %	62 %	29 %	343

Kjikkvadrat=16,8, p = 0,01

I de store kommunene forventer 42 % av respondentene at reformen skal bidra til styrkede basisferdigheter i svært stor grad. Små kommuner skiller seg ut både fra store og mellomstore kommuner ved å i mindre grad forvente styrkede basisferdigheter. Forskjellen mellom store og mellomstore kommuner er ikke signifikant.

3.1.2 Fylkeskommunen som skoleeier

Målsettinger

Informantene på fylkeskommunenivået plasserer reformen i et spenningsfelt mellom det å skulle drive tilpasset opplæring for alle (den sosiale dimensjon) og det å styrke den enkelte elevs læringsutbytte (den faglige dimensjonen). En informant vest i landet karakteriserer reformen som et moderne prosjekt og med det forstår hun at

... det handler om at det fremdeles er den vanlige norske retorikken om fellesskolen, enhetsskole skal vi jo ikke bruke lenger, å ta vare på alle, se alle og ha en sterk sosialiseringssfunksjon inn i skole, å holde heterogene skoler, ikke streame elevene for mye, samtidig som vi skal dyrke enkelteleven, en skal dyrke fag og det kvantitative resultatet, som ikke har vært framme så mye tidligere i alle fall i R94 (F3VL).

Informanten mener at dette føyer seg inn i en internasjonal og kanskje også europeisk tenkning. Skoleeierne i videregående opplæring synes å være mer oppmerksom på reformens motsigelser enn det vi registrerer blant skoleeierne i grunnskolen.

Når det gjelder vurderingene av målet med reformen, tilkjennegir informantene i fylkeskommunene at Kunnskapsløftet er en bevegelse i positiv retning. En informant sør i landet peker på at det er bra at man nå kan finne ut om elevene lærer noe. Den samme informanten sier at

Jeg mener at dette er til det bedre. For jeg tror at det er mye kompetanse og mye å gå på for å få til en tilpasset opplæring for alle elever, det var mye lettere å være privatpraktiserende før, nå blir man fulgt opp (F2SM).

En annen informant vest i landet snakker om å møte utfordringene knyttet til tilpasset opplæring som et viktig mål i reformen:

Alt henger i hop med alt, men da må vi gå på de ultimate målene og det handler om eleven selvsagt, dette med tilpasset opplæring, hvor man må klare å få mer ut av den enkelte elev og tilpasse mer uten at det går utover fellesskapet, det er avgjørende viktig... (F3VL).

Suksessfaktorer

Til spørsmål om hvilke forhold som må være til stede for å komme i havn med reformen, svarer to av informantene entydig *"Kompetanse hos lærerne"*. Informanten vest i landet peker på at kompetansen i skolene i egen fylkeskommune er høyere enn gjennomsnittet for landet, men at det ikke betyr at det er høy generell kompetanse i pedagogikk eller didaktikk. Hun peker på en særlig utfordring i den sammenhengen: *"Så akkurat nå har vi et gedigent kulturkrasj mellom online generasjonen og den tradisjonelle akademiske boklærdommen, der må vi ha mer kompetanse"* (F3VL). En annen informant sør i landet sier at det for dem er en forutsetning for å lykkes å få på plass en god målstruktur. Informanten ser det som viktig at de kan drive med balansert målstyring med resultatmål som de kan ta med tilbake til rektorene og etterspørre ved skolene (F2SM).

Mottakelse

Vi har også spurt informantene på fylkeskommunalt nivå om hvordan de mener reformen er mottatt i fylkeskommunen. Gjennomgående viser de til en positiv mottakelse. En informant vest i landet knytter dette til Differensieringsprosjektet². *"Nja, alt i alt er Kunnskapsløftet godt mottatt, jeg tror det at det som skjedde i Differensieringsprosjektet som var det største noen gang i Norge, pløyde mye mark som egentlig har vært forsøkt pløyd de siste ti årene uten å få det til"* (F3VL). En annen informant sør i landet ser Kunnskapsløftet i forhold til da R94 ble innført, og peker på at det alltid er noen som huker seg ned og håper at det skal blåse over

... men det som er annerledes med Kunnskapsløftet...er at det er en reform med fokus på kvalitet og resultater og hvordan få til god læring, og ikke så mye på disse store endringene som man ofte føler at ministre må ha (F2SM).

I utgangspunktet ser det ut til at det har vært et positivt implementeringsklima rundt reformen i de tre utvalgte fylkeskommunene³. Samtidig synes det å være et høyt bevissthetsnivå rundt utfordringer og spenninger som ligger i reformen. To av informantene peker på at de kunne ønske at læring ble fokusert enda mer, og det pekes på at de oppfatter det slik at det finnes elementer i reformen som tar oppmerksomhet fra dette arbeidet og lager støy. Informantene er ikke klare på hvilke elementer de tenker på i denne

² Differensieringsprosjektet beskrives av Kunnskapsdepartementet som: Norgeshistoriens hittil største utviklingsprosjekt i videregående skole. Prosjektet "Differensiering og tilrettelegging" som varte fra 1999 til våren 2003 hadde som mål å finne fram til de arbeidsformer og -metoder i den videregående skolen som gir best resultater. Eksempler på tiltak er bruk av IKT i opplæringen, alternative læringsarenaer, integrering av teori og praksis, aktiv elevmedvirkning og entreprenørskap. www.kd.dep.no

³ Som nevnt i kapittel 1.3.3 var det av ulike grunner og til tross for flere henvendelser ikke mulig å få intervju med representanten for det fjerde fylket som inngår i vårt materiale.

sammenhengen. En av informantene viser til at hun opplever at det er tretthet i forhold til reformer i hennes fylkeskommune (F2SM).

Forventninger til Kunnskapsløftet

I fellessurveyen til fylkeskommunene blir respondentene spurt om i hvilken grad de har forventninger til at Kunnskapsløftet vil innebære endringer når det gjelder en rekke av reformens elementer som metodefrihet, tilpasset opplæring, redusert frafall, grunnleggende ferdigheter med videre.

Tabell 3.4 nedenfor viser at et klart flertall av fylkeskommunene har store forventninger til en rekke av reformens elementer i utviklingen av videregående opplæring.

Tabell 3.4 Forventninger til Kunnskapsløftet (fylkeskommunene).
I hvilken grad forventer du at Kunnskapsløftet vil innebære:

	Ikke i det hele tatt/i svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Større metodefrihet i videregående skole	-	3	12	4	19
Bedre tilpasset opplæring i videregående skole	1	3	12	3	19
Bedre tilpasset opplæring i bedrifter	-	9	6	4	19
Nye krav til lærernes kompetanse	1	1	14	3	19
Nye krav til instruktørens kompetanse	-	3	15	1	19
Endring av arbeidsmåter i undervisningen i videregående skole	-	4	11	4	19
Styrkede basisferdigheter hos elevene	-	3	11	5	19
Styrkede basisferdigheter hos lærlingene	-	4	12	3	19
Bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers behov	2	9	8	-	19
Bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige lærlingers behov	3	10	6	-	19
Økt samarbeid mellom skole og lærebedrift	1	1	12	5	19
Redusert frafall ved videregående opplæring	1	7	7	4	19
Bedre muligheter for lærekandidater	-	5	11	3	19

Det forventes at Kunnskapsløftet vil innebære større metodefrihet, bedre tilpasset opplæring i videregående skole, endring i arbeidsmåter i undervisningen, styrking av grunnleggende ferdigheter hos elever og lærlinger, økt samarbeid mellom skole og lærebedrift og bedre muligheter for lærekandidater. Reformen forventes også å stille nye krav til lærernes og instruktørens kompetanse.

Når det gjelder forventninger til redusert frafall i videregående opplæring, bedre tilpasset opplæring i bedrift og ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers og lærlingers behov, er imidlertid respondentene mer avventende.

3.1.3 Oppsummering: Kommunesektorens forventninger og vurderinger

Resultatene av intervjuene og surveydataene synes å være samstemte når det gjelder vurderingene av hva som er sentrale elementer i reformen: metodefrihet, forsterkning av grunnleggende ferdigheter og tilpasset opplæring, tydelige og nye krav til lærernes kompetanse. Når det gjelder hva som er det viktigste målet for reformen, peker noen av informantene på det å garantere alle elever et visst kompetansenivå, andre er mer opptatt av å ivareta den enkelte elevs interesser, ambisjoner og evner. Alle er opptatt av vektleggingen av grunnleggende ferdigheter som et sentralt element i reformen, og nesten alle informantene omtaler tilpasset opplæring som et viktig mål i reformen, men også som en utfordring. Det kan synes som om informantene mener det er et motsetningsforhold eller en spenning i reformen mellom å garantere alle elever et minste kompetansenivå på den ene siden, og på den andre siden å skulle dyrke enkelt eleven.

Informantene fra fylkeskommunene synes å være mer oppmerksomme på interne spenninger i reformen mellom skolens sosiale og faglige funksjon. Skoleeierne i videregående opplæring synes med andre ord å være mer oppmerksom på reformens motsigelser enn det vi registrerer blant skoleeierne i grunnskolen.

Kommunesektorens utdanningsadministrative ledere beskriver et gjennomgående positivt implementeringsklima for Kunnskapsløftet som reform. Både informantenes beskrivelser av mottakelsen av reformen og de høye forventningene til reformen som fremkommer i det kvantitative materialet, vitner om positivitet og stor tiltro til reformens grunnelementer. I intervjuene kommer det riktignok fram at det innledende arbeidet med læreplaner og innholdsfortolkning bød på problemer i skolene, og at dette utfordret både utdanningsadministrasjon, enhetsledere og lærere. Intervjuene synliggjør at det har foregått en rekke lokale prosesser rundt de innledende fortolkningene av LK06s innhold, og at de utdanningsadministrative lederne i etterkant anser dette som viktige og gode prosesser. Spesielt er dette beskrevet av informantene på kommunenivået, men også informantene i fylkeskommunene beskriver liknende situasjoner. Hvorvidt de opplever dette som en tilsiktet implementeringsstrategi fra statlig hold, er det vanskelig å si noe om, men at reformens dokumenter har vært av en slik art at det har aktivisert sektoren på alle nivåer i implementeringsfasen, synes å være klart.

Informantene uttrykker store forventninger til reformen. Det forventes at reformen gjennom skjerpede krav til undervisningen og elevenes resultater, vil bidra til å stille nye krav til lærernes kompetanse. Det forventes videre at reformen vil styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, gi bedre tilpasset opplæring og øke den enkelte lærers frihet i yrkesutøvelsen. Det kvantitative materialet synliggjør noen samvariasjoner mellom forventninger til flere av reformens elementer og kommunestørrelse. Et generelt trekk er jo større kommune, desto høyere forventninger.

Skoleeierne i videregående opplæring uttrykker skepsis når det gjelder reformens betydning for ivaretagelse av minoritetsspråklige elever, reduksjon av frafallet og en mer relevant yrkesopplæring.

Skoleeierne trekker fram trygge, kompetente lærere og skoleeiers økonomi som avgjørende suksessfaktorer for en vellykket implementering av reformen. To av informantene i fylkeskommunene er i tillegg opptatt av hhv. å få på plass en god målstruktur og drive balansert målstyring med resultatmål som sentrale suksessfaktorer.

3.2 Styring og handlingsrom, roller og ansvar

I dette delkapitlet ser vi på hvordan kommunale skoleeiere vurderer reformen som systemskifte, skoleeierbegrepet, statens og fylkesmannens rolle, det lokale handlingsrommet, brukernes og lærernes innflytelse og en rekke påstander om Kunnskapsløftet som styringsreform. Vi ser først på kommunene som eiere av grunnskolen, og deretter fylkeskommunen som eier av videregående opplæring.

3.2.1 Kommunen som skoleeier

Systemskiftet

I og med at reformen er karakterisert som et systemskifte i sentrale reformdokumenter, har vi stilt spørsmål om hva informantene oppfatter at dette innebærer. Flere av informantene på det kommunale nivået er usikre på hvorvidt reformen innebærer et systemskifte, og hva det eventuelt innebærer. I den grad de oppfatter reformen som systemskifte, vises det ofte til organisasjonsendringer i egen kommune, gjerne påbegynt tidlig på 2000-tallet og som er gjennomført eller som fremdeles er under implementering. Disse endringene oppfattes å være i tråd med reformens intensjoner, men mer som en del av en generell samfunnsutvikling enn som følge av reformen alene. Flere av informantene viser til at endringene som har foregått og foregår, følger internasjonale trender. Det pekes på en rekke parallelle prosesser som overføring av arbeidsgiveransvaret for lærerne, overganger fra trenivå- til tonivåorganisering i den enkelte kommune og fylkesmannens nye rolle med et forsterket fokus på tilsyn. I den grad de mener det er et systemskifte som foregår, knytter de dette til desentralisering og delegering av ansvar innenfor egen kommune. En informant i en bykommune beskriver dette slik *”Men Kunnskapsløftet fulgte bare opp tonivå modellen og plasserte bare ansvaret...”* (K6By).

Informantene viser i den sammenheng til at rektorer, virksomhetsledere eller enhetsledere har fått eller vil få budsjett- og tilsettingsansvar. En av informantene i en mellomstor rural tonivå kommune påpeker at dette har betydd at virksomhetslederne har fått mer å gjøre med reformen. Til spørsmål om hvem som er skolesjef i kommunen, viser hun til at det nå er mer snakk om at hver virksomhetsleder er en slags skolesjef (K1MR).

Den samme informanten viser til at rektorene har fått budsjettansvar og at systemskifte innebærer at de nå begynner å tenke mer helhetlig rundt skolens oppgaver og virksomhet (K1MR). En annen informant i en mellomstor rural kommune uttaler følgende om hva hun mener om systemskiftet:

Jeg synes det er fornuftig, og nettopp at rektorene blir ledere, at det er en virkelig administrator som ønsker å utvikle skolen, og jeg mener at det går godt an sammen med en sentral læreplan, det skaper entusiasme, det er reelle endringer, men de har kommet gradvis, det er endringer i holdninger om at kunnskap ble viktig, det gjorde noe med rektorer og de fleste, vi fikk fokus på resultater og det var nok ikke det vi diskuterte mest i skolen, vi diskuterte timer osv. (K3MR).

I en liten rural kommune der man ikke har omorganisert, men har planer om det, beskriver informanten det slik:

Så vi skal prøve å innføre det på lik linje som det fylkesmannen gjør overfor oss, skal vi ut, vi skal ikke drive og detaljstyre her, skolene må på et vis ... fordi jeg mener at rektorene skal ha mye større frihet enn det de har i dag, og det med å få ansvaret for eget budsjett med... det med også å få ansvar for egen drift i større grad. I dag er det for enkelt å ringe til skolesjefen, også bare, skal vi gjøre det sånn eller sånn og hvis det ikke går så bra, da er det skolesjefen som har gjort sånn og sånn, så, nei vi må bort fra den der (K5LR).

En annen informant fra en bykommune anser det slik at reformen også innebærer et systemskifte i forbindelse med vurderingsarbeidet i kommunen, og at det legges mye større vekt på vurdering i sammenheng med metodefrihet. Vedkommende mener at et systemskifte er riktig i forhold til enheter og kompetansemål i motsetning til det tidligere fokuset på prosess. Informanten understreker at dette ikke bare handler om kunnskapskrav, men at det også handler om ferdigheter som skal brukes til noe ”...at det skal utvikles en kompetanse mer enn å kunne gjengi noe kunnskap. Systemskifte er ikke feil” (K6By).

Desentralisering av oppgaver er en sentral del av Kunnskapsløftet som reform. Når vi spør informantene om hva de oppfatter at desentraliseringen innebærer, så viser de til at det i hovedsak handler om frihet og ansvar til å velge arbeidsmåter i skolen. En informant i en mellomstor rural kommune peker på at

... det vi har fått desentralisert og som vi har desentralisert videre, er valg av arbeidsmåter i motsetning til L97...det andre er større frihet til å vedta fag- og timefordeling, den var jo før på små- og storskole og ungdomsskoletrinn, nå er den over det hele, også er det dette med lønn og arbeidstidsavtalen (K3MR).

Når vi spør informantene om hvordan de vil beskrive den nye fordelingen av roller og ansvar etter Kunnskapsløftet, oppgir informantene at de umiddelbart ikke opplever noe nytt. Informantene på kommunenivået viser blant annet til at de ikke oppfatter det slik at de selv har fått noe nytt eller annet ansvar enn det de har hatt tidligere. Informantene oppgir at de allerede før reformen var godt i gang med arbeidet som lå i Kunnskapsløftet. De viser i denne sammenhengen til at de hadde etablert felles kommunale satsingsområder, og mange hadde planer for mobbing, leseopplæring på første trinn og matematikk før reformen ble vedtatt. Skoleeierne opplever på denne bakgrunn at reformen hadde stor legitimitet da den ble introdusert. En informant fra en bykommune sier at

... organisasjonsendringen var med på å styre hvordan vi skulle arbeide, endret hvordan vi arbeider med Kunnskapsløftet, våre roller og strategier. Eksempelvis så vi at i økende grad tonivåmodellens konsekvens var å få ansvar ut på skolene... (K6By).

Informanten viser til at dette har vært en del av et arbeid de har holdt på med over mange år, og at arbeidet med etter- og videreutdanning og lokalt læreplanarbeid har vært to klare strategier for å få skolene til å ta ansvar for det som skal skje. En av informantene fra en stor urban kommune viser til at dette med styringssystemet, delegering og overføring av bestemmelser og selvråderett til den enkelte skole var på plass etter St. meld nr 37 (1990-1991), men *”...at det som er vesentlig er en tydeliggjøring av skoleeierbegrepet nå i KL”* (K2SU).

Skoleeierbegrepet

Vi spurte informantene om hvem skoleeier er. Typisk for informantene er at de viser til at det er politikerne i kommunen, men samtidig framkommer det at begrepet ikke er enkelt. En informant fra en mellomstor rural kommune viser til at

Alle kommuner har i henhold til kommuneloven en kommunalsjef eller en rådmann med ansvar for alt... vi er ansvarlige for driften, det faglige nivået og bygningen, rådmann for skole er ikke noe mer eier enn drifter... vi kunne like godt vært skoledrifter” (K1MR).

Vedkommende informant synes ikke at det gir mening å snakke om én skoleeier fordi *”...alle har et ansvar, den største innflytelsen har kanskje staten gjennom regelverk og lærerorganisasjonene, kommunestyret er jo hvordan fokus og prioritering...”* En annen informant fra en annen mellomstor rural kommune mener at det er både politikerne og administrasjonen som er skoleeier (K3MR).

Informantenes oppfatninger om ansvarsdelingen mellom administrasjon og politikk synes å være forskjellig. Noen viser til at om politikerne har eierrollen, så er det vanskelig å skille dette fra administrasjonens oppgaver og rolle. Flere av informantene viser også til at politikerne ikke har nok innsikt i mange saksforhold, og at de på den måten står i et avhengighetsforhold til administrasjonen. I kommuner der de har omorganisert til tonivå, og der rektorene eller enhetslederne har fått ansvar for budsjett og tilsetning, trekkes de i følge informantene mer systematisk inn i rene administrative oppgaver, men også inn på formelle politiske arenaer. En informant fra en liten rural kommune beskriver dette på denne måten: *”Aldri før har rektorenes rolle vært så viktig i utvalget, for nå er skoleeier opptatt av hva mener du på din skole mye mer enn hva burde vi ment. De er på alle møter og får ordet hver gang”* (K4LR). Informanten legger til at aktiviteten er høy i kommunens politiske utvalg for utdanning, men at det skolepolitiske sjeldent står på dagsorden i kommunestyret.

Statens styring og fylkesmannens rolle

Når det gjelder informantenes syn på statens styring, er de opptatt av at en sentralt gitt nasjonal læreplan er et fornuftig og ønskelig styringsredskap. Informantene har imidlertid ulike syn på innføringen av resultater som verktøy for styring. En informant fra en stor urban kommune viser til at hun hører hjemme i en kommune som er fornøyd med at det er et sammenlikningsgrunnlag for å gi lærerne bedre redskap for å arbeide med elevenes læring og fremgang: *”Vi hadde nok ønsket oss klarere resultatkrav enn det som finnes og*

det å opprettholde kartleggings- og nasjonale prøver hele tiden” (K2SU). En annen informant i en liten rural kommune ser det slik at de som skoleeier holder igjen, og at de ikke vil la seg overkjøre når det gjelder vektlegging av resultater. Hun viser til at det som var nytt med hensyn til resultater i begynnelsen av reformimplementeringen, ”...var den ekstreme fokuseringen fra sentralt hold, det hørtes ut som om vi aldri hadde drevet med dette, men det har vi drevet med støtt” (K4LR). Informantene er også av den oppfatning at staten var veldig styrende innledningsvis i iverksettingen av reformen, og delvis knyttes dette til arbeidet med de første nasjonale prøvene. De betrakter dette som at staten var overivrig i sin styring, og det blir pekt på at i denne fasen opplevde de det som at staten glemte at det fantes et skoleeiernivå og at den gikk direkte på skolene. De samme informantene peker på at det ikke er slik nå, og at staten synes å ha inntatt en mer tilbakelent rolle.

Når vi spør om informantenes forhold til fylkesmannen som statens forlengede arm, og hvordan de oppfatter fylkesmannens nye rolle under Kunnskapsløftet, får vi litt ulike tilbakemeldinger. En informant fra en stor urban kommune sier:

Det som er nytt i denne regionen er fylkesmannsnivået som utelukkende er nesten blitt tilsyn, ansvaret for tilsyn og som klageinstans. Veiledning av kommuner og sånt og ansvarlig for etter- og videreutdanning er tonet veldig ned (K2SU).

Informanten viser til at fylkesmannens vektlegging av tilsyn har ført til at det nå er skoleeier som fullt og helt har ansvaret for kompetanseutvikling i skolene. Informanten oppfatter ikke dette som et tap, men at det er en annen måte å ordne seg på: ”...vi er absolutt i stand til å ta dette ansvaret for kompetanseutvikling og har alltid hatt det, det som er skadelidende er at samarbeidet mellom kommunene er skadelidende, vi vet mindre om hva som skjer” (K2SU). En annen informant fra en liten rural kommune, viser til at en endring i roller og ansvar etter reformen er at fylkesmannen har fått mer tilsyn og at kommunene må stå mer på egne ben. Informantens kommune gjør det, men hun ytrer bekymring for mindre kommuner: ”... kommuner med én skole der det er én rektor som skal veilede seg selv, det er ikke bare bare” (K4LR). En informant fra en bykommune sier:

Vi har vel i hovedsak et ok forhold til nivået over, det er jo fylkesmannen, vi skal ikke ha noe forhold til Utdanningsdirektoratet; fylkesmannen er jo direktoratets forlengede arm slik at vi har vel et rimelig godt forhold til fylkesmannen og derigjennom direktoratet, men vi har hatt noen spørsmål til den sterke styringen på detaljnivå, spesielt i forhold til bruk av midler, eksempelvis hvor mye penger som skal gå til blant annet fremmedspråk. Vi har ikke bruk for de pengene, eller etter- og videreutdanning, noen ganger ser vi at de kunne stilt spørsmål til kommunene før de besluttet (K6By).

Når vi spør hvordan det oppleves å bli ført tilsyn med, svarer en informant i en mellomstor rural kommune at hun er kritisk til den enorme makt som er lagt til lovens bokstav

... som spesialundervisning, lovkravene er ok, men realiteten blir ofte merkelig, nå er det jo et vakuum som ikke er godt. Jeg stiller spørsmål om de virkelig tør å bruke resultatvurdering på spesialundervisning, da tror jeg vi ville bli virkelig overrasket (K3MR).

Fylkesmannens nye tilsynsrolle blir også beskrevet som en svekkelse av den sentrale styringen gjennom nedtoningen av arbeidet med utvikling. En informant fra en liten rural kommune sier at arbeidet med kvalitetsutvikling blir mer tilfeldig enn da det regionale leddet hadde et sterkt utviklingsperspektiv. Slik informanten ser det, svekkes den sentrale styringen på dette feltet, og kommunene blir nødt til å bygge opp dette selv. I vedkommendes kommune har de valgt å inngå interkommunalt samarbeid knyttet til et bestemt program for skoleutvikling, fordi de er for små til å gjøre dette alene. Informanten omtaler dette som at *"Vi har bygget opp et eget regionalt nivå"* (K4LR). Flere av informantene viser likevel til at de savner en felles instans å henvende seg til når det gjelder utviklingsarbeid. Et par informanter sier at de ønsker seg en instans der forskere og praktikere kunne være sammen i prosjekter, og at de gjennom denne typen arbeid kunne ta med ny kunnskap ut i praksis. En av informantene fra en liten rural kommune viser til at hun på et tidspunkt tok initiativ til noe liknende, men at det ble for krevende å realisere (K4LR). En av informantene i en annen liten rural kommune viser til at det ikke har vært noen endring i fylkesmannens rolle: *"Jo da, altså fylkesmannen gjør jo som han, han bestandig har gjort. Tar ansvaret for en del av satsingsområder og initierer til kurs, konferanser, ja. Og der tror jeg vi er flinke til å stille opp"* (K5LR). Denne informanten peker også på at dette er gode tilbud for henne i og med at hun som representant for skoleeier får gratis input. Hun har ikke råd til å dra på konferanser. Hun viser også til at fylkesmannsnivået jobber godt mot kommunene, og at de er flinke med oppfølgingen. Om de har et spørsmål, så er det bare å ringe. Når det gjelder staten for øvrig, så ønsker denne informanten seg øremerkede midler til kommunen som skoleeier fordi rammetilskudd til kommunen forsvinner så lett til andre lovpålagte oppgaver.

Handlingsrom

Når det gjelder skoleeiers handlingsrom, har informantene ulike forventninger og vurderinger. En informant i en mellomstor rural kommune betrakter det slik at skoleområdet generelt er mye mer detaljstyrt enn andre områder i kommunen. Hun mener at dette setter skolen og ansatte i skolen i et sært lys i forhold til andre ansatte i kommunen (K1MR). Når det gjelder selve reformen, er det en informant fra en stor urban kommune som påpeker at L97 var

..utrolig detaljstyrende å legge til grunn for lærernes arbeid i klasserommet. Det måtte antakeligvis komme en motreaksjon til det. Vi finner nok lærere hos oss som synes det er synd, men vi (skoleeier) har vært veldig bekvemme her med at det er satt mål og at metoder og arbeidsmåter er lagt ut (K2SU).

Denne informanten viser også til at skoleeiernivået gjør valg og fattet vedtak som forplikter skolene. Dette gjøres gjennom plandokumenter som styrer visse felles områder som forplikter skolene. Den samme informanten mener at skoleeiers rolle i praksis ikke har blitt særlig endret med reformen, men at på personalområdet er skoleeierrollen blitt mye sterkere etter at lærerne ble overført til KS og lønnsforhandlingsansvaret og den nye arbeidstidsavtalen kom på plass. Hun viser også til at de store kommunene alltid har sagt at de har den handlefriheten de vil ha, men at desentralisering av arbeidsmåter, sammen med

friheten til å vedta fag og timefordeling i tillegg til personalsakene, gir viktige føringer som styrer innholdet i skolen.

I en mellomstor rural kommune der de har arbeidet mye og systematisk med det lokale læreplanarbeidet, viser en informant til at hun opplever en spenning mellom hva som skal komme først, de lokale tankene eller statens tanker (K1MR). Hun mener at det arbeidet de har gjort i det lokale læreplanarbeidet, er på linje med statens ønsker, men at hun har en følelse av at mye av det arbeidet skoleeier utfører, gjøres fordi staten sier at de skal gjøre det. Skoleeier har med andre ord ikke søkt eller tatt i bruk et større handlingsrom.

Når det gjelder handlefrihet og rapportering, mener en informant fra en bykommune at det er et paradoks mellom på den ene siden høy grad av desentralisering som på enkelte felt gir stor frihet, samtidig som det på den andre siden er store krav om rapportering. Hun sier: *”... vi får noen penger i begynnelsen av året, og så jobber vi så godt vi kan i løpet av året, og så snakkes vi neste år og ser om pengene holdt resten av året..”*(K6By). Informanten mener at dette innebærer en total misoppfatning, men at det er en slik forvaltningspraksis som nødvendiggjør rapporteringsregimet:

... det er noe vi merker hos oss at vi i stor grad rapporterer, og de samme ankepunktene overfor oss er all rapporteringen, i en slik modell er det viktig å vite om... ikke det at vi har grunn til å tro at de ikke... men vi må vite om... og det er vel det samme mellom kommune og stat og det hjelper ikke at vi sier at vi vet om
...

Når vi i dette intervjuet videre spør om dette er tiltak som kommer fra kommunen selv eller om det er pålegg utenfra, svarer informanten at

Nei hovedgrunnen er jo eget ønske om å vite at vi som organisasjon jobber godt, men så, det vil jeg si er hovedmålet, men vi trenger de opplysningene for at vi faktisk skal kunne... når vi ble kikket i kortene, kunne si noe om dette (K6By).

I forbindelse med spørsmålet om handlingsfrihet, viser en informant fra en bykommune til at lærerne og rektorene antakelig er de som har fått mest handlingsfrihet med reformen, eksempelvis i arbeidet med de lokale læreplanene. Men informanten viser også til at denne friheten er skjør i forholdet til brukere og forventninger i samfunnet for øvrig. Informanten peker på at de ble oppmerksomme på at økt innsyn som følge av reformen, stiller andre og nye krav til informasjon ut i samfunnet. Informanten sier det slik at

... ser at større innsyn i skolen kanskje må kombineres med større kunnskap om skolen, i et tenkt tilfelle der forelder ikke ser arbeidsplan som undervisning, så om det ikke er kunnskap i befolkningen om at dette er klare politiske føringer, ja så driver de som har fått innsyn og tenker at dette ikke er så god undervisning som vi fikk, så snever kan den enkelte lærers frihet være... (K6By).

Brukeres og læreres innflytelse

Alle informantene er opptatt av brukernes innflytelse. Flere av informantene viser til at foreldre og lokalmiljøet nå generelt har en sterkere stemme som de bruker inn i det

kommunale systemet, både på det administrative og politiske nivået. Et par av informantene viser til at politikerne i dag også er mer orientert mot spørsmål og problemstillinger knyttet til skole. Informantene peker på at foreldre i dag er mer taleføre og orienterte enn tidligere, og at de ikke er redde for å ytre sine standpunkter. De mest ressurssterke stiller klare krav til skolens og kommunens arbeid med opplæring. Flere av informantene peker på at de har nytte av ressurspersoner i lokalmiljøet når det gjelder å løse utfordringer eller utvikle skolen videre.

Når det gjelder lærernes innflytelse, beskriver informantene lærerne mest som deltakere og ressurspersoner i ulike arbeidsgrupper for utarbeidelse av ulike satsninger eller i forbindelse med det lokale læreplanarbeidet. Det kommer tydelig frem av intervjuene at lærerne i kommunen har hatt sentrale roller i tolkning og utarbeidelse av lokale læreplaner. Lærerne nevnes i liten grad som aktive i andre prosesser rundt implementeringen av reformen. Ut over det synes informantene på det kommunale nivået å være mest opptatt av rektorene og deres lederrolle.

Påstander om Kunnskapsløftet som styringsreform

I surveyundersøkelsen er respondentene fra kommunene stilt flere spørsmål som angår styring og rolle og ansvarsdeling. I det følgende skal vi se nærmere på flere av disse. Respondentene ble bedt om å vurdere en rekke påstander om styring og styringsverktøy, rolle og ansvarsdeling, handlingsrom og innflytelse. Tabell 3.5 viser at respondentene i kommunene i stor grad er enige i at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy (85 % litt eller helt enig). De fleste mener også at kommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger (73 % litt eller helt enig). De gir også uttrykk for at skoleleder ikke har fått mindre innflytelse med reformen (81 % litt eller helt uenig). Samtidig er de mindre entydige til påstanden om at skolene i større grad styres nedenfra av brukere og lærere (55 % litt eller helt enig).

Tabell 3.5 Kunnskapsløftet som styringsreform i kommunene

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i nedenstående påstander:

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Total (N)
Det nye læreplanverket (del 1, 2 og 3) er et godt styringsverktøy.	1	14	62	23	339
Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar.	26	27	39	9	341
Kommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	6	21	49	24	342
Skolene styres i større grad nedenfra, av brukere og lærere, med Kunnskapsløftet	13	32	47	8	340
Skoleleder har fått mindre innflytelse med Kunnskapsløftet	40	41	17	1	341

For å undersøke variasjoner i respondentenes svar på påstandene om Kunnskapsløftet som styringsreform langs bakgrunnsvariablene (antall innbyggere i kommunen og kommunens organisering), har vi gjennomført bivariate analyser (krystabeller). Vi viser i hovedsak bare resultater hvor variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$).

Tabell 3.6 Kommunestørrelse og skoleleders innflytelse.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Skoleleder har fått mindre innflytelse med Kunnskapsløftet				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Små kommuner (-> 5000)	30 %	45 %	23 %	2 %	176
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	47 %	42 %	9 %	2 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)	64 %	26 %	11 %		47
Total	41 %	41 %	17 %	2 %	342

Kjikkvadrat=25,8, $p < 0,001$

De fleste av respondentene gir som nevnt uttrykk for at skoleleder ikke har fått mindre innflytelse med reformen (81 % litt eller helt uenig). Denne enigheten varierer imidlertid etter kommunestørrelse og jo større kommune desto mer enig. I store og mellomstore kommuner svarer hhv. 64 og 47 prosent at de er helt uenig i påstanden om at skoleleder hatt fått mindre innflytelse med reformen. I små kommuner er det 30 % som sier seg helt uenig i påstanden (se tabell 3.6). Skoleeier i større kommuner gir med andre ord i sterkere grad enn i mindre kommuner uttrykk for at innflytelsen for skoleledere som følge av Kunnskapsløftet ikke har blitt mindre. Når en stor andel av de store skoleeierne sier seg helt uenig i påstanden (64 %), er det nærliggende å tolke det dit hen at forholdet er motsatt. Med Kunnskapsløftet øker innflytelsen for skolelederne, og skoleeierne i de større kommunene legger mest vekt på dette.

Ser vi på samvariasjon mellom påstanden om i hvilken grad skolene styres nedenfra av brukere og lærere og hvordan kommunene er organisert, er det i hovedsak ikke så stor forskjell mellom tonivå og trenivå kommunene. Skoleeiere med tonivå kommuner er imidlertid i større grad helt enig (10 % versus 4%) i at skolene etter Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra. De er også i mindre grad uenig i denne påstanden (9 % versus 20 %) – se tabell 3.7.

Tabell 3.7 Kommuneorganisering og vurdering av om skolen i større grad styres nedenfra.

Todelt variabel for hvordan kommunen er organisert	Skolene styres i større grad nedenfra, av brukere og lærere, med Kunnskapsløftet				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Tonivå	9 %	34 %	46 %	10 %	213
Trenivå	20 %	28 %	48 %	4 %	120
Total	13 %	32 %	47 %	8 %	333

Kjikkvadrat=11, $p=0,012$

Tabell 3.8 viser at ca halvparten av grunnskoleeierne oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar. Når det gjelder sammenhengen mellom kommuneorganisering og påstanden om at rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren er uklar, så går det et klart skille mellom kommuner med tonivå og trenivå organisering.

Tabell 3.8 Kommuneorganisering og rolle og ansvarsfordelingen.

Todelt variabel for hvordan kommunen er organisert	Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar.				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Tonivå	18 %	26 %	44 %	12 %	212
Trenivå	39 %	28 %	30 %	3 %	122
Total	26 %	27 %	39 %	9 %	334

Kjikkvadrat=24,7, $p < 0,001$

Vi ser at i kommuner med tonivå er over halvparten litt eller helt enig i at rolle og ansvarsdelingen er uklar. Mens i kommuner med trenivå er så mange som 67 % helt eller litt uenig i påstanden. Kommuner med ny organisasjonsmodell har altså en større tendens til å anse rolle og ansvarsdelingen i sektoren som uklar. Kommuner med tonivå modell er i størst grad enig i påstanden (56 % litt eller helt enig) – se tabell 3.8.

3.2.2 Fylkeskommunen som skoleeier

Systemskiftet

Intervjuene med fylkesutdanningssjefer i tre fylkeskommuner viser at det er en gjennomgående oppfatning at reformen representerer en videreføring av de organisatoriske endringene som er gjennomført i fylkeskommunen gjennom de siste årene. Informantene viser til reformen som en oppfølging av innføringen av tonivå modellen med tydeliggjøring og plassering av ansvar og skjerpede krav til rapportering og dokumentasjon i alle ledd. Informantene viser til at reformen har sitt utspring i Kristin Clemets periode som statsråd og at grunnlaget for reformens innhold er forankret i en høyreorientert tenkning. En informant vest i landet kaller reformgrunnlaget for ”*restaurativ politikk*” (F3VL). Gjennom intervjuene tegnes et bilde av Kristin Clemet som sentral og respektert statsråd. Informantene har likevel et litt uklart forhold til hvem som egentlig er ”reformmeier” politisk sett. Dette kommer fram i uttalelser som kan tyde på at de forstår det slik at Clemet ikke fikk fullført reformtenkningen, at hun i hovedsak presenterte grunnideene, men at hennes politiske prosjekt ikke ble fullført før det ble regjeringsskifte i 2005.

Vi har spurt informantene om i hvilken grad de oppfatter reformen som et systemskifte, og om de opplever at de har fått nye roller og nytt ansvar etter innføringen av Kunnskapsløftet. Informantene oppfatter reformen som et systemskifte, men har ulike beskrivelser av hva dette innebærer. En informant vest i landet knytter systemskiftet til desentralisering og forklarer det som følge av en internasjonal trend (F3VL). Informanten

viser til at det handler om å la de det gjelder, få styre midler og utvikling. Hun er opptatt av at det må være en balanse mellom et ytre påtrykk og styrken i det, det må ikke være for sterkt slik at de indre initiativ i skolene drepes. Informanten beskriver skoleeiers rolle slik

... vi skal bestille inn, men ikke være så strenge at vi ikke kan realisere innenfor kulturen der ute. Den balansen har vi forsøkt å ivareta, og er jeg i tvil, så lar jeg de heller få ha det lokale initiativet. Men hele tiden blir de sett i kortene, snakket om og de skal rapportere på det (F3VL).

En annen informant sør i landet peker på at systemskiftet er noe av det viktigste med reformen og hun peker på alt arbeidet som legges ned i den nye strukturen, men også på målstyringen. Hun sier at

Jeg tror det at for at vi skal komme videre så er det veldig... det egentlig viktigste er målstyringen, at vi klarer å følge opp resultater, da kommer vi mye lenger, så at dette med målstyring av resultatene er en forutsetning for å bli bedre (F2SM).

Informantene knytter med andre ord systemskiftet til ulike sider av reformen, dels desentraliseringen, dels målstyringen.

Når vi spør informantene om de opplever å ha fått nye roller og ansvar i forbindelse med reforminnføringen, er de mer i tvil. De peker på at omorganisering i forvaltningen i fylkeskommunen i første rekke har endret de rollene og det ansvaret de har. En informant øst i landet opplever ikke at det er store endringen i rolle, oppgavefordelingen eller ansvarsdelingen etter reformen (F1ØH). En informant vest i landet som heller ikke opplever at eget ansvar er endret, påpeker imidlertid at gjennom reformen så blir arbeidet så mye mer tydelig fordi

... vi kan sette fyr på det gjennom de statlige ekstra midlene vi har fått. Kunnskapsløftet er jo en av de mest tydelige reformene vi har fått på mange år, fordi det gjennomsyrrer systemet vårt, det har med pengene å gjøre, det utløser mye aktivitet også har det også vært i pressen og hvor som helst (F3VL).

Informanten viser videre til at bevissthet om kompetanse har blitt aksentuert. Hun viser til at dette kan de se gjennom hvordan fylkeskommunen oppmerksomhet rundt og interesse for videregående opplæring har forandret seg radikalt.

Desentralisering og handlingsrom

Vi har også spurt informantene om hvordan de ser på desentralisering, hvordan de oppfatter eget handlingsrom i fylkeskommunen, samt deres forhold til sentral myndighet. Når det gjelder skoleeiers forhold til fylkesmannen som statens representant, synes det gjennomgående å være godt.

Gjennom intervjuene blir det tydelig at informantene opplever et spenningsforhold mellom på den ene siden den frihet og det handlingsrom som reformen målbærer, og på den andre siden den sentrale styring som utøves gjennom fylkesmannens tilsyn, revisjonskrav og rapportering. En informant vest i landet beskriver dette forholdet som to nivåer, et teoretisk og det som egentlig foregår. I følge denne informanten er det slik at staten i teorien skal ha

en sterkere hånd på rattet når det gjelder utviklingen i skolen gjennom å vurdere sterkere, blant annet gjennom nasjonale prøver. Informanten kaller situasjonen der det gis lokal frihet for så å se *”dem i kortene for desentralisert sentralisering”* (F3VL). Informanten sier at de som skoleeier arbeider for å gi initiativ og handlefrihet til den enkelte skole. Skolene i hennes fylkeskommune er imidlertid ytterst forskjellige på grunn av størrelse, men også når det gjelder kultur *”... så det å tenke seg at ’one size fits all’ er grunnleggende feil”* (F3VL).

Påstander om Kunnskapsløftet som styringsreform

I fellessurveyen til fylkeskommunene er respondentene ut fra egne erfaringer bedt om å ta stilling til en rekke utsagn som knytter seg til skolens styring og handlingsrom. Tabell 3.9 viser at respondentene i hovedsak er enige i at fylkeskommunen har fått større handlingsrom. 14 av 19 skoleeiere er litt eller helt enig i at fylkeskommunen med Kunnskapsløftet har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger. De fleste skoleeierne er enige i at også skolenes handlingsrom er styrket gjennom reformen. 13 av 19 skoleeiere er litt eller helt enig i at skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra av brukere og lærere. Oppfatningene om at Kunnskapsløftet gir skolene et større handlingsrom styrkes ved at skoleeierne i stor grad sier seg uenig i at skoleleder har fått mindre innflytelse med reformen (17 av 19 skoleeiere er uenig i det utsagnet). Til tross for at de aller fleste skoleeierne i videregående opplæring mener Kunnskapsløftet har styrket skoleeiers og skolenes handlingsrom i samsvar med reformens intensjoner, er det verdt å merke seg at rundt en fjerdedel av fylkeskommunene er helt eller litt uenig i at fylkeskommunen har fått større handlingsrom og at skolene i større grad styres nedenfra etter innføringen av Kunnskapsløftet.

Et klart flertall av respondentene, 13 av 19 skoleeiere, er litt eller helt uenig i påstanden om at rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren er uklar, og et tilsvarende flertall er uenig i at fylkeskommunenes pedagogiske støtteapparat for gjennomføringen av KL ikke er god nok. Igjen er det grunn til å merke seg at om lag en fjerdedel av skoleeierne i videregående opplæring er enig i at rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren er uklar, og at fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen ikke er god nok.

12 av 19 skoleeiere er litt eller helt enig i at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy. 4 fylkeskommuner er litt eller helt uenig i denne vurderingen, mens tre har valgt å ikke besvare dette spørsmålet.

Tabell 3.9 Kunnskapsløftet som styringsreform - Fylkeskommunene.*Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:*

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Ikke svart	Total (N)
Det nye læreplanverket (del 1, 2 og 3) er et godt styringsverktøy	1	3	8	4	3	19
Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar. Fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet er ikke god nok	8	5	6	-	-	19
Fylkeskommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	7	6	4	2	-	19
Skolene styres i større grad nedenfra, av brukere og lærere, med Kunnskapsløftet	2	3	7	7	-	19
Skoleleder har fått mindre innflytelse med Kunnskapsløftet	2	4	12	1	-	19
	8	9	2	-	-	19

3.2.3 Oppsummering: Styring og handlingsrom, roller og ansvar

Rolle og ansvarsfordeling

Informantene fra kommunesektoren er opptatt av motsetninger i reformen når det gjelder styringsreformen, og peker på spenningsforholdet mellom økt frihet og handlingsrom på den ene siden, og på den andre siden økt sentral styring med rapportering og tilsyn.

Informantene forankrer og setter reformen Kunnskapsløftet som styringsreform både inn i en større internasjonal og europeisk sammenheng og i en generell nasjonal diskusjon rundt organiseringen av offentlig forvaltning kjennetegnet av større vekt på desentralisering og ansvarliggjøring av underliggende forvaltningsnivåer. Samtlige informanter knytter reformen til overganger fra trenivå til tonivå organisering av kommunesektoren, uavhengig om egen kommune har den ene eller den andre modellen. Det er også endring i lokal organisering gjennom generell desentralisering og delegering til virksomhetsenheter, som mange av informantene mener er det viktigste elementet når reformen karakteriseres som systemskifte. Flere av informantene peker imidlertid spesielt på at den handlefriheten de opplever i arbeidet med læreplanene, valg av arbeidsmåter, representerer et systemskifte. Andre mener at reformen målbærer et nytt vurderingsregime som også kan forstås som et

systemskifte. Intervjuene synliggjør på denne måten en uklarhet blant skoleeierne omkring hva reformen som systemskifte innebærer.

Intervjuene viser også at utdanningsadministrative lederne har et varierende syn på hvem skoleeier er. Noen av informantene mener at det er politikerne lokalt, andre mener at det er både politikerne og administrasjonen. En informant mener at skoleeierbegrepet ikke passer, men at både politikere og administrasjon heller burde omtales som skoledriftere. Det kvantitative materialet viser at litt under halvparten av skoleeierne oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar. Uklarheten er størst blant respondenter fra tonivå kommuner. Informantene i intervjuundersøkelsen omtaler ikke dette spesielt, men som vi har sett viser informantenes betraktninger om reformen som et systemskifte og deres oppfatninger av skoleeierbegrepet tydelig at det råder flere ulike oppfatninger om hva Kunnskapsløftet innebærer når det gjelder endrede roller og ansvarsforhold. Den uklarheten som kom til uttrykk på det nasjonale forvaltningsnivået omkring rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren (Sandberg og Aasen 2008), gjør seg gjeldene også blant skoleeierne.

Styring og handlingsrom

Informantene i kommunesektoren er opptatt av at reformen gir økt handlingsrom. De gir også inntrykk av at de har tatt det ansvar som reformen pålegger skoleeier. Her er det imidlertid systematiske variasjoner mellom kommunene. De større kommunene synes å ha et langt mer avklart forhold til Kunnskapsløftet som styringsreformen. Det kan også synes som om det er et skille mellom kommune- og fylkeskommunenivået når det gjelder forståelsen og vurderingen av et økt handlingsrom. På kommunenivået handler dette i første rekke om utvidelse av enhetslederens og skolens handlingsrom. På fylkeskommunenivået synes handlingsrom i første rekke å dreie seg om mer generelle betraktninger omkring desentralisering og rapportering. Det er imidlertid vanskelig å si om dette skyldes ulike signaler fra sentrale myndigheters side i forhold til eierne av grunnskolen og videregående opplæring, eller om det kan føres tilbake til mer generelle endringer i organiseringen av kommunesektoren. Det kan også skyldes at skoleeierne for de to nivåene i grunnopplæringen tradisjonelt har hatt ulike relasjoner til statlige myndigheter.

Det er et paradoks at informantene i intervjuene sier at de selv i liten grad har fått andre eller nye roller eller endret ansvar med reformen, sett i forhold til at respondentene fra kommunesektoren i spørreundersøkelsen i så stor grad erfarer at de har fått et større handlingsrom. Paradokset kan muligens forklares med at respondentene i fellessurveyen viser til at skolene styres i større grad nedenfra. Våre informanter hos skoleeier peker da også på at lærernes og rektorenes handlingsrom er større, særlig når det er snakk om lokalt læreplanarbeid.

Utover uttrykt ønske om tilrettelegging for ytterligere kompetanseutvikling og skolens deltakelse i lokalt læreplanarbeid, legger imidlertid våre informanter overraskende liten vekt på lærernes og rektorenes rolle i det lokale implementeringsarbeidet.

Flere av informantene viser til den mellomposisjon de har mellom statlig styring og ledelsen ved den enkelte lokale virksomhetsenhet. Noen av informantene peker på skoleeiers noe klemte posisjon mellom pålegg ovenfra ”i forkant” og rapportering oppover ”i etterkant”, som en paradoksal posisjon i en desentralisert modell. Samtidig pekes det på at de selv utøver samme praksis overfor sine enhetsledere på skolene, dels for å kunne rapportere videre oppover, men i hovedsak for selv å få kunnskap om hva som skjer. Refleksjonene underveis i intervjuene angående dette kan tyde på at det er en uklarhet omkring hvorfor ting gjøres som de gjøres, og hvordan systemer for rapportering ideelt sett burde være i alle ledd. At rapportering og dokumentasjon står sentralt i styringssystemet, beskrives som nødvendig – problemstillingene som reises er mer knyttet til om ikke det kunne vært bedre systemer for rapportering og tilbakemelding.

Skoleeierne på kommunenivået beskriver sitt forhold til fylkesmannen som godt, men som annerledes enn tidligere. Informantene har klare oppfatninger om at fylkesmannen har fått forsterket sin tilsynsrolle på bekostning av utviklings- og veiledningsrollen. I mindre kommuner oppfattes dette som et tap, samtidig som de viser til at de har inngått samarbeid med andre kommuner om bestemte utviklingsoppgaver og at dette fungerer. De viser til at de har utviklet et eget regionalt nivå gjennom dette samarbeidet. Store kommuner er ikke bekymret for fylkesmannens endrede rolle. Informantene beskriver også en utvikling som innebærer en svekkelse av sentralstyringen av utviklingsarbeidet. Dette medfører at arbeid med kvalitetsutvikling blir mer tilfeldig enn tidligere. I en liten kommune med stram økonomi fremheves det at fylkesmannen er god å ha gjennom tilbud om kurs og konferanser som er gratis. Det blir også vist til at fylkeskommunen er en viktig og svært tilgjengelig samtalepartner om de trenger noen råd i denne kommunen.

På fylkeskommunenivået oppgir informantene at de har et godt forhold til fylkesmannen. Samtidig viser de til at de opplever et spenningsforhold mellom frihet og handlingsrom på den ene siden og på den andre siden sentral styring gjennom fylkesmannens tilsyn, revisjon og rapporteringskrav.

3.3 Kunnskapsløftet og kvalitetsutvikling

Vi har stilt flere spørsmål til våre informanter som omhandler ulike sider av det pedagogiske arbeidet og kvalitetsutvikling som følger av reformen. Spørsmålene handler om nye læreplaner, det lokale læreplanarbeidet, kompetansekartlegging og kompetanseutvikling og større vekt på grunnleggende ferdigheter. Vi ser først på hvordan kommunene som skoleeiere svarer på disse spørsmålene. Deretter presenterer vi svarene fra fylkeskommunene.

3.3.1 Kommunen som skoleeier

Arbeidet med reformen

Gjennomgående gir skoleeierne på kommunalt nivå et inntrykk av at det har vært arbeidet planmessig og systematisk med reformens innholdselementer. Når det gjelder informantene selv, har vi spurt dem om hva som har vært deres rolle i forbindelse med implementeringen av reformen. I stor grad synes det som om våre informanter som representanter for skoleeierne i kommunene, har vært involvert i informasjonsarbeid om reformen spesielt rettet mot rektorene, de har tatt initiativ til igangsettelse av prosesser knyttet til utforming av felles satsingsområder, planarbeid om grunnleggende ferdigheter og ikke minst lokalt læreplanarbeid. I dette arbeidet synes det som om informantene har vært pådrivere og igangsettere. Det er på mange måter de som legger til rette for at de faglige prosessene i reformimplementeringen kan realiseres. De samarbeider tett med rektorene og synes å bruke skolelederne både som koordinatorene i ulike prosjektarbeid, og som hjelp til å finne de riktige medlemmene til arbeidsgrupper.

En informant fra en bykommune sier det på denne måten

...det begynte kanskje med omfattende diskusjon om hva er kompetansemål, og derfra hele veien ut fra formålet med faget som vi trodde vi kunne mye om men...frem til utarbeidelse av fagplaner helt lokalt, vi har hatt store diskusjoner om dette og ser i ettertid etter gode prosesser på skolene hva som har kommet fram... (K6By).

Informanten peker på det å synliggjøre kompetansemål og grunnleggende ferdigheter som en av hovedoppgavene i eget arbeid. De viktigste tiltakene i denne kommunen har vært arbeidet med de lokale læreplanene som skoleeier har ansvaret for, men som er delegert ut til skolene. Informanten forteller om at de i tillegg til å igangsette prosjektgrupper for å arbeide med sentrale fag som engelsk, norsk og matematikk, også fikk på plass resurspersoner som reiste ut og veiledet skolene i arbeidet. Skolene har hatt mulighet til å bestille denne typen hjelp ved behov. Hun beskriver situasjonen som at *"Vi forsøkte å hjelpe skolene på vei, de er vant til få det meste skrevet ned fra statlig nivå..."* (K6By).

Kompetanseutvikling

En annen oppgave som skoleeier har og som synes å utgjøre en større del av våre informanternes arbeid med å gjennomføre reformen, er kompetansekartlegging og igangsettelse av tiltak knyttet til kompetanseutvikling for ledere og lærere. Intervjuene viser at det er ulikheter mellom kommunene med hensyn til hvordan de har organisert arbeidet med kompetanseutvikling. Noen styrer alle tilbud selv, mens andre har engasjert eksterne kompetansemiljøer/personer i deler av kompetanseutviklingen. Lederutvikling har vært veldig sentralt i forbindelse med reformarbeidet, og nesten alle har større kompetansesatsninger på lederutvikling av rektorene. En informant i en stor urban kommune beskriver hva som har vært viktig i hennes kommune og hvilke tiltak hun har vært med på å igangsette på følgende måte:

Ja, det viser seg at det har vært veldig riktig å være tidlig ute med fokus og etter- og videreutdanning på grunnleggende ferdigheter, likedan på IKT-området. Digitale ferdigheter der ble det utarbeidet en gruppe lærere for flere år siden, et

grunnlag for et systematisk opplegg for elevenes datakort, så alle er sikret et minimumsnivå av kunnskaper når de går ut av grunnskolen. Det digitale er et sluk, men fokus på det har vi hatt hele tiden, det har vært viktig å legge fokus på lederutvikling, det har vi gjort med nettverk, samlinger og studiebesøk (K2SU).

En informant fra en bykommune sier dette slik

Vi har jo satset på de to områdene IKT og realfag og vi har sagt at vi øremerker midler til dette, vi har sagt at videreutdanningsdelen går inn og finansierer 25 000,- per 15 studiepoeng per lærer for at vi skal gjøre det attraktivt, tidligere har det ikke være populært, nå er det kø (K6By).

I denne kommunen forteller informanten at de også er bevisste på at de skal ha grupper av lærere ved hver enkelt skole for å sikre at det de lærer tas i bruk, det skal ikke være enkeltlærere på kurs. Vedkommende informant mener at lærerkompetanse er det viktigste for realiseringen av reformen og at de derfor har satset på videreutdanning. Som skoleeier forsøker de *”... å bygge opp kompetansemiljøer ved hver enkelt skole for å unngå enslige svaler”*.

Generelt uttrykker informantene misnøye med de statlige ordningene for å få midler til kompetanseutvikling. De er kritiske til alle ordningene der kommunen søker om midler inn mot ulike statlige kompetanseutviklingsprosjekter, ordninger som ofte er organisert som samfinansieringsprosjekter. Informantene peker på at dette er veldig ressurs- og tidkrevende arbeid, og flere viser til at de ikke har fått penger og at de må vurdere hvorvidt det i framtiden er verdt å bruke ressurser på søknadskrivning. Informanter i de minste kommunene viser til at de er helt avhengig av å samarbeide med andre kommuner om slikt. Flere informanter fra mindre kommuner peker på trange budsjetter og betydningen av tilbud og tiltak som enten er gratis eller *”billigløsninger”*. En informant i en liten rural kommune peker på at fylkesmannen er god å ha i slike sammenhenger (K5LR). Dette står i skarp kontrast til informanter fra større kommuner der det både finnes fagkompetanse i kommunen, og der informantene kan liste opp en lang rekke eksterne ressurspersoner og samarbeidspartene enten det er Matematikksenteret i Trondheim, Lesesenteret i Stavanger, Olweus program, lederutviklingsprogrammer ved en høyere utdanningsinstitusjon eller innleie av eksterne konsulenter i arbeidet.

Lokalt læreplanarbeid

Når det gjelder det lokale læreplanarbeidet, beskriver informantene dette som en vanskelig oppgave i starten, dels fordi planenes form med kompetansemål var uvant. Det var usikkerhet omkring hvordan man skulle begynne arbeidet, informantene viser til at de hadde fellesmøter der de diskuterte innganger til arbeidet, og hvor det ble lagt grunnlag for en felles forståelse. En informant fra en bykommune viser til at da vedkommende var rektor, da de første utkastene til planer kom, var frustrasjonen høy sett i forhold til forrige reform da de fikk *...en fin bok der alt sto*. Informantene beskriver generelt en situasjon der usikkerheten omkring arbeidet med planene, var høy. En informant i en bykommune viser til at

Diskusjonen i rektorkollegier var ganske heftig, dette var en gal innfallsvinkel fra kommunen eller kanskje ikke gal, men de burde lage en mal eller noe. Men dette snudde fordi det førte til gode pedagogiske diskusjoner som kanskje ikke hadde skjedd ellers (K6By).

I en stor urban tonivå kommune beskriver informanten arbeidet på denne måten:

Vi har valgt å la det ligge på den enkelte skole og begrunnelse for det er todelt. For det første har vi ikke noe apparat på kommunenivået og for det andre så tror vi at om lærerne skal få ny læreplan under huden så er det faktisk dette de må gjøre – og det har de gjort (K2SU).

En annen informant fra en liten rural kommune, beskriver arbeidet slik:

Vi har gått inn med prosjekt, der jobber vi veldig detaljert ... vi har arbeidsgrupper for å lage slike verktøy (målark), veldig engasjert prosess, alle lærerne på alle nivå har vært med innenfor de ulike fagfeltene (K4LR).

Rektorenes rolle og organiseringen av arbeidet beskrives av den samme informanten slik:

”Rektorene plukket lærere som fikk være med, vi hadde felles møter for å starte opp og rektorene fikk ansvar, de samordnet seg automatisk” (K4LR).

Blant våre informanter ses ofte det lokale læreplanarbeidet i sammenheng med og forstås som kompetanseutvikling. En informant viser til at denne oppfatningen ikke alltid deles av lærerne. Informanten i en mellomstor rural kommune beskriver en situasjon der lærerne som hadde vært med på det lokale læreplanarbeidet, i etterkant kom og etterlyste etter- og videreutdanningstilbud (K1MR). Vedkommende informant viser til at lærerne ikke ser på det lokale læreplanarbeidet som kompetanseutvikling, og at dette er noe som det jobbes med. Informanten viser til at i denne kommunen har de også jobbet for lite med å få lærere som har deltatt i ulike kompetanseutviklingsopplegg, til å spre det de har lært videre på den enkelte skole.

Grunnleggende ferdigheter, kvalitet og vurdering

Når vi spør informantene hva det viktigste i arbeidet med reformen er, legger de sterk vekt på de grunnleggende ferdighetene. Flere er også opptatt av å arbeide med planer og peker på utfordringen med tilpasset opplæring. *”Det viktigste er fokus på grunnleggende ferdigheter, ambisjonene om å snu skolenes, lærerens, foreldrenes fokus fra prosessen til resultat, det er viktig”* (K2SU). En annen informant i en liten rural kommune sier dette slik:

Ja, altså, foruten og liksom få på plass, holdt på si planer på ulike nivå, helt ned på fagplannivå med målark og alt, så har det i hvert fall for min del vært veldig viktig og fått til, eller det blir viktig fremover. Vi er ikke der ennå, få til dette med tilpasset opplæring som antakelig er den vanskeligste bøygen i hele reformen” (K5LR).

Et paradoks i materialet er når vi spør informantene om hva de har gjort med tilpasset opplæring, om det er laget en plan eller noen bestemte tiltak, så er det svært få av

informantene som kan vise til noe konkret utover generelle beskrivelser av elevers rettigheter i kommunenes overordnede plandokumenter for opplæringen.

Et annet område som fremstår som svakere betonet i materialet, er kommunenes arbeid med systemer for kvalitetsvurdering og elevvurdering. Flere av informantene peker på at de har gamle systemer for kvalitetsvurdering som må oppdateres, andre er enten på planleggingsstadiet eller underveis med å iverksette. Generelt er det mange spørsmål blant informantene på dette området. Det er en tydelig usikkerhet omkring hva de skal måles på oppover i systemet, og hva de selv ønsker å måle på nedover mot skolene. En ting er nasjonalt initierte systemer knyttet til elevenes prestasjoner som nasjonale prøver og andre kartleggingsprøver samt Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser. Noe annet blir det når kommunene selv skal definere hva det skal rapporteres på. En informant fra en liten rural kommune er også frustrert i forhold til hva staten ber om av informasjon knyttet til eksempelvis kompetanseutvikling. De har blitt bedt om å rapportere inn hvor mange som har deltatt, og hva det har kostet. Informanten viser til at en slik input-rapportering ikke sier noe om effekten på kompetanseutviklingen (K4LR). Kommunen er opptatt av selv å finne andre måter å rapportere om dette på. En informant fra en bykommune viser til at

Dette med vurdering generelt, det er jo noe helt annet enn tidligere, men revolusjonen har vært på barnetrinnet der man plutselig har begynt å snakke om at man skal vurdere. Jeg tror at arbeidet har gått lettere her til tross for omorganisering og tonivå, der har vært beholdt en god fagkunnskap sentralt i motsetning til andre kommuner (K6By).

Informantenes beretninger gir et bilde av at reformen er tatt på alvor og at det er satt i gang mange prosesser, prosjekter og tiltak for å implementere reformen som innholds- og kvalitetsreform i skolen. Informantene er gjennomgående opptatt av at det tar tid å få på plass grunntenkningen og kanskje særlig bevegelsen fra prosessorienteringen i skolen til en mer resultatorientering. En informant i en stor urban kommune sier *”Ja, det er en kultur særlig på barnetrinnet preget av prosess og ikke så mye fokus på læring og resultater; det er i ferd med å starte et løp men det kan ta lang tid”* (K2SU). Den samme informanten tilbakeviser intervjuers antydning om at det er en oppfatning i skolen om et motsetningsforhold mellom det å ha det hyggelig og det å fokusere på resultater. *”Nei, jeg... mitt inntrykk er ikke at de ser det som en motsetning, men det har vært en så lang utvikling rettet mot prosess, at mange av de som er i skolen ikke har vært borti noe annet”* (K2SU). Tidsaspektet er viktig for informantene vi har snakket med og flere av dem peker på at selv om det er i ferd med å skje ting, så er det et langt lerret å bleke. En informant i en mellomstor rural kommune sier det på denne måten; *”Og kompetansemålene, det å forstå at det er målene som skal styre, da kan vi kanskje snakkes om fem år og se...”* (K3MR). Den samme informanten peker på at hun tror det må gis tid *”... for det er jo når reformen er i ferd med å dabbe av – det er da den er der”* (K3MR).

Nye læreplaner, lokalt læreplanarbeid, grunnleggende ferdigheter

I fellessurveyen er de kommunale skoleeierne spurt om sine forventninger til kvaliteten i Kunnskapsløftet. De kommunale skoleeierne er bedt om å ta stilling til i hvilken grad de

forventer at nye læreplaner, større vekt på lokalt læreplanarbeid og grunnleggende ferdigheter skal bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen. Tabell 3.10 nedenfor viser kommunenes vurdering av dette.

Tabell 3.10 Kommunenes vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform.

I hvilken grad forventer du at følgende elementer i KL vil bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen:

	Ikke i det hele tatt/i svært liten grad	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Nye læreplaner	2	35	57	7	343
Større vekt på lokalt læreplanarbeid	9	43	41	7	342
Større vekt på grunnleggende ferdigheter (lese og skrive etc)	-	3	47	50	344

Respondentene i kommunen svarer at de i høy grad forventer at nye læreplaner vil bidra til å styrke kvaliteten (64 % nokså og i svært stor grad). De er mer ambivalente til at en større vekt på lokalt læreplanarbeid vil bidra til styrket kvalitet i undervisningen. 52 % mener at det ikke i det hele tatt eller i nokså liten grad vil bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen. Skoleeierne på kommunenivået har veldig store forventninger (97 % i nokså og i svært stor grad) til at en større vekt på grunnleggende ferdigheter skal bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen.

Når vi ser på sammenhenger mellom resultatene her og bakgrunnsvariablene (antall innbyggere i kommunen, kommunens organisering og skolefaglig kompetanse i kommunen), finner vi bare en sammenheng hvor variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$). Datamaterialet viser en signifikant sammenheng mellom i hvilken grad kommunene forventer at nye læreplaner skal bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen og kommunestørrelse.

Det er som vist generelt høy grad av forventninger til at nye læreplaner vil bidra til å styrke kvaliteten (63 % nokså og i svært stor grad). Av tabellen under fremgår det at forventningen er spesielt høy i store kommuner (77 % i nokså og svært stor grad) og lavere i små kommuner (57 % i nokså og svært stor grad).

Tabell 3.11 Kommunestørrelse og forventninger til at nye læreplaner skal bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Nye læreplaner				Total (N)
	ikke i det hele tatt/i svært liten grad	i nokså liten grad	i nokså stor grad	i svært stor grad	
Små kommuner (-> 5000)	3 %	41 %	49 %	7 %	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)		32 %	64 %	4 %	118
Store kommuner (20 000 eller flere)	2 %	21 %	67 %	10 %	48
Total	2 %	35 %	57 %	7 %	343

Kjikkvadrat=13,7, p=0,3

3.3.2 Fylkeskommunen som skoleeier

De nye læreplanene

Når det gjelder de nye læreplanene, kommer det tydelig fram i intervjuene at det er arbeidet mye med hovedelementene som kompetansemål og grunnleggende ferdigheter. Flere av informantene viser til at arbeidet med læreplanene ofte har startet opp med ulike typer av prosesser der diskusjon om hva kompetansemål er, har vært sentralt. En informant viser til at de startet opp arbeidet med planene ved å ha to store samlinger der det ble jobbet med læreplananalyse. I denne fylkeskommunen sør i landet ble 19 arbeidsgrupper satt sammen av lærere innenfor de ulike utdanningsprogrammene. Dette arbeidet ble også sett i sammenheng med kompetansebehov og kompetanseheving. Gruppene kom med forslag til hva de måtte ha av tilleggskompetanse ”... og så sendte vi det til våre ressurs sentere, og så sydde de sammen et program. Det er kjørt et stort antall program” (F2SM). Den samme informanten viser til at reformen har gjort det vanskeligere å være privatpraktiserende lærer fordi lærernes og skolens arbeid nå følges opp på en annen måte enn tidligere. Informanten ser samhandling og det å delta i et fellesskap som helt sentralt i det å være lærer. Hun viser til at for å få til dette, satte skoleeier i gang med et arbeid som skulle fremme samhandling:

En av de oppgavene vi gjorde helt innledningsvis, var at alle skolene skulle gjøre opp sine egne pedagogiske plattformer slik at vi fikk et felles utgangspunkt. I Kunnskapsløftet er samhandling noe av det viktigste, at man ikke opererer på egen hånd (F2SM).

Grunnleggende ferdigheter

Vi har spurt våre informanter fra fylkeskommunene om hvordan de har arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Det kommer tydelig fram i intervjuene at fylkeskommunen i utgangspunktet har drevet fram prosessen gjennom informasjon og lignende i de innledende fasene, for deretter å legge ansvaret ut til skolene som forventes å fortsette arbeidet. Satsningene har i hovedsak ligget på arbeid med IKT, og informantene oppgir at det er gått mye midler til dette: ”... spesielt når det gjelder IKT så har vi brukt mye midler

ute på skolene for å sørge for at de skal ha kompetanse. Vi har nok ikke brukt like mye i de andre grunnleggende ferdighetene” (F2SM).

Yrkesfagene

Vi har også spurt våre informanter om hvordan de oppfatter at Kunnskapsløftet er forankret i yrkesfagene. Informantene peker på at yrkesfagene generelt kom senere med i tenkningen om reformen. En informant sør i landet viser til at hun har en følelse av at *”yrkesfaglige studieretninger”* har kunnskap om reformen, og hun viser til at *”...de sitter akkurat nå og skriver budsjett, det kommer inn nå i planen at de skal sette i gang faglige ledere og y-nemnder, de som er involvert”* (F2SM). Når vi følger opp med spørsmål om bedriftsnivået er involvert, svarer informanten *”nei”*, men at det er på trappene og at hun er usikker på akkurat dette. Hun henviser oss videre til *”bedriftskontoret fordi de vet mye mer”*. En annen informant vest i landet viser til at det er behov for kompetanse i systemet både på opplæringskontor og i opplæring i bedrift. Hun viser til at oppmerksomheten rundt reformen er bedre nå. Informanten sier at de er organisert slik at fagopplæringen er en del av opplæringen generelt, at dette også er hennes ansvarsområde og at den interne aktiviteten omkring reformen også har inkludert y-nemnden. Informanten viser til at de er i gang med et opplæringsopplegg for instruktører som y-nemnden er veldig interessert i (F3VL).

Kompetanseutvikling

Det fremgår tydelig av intervjuene at arbeidet med læreplanens innhold ofte har gått hånd i hånd med kompetansekartlegging og utvikling av opplegg for kompetanseheving blant lærere og rektorer. Når vi spør om hvordan de selv har forberedt reformen gjennom eget arbeid, viser de gjerne til at deres jobb er å informere, orientere og følge opp arbeidet med implementeringen spesielt i skolene. De har samarbeidet tett med rektorene og er opptatt av kompetanseutvikling for lederne. Alle informantene viser til at de har igangsatt opplegg for denne typen kompetanseutvikling. En av informantene sør i landet viser til at de har gjort som det står i *”epleheftet”* (Kompetanse for utvikling Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008) og satset på lederutvikling først (F2SM). En annen informant vest i landet viser til at *”På dette kontoret har vi også ansatt folk som er høykompetente, vi har vært veldig opptatt av å få frem hovedretninger og hovedideologien for rektorene; vi har brukt veldig mye tid på det”* (F3VL).

Kvalitetsvurdering

Intervjuene viser at det generelt arbeides med systemer for kvalitetsvurdering, både på system- og på elevnivå. Intervjuene gir imidlertid et inntrykk av at fylkeskommunene ikke har kommet like godt i gang med dette arbeidet som med andre deler av reformen på det tidspunkt intervjuene er gjennomført (høsten 2007). Flere viser til at de har systemer, men at de ikke er gode nok da de er for omfattende og ikke brukervennlige nok. De avventer et system for samordning av informasjon som rapporteres inn, men foreløpig er dette kun på planleggingsstadiet. Intervjuene synliggjør informantenes usikkerhet omkring hva som bør rapporteres nedenfra, men også misnøye med og frustrasjon over hva de selv skal

rapportere videre oppover i systemet. En informant vest i landet viser til at det ikke er kommunisert klare rammer og mål for rapporteringsarbeidet. Hun mener at staten ikke har gitt felles kvalitetskrav og felles opplegg for det å melde tilbake det fylkeskommunene oppnår. Informantene mener at det er idealet om de tusen blomster fra 1990-tallet, som fremdeles blomstrer i de ulike kommuner og fylker:

Vi har flere ganger bedt om at staten burde tatt hånd om det. Vi er i nød på et felles kvalitetssystem, og jeg skjønner at det er vanskelig, men vi lurte litt på om vi er i en sånn ekstrem sånn monitorering, men vi har bare et tilfeldig system på det. Databearbeidning og bevisst bruk av data videre, der er vi ikke gode. Noen fylker er veldig flinke, kommet langt og det er ingen som krever det av en heller (F3VL).

Den samme informanten sier at de *”Jobber med å få på plass et system for kvalitetsvurdering i hele skolen, men det er for lite, vi må vel kunne si at vi så vidt er i gang med å få system på vurderingsarbeidet”*. En annen informant sør i landet sier når vi spør om det har vært motstand mot rapportering på skolene:

Nei, det opplever jeg ikke at det har vært motstand akkurat på resultatrapportering. Det har vært det at vi ikke har fått på plass et kvalitetssystem som skolene skal rapportere på, det har vært vanskelig å få i gang, og det har tatt litt tid, men jeg opplever det ikke som motstand (F2SM).

En informant vest i landet beskriver arbeidet med fylkeskommunens kvalitetsvurderingssystem på denne måten: *”Altså der har vi bygget opp et kjempe kvalitetssystem, som nok har blitt så stort at mange har puttet det i hylla”* (F3VL) Informanten beskriver systemet som en stor bok med mange spørsmål som skal bidra til å tydeliggjøre hva de gjør, men at dette har ikke vært tydelig nok for virksomhetslederne og at dette krever oppfølging. En informant i en fylkeskommune som hadde brukt Læringslaben som grunnlag i sitt kvalitetsarbeid, viser til at de hadde hatt stor glede av de to undersøkelsene de har gjennomført. Hun viser til at det at de fikk sammenliknbare tall to år på rad gjorde at de følte at de hadde kommet inn i et system. De kunne også bruke dette sammen med annet tilfang av data, *”... men det ligger på vent, i mitt hode et tap”* (F3VL).

Når vi spør informantene om vurdering generelt, er det tydelig at skoleeier i hovedsak har arbeidet med systemvurdering og i mindre grad med elevvurdering. Samtidig er det flere av informantene som har elevvurdering som et sentralt problemfelt i sitt arbeid. Blant annet viser de til at dette er et arbeid de generelt er kommet alt for kort med. Oppfatningen om at vurdering i Kunnskapsløftet er noe annet enn tidligere, deles av flere av informantene. En informant vest i landet beskriver eget arbeid med vurdering slik

... tenker du på karaktergiving, der har vi et eget arbeid på gang som er samarbeid med XXX (et bestemt regionssamarbeid). Det går mest på å skolere oss selv og lederne våre som går på det nye vurderingsinstituttet som er et radikalt brudd med den gamle måten å vurdere på (F3VL).

Pedagogisk utviklingsarbeid

Generelt er det flere av informantene som stiller seg spørrende til ulike sider av reformen knyttet til skolens utviklingsarbeid. Dels handler dette om Utdanningsdirektoratet og dets

rolle som bidragsyter i forbindelse med skoleutvikling. Et par informanter stiller spørsmålsteget ved om det er riktig at direktoratet skal ha en så stor rolle, som de oppfatter at det har når det gjelder å styre utviklingsarbeid i et desentralisert system. Særlig omhandler dette midler til utvikling, søknadsarbeidet knyttet til dette og hva fylkeskommunene forventes å rapportere inn til systemet. Flere av informantene mener at det er et brudd med desentraliseringslogikken at de både skal søke om midler til utviklingsprosjekter og så rapportere inn i etterkant. En av informantene øst i landet mener at *”..samtidig driver man fragmentert skoleutvikling, masse ressurser og ikke minst personer engasjert i reformen, så oppi alt det her får du søknadsprosedyrer på penger som egentlig skulle vært i sektoren”* (F1ØH). Informanten viser til at alternativet til alle sentrale satsinger og søknadsregimet, hadde vært at man fra statens side la pengene ut til skoleeier med noen klare forventninger til rapportering og resultater.

Nye læreplaner, lokalt læreplanarbeid og grunnleggende ferdigheter

I fellessurveyen er respondentene fra fylkeskommunene spurt om i hvilken grad de forventer at grunnleggende ferdigheter, de nye læreplanene og det lokale læreplanarbeidet vil bidra til å styrke kvaliteten i videregående skole – se tabell 3.12 nedenfor. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at skoleeierne på fylkesnivået har størst tiltro til at nye læreplaner og større vekt på grunnleggende ferdigheter vil bidra til å styrke kvaliteten. 16 av 19 skoleeiere forventer at nye læreplaner og større vekt på grunnleggende ferdigheter vil bidra til å styrke kvaliteten i videregående opplæring. Respondentene er todelte i troen på at en større vekt på lokalt læreplanarbeid vil bidra til økt kvalitet. 11 av 19 skoleeiere forventer i nokså eller svært stor grad at lokalt læreplanarbeid er et viktig bidrag til kvalitetsarbeidet, mens 8 skoleeiere i nokså liten grad har forventninger til at lokalt læreplanarbeid vil være et bidrag i denne sammenhengen.

Tabell 3.12 Fylkeskommunens vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform.

I hvilken grad forventer du at følgende elementer i Kunnskapsløftet vil bidra til å styrke kvaliteten i videregående skole?

	I nokså liten grad	I nokså stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Nye læreplaner	3	13	3	19
Større vekt på lokalt læreplanarbeid	8	9	2	19
Større vekt på grunnleggende ferdigheter (lese, skrive etc.)	3	7	9	19

Sett i forhold til våre informanternes omtale av arbeidet med lokale læreplaner som sentralt og omfattende i implementeringen av Kunnskapsløftet, er det interessant at så mange av respondentene i spørreundersøkelsen i nokså liten grad forventer at større vekt på lokalt læreplanarbeid vil bidra til å styrke kvaliteten. Lokalt læreplanarbeid i Kunnskapsløftet er en sentral oppgave for fylkene både å informere om og sørge for at det iverksettes, men skoleeierne slik det kommer til uttrykk gjennom spørreundersøkelsen, synes å være mer avventende når det gjelder forventningene til at det i seg selv vil medføre styrket kvalitet i skolen. Det er også interessant at så mange av respondentene fra fylkeskommunene oppgir

at de i nokså stor og stor grad forventer at større vekt på grunnleggende ferdigheter vil bidra til å styrke kvaliteten i videregående opplæring. Sett i forhold til at våre informanter i intervju oppgir at de i første rekke har satset på IKT, og at de ellers oppgir å ha lagt mye av ansvaret for arbeidet med de grunnleggende ferdighetene ut til skolene, kan det synes som om skoleeierne har stor tillit til skolenes arbeid på dette området.

Når informantene synes å være mer positive til det lokale læreplanarbeidet enn det som framgår av spørreundersøkelsen, kan det skyldes at de ser det i en større sammenheng. For det første ser de at lokalt læreplanarbeid har medført diskusjoner om og prosesser i skolens arbeid som ikke ville ha skjedd ellers. Informantene peker på dette som gode prosesser som også etter hvert har vært godt mottatt blant lærere og rektorer. Det at læreplanarbeidet også synes å ha vært sentralt i forbindelse med kompetansekartlegging blant lærerne, kan selvsagt også ha bidratt til de positive oppfatningene blant informantene. Et tankekors er imidlertid at lokalt læreplanarbeid synes å være gjort uavhengig av elevvurdering. Informantene viser til at de har kommet for kort i gang med arbeidet med vurdering. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om planverkets logikk basert på elevenes læring og realisering av kompetansemål, har vært en del av prosessene rundt det lokale læreplanarbeidet. Lokalt læreplanarbeid synes å ha vært gjort uten at arbeid med elevvurdering har vært en del av dette.

3.3.3 Oppsummering: Kunnskapsløftet og kvalitetsutvikling

Informantene oppgir at en stor del av deres arbeid har dreid seg om å gjennomføre kompetansekartlegging og få på plass kompetanseutviklingsopplegg for enhetsledere og lærere. I stor grad synes dette arbeidet å ha vært integrert i det lokale læreplanarbeidet. Intervjuene synliggjør at skoleeier har involvert seg spesielt mye i lederutvikling, og informantene forteller om en rekke satsinger de har gjennomført. Kompetanseutvikling for lærere synes i varierende grad å ha vært overlatt til skolene selv å bestemme. Noen kommuner understreker at de styrer kompetanseutviklingen etter de vedtatte satsingene kommunene har for grunnskolen i sin kommune. I en studie av programmet ”Kunnskapsløftet-fra ord til handling”, som har til hovedmål å fremme elevenes læringsmiljø gjennom å utvikle skolen som organisasjon, vises det til at skoleeier som støtte for skolene i kompetanseutvikling kan være av vesentlig betydning. I studien pekes det imidlertid også på at i hvilken grad skolene er avhengig av en støttende skoleeier, varierer etter hvor god forbedringskapasitet skolene selv har (Blossing, Hagen, Nyen og Söderström 2008:69). På fylkeskommunenivå synes arbeid med kompetanseutvikling i større grad å være lagt ut til eksterne leverandører enn hos kommunene. Når det gjelder det å skaffe til veie midler til kompetanseutvikling, nevner samtlige kommuner at søknadsarbeidet tar for mye tid og krefter sett i forhold til hva de får ut av det.

Vi har sett at informantene peker på kompetansemål og grunnleggende ferdigheter som helt sentrale elementer i arbeidet med reformen. Informantene viser til at de har informert om og igangsatt arbeid med grunnleggende ferdigheter før ansvaret har blitt lagt ut til skolene. Intervjumaterialet gir i tillegg et inntrykk av at de primært har satset på IKT, både

utstyrsmessig og kompetansemessig i skolene. Informantene viser til at de betrakter denne satsingen som arbeid med grunnleggende ferdigheter. Ingen av informantene nevner imidlertid den grunnleggende ferdigheten digitale ferdigheter spesifikt, og det er vanskelig å identifisere hva arbeidet med IKT-satsningene faktisk innebærer. Informantene er klare på at IKT-satsninger er kostbart og en informant peker på at arbeidet med de andre ferdighetene ikke har fått tilsvarende midler. I følge ITU Monitor 2007 var det i 2007 langt vanligere blant skoleledere å satse på en bred implementering av IKT i alle fag for alle lærere enn det var i 2005 (s.11). I rapporten pekes det på at dette antakeligvis skyldes Kunnskapsløftets innføring av digitale ferdigheter som grunnleggende ferdighet i LK06. I rapporten vises det også til at den enkelte skole er gitt større lokal handlefrihet med reformen, og at dette stiller nye krav til skoleeier og skoleledere enn tidligere. Blant annet vises det til at skolers IKT-planer endrer fokus etter skolenes erfaring, fra å skulle ivareta driftsmessige utfordringer til økt interesse for pedagogisk bruk av IKT og kompetanseutvikling (ITU Monitor 2007 s.11).

Mange av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de ikke har egne planer for grunnleggende ferdigheter. Dette kan skyldes at dette arbeidet har inngått i det øvrige planarbeidet. Med tanke på at de grunnleggende ferdighetene behandles spesielt tematisk for hvert fag på bestemte trinn og er integrert i kompetansemålene i planene, er det ikke utenkelig at dette arbeidet på skolene har inngått i det ordinære planarbeidet. På den andre siden gir både informantene og respondentenes svar på spørsmålene om arbeid med de grunnleggende ferdigheter grunnlag for å sette spørsmålstegn ved i hvilken grad de grunnleggende ferdighetene er en forstått og prioritert aktivitet. Dale og Øzerk (2009) finner i sin undersøkelse av kommunale skoleeieres prioriteringer av grunnleggende ferdigheter at det er leseferdigheter, regneferdigheter og digitale ferdigheter som er gitt prioritet. De fylkeskommunale skoleeierne har i hovedsak gitt prioritet til utvikling av elevenes digitale ferdigheter (s. 154). De har også undersøkt samvariasjon mellom skoleeierens prioritering av tiltak for å bedre elevenes digitale ferdigheter og det å forbedre elevenes tilgang på pc. Dale og Øzerk (2009) finner at 99 % av skoleeierne i noen grad eller i stor grad har prioritert begge disse tiltakene. De peker på at dersom denne tilgangen på datamaskiner går sammen med nettbasert læring i opplæringen, så kan dette øke mulighetene for at prioriteringen av digitale ferdigheter kan inngå i satsingen på skolefaglig kompetanse (s. 156).

Både det kvalitative og det kvantitative materialet viser at informanter og respondenter oppgir at de i for liten grad har kommet i gang med arbeidet med både elev- og systemvurdering. Informantene, særlig på kommunenivået, uttrykker at de er oppmerksomme på at reformen innebærer et endret vurderingsregime, og at dette har konsekvenser for arbeidet med læring i skolen. Det er likevel tydelig at dette er noe de er usikre på hvordan skal håndteres, og at det på det tidspunkt intervjuene ble gjennomført (høsten 2007), var stor uklarhet rundt dette blant skoleeierne. Dette kan synes paradoksalt i og med at de samme informantene oppgir at det lokale læreplanarbeidet er gjennomført. På

denne bakgrunn må vi stille spørsmål om det lokale læreplanarbeidet har skjedd uten betraktninger omkring elevvurdering, tilbakemelding og selvevaluering.

Engelsen (2009) viser i en studie av lokale strategidokumenter, utviklet i implementeringen av reformen, at det lokale arbeidet med individvurdering i liten grad var konkretisert, og at det heller ikke fremgår av disse hvorvidt det var utviklet verktøy for vurdering lokalt (s. 98). Dale og Øzerk (2009) viser til at en gjennomgang av departementale styringsdokumenter tilsier at elevvurdering er viktig, men at dette ikke er prioritert i reformimplementeringens første fase (s 222).

Når det gjelder systemvurdering, oppgir også våre informanter at dette er de ikke godt nok i gang med. De forteller at det finnes systemer, men at disse enten er for omfattende, ikke oppdaterte eller at nye systemer er under utvikling.

3.4 Planarbeid og implementeringskompetanse

Gjennom surveyen har skoleeierne fått spørsmål om hvorvidt de har utformet planer for arbeid med grunnleggende ferdigheter, egne lokale læreplaner, kompetanseutvikling av lærere og skoleledere, kvalitetsutvikling og arbeidet med spesialundervisning. De er også spurt om de har utformet planer alene eller i samarbeid med andre skoleeiere. Vi ser først på kommunene deretter på fylkeskommunene.

3.4.1 Kommunen som skoleeier

Tabell 3.13 gir en oversikt over prosentvis fordeling av svar fra kommunen som skoleeier. Tabellen viser at så og si alle kommunene har utformet planer for kompetanseutvikling av lærere (97 %) og skoleledere (82 %).

Tabell 3.13 *Kommunenes planarbeid. Har kommunen laget egne planer for nedenstående alene eller i samarbeid med andre kommuner?*

	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	Total (N)
Egne planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter	20	29	29	22	341
Egne lokale læreplaner	15	60	18	7	344
Egne planer for kompetanseutvikling for lærerne	53	44	3	1	343
Egne planer for kompetanseutvikling for skoleledere	51	31	9	8	344
Egne planer for kvalitetsvurderinger	16	44	34	6	344
Egne planer for arbeidet med spesialundervisning	16	40	26	18	343

Vel halvparten av skoleeierne har utformet slike planer i samarbeid med andre. 75 % av kommunene oppgir at de har laget egne lokale læreplaner. Bare 15 % av skoleeierne har

utviklet lokale læreplaner i samarbeid med andre kommuner. 51 % oppgir at de ikke har laget egne planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter, men i tillegg har 29 % av skoleeierne slike planer under utvikling. Majoriteten av respondentene viser til at de har egne planer for kvalitetsvurdering (60 %). 16 % av skoleeierne har utformet planer for kvalitetsvurdering i samarbeid med andre kommuner. 56 % av kommunene har utformet egne planer for arbeidet med spesialundervisning, 16 % har utformet disse i samarbeid med andre kommuner. Skoleeierne rapporterer om mest samarbeid med andre kommuner når det gjelder planer for kompetanseutvikling for lærere og skoleledere.

På de fleste områder har nesten alle skoleeierne i grunnskolen enten utviklet eller de er i ferd med å utvikle kommunale planer. Når det gjelder egne planer for grunnleggende ferdigheter og arbeidet med spesialundervisning, svarer imidlertid om lag en av fem skoleeiere at de ikke har slike planer og at de heller ikke er under utvikling.

Vi har gjennomført bivariate analyser for å se om det er variasjoner i kommunenes planarbeid i forhold til kommunens størrelse, kommunens organisering og skolefaglig kompetanse i kommunen.

Når vi ser på sammenhengen mellom kommunestørrelse og spørsmålet om kommunen har laget planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter, finner vi ikke signifikante forskjeller når vi ser på andelen som har utviklet planer alene og/eller i samarbeid med andre skoleeiere. Store kommuner har imidlertid i større grad planer som de har utformet alene. Små og mellomstore kommuner har i større grad utviklet planer i samarbeid med andre – se tabell 3.14.

Tabell 3.14 Kommunens størrelse og planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Egne planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter				Total (N)
	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (-> 5000)	25 %	23 %	29 %	23 %	175
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	19 %	26 %	33 %	22 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)		57 %	21 %	21 %	47
Total	20 %	29 %	29 %	22 %	341

Kjikkvadrat 29,4, $p < 0,001$

Nesten alle kommunene har utformet planer for kompetanseutvikling av lærere og skoleledere. Tabell 3.15 og 3.16 nedenfor viser at de små og mellomstore kommunene i stor grad har utformet disse planene i samarbeid med andre kommuner.

Tabell 3.15 Kommunens størrelse og planer for kompetanseutvikling for lærerne.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Egne planer for kompetanseutvikling for lærerne				Total (N)
	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (-> 5000)	60 %	35 %	5 %	1 %	176
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	56 %	42 %	2 %		119
Store kommuner (20 000 eller flere)	19 %	81 %			48
Total	53 %	44 %	3 %	1, %	343

Kjikkvadrat=36,8, p < 0,001

Tabell 3.16 Kommunens størrelse og planer for kompetanseutvikling for skoleledere.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Egne planer for kompetanseutvikling for skoleledere				Total (N)
	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (-> 5000)	56,5 %	19,8 %	10,7 %	13,0 %	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	58,0 %	28,6 %	10,1 %	3,4 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)	14,6 %	81,3 %	2,1 %	2,1 %	48
Total	51,2 %	31,4 %	9,3 %	8,1 %	344

Kjikkvadrat=74,3, p < 0,001

Tabell 3.15 og 3.16 ovenfor viser også at de store kommunene til en viss grad utformer kompetanseutviklingsplaner for lærere og skoleledere i samarbeid med andre kommuner (hhv 19 % og 15 %). Arbeidet med disse planene blant store skoleeiere foregår imidlertid mest uten samarbeid med andre kommuner (81 %).

Når det gjelder egne planer for kvalitetsvurderinger, har halvparten av de små kommunene utformet planer, og de fleste har gjort det på egenhånd (37 %). De mellomstore kommunene har i større grad utformet planer (62 %), og av disse har en tredjedel gjort dette i samarbeid med andre kommuner. De fleste store kommunene har utformet planer for kvalitetsvurdering (83 %), og det har de i hovedsak gjort alene (75 %).

Tabell 3.17 Kommunens størrelse og egne planer for kvalitetsutvikling

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Egne planer for kompetanseutvikling for kvalitetsvurderinger				Total (N)
	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (-> 5000)	14%	37%	41%	9%	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	21%	41%	33%	5%	119
Store kommuner (20 000 eller flere)	8%	75%	15%	2%	48
Total	16%	44%	34%	6%	343

Kjikkvadrat=27,6, p < 0,001

56 % av skoleeierne oppgir at de har laget egne planer for arbeidet med spesialundervisning – 40 % alene og 16 % i samarbeid. Store kommuner har i større grad utarbeidet planer alene.– se tabell 3.18 nedenfor.

Tabell 3.18 Kommunens størrelse og egne planer for spesialundervisning

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Egne planer for kompetanseutvikling for arbeidet med spesialundervisning				Total (N)
	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (-> 5000)	25 %	33 %	24 %	18 %	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	7 %	43 %	28 %	23 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)	2 %	62 %	26 %	11 %	47
Total	16 %	40 %	26 %	18 %	343

Kjikkvadrat=33,4, p <0,001

Hvordan vurderer så skoleeierne egen implementeringskompetanse? Når det gjelder spørsmål om respondenten har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, angir respondentene gjennomgående i stor grad at dette er de litt eller helt enig i (75 %). 1 av 4 skoleeiere mener imidlertid at de ikke har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling. Det er noen variasjoner i svarene på dette spørsmålet knyttet til kommune størrelse. Store kommuner er klart mest enig i påstanden om at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling (57 % helt enig, 28 litt enig). Respondentene i de mellomstore kommunene er i stor grad enig i påstanden, mens de små kommunene er minst enig i påstanden (69 % litt eller helt enig) – se tabell 3.19 nedenfor.

Tabell 3.19 Kommunestørrelse og kompetanseutvikling.

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Jeg har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Små kommuner (-> 5000)	13 %	18 %	38 %	32 %	176
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	9 %	10 %	41 %	40 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)	6 %	9 %	28 %	57 %	47
Total	11 %	14 %	37 %	38 %	342

Kjikkvadrat=14,2, p =0,03

Variasjonen etter kommunestørrelse ser vi også når det gjelder hvorvidt respondentene synes at de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen - se tabell 3.20 nedenfor. Også her er omlag 75 % av alle skoleeierne litt enig eller helt enig i at de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten. Respondentene i de store kommunene er i størst grad helt enig i at de har tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten (60 %). I alt 94 % av de store kommunene er litt eller helt enig i at de har tilstrekkelig kompetanse. De mellomstore kommunene inntar en mellomposisjon der 51 % er litt enig og 30 % er helt enig i påstanden. Små kommuner svarer i større grad at de er litt enig i utsagnet (50 %), bare 16 % er helt enig. Mens de store kommunene stort sett mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten (6 % litt uenig), er en av fem mellomstore kommuner (19 %) og en av tre små kommuner (34 %) litt uenig eller helt uenig i at de har tilstrekkelig kompetanse.

Tabell 3.20 Kommunestørrelse og kompetanse til reformimplementering

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Jeg synes jeg har tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Små kommuner (-> 5000)	8 %	26 %	50 %	16 %	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	1 %	18 %	51 %	30 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)		6 %	33 %	60 %	48
Total	4 %	20 %	48 %	27 %	344

Kjikkvadrat=49,5, p < 0,001

Pedagogisk støtteapparat

Generelt mener et flertall av respondentene at det pedagogiske støtteapparatet for gjennomføringen av reformens mål og intensjoner ikke er godt nok (67 %). Det er variasjoner mellom kommunene knyttet til størrelse og organisering. Små kommuner er i større grad litt eller helt enig i at støtteapparatet ikke er godt nok (74 %). I store kommuner er halvparten av respondentene litt eller helt enig i påstanden (52 %) – se tabell 3.21.

Tabell 3.21 Kommunestørrelse og pedagogisk støtteapparat.

Antall innbyg. i kommunen i hht ssbs gruppering	Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet er ikke godt nok				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Små kommuner (-> 5000)	10 %	16 %	36 %	38 %	177
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	18 %	18 %	40 %	24 %	119
Store kommuner (20 000 eller flere)	35 %	13 %	35 %	17 %	48
Total	16 %	16 %	37 %	30 %	344

Kjikkvadrat=23,7, p = 0,001

Når det gjelder det pedagogiske støtteapparatet sett i forhold til kommunenes organiseringsform, er kommuner med tonivå organisering i større grad enig eller helt enig (79 %) i at støtteapparatet ikke er godt nok enn kommuner med trenivå organisering (48 %), se tabell 3.22 nedenfor.

Tabell 3.22 Kommuneorganisering og pedagogisk støtteapparat.

Todelt variabel for hvordan kommunen er organisert	Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet er ikke godt nok				Total (N)
	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	
Tonivå	9%	12%	42%	36%	215
Trenivå	28%	24%	29%	20%	122
Total	16%	16%	37	30%	337

Kjikkvadrat=34,2, p < 0,001

Samlet sett synes det som om de store kommunene i størst grad er uenig i påstanden og at de mellomstore kommunene er i en mellomposisjon. Kommuner organisert i trenivå er i større grad uenig enn de med tonivå organisering.

Vi har her sett at de små kommunene i mindre grad mener at det pedagogiske støtteapparatet i kommunen er godt nok. Dette kan ses i lys av hvor kommunens skolefaglige ansatte er i organisasjonen. Tabell 3.23 viser hvor stor andel av kommunene som har oppgitt å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i linje og/eller stab etter kommunestørrelse. Vi ser at det er enn betydelig høyere andel av de store kommunene som oppgir å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i både linje og stab (65 prosent) enn i de mindre kommunene. Andelen som oppgir å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i både linje og stab er også høyere i de mellomstore kommunene (40 %) enn i de små (29 %), men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant (p<0,05).

Tabell 3.23 Andel av kommunene som har oppgitt å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i linje og/eller stab etter kommunestørrelse. Prosent.

	Små kommuner (-> 5000)	Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	Store kommuner (20 000 eller flere)	Total (N)
Linje	24	28	10	23
Stab	42	32	25	36
Linje og Stab	29	40	65	38
Verken eller	5	-	-	-
Total (N)	171	119	48	338

Ser vi på hvor stor andel som har oppgitt å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i linje eller stab, finner vi at små kommuner i størst grad har ansatte med slik kompetanse bare i staben (42 prosent). Det er imidlertid bare forskjellen mellom store og små kommuner som er statistisk signifikant når det gjelder hvor stor andel av kommunene som har oppgitt å bare ha ansatte med skolefaglig kompetanse i staben. Vi ser også at andelen som har ansatte med skolefaglig kompetanse bare i linjen er høyere i både de små (24 prosent) og mellomstore (28 prosent) enn i de store kommunene (10 prosent).

Kort oppsummert viser altså tabellen at det er mer utbredt i de store kommunene å ha ansatte med skolefaglige kompetanse. De små og mellomstore kommunene har imidlertid i større grad ansatte med skolefaglig kompetanse i linje eller stab. Det er svært få kommuner som oppgir å verken ha ansatte med skolefaglig kompetanse i linje eller stab. Dette gjelder bare 5 prosent av de små kommunene og ingen av de mellomstore og store kommunene.

3.4.2 Fylkeskommunen som skoleeier

I fellessurveyen er respondentene spurt om hvorvidt fylkeskommunene alene eller gjennom samarbeid med andre fylker, har laget planer for å realisere en rekke av reformens sentrale elementer – se tabell 3.24 nedenfor.

Generelt viser undersøkelsen at fylkeskommunene i stor grad har utviklet egne planer for arbeidet med de sentrale innholdselementene i Kunnskapsløftet, og de har utformet disse primært alene. På områder hvor de ikke har planer, oppgir de at dette er under utvikling. Det eneste unntaket gjelder egne planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter i lokale læreplaner. 13 fylkeskommuner oppgir at de ikke har slike planer og at dette heller ikke er under utvikling. For øvrig oppgir

- alle fylkeskommunene å ha egne planer for kompetanseutvikling av skoleledere
- 18 fylkeskommuner å ha egne planer for kompetanseutvikling av lærerne, primært alene (14)
- 18 fylkeskommuner å ha egne planer for kompetanseutvikling for instruktører i bedrift – primært alene (17)
- 15 fylkeskommuner å ha egne planer for kvalitetsvurdering – primært alene (14), og 4 har slike planer under utvikling

- 14 fylkeskommuner å ha egne planer for arbeid med spesialundervisning alene og 4 har dette under utvikling
- 14 fylkeskommuner å ha egne planer for utdannings- og yrkesveiledning av elever i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring, og 4 har slike planer under utvikling
- 11 fylkeskommuner å ha planer for arbeid med lærekandidatordningen, og 7 har slike planer under utvikling

Tabell 3.24 Fylkeskommunens planarbeid.

Har fylkeskommunen laget egne planer for nedenstående alene eller i samarbeid med andre fylker?

	Ja, i samarbeid med andre fylkeskommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre fylkeskommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	Total (N)
Egne planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter i lokale læreplaner	-	4	2	13	19
Egne planer for kompetanseutvikling av lærerne	4	14	-	1	19
Egne planer for kompetanseutvikling av skoleledere	-	19	-	-	19
Egne planer for kvalitetsvurderinger	1	14	4	-	19
Egne planer for arbeid med spesialundervisning	-	14	4	1	19
Egne planer for arbeid med lærekandidatordningen	-	11	7	1	19
Egne planer for utdannings- og yrkesveiledning av elever i overgangen mellom grunnskolen og vg opplæring	-	14	4	1	19
Egne planer for kompetanseutvikling for instruktører i bedrift	1	17	1	-	19

I fellessurveyen til fylkeskommunene er de utdanningsadministrative lederne spurt om deres vurdering av fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat og hvorvidt mener at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling og egen kompetanse til å bidra til gjennomføring av reformen.

Tabell 3.25 viser at blant de 19 respondentene, er 11 litt eller helt enig i at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling, 7 er litt eller helt uenig i påstanden og en har ikke svart. Når respondentene blir spurt om de mener at de selv har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen, svarer 16 av 19 respondenter at de er litt eller helt enig, bare 3 respondenter er litt uenig i påstanden. Alt i alt synes altså ledere i fylkeskommunen å være fornøyd med den kompetansemessige forutsetningen for implementering av reformen.

Tabell 3.25 Kunnskapsløftet som styringsreform – Fylkeskommunene.*Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:*

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Ikke svart	Total (N)
Fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet er ikke god nok	7	6	4	2	-	19
Jeg har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen	3	4	4	7	1	19
Jeg synes jeg har tilstrekkelig kompetanse til å bidra med gjennomføring av reformen etter hensikten	-	3	7	9	-	19

De fleste fylkeskommunene gir uttrykk for at det pedagogiske støtteapparatet for gjennomføringen av reformen er god nok (13 av 19 respondenter). Tolv av nitten fylker oppgir å ha ansatte med skolefaglig kompetanse i linje og stab, mens sju fylker oppgir å bare ha ansatte med skolefaglig kompetanse i linjen.

3.4.3 Oppsummering: Planarbeid og implementeringskompetanse

Når informantene vurderer implementeringen av reformen, fokuseres det først og fremst på skoleeiers kompetanse og kompetanseutvikling i skolene. Her er det tydelig at det er markante forskjeller mellom store og små kommuner. Variasjonene gjelder kommunenes mulighet til å drive kompetanseutvikling med egne krefter, men også i hvilken grad de har økonomi til å kjøpe eksterne tjenester fra ressursmiljøer. Respondentenes svar på spørsmål i fellessurveyen om de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling og om skoleeier har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen, har positiv sammenheng med kommunestørrelse. Blant fylkeskommunene mener et overveiende flertall at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling, og at skoleeier har god nok kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen. Intervjuene viser at det ikke er like stor variasjon mellom fylkeskommunene som mellom kommunene.

Det samme mønsteret mellom store og små kommuner finner vi når respondentene vurderer det pedagogiske støtteapparatet hos skoleeier. De små kommunene oppgir i større grad at deres pedagogiske støtteapparat ikke er godt nok enn de store kommunene. 13 av 19 fylkeskommunale skoleeiere oppgir at de er litt eller helt uenig i påstanden. Kommunestørrelsens avgjørende betydning forsterkes når vi ser nærmere på kommunesektorens utarbeidelse av planer for ulike elementer i reformen. Det er med andre ord stor variasjon mellom kommunenes muligheter for å ivareta implementeringen av reformen og kommunens størrelse synes å være en avgjørende forklaringsfaktor.

De fleste fylkeskommunene oppgir å ha utviklet planer på de fleste områdene som er nevnt i fellessurveyen (kompetanseutvikling av lærere, ledere og instruktører, kvalitetsvurdering, spesialundervisning, lærekandidatordning og veiledning). I hovedsak er planene utarbeidet

av den enkelte fylkeskommune alene. Kun fire av de 19 fylkeskommunene oppgir å ha utarbeidet planer for grunnleggende ferdigheter.

3.5 Tilsynsmyndighetens vurderinger

I dette avsnittet bruker vi data fra intervjuer med fire utdanningsdirektører ved fylkesmannskontorer øst, vest, nord og sør i landet. Vi diskuterer med utgangspunkt i dette materialet hvordan Kunnskapsløftets signaliserte nye rolle- og ansvarsfordeling fungerer i praksis. Regional statsforvaltning er statlige organer tildelt oppgaver innenfor en geografisk avgrenset del av landet over kommunenivå. I hovedsak organiseres fylkesmannssembetene som hierarkiske forvaltningsorganer (St. meld. nr. 12.(2006-2007). Utdanningsdirektørene sitter i en hierarkisk linje med Storting, departement og direktorat over seg.

3.5.1 Rolle- og ansvarsdeling

Reformens intensjon er at grunnopplæringens styringsstruktur endres med Kunnskapsløftet. Viktige institusjoner innenfor utdanningsdirektørens ansvarsområde; skoleeiere og skoler/institusjoner, fristilles mer.

Tross reformens intensjon om en ny rolle- og ansvarsdeling i grunnopplæringen, var den eneste reelle endring utdanningsdirektørene identifiserte i forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner, knyttet til egen rolleutøvelse: Styrkingen av Utdanningsdirektørens tilsynsfunksjon og den korresponderende nedtoningen av veiledningsfunksjonen.

Skoleeierbegrepet

I første delrapport, fra det sentralstatlige nivået, pekte vi på utydelige styrings- og ansvarsforhold i grunnopplæringen. Det kvalitative datamaterialet samlet inn på formuleringsarenaen avdekket et uklart skoleeierbegrep. Dette fant vi også støtte for i samtalene med utdanningsdirektørene. Skoleeierbegrepet er flertydig. Litt i motsetning til hva vi fant i intervjuene med det sentrale nasjonale nivå, ga likevel alle utdanningsdirektørene uttrykk for at de var denne tvetydigheten bevisst. Skoleeier er i teori og i praksis ulike størrelser. Vi har spurt utdanningsdirektørene om hvem de oppfatter som skoleeier, om det er politikerne eller administrasjonen. En utdanningsdirektør nord i landet beskriver det slik *”Ja, skoleeier er jo per definisjon politisk ledelse. Men det er klart at nå vi sier skoleeier, så mener vi det administrative!”* En annen utdanningsdirektør sør i landet svarer på spørsmålet på denne måten:

Hm. Vi pleier å si til kommunene at det er politikerne (...) Men jeg pleier å si til rådmannen at du er også, i kraft av å være rådmann, faktisk skoleeier på det administrative plan. Men det der synes jeg er en hodepine. Fordi at når vi skriver brev til kommunene og skoleeier, så vet vi jo pinadø ikke alltid hvem som får det brevet, altså! Så det synes jeg er en kjempeutfordring!

Utdanningsdirektørene er, i kraft av sin posisjon, tettere på mangfoldet i kommune-Norge enn det nasjonale statlige nivået. Deres mer bevisste forhold til skoleeierbegrepets tvetydighet kan likeledes forstås i lys av deres ansvarsfelt og plassering i forvaltingsstrukturen. Regional stat er nærmere kommunesektoren, og slik sett mer fortrolige med kommunesektorens doble status som både selvstyre- og forvaltningsorganer.

Regional stats bevissthet omkring dette spenningsforholdet, gjør imidlertid ikke ansvarliggjøring av skoleeier enklere. Utdanningsdirektørene peker på problemer med å få både lokalpolitikere og administrativ ledelse i kommunesektoren til å ta ansvar som skoleeiere, slik Kunnskapsløftet innbyr til. Et par av informantene viser til at det er vanskelig å få engasjert politikere i spørsmål knyttet til opplæringsfeltet. En utdanningsdirektør øst i landet sier at

Ja, det erdet er også interessant! Og som et eksempel kan jeg da nevne akkurat nå, nå har vi altså ute en invitasjon til høringskonferanse om formålsparagrafen. Og hvis det var noe eieren, altså kommunens politikere og ledelse skulle vært opptatt av, så måtte det jo vært å la seg høre og komme med innspill til det. Det er helt stille. Det er helt stille!

På samme tid forholder Utdanningsdirektørene seg pragmatisk og i det daglige til den enheten eller personen i fylkeskommunens eller kommunens administrasjon som de oppfatter som reelt ansvarlige for grunnopplæringen.

I forrige rapport viste vi at sentralt nivå vurderte skoleeiernivået som forholdsvis svakt, med liten eller manglende vilje og evne til å styre utdanningssektoren. Utdanningsdirektørene har ulike oppfatninger om hva dette skyldes. En interessant betraktning er at skolesektoren historisk har vært en til dels selvstendig og skjermet søyle i det kommunale systemet.

Utdanningsdirektøren i vestfylket hevder for eksempel at verken politikere eller kommunens øverste administrative ledelse vil ta ansvar for grunnskolens utvikling, og mener at skolesektorens tradisjonelle autonomi og manglende kobling til kommunesektoren for øvrig forklarer dette. Det konkrete eksemplet gjelder skoletematiske samlinger i regi av fylkesmannen:

Så sliter vi med gamle tradisjoner, at skole har på en måte vært litt sånn 'stat i staten'. Og dermed så - den politiske tyngden og den politiske interessen har ikke gått på dette. ... Og vi gjør ganske mye, og vi prøver å få KS til å gjøre innpiskerrollen, for å få disse rådmennene til å komme, sammen med politikere. Det er ikke særlig suksessrikt! Og det er ikke på grunn av mangel av interesse fra vår side, å prøve å ansvarliggjøre de. Men det er, de prioriterer det ikke. Hvis det er et spørsmål om veiutbygging eller et eller annet, ikke sant, beredskap og sikkerhet eller et eller annet sånt, da kommer de.

Noe liknende antydet utdanningsdirektøren i sør, som knytter denne uavhengigheten til skolefolk, og dermed i en vid forstand, profesjon: ”Men å få kommunen til å diskutere hva

de vil med skolen sin, og utøve det handlingsrommet de har som kommune! Det har vært vanskelig”.

Når vi spør utdanningsdirektørene om hva de tror dette kan skyldes svarer informanten i sørfylket at

Det er mulig at det har vært en arena som har vært så lukket, at skolefolk til dels selv har holdt kortene tett til brystet og ikke har villet vise på en måte hvilke muligheter det er. Ikke sant. Kom ikke her og pirk på meg, jeg gjør som jeg vil!

Slike vurderinger passer på sett og vis inn i en forståelse av grunnopplæringen som kollegiumsstyrt, hvor skolesektoren har profesjonell autonomi og er løst koblet til kommunen ellers.

Utdanningsdirektøren i øst forklarte manglende skoleeierengasjement fra kommunesektorens politiske og administrative ledelse med oppgavemengden. Disse delene av utdanningssystemet har mange baller i luften samtidig, og dermed blir det slik at ansvaret forvaltes av skolefaglig ansvarlig i kommuneadministrasjonen:

Men de klarer ikke ta ned alle de samtidig. Det er igangsetting av skole, valgkamp, det er mange ting som foregår samtidig. Og det er nok sånn som det alltid har vært, at de som bærer det tunge løftet på styringen i skolen, det er der de har en skolesjef, og en faglig oppdatert ledelse på kommunalt nivå, ikke bare en konsulent!

Ansvarsdeling

I forrige delrapport viste vi til at den mangfoldige og foranderlige organiseringen av kommunesektoren gjør både vertikal og horisontal styringslinje uklar. Regional stat erfarer delegasjon av myndighet og plassering av ansvar som utydelig. Utdanningsdirektørene ser at delegasjon av myndighet er en kritisk faktor i et broket system for kommunal organisering.

Vi har spurt utdanningsdirektørene om det er noen systematisk forskjell mellom tonivå og trenivåkommuner. En informant sør i landet svarer på dette spørsmålet med:

Ja. Ja ja ja! I trenivåkommuner så, blant annet så opplever vi at trenivåkommunene oftere har tydeligere delegasjoner. Tonivåkommunene er ikke – og de burde jo i enda større grad være flinke på delegasjon! (...) Hvem er, altså hvor sitter - jeg holdt på å si - skoleeieren? Hvor sitter kommunens skolepolitikk?

En annen informant i vestfylket er mindre bastant angående to eller tre nivå organisering men peker på at delegasjon og ansvarsdeling er en utfordring i kommunene.

Dette tonivåsystemet, jeg har ikke noen fast og opplest oppfatning om hvordan de skal organisere seg og hva som er best eller ikke best, men det som er et faktum er at de har mindre kompetente folk på det kommunale nivået, til å kunne gjøre den jobben. Og det ser vi veldig tydelig nå når vi har disse tilsynene, også disse nasjonale tilsynene som vi har hatt to runder med, at det er uklart i kommuneadministrasjonene hvilket ansvar de har, og hva de kan delegere og hva de ikke kan delegere.

Implementeringsevne

Utdanningsdirektørene skiller mellom skoleeierne i kommunesektoren. Fylkeskommunene og store kommuner er generelt bedre rustet enn små kommuner til å gjennomføre reformen. Dette forklares med størrelse, ressurser, kompetanse, organisering (og for fylkeskommunens del, en posisjon nærmere sentralmakten.) Dette er forklaringer som bør være relevante for å forstå hvorfor fylkeskommunene og større kommuner i vårt materiale generelt synes å ha tatt et bedre grep om reformen enn de små kommunene. En utdanningsdirektør sør i landet sier:

Fylkeskommunen har på mange måter stått mye sterkere, selv! Ikke sant, de er store, de har en god, stor stab, som dekker hele fylket og alle sine skoler. Mens mange kommuner er jo små! Og er mye mer avhengige av å ha et kontaktledd mot staten. Det er det ene. Det andre er faktisk at departement og direktorat er uryddige ved at de selv har samlinger med fylkesskolesjefene! Mens de har ingen samlinger med skolesjefene, altså med kommuneleddet.

Den direkte kontakten mellom det nasjonale nivået og fylkeskommunene forklares med kultur, en historisk rest fra den tid da skoledirektørens ansvarsområde i liten grad dreide seg om kommunene.

Vi viste i forrige rapport at sentral stat ga uttrykk for at delegering av oppgaver til lavere forvaltningsnivåer begrunnet sentralisering, tilsyn og mer hierarkisk styring.

Utdanningsdirektørene er mer opptatt av støtte i form av ressurser og veiledning.

Kompetanse og ressurser er nøkkelord som disse informantene bruker om kommunene som lykkes med reformimplementering. Vi har spurt informantene om hva slags rolle de tror styringsstrukturen vil ha for muligheten for å gjennomføre de sentrale målene i selve reformen. Utdanningsdirektøren i vestfylket svarer på dette på denne måten:

Altså, for å få gjennomført reformen, uansett hvilken reform det er, så må det forankres der endringene skal skje. Så det er jo bra at du ansvarliggjør kommunenivået og skoleeiernivået. Det er jeg ikke det minste i mot! Men det forutsetter at de er i stand både ressursmessig og faglig til å... at de har folk til å gjøre jobben!

Utdanningsdirektørene viser til at ikke bare er delegasjoner og ansvars plassering utydelig, mange kommuner delegerer ut ansvar til skoleledere, nettopp fordi de mangler skolefaglig kompetanse (og ansvarlige) over skoleledernivå. Mangfoldet i kommune-Norge kan slik sett vanskeliggjøre intensjonen om å myndiggjøre og ansvarliggjøre kommunene, slik intensjonen i Kunnskapsløftet som styringsreform var.

3.5.2 Oppsummering

Utdanningsdirektørene bekrefter på flere måter det bildet av kommunesektoren vi har fått gjennom både det kvalitative og det kvantitative materialet. Utdanningsdirektørene viser til de samme uklarhetene omkring skoleeierbegrepet som vi har sett på sentralt nivå i første delrapport (Sandberg og Aasen 2008), og i det materialet som er presentert her.

Informantene ved fylkesmannskontorene peker på en generell usikkerhet omkring delegasjon og ansvarsdeling på et forvaltningsnivå som er organisert på mange ulike måter. Utdanningsdirektørene peker også på at fylkeskommunene og de store kommunene generelt er bedre rustet til å ivareta implementeringen av reformen. Informantene forklarer dette med størrelse, ressurser, kompetanse, organisering, og særlig fylkeskommunenes nærhet til det statlige administrasjonsnivået.

3.6 Diskusjon: Skoleeiers styring av skolen i en reformtid

I kapittel 2 redegjør vi for fire sentrale elementer ved Kunnskapsløftet som reform; a) mål- og resultatstyring; b) kunnskapsbasert yrkesutøvelse; c) myndiggjøring av profesjonen og d) et nytt ansvarliggjøringsregime. De fire elementene utgjør et grunnlag for analyse, diskusjon og noen betraktninger om det empiriske materialet som er presentert i dette kapitlet.

3.6.1 Mål og resultatstyring

Materialet vi har presentert i dette kapitlet berører en rekke sider knyttet til skoleeierens implementering og operasjonalisering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Vi har sett at LK06 som forskriftsfestet måldokument, har aktivisert skoleeiernivået i arbeidet med å implementere planens innhold på ulike måter. Materialet viser at arbeidet i stor grad har involvert rektorer/enhetsledere og lærere. Både de kvantitative og kvalitative dataene viser at skoleeiernivået har igangsatt arbeidet med kompetanseutvikling, spesielt lederutvikling. Respondentene oppgir spesielt at det er rektorene/enhetsledere som har vært involvert i disse prosessene. I hovedsak handler prosessene om desentralisering av oppgaver (funksjonell desentralisering). Staten som sentralt styringsnivå har definert målene og ulike virkemidler, og nivåene under har hatt frihet til å definere hvordan målene skal fortolkes og hvilke virkemidler de vil ta i bruk. Materialet vårt viser imidlertid at skoleeiers muligheter til å fylle handlingsrommet, er knyttet til kompetansemessige så vel som økonomiske ressurser på kommunalt nivå. Vi har også funnet at mulighetene i stor grad varierer med størrelse på forvaltningsenhetene på kommunenivået. Jo større kommune desto større mulighet til å implementere reformen i samsvar med dens intensjoner. Fylkeskommunene oppgir i mindre grad å ha slike utfordringer, og i hovedsak ser det ut til at de har vært bedre rustet til å implementere reformen.

Når det gjelder resultatstyring, slutter informantene i stor grad opp om tanken om at for å kunne sette inn de riktige tiltakene må de ha informasjon om hva som skjer. Vårt materiale viser imidlertid at skoleeiernivået, på det tidspunkt vi samlet inn materialet, i liten grad hadde implementert gode kvalitetsvurderingssystemer som kan gi styringsdata. Spørreundersøkelsen, som ble gjennomført ett år senere, viser imidlertid at 60 % av de kommunale skoleeierne, og 15 av de 19 fylkeskommunale skoleeierne oppgir at de har utarbeidet planer for kvalitetsvurdering. Informantene oppgir at det finnes systemer for kvalitetsvurdering, men at disse ikke anses å være gode nok på det tidspunktet da intervjuene ble gjennomført. Resultatstyringen var med andre ord i følge informantene,

ikke etablert. Intervjuene viser også at det råder usikkerhet omkring hva som skal rapporteres fra virksomheten til skoleeier, og hvorfor de skal rapportere så omfattende videre til det sentrale forvaltningsnivået. I hovedsak handler disse frustrasjonene ikke nødvendigvis om tilstedeværelsen av rapportering, men mer om hvordan systemet er lagt opp.

Vårt materiale tyder på at fylkesmannen har inntatt en ny rolle som tilsyn og nedtonet arbeidet med skoleutvikling og veiledning. Materialet indikerer en mer distansert fylkesmannsrolle enn tidligere. Samtidig er det stemmer blant informantene på kommunenivået som synliggjør at de ikke opplever at fylkesmannen har inntatt noen ny rolle. Fylkesmannen for en av kommunene i vårt utvalg, oppgis å ta ansvar for satsingsområder, invitere til kurs og konferanser, samt at skoleeierne kan ringe for å få råd når det måtte være. På den ene siden kan dette tolkes som om fylkesmannen i dette området gjør som før og at det her ikke er noen endring i rolle. På den andre siden kan dette være et resultat av ren nødvendighet. Det er en liten kommune som oppgir dette, og den er helt avhengig av fylkesmannens bistand. Det kan tenkes at beskrivelsen av denne fylkesmannens rolle er basert på en erkjennelse av at enkelte kommuner er for små for Kunnskapsløftets intensjoner og ambisjoner. Gjennomgående synes små kommuner å ha mindre forventninger til reformen, en svakere forståelse av reformens ulike elementer og dårligere forutsetninger for både å implementere og operasjonalisere reformen.

3.6.2 Kunnskapsbasert yrkesutøvelse

Med kunnskapsbasert yrkesutøvelse mener vi at et sentralt element i Kunnskapsløftet er å utvikle utdanningssektoren som et kunnskapsbasert system. Dette innebærer at beslutninger på ulike nivå alltid skal kunne dra veksler på tilgjengelig informasjon og viten. Sentrale myndigheter skal legge grunnlaget for kunnskapsbasert styring og praksis innenfor et desentralisert system (jfr. kap. 2). Gjennom tilbakeføring og stadig ny input skal skolen utvikles videre. Ut over kompetanseutvikling og systemer for styringsinformasjon, legger reformen opp til å utvikle skolen som lærende organisasjon. Dette er blant annet tydeliggjort gjennom programmet ”Kunnskapsløftet – fra ord til handling” som har som hovedmål å skape et bedre læringsmiljø gjennom å utvikle skolen som organisasjon (Blossing, Hagen, Nyen og Söderström 2008: 9). Blossing et.al. (2009:68) viser at dette ikke er en ambisjon uten utfordringer. Blant annet påpeker de i sin evalueringsrapport at prosjekter der en målsetting er å utvikle skole som organisasjon krever lokal kompetanse for eksempelvis å kunne løfte refleksjon omkring individuell praksis til nytte for skolens kollektive forståelse. Et annet interessant funn som diskuteres i rapporten er hvordan skoleeier som del av en prosjektledelse i prosjektenes initierings- og planleggingsfase synes å overse viktigheten av å involvere skolenivået. Blossing et.al. (2009:68) hevder at prosjektgrupper i noen tilfeller har inntatt en top-down tilnærming der skolen i så liten grad har vært involvert at lærerne ikke har forstått prosjektene og dermed mistet verdifull prosjekttid. Rapporten viser at det å arbeide for å fremme læringsmiljø gjennom organisasjonsutvikling krever kompetanse både på skoleeiernivået og skolenivået.

Til tross for dette viser de resultatene vi har sett på fra spørreundersøkelsen at sentrale aktører på kommunalt og fylkeskommunalt nivå opplever seg selv kompetente til å møte reformen. De problematiserer heller ikke dette spesielt i intervjuene, men viser heller til at de oppfatter det slik at de mer eller mindre har de samme oppgavene som før.

Samtidig indikerer vårt materiale at det i liten grad var systemer for tilbakeføring av informasjon om egen skolevirksomhet på plass høsten 2007. Vi har også nevnt at det kan synes som om det råder usikkerhet blant informantene om hva de trenger informasjon om. På den annen side viser det kvalitative materialet at skoleeierne har vært aktive i forhold til å søke om midler og deltakelse i en rekke programmer og prosjekter som skal bidra til skoleutvikling. Dette materialet viser også at de i begrenset grad har lyktes med sine søknader, og at skoleeierne spesielt på kommunenivået er frustrerte over hvor arbeids- og tidkrevende søknadsarbeidet er. Informantene stiller spørsmålsteget ved i hvilken grad det lønner seg å investere tid og krefter i søknadsarbeidet. Så langt i implementeringen av reformen finnes det altså i liten grad ressurser som kan gi skoleeier muligheter til kunnskapsbasert styring og yrkesutøvelse. Derimot kan det synes som om den erfarings- og profesjonsbaserte yrkesutøvelsen har fått dominere.

I dette evalueringsprosjektets første delrapport (Sandberg & Aasen 2008: 95) blir det med utgangspunkt i vurderinger på sentralt forvaltningsnivå, stilt spørsmål om underliggende forvaltningsnivåer har kompetanse til å ivareta reformens elementer. Her har vi presentert et kvalitativt og kvantitativt materiale som synliggjør at skoleeierne i varierende grad har kompetanse og ressurser til å gjennomføre reformimplementeringen. I første rekke ser vi at fylkeskommunene i større grad synes å kunne ivareta skoleeierrollen og reformens grunnelementer enn det kommunene som skoleeier synes å makte. Det kvalitative og kvantitative materialet viser at på kommunenivået er variasjonene store når det gjelder kompetanse og ressurser til å ivareta implementeringen av reformen. Variasjonene er i første rekke knyttet til kommunestørrelse. For de små og til dels også for de mellomstore kommunene synes Kunnskapsløftet som utdanningsreform å være for tung å bære. Kommunestørrelsens betydning for ressurstilgang og kompetanse trer også fram i andre nyere undersøkelser av skoleeiernivået. Små kommuner er for eksempel minst engasjert planlegging av gjennomføring og bruk av resultater fra nasjonale prøver (Vibe, Evensen og Hovdhaugen 2009: 23).

3.6.3 Myndiggjøring av profesjon

Det kvalitative materialet vårt viser at skoleeier oppgir å ha tatt initiativ for å myndiggjøre rektorer/enhetsledere som ledere, kanskje først og fremst som administrative ledere gjennom kompetanse- og lederutviklings opplegg. Det er imidlertid et spørsmål om dette er en effekt som mer skyldes generelle endringer i forvaltningen enn Kunnskapsløftet alene. Rektorer/enhetsledere synes å ha fått en mer fremtredende rolle som ledere med både budsjett og tilsettingsansvar gjennom den informasjon intervjuene med skoleeierne har gitt. De er også synliggjort av skoleeierne i intervjuene, spesielt på kommunalt nivå, som en gruppe det i større grad blir lyttet til i politiske fora. På bakgrunn av dette synes det som

lederne i skolene fått et tydeliggjort delegert ansvar av skoleeierne internt i kommunesektoren. Hvorvidt dette også gjelder for lærerne, er det vanskelig å uttale seg om. Lærerne blir lite omtalt av våre informanter fra skoleeiernivået. De utdanningsadministrative lederne i kommunesektoren fokuserer først og fremst på rektorene/enhetslederne, som har et stort ansvar å bære på sine skuldre.

Paradoksalt nok viser skoleeierne i det kvalitative og det kvantitative materialet til at selv om de mener at det lokale handlingsrommet er utvidet, opplever de i liten grad selv at de har fått nytt ansvar eller endrede roller med reformen. Det er derfor et spørsmål om både de nye rollene, ansvaret og handlingsrommet i all hovedsak fra skoleeierne side er lagt til rektorene/enhetslederne og deres ansatte.

3.6.4 Ansvarliggjøring

Skoleeiernivået har tatt ansvar for igangsettelse av reformimplementeringen gjennom initiativ til en rekke prosesser, spesielt knyttet til kompetansekartlegging, kompetanseutvikling og det lokale læreplanarbeidet. Særlig har lederutvikling stått sentralt. Reformen har i så måte først og fremst vært skoleledernes reform. Hvorvidt dette er et resultat av myndighetsdelegering til skoleeiernivået og ansvarliggjorte skoleeiere, er imidlertid usikkert. Det kan synes som om skoleeiernivået spesielt på kommunenivået, stort sett har gjennomført det de har blitt pålagt ovenfra. Respondentene oppgir at de har fulgt opp ”epleheftets” anbefalinger, og de har iverksatt lokalt læreplanarbeid – både noen av respondentene selv, og vi stiller likevel et spørsmål i hvor stor grad de har gjort dette arbeidet til sitt eget innenfor det handlingsrommet de har hatt.

Vårt kvalitative materiale har synliggjort rektorer og enhetsledere som et ansvarliggjort nivå gjennom de delegasjoner av oppgaver skoleeiernivået har gitt. Skoleledere har i stor utstrekning fått ansvar for økonomi og tilsetninger. De har i mange tilfeller fått delegert ansvar for arbeid med utvikling og implementering av lokale læreplaner, inkludert grunnleggende ferdigheter. I første delrapport som analyserte reformens intensjoner, vises det til at skoleeier er forventet å spille en helt sentral rolle i gjennomføringen av reformen. De skal blant annet ta ansvar for kvaliteten og resultatene i grunnopplæringen. Vårt materiale tyder på at dette ansvaret i mindre grad er ivarettatt på skoleeiernivået. Fravær av gode og solide systemer for kvalitetssikring og ordninger for arbeid med resultater, synes å ha ført til at skolelederne også har fått ansvar for dette.

En konsekvens av skoleeiers manglende inngrep med kompetanseutvikling, myndiggjøring av lærerne som lærere, læreplanarbeid, kvalitetsutvikling, vurdering av læringsutbytte og resultatoppfølging vil kunne være at de tusen blomster blomstrer innenfor den enkelte skoleeiers forvaltningsområde, både når det gjelder tolkning av det nasjonale læreplanverket, implementering av læreplaninnhold herunder grunnleggende ferdigheter og når det gjelder vurdering og oppfølging av resultater. Dette vil i så fall være en utilsiktet konsekvens av reformen som strider mot Kunnskapsløftets grunnidé om et ansvarliggjort

skoleeiernivå som styrker læringstrykket og gir alle elever bedre vilkår for læring innenfor fellesskolens rammer.

Skoleeierens varierende og tidvis utydelige rolleoppfatning kan skyldes en gjennomgående uklarhet omkring skoleeierbegrepet. Vi finner i vårt materiale her den samme uklarheten omkring hvem som er skoleeier som vi fant blant informantene på sentralt nivå (Sandberg & Aasen 2008: 92). Når det er uklart om hvem den ansvarliggjorte skoleeieren er, blir delegasjon og ansvars plassering av oppgaver utydelig. Et resultat av dette kan synes å være at skoleledere i mange tilfeller har fått en uforholdsmessig stor del av dette ansvaret. Det kan igjen ha ført til økte forskjeller mellom skolene under Kunnskapsløftet.

DEL III Skolen som styringsnivå

Bak Kunnskapsløftet ligger en styringsfilosofi kjennetegnet ved *målstyring*, *rammestyring* og *resultatstyring*. I den nye styringsmodellen er det et sentralt mål å skape en balanse mellom politisk styring og faglig/pedagogisk profesjonalitet (jfr. St.meld. nr. 30, (2003-2004)). De nye læreplanene nødvendiggjør en desentralisering som gir skolen, skoleledere og lærere et tydelig ansvar for å konkretisere de nasjonale målene og iverksette tiltak som kan bidra til å realisere dem. Det presiseres at realiseringen er avhengig av både skolelederens, læreres og instruktørers kompetanse i form av handlingsdyktighet og høy fagkompetanse. Forventningene er i særlig grad knyttet til etablering av gode systemer for samarbeid og kunnskapsdeling i organisasjonene. Skolene skal selv utvikle lokale planer og lokal praksis slik at elevene når de sentralt fastsatte kompetansemålene. Det gis få anvisninger om innhold i det fagstoffet som skal formidles og hvilke metoder som skal benyttes for å nå målene. I tillegg er det for grunnskolen utviklet kompetansemål kun for 2., 4., 7. og 10. trinn. Slik sett innebærer reformen en *myndiggjøring* av lærere som lærere og skoleledere som pedagogiske og administrative ledere gjennom stor grad av tillit til profesjonsutøverne. Parallelt med myndiggjøring går forventningen om ansvarlighet. Ledere på skolenivå har fått et særlig omfattende ansvar. De må svare for sin skoles resultater og utvikling til skoleeier, foreldre, folkevalgte og lokalsamfunnet for øvrig (jfr. St.meld. nr. 31 (2007-2008)). Ledelse som *ansvarliggjøring* aktualiserer både evnen til å forstå sammenhengen mellom utdanningens rammevilkår, dens prosesser og resultater (jfr. Langfeldt et al. 2008).

På det nasjonale nivået skal politikerne i tillegg til å definere målene, sørge for at skoleeierne har ressurser for å realisere reformens ambisjoner. Politikerne i kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å tilby nødvendig kompetanseutvikling til lærere og skoleledere, sørge for strategiske og økonomiske rammebetingelser, og sikre at den nasjonale fellesskolen har god kvalitet. En tydelig ansvars plassering innebærer ikke bare at sentrale og lokale politikere, skoleledere og skolen får ansvar for bestemte oppgaver, men også forventninger til at de skal stå til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultatene som oppnås. Hvordan aktørene på ulike nivåer ansvarliggjør hverandre blir viktig å undersøke. Den nye styringsfilosofien forutsetter videre at beslutninger på ulike nivåer drar veksler på tilgjengelig og systematisert kunnskap om skole og utdanning. Sentrale myndigheter skal med andre ord legge grunnlaget for *kunnskapsbasert styring* og *yrkesutøvelse* innenfor et desentralisert system.

Hovedproblemstilling 3 for vår evaluering av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform er å belyse hvilke endringer reformen har medført når det gjelder ledere og læreres *profesjonsforståelse*, jfr. kapittel 1. Dette omfatter både hvordan skoleledere tolker sitt reformmandat fra skoleeier, hva slags forståelse skoleledere og lærere har av

egen yrkespraksis i forhold til reformens fokus på gode systemer for samarbeid, og hva som oppfattes som sentrale kilder for læring. Dette er tema for kapittel 4.

Hovedproblemstilling 4 er relatert til skolens *opplæringspraksis*, og her har vi i særlig grad undersøkt skolens arbeid med grunnleggende ferdigheter. At vi har valgt ut nettopp dette aspektet ved reformen, er ikke tilfeldig. Det at samtlige lærere på alle trinn fra nå av skal ha ansvar for å trene elevene i å uttrykke seg muntlig og skriftlig, å kunne lese og regne og å kunne bruke digitale verktøy, er en radikal endring i forhold til tidligere reformer. Det gjennomsyrrer alle fag og alle klasserom og forutsetter samarbeid fagene imellom. Ikke minst innebærer det nye krav til lærernes kompetanse. Det vi da spør om, er *i hvilken grad og på hvilken måte* de grunnleggende ferdighetene blir tatt fatt i ved den enkelte skole eller lærebedrift. Hva gjør lærerne, og hvilken rolle spiller ledelsen? Dermed tangerer vi også spørsmål om mulige endringer av samarbeidsformer mellom aktørene i feltet. Dette er tema for kapittel 5.

Inn under hovedproblemstilling 4 er det flere delspørsmål som omfatter vurdering som verktøy for kvalitetssikring og utvikling. Vi har undersøkt hvordan skoler vurderer egen virksomhet og hvordan tilgjengelig styringsdata anvendes, hvordan lærere utnytter de pedagogiske mulighetene til å stimulere og bevisstgjøre elevene gjennom formell og uformell vurdering og i hvilken grad elevene trekkes inn i dette arbeidet. Dette er tema for kapittel 6.

I tillegg inkluderer vi en analyse av hvordan lærerprofesjonen forsvares som kunnskapsfelt av fagforeningene, og hva som kjennetegner KS sitt perspektiv. Dette er gjort fordi korporativ medvirkning gjennom både deltakelse i utvalg og høringsordninger har lange tradisjoner i norsk skolepolitikk (jfr. Lauvdal 1994). Hva preges den dominerende kunnskapsdiskursen av, og hvordan fungerer fagforeningene som kunnskapsaktører i relasjon til en reform som Kunnskapsløftet? Dette er tema for kapittel 7.

4 Skolens profesjonsforståelse

Jorunn Møller

I dette kapitlet drøftes lederes og læreres/instruktørers profesjonsforståelse i lys av sentrale analytiske elementer som mål- og resultatstyring, kunnskapsbasert yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring. Vi ønsker for det første å dokumentere hvordan rektorer og lærere tolker sitt reformmandat fra skoleeier. For det andre vil vi belyse deres forståelse av egen yrkespraksis i lys av Kunnskapsløftets forventninger om gode systemer for samarbeid og en kontinuerlig utvikling av egen kompetanse. For det tredje har vi undersøkt rektorers og læreres oppfatninger om ansvars plassering og styringsrelasjoner i relasjon til gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Før analysen av intervjuene med lærere og rektorer, vil vi først utdype hva det innebærer å anvende et *profesjonsperspektiv* på lærer- og skolelederjobben.

4.1 Læreryrket som profesjon

I dagligtale brukes profesjon gjerne med referanse til forskjellige yrker, og å være profesjonell i et yrke, er det motsatte av å være en amatør. Det er et positivt verdiladet begrep. Når man er profesjonell, er man dyktig og innehar den nødvendige kompetansen i et spesifikt yrke. I tillegg forutsettes det at handlingsdyktighet og innsikt knyttes til ansvar innenfor det angitte området. En vanlig definisjon av profesjon i faglitteraturen er at det omfatter yrker som utfører tjenester basert på kunnskap ervervet gjennom en spesialisert utdanning (Molander og Terum 2008).

Både nasjonalt og internasjonalt har det foregått en lang diskusjon om hvorvidt læreryrket kan karakteriseres som en profesjon, eller om det er mer å betrakte som en semi-profesjon. Da har man gjerne sammenlignet læreryrket med det som omtales som profesjonssosiologiske kjennetegn. Som utgangspunkt har man hatt hvilke grupper som i samfunnet er anerkjent som profesjoner. Her dannet leger og advokater den første generasjons profesjoner. Med dette som grunnlag har man beskrevet hvilke yrkesspesifikke egenskaper som skiller profesjoner fra andre yrkesgrupper som f.eks. håndverks- og tjenestemannsykker. Vanlige kjennetegn som refereres, er utdanning av relativt lang varighet, en utviklet kunnskapsbase av vitenskapelig karakter, kunnskapsmonopol, klientservice, en yrkesetisk kodeks og autonomi. Slike kjennetegn er så blitt brukt som norm for å karakterisere yrker som mer eller mindre profesjonelle. Dette innebærer at aktørene har tilegnet seg en formalisert og felles kunnskapsbase som stadig videreutvikles av aktørene i et kollegialt fellesskap. Det betyr også at det er profesjonen selv som forutsettes å utvikle kunnskap og ta aktiv del i utdanningen av nye profesjonelle yrkesutøvere. Et hovedpoeng er at yrkesutøvelsen er så kompleks at den ikke kan detaljreguleres utenfra, og samfunnet har derfor tillit til at yrkesutøverne ivaretar arbeidet

på en forsvarlig måte innenfor visse grenser. Anerkjennelsen fra samfunnet kan betraktes som overordnet da den forstås som en forutsetning for at en profesjon oppstår.

Profesjonsforskningen kan også klassifiseres i to hovedkategorier, en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming. Den kvantitative tilnærmingen har som utgangspunkt at alle yrker er mer eller mindre profesjonelle, og da har gjerne læreryrket blitt karakterisert som en semi-profesjon da de bare delvis oppfyller de opplistede kriteriene. De har for eksempel ikke yrkesmonopol, siden elevene har krav på undervisningen enten det finnes formelt kvalifiserte lærere eller ikke (Handal 1989).

Den kvalitative tilnærmingen har som utgangspunkt at noen yrker er profesjoner basert på bestemte kjennetegn, andre er det ikke. Ved en slik tilnærming til analyse av læreryrket, blir det problematisk å karakterisere dette yrket som en profesjon. Den yrkesetiske kodeks er mer implisitt enn eksplisitt, og det kan stilles spørsmål til hvorvidt lærerprofesjonen holder orden i eget hus på en slik måte at profesjonen selv har sanksjoner når normer for god yrkesutøvelse ikke overholdes. Lærerprofesjonen her ikke etablert etiske utvalg som lærerne kan klages inn for. Hvor stor autonomi lærerne har i sin yrkesutøvelse, kan også diskuteres. Når det gjelder gjennomføringen av undervisning, er autonomien stor, men når det gjelder forhold utenfor undervisningssituasjonen, er autonomien svært begrenset. Hvorvidt lærere anvender og bidrar til å utvikle en kunnskapsbase av vitenskapelig karakter er også høyst usikkert. Lærerutdanningen er også omdiskutert som profesjonsutdanning, noe som gjenspeiles i evalueringene som har vært gjennomført de senere årene. Skolegangen for barn og unge er obligatorisk, og skoler må ta inn ufaglært arbeidskraft for å holde virksomheten i gang. Dessuten er ikke den nødvendige kunnskap bare tilgjengelig gjennom grunnutdanningen. I de senere åra er også lærerne blitt mer og mer sårbare i forhold til sine "brukere og kunder". Årsaken er at alle har en mening om hva som kjennetegner læreryrket, og innenfor visse emner kan noen foreldre vite langt mer enn lærerne. I tillegg blir det lærerne skal gjøre, mer og mer bestemt av mål og rammer, og det kommer stadig nye krav til rapportering og dokumentasjon (Steinsholt 2009).

Et spørsmål er hvor viktig teoretisk kvalifisering innenfor utdanningsvitenskap er for læreryrket som profesjon. Er det slik at yrkesidentiteten for aktørene i utdanningssystemet er lokal og oppsplittet fordi man på tvers av nivåene i utdanningshierarkiet ikke har et felles fagspråk når man skal diskutere og reflektere over kvaliteten i utdanningen, slik Dale (1997) hevder? Grunnleggende i Dales resonnement er at høy profesjonell kvalitet har sin forutsetning i den teoretiske innvielsen som skjer gjennom utdannelsen. Det er her fagspråket utvikles, og det er en forutsetning for at lærere skal kunne fortolke, analysere og kritisere læreplaner, undervisning og elevenes læringserfaringer. Når de som arbeider i skolen som institusjon på tvers av nivåer, ikke i tilstrekkelig grad har en formell sosialisering i utdanningsteori som fag, er det en risiko for at fellesskapet på tvers av nivåer primært bli preget av administrasjon. Innenfor hvert av delsystemene kan det eksistere et stabilt fellesskap med homogen kommunikasjon. Man ligner hverandre og samarbeider godt og uproblematisk. Problemene oppstår når man skal kommunisere med andre delsystemer hvor medlemmene preges av andre referanserammer.

I den senere tid har begreper som evidensbasering og kunnskapsbasert praksis i økende grad blitt tatt i bruk. Dette har sammenheng med en forventning om at pedagogisk teori skal kunne anvendes direkte i praksis. Poenget er at praksis må hvile på den mest effektive kunnskap som finnes. Vi må finne svaret på hva som virker i praksis. På den måten går begrepene effektivitet og profesjonalitet hånd i hånd. En slik evidensbasert forskning favoriserer teknologiske modeller hvor det forutsettes at det eneste relevante forskningsspørsmålet er hvor effektive ulike pedagogiske midler og teknikker er. Profesjonell pedagogisk handling betraktes i denne sammenhengen som intervensjon og har som basis en årsaks- virkningsmodell om hva profesjonell handling er. Når det er en sikker relasjon mellom intervensjon og resultat, kan vi snakke om effektiv intervensjon. Men med en slik tilnærming til læreryrket som profesjonelt arbeid risikerer vi å løsrive pedagogisk profesjonalitet fra den moralske karakter som læreryrket har (Steinsholt 2009). Sosial ingeniørkunst danner forgrunnen, og dette tilsier en helt annen forståelse av profesjonalitet enn den Dale (1997) argumenterer for. Evidensbasert forskning bidrar også til å standardisere forventningene til lærerne, og dermed risikerer vi at vilkårene for utøvelse av pedagogisk skjønn forvitres (Karseth og Sivesind 2009). Fremmarsjen av evidensbasert forskning og evidensbaserte standarder illustrerer i så måte at lærere i dag strever med å legitimere sitt arbeid utad i samfunnet.

Den formelle profesjonsutdanning som ga inngangen til yrket, kan også være foreldet og utdatert ut fra dagens mål og forventninger, og da blir den kontinuerlige kunnskapsutviklingen som skjer i arbeidslivet et nøkkelbegrep for å forstå lærerprofesjonen (Jfr. Lahn og Jensen 2008). Yrkesidentitet skapes i forhold til et faginnhold, og spørsmålet er om lærerne har gode muligheter å drøfte den egne undervisningspraksisen i lys av nyere forskning om skole, undervisning og læring? Hva kjennetegner tilbudet om faglig oppdatering? I en studie hvor læreryrket på barnetrinnet sammenlignes med andre yrker som sykepleiere, dataingeniører og revisorer, blir det tydelig at lærernes hverdag er preget av stor grad av individuelt ansvar samtidig som formaliserte støttestrukturer for kompetanseutvikling ikke er på plass (Jensen 2008). I forhold til de andre profesjonene synes allmennlærerne å være mindre berørt av nye kunnskapskrav og læringsprosesser. Lærerne bruker i liten grad kunnskapsressurser som er spesifikke for sin profesjon. Personlig erfaring og kollegial læring vektlegges. En årsak kan være at det er forholdet til elevene som er kjernen i arbeidet, og at dette forholdet ikke forandres vesentlig over tid. Lærerne er likevel svært interessert i kunnskapsoppdatering og leser mye, men ansvaret for oppdatering og videre læring er i høy grad overlatt til deres eget initiativ. De ønsker ofte å lære om komplekse spørsmål, som for eksempel: Hvordan kan man inkludere alle elever i undervisningen? Hvordan kan man på best mulig måte bidra til elevenes personlige og sosiale utvikling? Til forskjell fra de andre gruppene har lærernes spørsmål ofte en uavgrenset karakter som det er vanskelig å finne entydige svar på.

Sammenlignet med de andre profesjonene synes den kunnskapen lærerne forholder seg til, å være lite systematisert. De har dessuten begrenset tilgang på kunnskapsressurser som er utviklet spesielt for å støtte dem i arbeidet som lærer, og det er begrenset bruk av kunnskapsressurser som har sitt opphav utenfor den lokale skole. Hovedstrategien for læring synes å hvile på personlig erfaring, innlesing i skolefagene og erfaringsutveksling med kolleger på arbeidsplassen. Lærerne rapporterer om mangelfull systematisk tilknytning til større ekspertisefellesskap, eksempelvis til utdanningsvitenskap som forskningsfelt, og refererer kun sporadisk til forskning innen egen profesjon eller til globale nettverk. I prosjektet konkluderes det med at lærernes rammer for læring er for vide og ufullstendige til at definerte kunnskapsstrukturer oppstår.

4.2 Et profesjonsperspektiv på arbeidet som skoleleder

Å definere skolelederyrket som en profesjon støter på en rekke problemer. Her kan man ikke vise til en utviklet kunnskapsbase av vitenskapelig karakter som avgrenser denne profesjonen fra andre profesjoner. Tradisjonelt er skolelederne blitt rekruttert fra lærernes rekke uten spesifikke krav til kvalifikasjoner utover krav til lærerutdanning og praksis som lærer. Men i 2004 ble det formelle kompetansekravet til skolelederne endret til:

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) LOV-1998-07-17, § 9-1).

Det er ikke spesifisert i loven hva som menes med pedagogisk kompetanse. En viktig forskjell sammenlignet med tidligere, er at det før var et krav om formell kompetanse i form av lærerutdanning, mens det nå er snakk om realkompetanse (Aasen 2006). I praksis er de fleste rektorer både i grunnskolen og videregående skole kvalifiserte som lærere gjennom en lærerutdanning. I tillegg har de ulik arbeidserfaring og ulik type etter- og/eller videreutdanning. Skolelederundersøkelsen 2005 viste at nesten 40 % ikke har noen formell utdanning i organisasjon og ledelse, og bare 18,5 % har en videreutdanning som tilsvarer minst ett års utdanning innenfor dette feltet på heltid.

I tidsrommet 2006-2008 deltok Norge i en sammenlignende OECD studie av skoleledelse, *'Improving School Leadership'*, og sluttrapporten inneholdt konkrete anbefalinger om hvordan skoleledernes funksjon og rolle kunne utvikles og styrkes i de 22 landene som deltok (Pont et al. 2008). I Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*, følges disse anbefalingene opp.

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet sette i gang en bredt anlagt prosess for å definere innholdet i skolelederutdanningen. Det er en forutsetning at det legges mest vekt på den faglige og pedagogiske ledelsen. Rektor skal både motivere og veilede lærerne. Rektor må kunne gjennomføre endringer i skolen. Rektor må også kunne lede oppfølgingen av elevenes resultater, drive vurdering og oppfølging av skolens utfordringer og følge opp regelverket for sektoren. Dette

vil derfor bli sentrale elementer i skolelederutdanningene. Gjennom å definere innholdet i rektorutdanningene vil en sikre seg at forventningene til rektors rolle og ansvar blir klart og tydelig kommunisert fra myndighetenes side. Når beslutningsgrunnlaget for å definere innholdet i opplæringen er klart, vil departementet invitere de høyere utdanningsinstitusjonene til å utforme tilbud, gjerne i samarbeid med andre, i tråd med dokumentet (St.meld. 31 (2007-2008), side 66-67).

Her tydeliggjøres forventninger og krav til rektorer gjennom å regulere innholdet i skolelederutdanningen. Etter en anbudsrunde har Utdanningsdirektoratet nå gitt fire utdanningsmiljøer i oppdrag å tilby rektorutdanning fra og med høsten 2009. Intensjonen er at utdanningen skal tas innen 2 år etter tilsetting og gjennomføres mens rektor er i arbeid. Videre er det bestemt at omfanget på tilbudet skal være 30 studiepoeng, og studiet må kunne innpasses i en masterutdanning i skoleledelse. Utdanningen tilbys i første omgang til nytilsatte rektorer og andre rektorer som mangler slik utdanning.

Med dette viser Kunnskapsdepartementet at de ser nødvendigheten av formell utdanning som skoleleder, og at de ønsker klarere nasjonal styring av de tilbudene som gis. Det er presisert at en sentral premiss i arbeidet med utvikling av innhold for rektorutdanningen har vært at den skal være behovsstyrt og utvikles gjennom brede prosesser med aktører og interessenter. Utdanningsdirektoratet har derfor invitert en rekke skoleledere, skoleeiere, nettverk for utdanningsmiljøer og andre aktører til å delta i denne prosessen. Både Utdanningsforbundets avdeling for skoleledere og Norsk Skolelederforbund er rådspurt, men de er ikke som *profesjonsforeninger* driverne i å definere og regulere kunnskapsfeltet.

Den yrkesetiske kodeks for skolelederne er, i likhet med lærernes, mer implisitt enn eksplisitt. Riktignok har profesjonsorganisasjonene nylig tatt initiativ til å utvikle en yrkesetisk kodeks for ledere i skolen, men så langt er det få reguleringer vedrørende å "holde orden i eget hus". De nordiske skolelederorganisasjonene har for eksempel det siste året samarbeidet om å lage utkast til nordisk kodeks for god skoleledelse, og forslaget ble presentert på ESHA-konferansen (European School Headmasters Association) i København i september 2008.

Kodeksen omfatter 8 punkter:

- 1) Skolelederen er rollemodell for god ledelse og tar utgangspunkt i menneskers likeverd og demokratiske samfunnsverdier;
- 2) Skolelederen medvirker til systematisk refleksjon om egen og medarbeideres normer og verdier;
- 3) Skolelederen danner et etisk forbilde ved å påta seg et lederskap som skaper respekt og anerkjennelse;
- 4) Skolelederen har ansvar for å tilrettelegge for elevens optimale utvikling;
- 5) Skolelederen etterstreber at beslutninger fattes etter saklig utredning og prosess i organisasjonen;
- 6) Skolelederen respekterer den enkeltes integritet;
- 7) Skolelederen legger til rette for både et godt arbeids- og læringsmiljø og kompetanseutvikling for alle i organisasjonen;
- 8) Skolelederen skal i sin virksomhet ha et bærekraftig globalt perspektiv og følge med i utvikling og aktuell forskning.

Foreløpig finnes denne kodeksen som en formulering som Norsk Skolelederforbund har sluttet seg til. På tilsvarende måte er det i gang en prosess i Utdanningsforbundet. Det avgjørende vil likevel være om og hvordan profesjonsforeningene velger å følge opp en slik kodeks. Innenfor legenes og advokatenes interesseforeninger er det eksempler på en viss form for selvjustis når deres kodeks for god praksis brytes, men så langt kan man ikke vise til en tilsvarende praksis blant skoleledere.

4.3 Empiriske funn

Som allerede nevnt i innledningen til dette kapitlet vil vi drøfte skolelederes og læreres/instruktørers profesjonsforståelse i lys av sentrale analytiske elementer som *mål- og resultatstyring, kunnskapsbasert yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring*. Dette er sentrale elementer i den nye styringsfilosofien som er introdusert med Kunnskapsløftet, og de dekker også viktige kjennetegn for læreryrket som profesjon. Som reform gir Kunnskapsløftet retning både for skolens innhold, struktur og styring (jfr. Sandberg & Aasen 2008), og analysen vil *for det første* omfatte læreres og skolelederes forståelse av det statlige utdanningspolitiske oppdraget, og hvordan de håndterer og kommenterer kravene til fornyelse og endring og de utfordringene som Kunnskapsløftet som læreplanreform stiller dem overfor. *For det andre* vil vi beskrive og analysere hva de fremhever som sentrale kilder til læring og kompetanseutvikling samt graden av autonomi de erfarer å ha i sitt yrke; hva slags tilgang på kunnskapsressurser lærerne opplever er utviklet spesielt for å støtte dem i deres yrkespraksis, og hvordan disse ressursene tas i bruk i praksisfeltet. *For det tredje* har vi kartlagt oppfatninger om styring, kommunikasjon og samspill med aktører på kommunalt og statlig nivå når det gjelder å fremme kvalitet i skolen.

4.3.1 Fortolkning av Kunnskapsløftet som læreplanreform

Videregående skole

Kunnskapsløftet som innholdsreform betyr både endringer i utformingen av fagplaner, prinsipper for opplæringen og vurdering og eksamen. Hvordan man lokalt tolker Læreplanverket er i denne sammenhengen viktig. På Berget videregående skole uttrykker lærerne stor tilfredshet med de nye planene. En som underviser i realfag sier for eksempel:

... læreplanene er knallgode, i hvert fall, jeg representerer jo realfagene da. Så der har det, i hvert fall i matematikk har det vært et løft. Det har det. De andre realfagene, så har det kanskje vært litt omstokking, så den nasjonale læreplanen er god og nasjonale forskriftene er fine. (Lærer Berget vgs).

På tilsvarende måte uttrykker en som underviser i norsk og tysk ved den samme skolen at læreplanene er blitt bedre og godt tilpasset dagens situasjon. Det er også bra at kompetansemålene er formulert for ett år av gangen. *”Jeg synes også at læreplanen i mine fag som er norsk og tysk, er bedre. Norskplanen er mye bedre; den er modernisert og at det er blitt mye mer fag som passer vår tid og våre elever, så jeg synes det er en fordel.”*

En slik positiv vurdering er imidlertid ikke et gjennomgående trekk ved de videregående skolene, som inngår i vårt materiale. De lærergruppene som ble intervjuet ved de tre andre skolene, beskriver læreplanen som abstrakt og svevende. Fordelen er at de kan tolke den i den retning de selv vil, men ulempen er at det kan bli ubehagelige konflikter innad i et kollegium: *”Og det er litt uheldig med en svevende læreplan. Det er jo opp til hver enkelt hvor flinke de er til å slåss for det de står for. Vi er på vei til å finne en litt sånn gylden middelvei der. Syns jeg da. Så det er ulemper og fordeler med svevende læreplaner”* (Lærer Fjorden vgs).

Endringene i innhold har også gitt frustrasjoner. Reformen krever at en arbeider på en annen måte, og det kan være krevende å endre seg, noe følgende utsagn viser: *”... det er jo en helt ny måte å jobbe på, det koster masse tid og krefter og hente ut.. Det er ikke det at det er så banebrytende nytt, men jeg har ikke samme opplegg liggende. Samtidig som jeg kjører nytt stoff. Ikke sant? Så jeg synes det er ganske tøft”* (Lærer Elveland vgs).

Lærere som underviser innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram trekker fram 'prosjekt fordypning' som en spennende fornyelse av læreplanen. Det innebærer at elevene får prøve seg litt i forhold til yrkeslivet slik at de velger riktig retning senere. Dette har vært vellykket. Elevene får tettere kontakt med næringslivet, og opplever dette som motiverende. I tillegg lager lærerne oppgaver rundt disse utplasseringene, og dette må nødvendigvis basere seg på et tverrfaglig pensum. Særlig lærerne ved Elveland videregående skole fremhever at det sterke fokuset på tilpasset opplæring oppleves som svært positivt. Men samtidig trekker de fram hvilken enorm utfordring det er å gi tilpasset opplæring for alle. Det er også stor forskjell på allmennfag og yrkesfag, og mange lærere sliter med å strekke til slik følgende utsagn fra en lærer på Sletta videregående skole viser:

Her på allmennfag eller studiespesialiserende så er det 30 i hver klasse, og av og til så er det flere elever. Da har du pensum som du skal igjennom sånn at de kan gå opp til eksamen, og det er én ting hvis du har en homogen gruppe, for da kan du gjennom undervisning nå de fleste, og så ser du at noen faller utenfor, og så kan du gå og tilrettelegge. Men hvis du har kjempesprik, og mange som skiller seg ut i forskjellige retninger, så har en ikke sjanse i havet til å kunne greie det. Det er veldig mange lærere som sliter med det, for alle vil på en måte at en skal få gitt hjelp til alle, at det skal være perfekt, og så ser du at her strekker du ikke til. Du har masse timer undervisning, du springer fra møte til møte, og da får en ikke gjort den jobben så godt som en vil, og det på en måte gjør at lærere føler at, uff, strekker ikke til, får det ikke så bra som jeg ville (Lærer Sletta vgs).

Lærerne er opptatt av de elevene som sliter, som faller litt utenfor, og problemene med å følge opp den enkelte. Her opplever de å ikke strekke til.

Lærerne problematiserer også paradokser knyttet til målet om større grad av internasjonalisering samtidig som skolen skal være gratis for enhver tid. Studieturer til utlandet og utveksling av elever på tvers av land, har for eksempel blitt vanskeligere å gjennomføre fordi skolen ikke kan kreve at elevene selv betaler reiser, slik de har gjort tidligere. I praksis har dette betydd at de kan i mindre grad enn tidligere satse på internasjonalisering.

Men det som i særlig grad har vært frustrerende med implementeringen av Kunnskapsløftet, er at det har vært så mye usikkerhet rundt eksamen, noe lærerne opplever både truer deres autoritet som lærere vis-a-vis elevene. En ekstra belastning har det også vært at lærebøkene ikke ble ferdig til skolestart.

Utover de nye kravene til digital kompetanse, tematiserer rektorene i mindre grad Kunnskapsløftet som innholdsreform, men én av dem fremhever det positive med nye læreplaner fordi det utfordrer fastlåste mønstre:

Jeg tror at det er viktig å ha endringer i skolen som jeg sa i sted, oftere enn hvert 20. år. Fordi jeg tror det røsker litt opp i oss. Når jeg leste kunnskapsløftet første gang, så tenkte jeg at nå er vi nesten tilbake igjen til linjegymnaset som var før reform 94. Men det er ikke helt, det er bare nesten. For det er nesten realfaglinje, språklinje, samfunnsfaglinje (Rektor Fjorden vgs).

Rektor ved Sletta videregående skole viser til at de hadde en fordel ved å være i forkant av Kunnskapsløftet. Mye av det som fremheves som nytt, hadde skolen allerede erfaring med. Det gjelder ikke minst tilpasset opplæring, (her er for eksempel blokkundervisningen et viktig tiltak), og de har lenge vært gode på realfagssatsning. Dermed var det ikke behov for store endringer. Dette synspunktet står i kontrast til en rektorkollega fra en annen skole som understreker at det er nødvendig med en klargjøring av hva tilpasset opplæring for alle vil si i praksis, og hva som er mulig å få til i praksis. Hun opplever også at det er ulik forståelse av hva tilpasset opplæring innebærer på tvers av nivåer. For eksempel tenker hun

som rektor at det å ha et bredt fagtilbud slik at elevene har mange valgmuligheter, er én måte å realisere prinsippet om tilpasset opplæring, men dette blir det ikke tatt hensyn til fra fylkesadministrasjonens side. Et annet aspekt handler om de fysiske rammebetingelsene som ikke er tilpasset dagens krav.

Grunnskolen

Tre av våre grunnskoler har over 400 elever og er lokalisert i by eller bynære områder. Her gir både lærere og ledere inntrykk av at det pågår et systematisk læreplanarbeid. Lærerne som ble intervjuet, har satt seg grundig inn i Kunnskapsløftet. De føler seg trygge på den informasjonen de gir til foreldrene, men ser at ikke alle kolleger har samme trygghet. De har samtidig klare meninger om hvorfor grunnleggende ferdigheter nå er blitt en sentral del i planen. Det er også noen ildsjeler i lærerpersonalet som drar i gang prosessen lokalt på den enkelte skole. Lærerne på barnetrinnet føler et sterkere press knyttet til måling av resultater mens lærerne på ungdomstrinnet ikke ser de store endringene på dette feltet. Den nasjonale læreplanen er viktig for lærerne, men mange synes de har jobbet like systematisk tidligere. Det at planen er metodefri synes de egentlig ikke representerer noe nytt, og elevene merker sannsynligvis ingen forskjell. Prioriteringene er stort sett som før, men det er en sterkere satsning på IKT. Det er mye samarbeid mellom lærerne, særlig gjelder dette barnetrinnet, og slik var det også før kunnskapsløftet. På barneskolen understrekes det imidlertid at kunnskapsløftet har medført større grad av målrettet arbeid. Å få til tilpasset opplæring er en kontinuerlig utfordring som ikke er nytt med kunnskapsløftet. Men kanskje er de mer bevisste nå på læringsmål. Før var de nok mer aktivitetsorienterte.

Det har vært litt mer synliggjøring [på arbeidsplanen] av at du skal lære ting. Jeg føler at fokuset er flyttet fra det å.. ”Vi arbeider med”, var det før. Men nå heter det ”dette skal du ha lært”. ... for det diskusjonen går på det er vel at... Hva gjør vi når målene ikke nås? Hvem øver, når settes det av tid til det, hvordan skal vi greie det i praksis? (Lærer Enga skole).

På den ene ungdomsskolen beskrives kollegiet som preget av høy endringsvilje og samtidig raushet overfor dem som ønsker langsommere takt, og det er mange diskusjoner i kollegiet. Lærerne opplever her at LK06 gjør noe med deres egen profesjonalitet. Det er en forutsetning å hele tiden være i utvikling og arbeide systematisk, og det holder ikke lenger å snu bunken. De trekker også frem initiativ de har tatt overfor rektor for å få til et sterkere fagfokus:

Det er en av de tingene som vi faktisk tok opp med ledelsen, når vi var i plangruppen, at vi må prøve å få et større fagfokus, altså det må bli satt av mer tid til fag. Og jeg er teamleder på åttende trinn, og jeg har i dag faktisk hatt opptil flere seksjonsmøter for fag på trinnene for å løse dette. Du får ikke alle, men du får i hvert fall snakket litt fag. Men det er veldig ugunstig at man ikke har mer tid til fagsamarbeid på tvers av trinnene, at alle norsklærerne og alle samfunnsfaglærerne kan treffes en gang i blant (Lærer Fagerby skole).

De forteller også begeistret om den endringen i læreplanforståelse som har skjedd i eget personale. Nå forstår kolleger verdien av å ha en halvårsplan, av å diskutere

vurderingskriterier med elevene. Men de er samtidig kritiske hvorfor ikke visse ting bestemmes sentralt.

Men litt klargjøring, noen bestemmelser sånn at jeg visste at min datter, om vi plutselig skulle flytte, så kunne jeg godt ha tenkt meg at hun slapp å repetere fordi en annen skole hadde en annen plan (Lærer Fagerby skole)

Gjennomgående erfarer våre informanter fra grunnskolen at Kunnskapsløftet har medført masse ekstra arbeid, og det forutsetter en annen tilnærming til læringsprosessene sammenlignet med tidligere. Mye papirarbeid oppleves unødvendig, og lærerne uttrykker irritasjon over manglende tilrettelegging fra statlig hold. Altfor mye var diffust til å begynne med. Lærerne er bekymret for at forskjellene på tvers av skoler kan bli for store.

På de små skolene, som også er lokalisert i små lokalmiljø, opplever lærerne å ha fått for lite hjelp til læreplanprosessen. Skolene er på etterskudd med lokale læreplaner og med å utvikle vurderingskriterier. De opplever også at det er masse merarbeid med de nye planene, og hver enkelt lærer er i stor grad overlatt til seg selv. Læreplanarbeidet blir for lokalt og ansvaret til den enkelt oppleves for stort:

Jeg vil si litt om det at da kunnskapsløftet kom, da følte jeg det som et vanvittig stort ansvar og forpliktet meg til dette med kompetansemålene. For jeg er jo ansvarlig for at disse elevene skal nå disse målene. Og hvis ikke de er i stand til å nå de, så må de jo ha en individuell opplæringsplan, og det er jo ikke alle som når de målene. Det syns jeg er litt vanskelig å forholde meg til, for det er jo bare til å innse at det er ikke alle som når disse målene (Lærere Fjell skole).

Samtidig understrekes det at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål og vurdering. Lærerne på Bygda skole forteller for eksempel at de gjennomgår mål med barna, har tester, og gjennomfører elevsamtaler hvor de samtaler om hvor langt elevene er nådd. På den ene siden er fortellingene fra de små skolene preget av manglende ressurser, manglende etterutdanning og manglende støtte. På den andre siden snakker de entusiastisk om sine elever og selve undervisningen. Det er elevene som gjør at de blir i skolen. De gir så utrolig mye. Det er alt som ligger rundt, som er slitsomt.

Alle rektorene som ble intervjuet, oppfatter at Kunnskapsløftet har sterkere fokus på faglig kunnskap og læringsmål, noe som får konsekvenser for deres lederstrategier. En rektorfortelling skiller seg litt ut ved at lokal forståelse og målsettinger ble fremhevet som viktige impulser til eget arbeid enn fag og akademisk kunnskap (rektor på Skogen skole).

På de store skolene har de hatt en lang tradisjon for samarbeid mellom lærerne, særlig på barnetrinnet. Det har medført god drahjelp i prosessen. I likhet med lærerne understreker rektorene at tilpasset opplæring har vært en kontinuerlig utfordring også i de tidligere reformene, og det er mange som opplever tilkortkomming på dette feltet. Særlig gjelder det i kommuner med dårlig økonomi. Her er implementeringen av Kunnskapsløftet blitt ekstra vanskelig.

Rektorene er også kritisk til mye rapportering. De synes det gir for lite i forhold til hva som kreves av arbeidstid. Rektorene ved Bygda, Eikemo, Enga og Fjell trekker også frem en samfunnsutvikling preget av oppløste familier som gjør at barna trenger mye ekstra støtte og omsorg fra skolen. Dette har skapt en tøffere og mer hektisk hverdag for lærerne. Rektor ved Eikemo skole presiserer for eksempel at Kunnskapsløftet signaliserer en sterkere vektlegging på kunnskap og en svakere vektlegging på omsorg sammenlignet med tidligere reformer, og at LK06 av den grunnen ble tatt godt imot av lærerne. Men det er ikke enkelt i et samfunn som nærmest forutsetter at skolen ivaretar sosialarbeiderrollen parallelt.

Oppsummering: Kunnskapsløftet som læreplanreform

I grunnskolen uttrykker både lærere og rektorer positive holdninger til intensjonene i Læreplanverket i Kunnskapsløftet. Det understrekes at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål og vurdering. De samtaler mer om resultatene som oppnås. Skolenes størrelse og geografisk lokalisering synes å spille en rolle for både læreres og rektors oppfatninger. Gjennomgående er lærere og rektorer på store skoler i byer/bynære områder mer positive til reformen enn sine kolleger ved små skoler i distriktet. Både lærerne og rektorene ved de store skolene viser til at de har flere fagressurser å spille på, og ofte er det ildsjeler blant lærerne som har ledet den lokale læreplanprosessen. På mange måter har arbeidet med Kunnskapsløftet bidratt til økt grad av profesjonalitet i personalet. Men også de hevder, i likhet med lærere fra små skoler i utkantstrøk, at mer av innholdet både kan og bør bestemmes sentralt. Slik det er nå, blir forskjellene for store, og læreplanene blir for lokale.

I intervjuene med lærere fra videregående opplæring kan vi registrere en spenning mellom de som oppfatter LK06 som en modernisert læreplan versus de som karakteriseres den som abstrakt, svevende og med mangel på retning. I tillegg er det en spenning mellom de som venter på at andre skal tilrettelegge, og de som tar regien selv og er tilfreds med det. Tilpasset opplæring oppleves som en stor utfordring både i grunnskolen og i videregående opplæring, og mange lærere erfarer at de ikke strekker til på dette feltet.

Utover de nye kravene til digital kompetanse og at de fysiske rammebetingelsene ikke er tilpasset dagens krav, tematiserer rektorene i videregående opplæring i relativt liten grad Kunnskapsløftet som læreplanreform. I grunnskolen understreker derimot rektorene at Kunnskapsløftets sterke fokus på faglig kunnskap og læringsmål har fått konsekvenser for deres lederstrategier. De jobber mer målrettet nå.

4.3.2 Kompetanseutvikling og kilder til læring

I departementets strategiplan for kompetanseutvikling (2005-2008) defineres kompetanse som

*evne til å møte komplekse krav, situasjoner og utfordringer. [...] Læring og kompetanse er knyttet til *handling og samhandling* i ulike fellesskap, samtidig som de er både individuelle og kollektive. Graden av læring avhenger ikke bare av hvilke kunnskaper, ferdigheter og holdninger den enkelte har, men av hvor læringsstøttende omgivelsene er, i form av både menneskelige, økonomiske og fysiske ressurser. Læringen avhenger også av åpen kommunikasjon og det indre og ytre læringstrykk som fellesskapet selv og omgivelsene skaper. (UFD 2004, side 6).*

Det skilles mellom videreutdanning (som gir studiepoeng), etterutdanning (som omfatter kurs og deltakelse i utviklingsarbeid) og uformell læring (som omfatter studiebesøk, nettverksbygging og kollegabasert veiledning med mer). Staten har stilt omfattende midler til rådighet i denne sammenhengen. Generelt sett trakk våre informanter i svært liten grad fram videreutdanning som eksempler på kompetanseutvikling de hadde deltatt i.

Videregående skole

Ved Berget videregående skole, som har et tyngdepunkt i allmennfaglige studieretninger, understreket de at besøk til andre skoler og erfaringsdeling nasjonalt og lokalt oppleves som viktige kilder til læring. Ofte orienterer de seg først på nettet og finner gode eksempler. Dernest tar de kontakt for å avtale studiebesøk. I så måte brukes nettressurser aktivt for å lære. Rektor uttrykker for eksempel:

R: vi er jo våkne for hva som, hvilke forsøk som foregår. Så jeg googlet på forsøk og utviklingsarbeid på skoler og så på hjemmesidene deres og prøvde å finne ut om det. Og da får man jo en idé om hva som rører seg rundt omkring, da, og for så vidt også innenfor Utdanningsdirektoratet sin side. [...]

I: Det betyr at det der en viktig kilde til læring for deg, er det? At det å gå på nettet og finne ut hva andre gjør?

R: Ja, det er det så avgjort. Ja, det er det (Rektor Berget vgs).

Generelt sett orienterer denne rektoren seg mye på nettet for å få ideer til hva de kan gjøre på egen skole. Blant annet har hun sett på databasen "Grep" på Utdanningsdirektoratets nettside hvor de kan få hjelp til å utvikle lokale læreplaner, og hun har funnet fram til ulike eksempler på gjennomføringen av elevsamtalene. Hun sier imidlertid ikke noe mer spesifikt om hvordan ideene diskuteres og eventuelt bearbeides med tanke på å ta ideene i bruk på egen skole.

Tilsvarende forteller lærerne på Berget videregående skole at det har vært nyttig å besøke andre skoler for å få ideer til organisering av skoledagen. Blant annet har de innført en ny modell for fagdager som et resultat av et slikt besøk. Det er også rimelig godt samarbeid innad i de ulike fagseksjonene selv om de sliter en del for å finne felles møtetidspunkter. Noe samarbeid gjennomføres digitalt. I matematikk har de for eksempel etablert et godt samarbeid via den digitale læringsplattformen. Her legger de ut prøver og undervisningsopplegg og kommenterer på hverandres opplegg. Det hender de går inn og foreslår en revidering, men først og fremst fungerer det som en erfaringsdeling. Digitale

læringsplattformer er ifølge disse lærerne et helt fantastisk hjelpemiddel i så måte. Samtidig er ikke denne formen for erfaringsdeling like godt egnet i alle fag. Lærerne ved Berget presiserer for eksempel at norskfaget er mindre egnet enn matematikk.

Også lærerne ved Sletta videregående skole opplever at digital læringsplattform er et godt hjelpemiddel for å dele undervisningsopplegg med hverandre: *Det er veldig tidsbesparende føler jeg, og så lærer vi litt av hverandre.* Men særlig fremheves samarbeid innad i fagseksjonen som et viktig element når det gjelder uformell læring i arbeidsfellesskapet ved denne skolen.

... veldig ofte så går en på arbeidsrommet eller en finner noen andre som har faget og diskuterer og utveksler erfaringer og hva fungerte og hva fungerte ikke, og sånne ting. Det foregår det jo mye av. Da jeg hadde økonomi og informasjonsbehandling, så var vi fire lærere, vi jobbet kjempetett hele tiden; samarbeidet veldig mye i forhold til opplegget. Men det blir jo noen personer du jobber tettere med (Lærer Sletta vgs).

Innenfor musikk, dans og drama har de lang erfaring med tett samarbeid, men de har aldri satt egen samarbeidstid på timeplanen. *Vi har gjort masse samarbeid som aldri har vært synliggjort at man faktisk har utført.* (Lærer Berget vgs). Men sammenlignet med de store fellesfagene kreves det noe mindre koordinering da de er få personer som samarbeider tett også om selve gjennomføringen av opplæringen. Spesielt lærerne ved allmennfaglige linjer fremhever kurs og konferanser på høyt faglig nivå som deres viktigste kilder til læring. De er opptatt av å ha en kunnskapsbase av vitenskapelig karakter.

Det nasjonale senteret for matematikk som arrangerer konferanser med forelesere fra inn- og utland, brukes som eksempel i denne sammenhengen. Her har de hentet mye inspirasjon innenfor realfagene. De har også koblet seg opp digitalt til internasjonale konferanser og på den måten fått tilgang til forelesere på topp internasjonalt nivå. Innenfor språkfagene understrekes det på tilsvarende måte at kompetanseutviklingen må ha som utgangspunkt at lærerne har universitetsutdanning, og bygge videre på det for å sikre faglig oppdatering. Når et begrep om sammensatte tekster når sentralt i de nye fagplanene, bør et tilbud om kompetanseutvikling romme det. Hele tiden erfares problemer med å skjerme tid til refleksjon. Derfor er det best å reise bort fra skolen, men seminardager kan gjerne følges opp med hjemmeoppgaver for å forsterke læringen.

I tillegg understrekes det at å jobbe strukturert med utviklingsarbeid i egne klasser har stor læringseffekt, spesielt når det er flere lærere som samarbeider om ett tema og har muligheten til å diskutere dette fortløpende. Lærerne fremhever universitetene som et sted hvor de kan innhente profesjonsspesifikke ressurser for videreutvikling, men de ressursene, både i form av økonomi og tid, som stilles til rådighet, er langt fra tilstrekkelig. De opplever at ansvaret for videre oppdatering og læring i stor grad blir et individuelt ansvar i praksis.

Yrkesfaglærerne ved Fjorden videregående skole understreket at hospitering i bedrifter burde være et selvfølgelig tilbud som etterutdanning i yrkesfag, men det var nesten umulig å få til, selv om dette hadde vært den beste måten for dem å bli oppdatert på. Det primære problemet er at vikarutgiftene ikke dekkes. Dermed ville elevene stå uten lærere hvis de skulle delta på kurs. I ett av fylkene blir alle de fem planleggingsdagene organisert fra sentralt hold, men lærerne trekkes inn i organiseringen av kompetanseutviklingen. Lærerne i dette fylket er imidlertid kritisk til en slik bruk av kompetanseutviklingsmidler. De opplever at i realiteten må de selv ta ansvaret for kompetanseutvikling og får liten drahjelp fra overordnet nivå.

Lærerne hadde i utgangspunktet store forventninger, siden det ble bevilget mye penger til etterutdanning. De er imidlertid langt fra fornøyd med det tilbudet de har fått så langt.

Nå sender vi ut masse millioner slik at lærerne skal få etterutdanning, og vår fylkeskommune har ikke klart å bruke noen av de millionene på å lage kurs for å bedre lærernes kompetanse. [...] Ikke en krone av alle de millionene! Så da må man spørre hvor har det blitt av alle etterutdanningsmidlene. (Lærer Berget vgs).

Alle lærerne vi intervjuet ved våre fire videregående skolene, uttrykker i generelle vendinger frustrasjoner over at tilbud om kompetanseutvikling kommer lenge etter at reformen er i gjennomføringsmodus, og at det er i liten grad blitt satt inn ekstra ressurser for samarbeid. Stort sett eksemplifiseres kompetanseutviklingen de har deltatt i, med referanse til 1 til 2 dagers fagkurs. Når seminarene har vært praktiske og matnyttige i forhold til det undervisningsfaget de har ansvaret for, har de opplevd tilbudet som relevant. Problemet er at det sjelden blir tid til fordypning.

Intervjuene med rektorene viser at skoleledersamlingene oppleves som nyttig. De går ikke så mye i dybden, men de fungerer hovedsakelig som en støtte til eget arbeid, og man får informasjon om hva andre gjør. I ett av fylkene er skolene organisert i regioner, og en av de som vi intervjuet, hadde de siste fire åra fungert som regionrektor. Hun erkjenner at dette nok har bidratt til en langt bedre orientering om hva som skjer på de ulike nivåene i skoleverket. Hun har god innsikt i både strukturelle og organisatoriske forhold som fylket har lagt til rette for i gjennomføringen av LK06, og som regionrektor har hun ansvaret for å følge opp de nettverksgruppene som er etablert for de store fellesfagene. Denne organiseringen har fungert særlig godt for yrkesfagene, men programfagene var de i liten grad kommet i gang med. Hun forteller videre at de har i stor grad benyttet seg av forlag og læremiddelleverandører, spesielt innenfor realfag. I stor grad har de organisert etterutdanningen selv og kjøpt tjenester utenfra. Hvert nettverk har fått en liten sum penger som skal brukes til faglig fornying. Blant lærerne etterspørres faglig oppdatering. Skolen er kanskje ikke så god på erfaringsdeling. Tiden er et problem. Derfor blir internett en god kilde. Det har vært mange endringer i det siste, og hun er imponert over eget personale selv om det også er motforestillinger fra noen.

I et annet fylke er rektor ved Sletta videregående skole opptatt av den rollen hun har oppover i systemet og betydningen av å inngå i nettverk.

... når jeg leder en pedagogisk virksomhet, så er jeg som alle andre ledere avhengig av at jeg har et nettverk jeg kan spille på, et nettverk jeg kan bruke til å presse mer ressurser og flere muligheter ut for mine ansatte og mine elever, altså, jeg jobber mye på det nivået der; på strategisk nivå for å si det sånn, og opp mot fylket og opp mot fylkespolitikkerne (Rektor Sletta vgs).

Denne rektoren ser helt klart hvordan nettverk bidrar til raskere informasjon og større innsikt, og det gir dem dermed en mulighet til å gjøre en bedre pedagogisk jobb. I dette fylket har de valgt å beholde alle midlene sentralt slik at skolene ikke får tildelt noen midler til lokalt bruk.

Grunnskolen

Temaene for kompetanseutvikling har i stor grad vært av generell pedagogisk karakter, og lærernes beskrivelse vitner om at det som tilbys, er kortvarige kursdager uten noen form for videre oppfølging:

Mange av de kursene var jo lagt opp til at du skulle få ny kompetanse, ikke kompetanse innen det faget du allerede hadde. Så er det mye kursing på vurdering og sånne ting, men veldig lite hvordan bli en dyktig samfunnsfaglærer. ... Men det er jo så dumt som det kan bli, for du blir kommandert til å reise på et kurs uten egentlig å trenge det, også blir det ikke gjort noe mer, men kommunen krever at alle skolene skal ha kurs i læringsstiler (Lærere Fagerby skole).

I noen kommuner har lærerne fått tilbud om fagkurs, og de synes det er godt å bli faglig oppdatert. Jevnt over får det nasjonale senteret for matematikk i Trondheim svært gode tilbakemeldinger. Det er begrenset hvor mange som kan få tilbud om videreutdanning, og samtidig er det mange lærere som synes det er tungt å ta videreutdanning på kveldstid ved siden av full jobb. På de mindre skolene synes det ikke å være gode systemer for kunnskapsdeling. Det er mer tilfeldig hva man samarbeider om. Ifølge lærerne ved Bygda og Fjell skole ønsker de å få til et system med å gi hverandre tilbakemelding på undervisning, men det blir med praten. Kommunen har i ett tilfelle oppfordret til hospitering, men økonomien må skolen dekke selv, og dermed stopper det hele opp (Lærere Fjell skole).

Fra rektorenes side er det en forventning om at de lærerne som har deltatt på eksterne kurs eller får til spennende arbeidsformer i sine elevgrupper, skal dele sine refleksjoner med kolleger, men i praksis er ikke dette like lett å få til, og det synes å være stor variasjon på tvers av skolene. Det er heller ikke alle temaer som har like stor interesse for alle kollegene. En sak er at det medfører ekstra arbeid. En annen sak er at de gjerne vil være best mulig forberedt når de skal presentere noe for sine kolleger. En lærer på en liten distriktsskole uttrykker det slik:

Vi ble spurt på småtrinnet om vi kunne ha teammøte på stasjonsjobbing. Fordi vi er så flinke på det. Jeg er teamleder, men jeg sa nei, for jeg har ikke tid til å

forberede meg for å fremlegge dette for resten av kollegiet. For man vil jo fremlegge noe godt. Og vil ikke stå der og rote (Lærere Bygda skole).

På de litt større skolene organiseres interne kurs for mindre grupper med spesiell interesse for det aktuelle temaet, og det settes av tid på arbeidsplanen for gjennomføringen. Det er i særlig grad de større skolene som gjennomfører dette, og da samarbeider de ofte med andre skoler i kommunen. Særlig i en kommune ble det gode samarbeidet på tvers av skoler om kompetanseutvikling fremhevet, og nøkkelen til suksess er knyttet til samarbeid mellom rektorene:

... Når jeg ser at naboskolen gjorde noe bedre leseresultater i andre og sjuende enn oss for fire år siden, så sendte jeg lærerne opp dit for å se på hva er det de gjør. Og det var jo selvsagt etter tips fra rektoren der. Så vi ser ikke det som noe skummelt at folk gjør det bedre, da må vi lære av dem. ... Og når vi holder kurs, så inviterer vi gjerne de små skolene, til å komme her og surfe på det som vi gjør. Så det er veldig bra. Det er derfor jeg sa det at vi må begynne på det nivået. For hadde ikke det fungert så tror jeg vi ville blitt veldig ensomme og konkurrerte på en usunn måte. Nå konkurrerer vi ja faktisk på en sunn måte, vi gjør det (Rektor Eikemo skole).

Det at rektorene vil hverandre vel og deler sine gode erfaringer, bidrar til gode sirkler, og det er i følge denne rektoren helt grunnleggende for gjennomføringen av Kunnskapsløftet lokalt. Motsatt opplever rektor på en de små stedene at hun blir mye overlatt til seg selv. Her har hver skole fomlet for mye i det lokale læreplanarbeidet, og LK06 har i stor grad vært basert på dugnad. Departementet burde ha vært tydeligere i sine krav overfor kommunen. Det er altfor løst, og skoler blir frustrert over tida som går (Rektor Bygda skole).

Det er også stor variasjon når det gjelder tilbud om kompetanseutvikling til rektorene. I utgangspunktet har rektorene som er tilsatt på de store skolene mer formell kompetanse enn de som er tilsatt på små skoler, og de har også bedre muligheter til videreutvikling med sin nærhet til høyskoler og universiteter. Rektor på Fjell skole har hatt noen tilbud om generelle pedagogiske kurs, men de har vært av kort varighet og svært overfladiske. Bare i begrenset grad diskuteres Kunnskapsløftet på fagmøtene som arrangeres for rektorene i hennes kommune. Rektor ved Skogen skole understreker på sin side at den kompetanseutviklingen som har vært viktigst for henne, er rektornettverket de har på tvers av tre kommuner hvor de kan ta opp egne problemstillinger med likesinnede.

Generelt sett uttrykker rektorene stor tillit til lærerne, og lærerne kan selv velge hva slags kompetanseutvikling de oppfatter som relevant for dem, gitt de økonomiske rammebetingelsene som eksisterer. Det er litt ulikt fra skole til skole hvor strengt forventningen om kunnskapsdeling fungerer.

Oppsummering: Kompetanseutvikling og kilder til læring

Våre intervjuer viser stor variasjon i oppfatningene om det tilbudet lærerne har fått til kompetanseutvikling. I grunnskolen synes det å være et skille mellom store og små skoler, og da i favør av de store skolene. På de store grunnskolene har lærerne fått mange tilbud både eksternt og internt, og rektorene ved disse skolene synes å være drivkrefter. Her har de også hatt en lang tradisjon for samarbeid mellom lærerne, og da særlig på barnetrinnet. Det har gitt gode betingelser i prosessen. Samlet sett uttrykker rektorene her stor tillit til at lærerne gjør en god jobb. De små skolene i små lokalmiljøer opplever derimot å ha fått lite drahjelp i læreplanprosessen, og det er primært småskoletrinnet som er tilgodesett. Men felles for oppfatningene på store og små skoler er at kurstilbudene har hatt svært varierende kvalitet.

I videregående skole er det stor misnøye med den etterutdanningen de er blitt tilbudt. Misnøyen er både knyttet til innhold, omfang og muligheter for deltakelse. Generelt sett synes tilbudene å være preget av kortvarige kurs på 1 til 3 dager, og mange lærere på videregående skole kvier seg for å delta fordi det ikke er økonomi til å gi elevene vikar mens de er på kurs. Lærerne opplever dermed at ansvaret for videre oppdatering og kunnskapsutvikling i stor grad blir et individuelt ansvar. De tar selv initiativ til studiebesøk til andre skoler, og det oppfattes som en viktig kilde til læring. Nettet brukes også aktivt av noen som læringsressurs. I videregående opplæring er det først og fremst faglig oppdatering som etterspørres. For fellesfagene har etterutdanningsstrategien ifølge våre informanter ikke vært vellykket. Det oppleves som et problem at kurstilbudene er så kortvarige og aldri går i dybden. I tillegg blir det masse ekstraarbeid for lærerne da elevene ikke får vikar mens de er borte på kurs.

I grunnskolen uttrykker rektorene en forventning til at lærere som har deltatt på kurs, skal dele sine refleksjoner med kolleger når kurset er avsluttet. I praksis er det imidlertid ikke alltid like enkelt å finne tid til dette. Her er det også store variasjoner på tvers av skolene. Denne type forventning kommer ikke til uttrykk i videregående skole. Alle rektorene opplever rektorene at rektorkollegiet har en viktig rolle for å sikre erfaringsdeling på tvers av skolene. Det gjelder både for grunnskolen og videregående skole. Denne type erfaringsdeling fremheves som viktigste kilde til læring.

4.3.3 Ansvars plassering og styringsrelasjoner

Videregående skole

Intensjonene for Kunnskapsløftet som struktur- og styringsreform omfatter blant annet en tydeliggjøring av roller og ansvar på de ulike nivåene. I strategiplanen er det for eksempel presisert hva som er departementets, Utdanningsdirektoratets, skoleeiers, fylkesmannens og universiteter og høgskolers oppgave for å sikre en nødvendig kompetanseutvikling for skolens personale. En tydelig ansvars plassering betyr ikke bare at skoleeier, skoleledere og skoler får ansvar, men det inkluderer også en forventning om at de ulike aktørene skal stå

til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultater som oppnås. Hva denne ansvarsplikten innebærer i praksis, og hvem som har ansvar for hva er imidlertid nokså uklart sett fra skolenivå.

Lærerne ved Berget videregående skole uttaler seg ironisk om etableringen av nettverk da det har vært liten tilgang av ressurser som kan støtte lærerne i deres arbeid, og de retter til dels skarp kritikk av fylket som skoleeier. De opplever å ha en arbeidsgiver på fylkesnivå som ikke skjønner lærerarbeidets karakter. De er svært klar over at de selv har mye kompetanse i sine fag, og derfor har prosessene fungert, til tross for en fylkesadministrasjon som ikke skjønner skole. Lærerne synes de gjør en god jobb. Derfor er det ergerlig å ha et nivå over seg som ødelegger rent praktisk ved for eksempel å innføre en læringsplattform som de ikke kan bruke. Tidsperspektivet har vært mest frustrerende. *”Fylket hører ikke på oss, men stikker kjepper i hjulene for oss. De kjenner ikke planen, er ikke faglig oppdatert.”* Dette gjelder særlig tiltak som har vært knyttet til digital kompetanseheving i skolen. Her har det vært masse rot med valg av programvare, og dette skaper også problemer for skolene når de skal gjennomføre eksamen. Etter lærernes mening burde fylkesadministrasjonen spørre skolen mer til råds. De aksepterer at det kan tas beslutninger de som lærere ikke er enige i, men et minstekrav er da at beslutningene er begrunnet. Deres erfaring er imidlertid at det stadig fremmes halvferdige løsninger som i neste omgang trekkes tilbake. Ikke minst er de frustrerte over sløsingen av penger. De erfarer at fylkesadministrasjonen har en annen forståelse av hva som fremmer kvalitet i utdanningen, og bekrefter i så måte Dales tese om en lokal og oppsplittet yrkesidentitet på tvers av nivåer. Lærerne har ikke tillit til fylket som skoleeier, og ”fellesskapet” er mer preget av administrasjon enn av en dialog om kvaliteten på elevenes læreprosesser. Samtidig har de tatt egne grep for å skaffe seg den nødvendige etterutdanningen.

Rektor på Berget videregående skole vektlegger i sin fortelling at de strukturelle betingelsene ved skolen ikke er optimale. Skolen er preget av trangboddhet, og fylkets satsing på valg av læringsplattform har hatt katastrofale følger for skolen med masse ekstra jobbing lokalt. Når det gjelder samarbeid mellom lærerne, er det et stort problem å finne felles tid for å møtes, noe hun karakteriserer som et problem i skoleverket generelt på grunn av selve organiseringen av skoledagen. Det blir kun halve timer spredt utover i uka. Men innføringen av fagdager har hjulpet en del. Ifølge rektor er det de fysiske forholdene som sliter mest, eller egentlig usikkerheten rundt om det kommer en løsning. Rektor har skrevet utallige brev for å få Fylkestinget til å sette av midler til nybygg/ombygning. Samtidig ser hun at det er mange skoler som har legitime behov, så kampen om ressurser er der. Heri eksemplifiseres rektorrollen som en som skal fronte skolens saker oppover, men samtidig se hele regionen under ett.

Rektor ved Elveland videregående skole forteller at hun sliter med å møte de forventningene som stilles til henne som leder. Hun konstaterer at det er mange delkulturer ved skolen, og at mange lærere klager på at de blir for mye kontrollert

Rektor ved Fjorden videregående skole uttrykker seg kritisk til den rapporteringen som fylkeskommunen krever. Hun synes dette vitner om manglende forståelse av hva slags virksomhet skolen er, da de etterspør forhold som er mindre betydningsfulle.

Vi rapporter om en hel masse rare ting, men veldig lite om kjernevirksomheten vår, altså det som er viktig. Og jeg tror egentlig at folk i fylkeskommunen vet fryktelig lite om hva som foregår på denne skolen. Jeg tror for eksempel ikke at de har peiling på at vi har lese og skrivestudio. Jeg tror ikke de har peiling på at vi har studieverksted hvor elevene kan søke seg inn via lærerne sine i ulike fagområder for å få hjelp til å bli enda flinkere eller til å komme seg over en kneik i forhold til faget. Jeg tror egentlig ikke de vet hva som foregår her i det hele tatt.

I: Men hva er det de bryr seg om da, de bryr seg vel om noe? Det er vel noe de etterspør?

R: Jo, hvordan, om vi leier ut lokaler, om vi holder budsjetttrammene våre, det siste var utleie av anleggsutstyr, og så var det det her med fysisk fostring en time om dagen [...] Men det er type tilbakemelding som egentlig ikke forteller noe om ting som for eksempel er spesielt verdifulle. Og mange skoler har et område hvor de har lykket veldig godt, og hvor fylkeskommunen egentlig burde vite mer om det for å tipse andre at der kan du ta kontakt (Rektor Fjorden vgs).

Lærerne ved Fjorden skole uttrykker i intervjuet sin mistro til sine overordnede på fylkesnivå. De har mistet troen på de gode intensjonene i Kunnskapsløftet. Det har for eksempel vært mye frustrasjon ute på grunn av manglende bøker og materiell. Dette bidrar til at de tror LK06 er innført for å spare penger. De er også kritisk til at fylket pålegger skolene og lærerne at de skal kartlegge elevenes læringsstiler. Å ta hensyn til 30 ulike læringsstiler når man underviser, virker håpløst ifølge disse lærerne, og er nok et tegn på manglende forståelse på fylkesnivå om hvilke betingelser lærerarbeid utøves innenfor. Lærerne opplever at de som sitter over dem i hierarkiet, ikke er interessert i å høre lærernes stemme. De føler seg overstyrt i så måte. Samtidig står dette utsagnet i kontrast til den store graden av autonomi de opplever å ha i sin undervisningshverdag.

Ifølge rektor ved Sletta videregående skole oppleves handlingsrommet både for lærere og ledere som stort, men som rektor har det hendt at hun har sett behov for å dempe aktivitetsnivået hos lærerne, for å ivareta sitt personalansvar. I intervjuet kommer det frem at rektor ved Sletta har et greit forhold til rådmannen, men samtidig uttrykker hun klart at rådmannen ikke har peiling på pedagogikk. På rektormøter diskuteres New Public Management og Balansert målstyring, Principal Agent teori, og nå skal det utvikles lederkontrakter. På vårt spørsmål om hva hun vil bli målt på, rister hun litt oppgitt på hodet. Vi får et inntrykk av at dette synes hun er på siden av den virksomheten hun synes er viktig.

Og vi skal nå inngå lederkontrakter og hele den pakken rundt det der sånn. Det er derfor vi skal ha medarbeidersamtale, da. Jeg har fått en kjøreplan for den. Hva vil du bli målt etter og @@ hele den der greia der @.

I: Ja, men hva vil du bli målt etter, da?

R: Nei, det vet jeg ikke. Nå har jeg faktisk ikke tenkt, jo jeg har tenkt, men jeg er ikke sikker på, jeg kan ikke svare på det. Nei. Jeg er ikke så sikker på at det finnes noe særlig godt mål på hva jeg ønsker å måles etter. Jeg vet ikke hva jeg skal si. Jeg er opptatt av helheten, jeg er opptatt av at ting fungerer for hver enkelt, og hvordan måler man det, da? Måler karakterer? Ja, det hadde kanskje vært greit, det, i en del sammenhenger for oss. Vi hadde sikkert gjort det veldig bra (Rektor Sletta vgs).

Lærerne ved Sletta videregående skole uttaler seg også negativt om det ansvaret fylket tar for å bidra til kompetanseutvikling. De har fått altfor lite drahjelp og må stort sett organisere det meste selv. Gjennomgående er lærerne kritiske til styringsnivået over skolen, og de har også skarp kritikk av den jobben som gjøres i Utdanningsdirektoratet særlig når det gjelder tilretteleggingen for eksamen.

Grunnskolen

Det er variasjon på tvers av kommunene når det gjelder oppfatninger grad av støtte, kontroll og oppfølging fra skoleeier. Gjennomgående er lærerne misfornøyde med at det ikke er klarere krav om samordning av lokale læreplaner. For mye blir overlatt til den lokale skole. Rektorene derimot gir i stor grad støtte til den desentraliseringen som har skjedd de senere åra. De som er rektorer i to-nivå-kommuner, uttrykker for eksempel stor tilfredshet med den handlefriheten de har som skoleledere. Samtidig er dette rektorer med lang erfaring.

Det har gitt meg mye større frihet til å gjøre som jeg vil uten at det er masse byråkratiske grenser vi skal gjennom. Jeg har selv kunnet ansette de inspektørene jeg vil ha fordi jeg mener de er best kvalifisert uansett om det er en med ti års ansiennitet som inspektør som søker. Så jeg har hatt en frihet som jeg ikke hadde i det gamle systemet. Men jeg er så heldig at jeg hadde noen års erfaring når jeg kom inn i det nye systemet, og jeg ser at nytilsatte rektorer i et sånt system hvor det ikke er noe veiledning og ikke er noe kompetanse, de sliter. Og det blir veldig mye slik at vi oppretter personlig kontakt, det er folk du kjenner som du ringer. Og det er flere slike som ringer meg og spør hele tiden. Og jeg er nå mentor for en rektor som ble kastet inn i en stor skole (Rektor Fagerby skole).

På denne skolen har rektor i samarbeid med lærerne i stor grad initiert den nødvendige kompetanseutvikling selv, og de har i liten grad fått hjelp fra skoleeier. Kommunens rolle er å bidra med økonomiske midler til etterutdanningen, og slik systemet fungerer, er det noen rektorer som sørger for å søke midler kontinuerlig og få uttelling for det, mens andre ikke gjør det. Samtidig erkjennes det at organiseringen fører til store forskjeller mellom skolene innad i kommunen. I én kommune ble det forsøkt felles skolering for alle enhetslederne, men det ble så stor misnøye blant rektorene at kontrakten måtte brytes.

Generelt sett opplever rektorene i grunnskolen sine relasjoner til overordnede som uproblematisk, og de får hjelp hvis de ber om det. Men også her er variasjonen stor. Rektor på Fjell skole opplever for eksempel mye sterkere styring fra nivået over etter gjennomføringen av Kunnskapsløftet, mens rektor i en annen liten kommune uttrykker stor misnøye med skoleeiernivået for manglende styring:

Kultur og oppvekstutvalget i kommunen, er jo en snakkeklubb der de delegerer det aller meste til skolesjefen. Det er lite politiske debatter som går på innholdet, nesten ingen ting om kvalitet, og det stusser jeg forferdelig over (Rektor Bygda skole).

Motsatt fremhever Rektor på Enga skole sitt gode samarbeid med skoleeier. I denne kommunen er det satt klare mål og noen utviklingsområder er prioritert. Rektor oppfatter grunnskolesjefen som svært kompetent, og hun er en viktig diskusjonspartner. Det eneste ankepunktet er knyttet til hvorvidt rapporteringen som kreves, har den ønskede effekt.

Oppsummering: Ansvarsplassering og styringsrelasjoner

Hovedinntrykket etter en gjennomgang av intervjuene med lærere og ledere i våre seks grunnskoler og fire videregående skoler er at skole-Norge også på dette feltet preges av store forskjeller. Blant våre informanter i grunnskolen er det langt flere som har et godt samarbeid med skoleeier sammenlignet med våre informanter i videregående skole. Men også i grunnskolen er det variasjoner på tvers av kommuner. Der noen opplever for mye styring ovenfra og ned, etterspør andre mer styring, og en tredje gruppe er godt fornøyd med å ha stor handlefrihet. Kommuner av en viss størrelse synes å ha etablert et bedre støtteapparat for skolene.

De fleste lærerne har opplevd tempoet og manglende tilrettelegging i gjennomføringsfasen som frustrerende. All usikkerheten rundt eksamen sammen med mangel på lærebøker har for eksempel skapt mye usikkerhet og ekstra belastning for lærerne i videregående skole. Generelt sett gir lærerne i videregående skoler en skarp kritikk av fylket som skoleeier. De føler seg overstyrt på en rekke områder, og spesielt er de kritiske til den rapporteringen som fylket krever av skolen, noe som etter deres skjønn vitner om manglende kunnskap om skolen som virksomhet og om kvalitet i skolen. Dette gjør at de har liten tillit til skoleeier. Bildet er noe mer positivt når det gjelder grunnskolens lærere, men oppfatningene er ikke entydige. Det synes å være større tillit til skoleeier i kommuner som har en viss størrelse, men alle melder om mye unødvendig rapportering til nivået over. Samlet sett indikerer våre data at de forventningene skolene har til skoleeier, ikke møtes i praktisk skolehverdag. Den støttende rollen som skoleeier skulle ha i denne sammenhengen, erfarer de ikke i praksis.

4.4 Diskusjon: Spenninger i skolens profesjonsforståelse

4.4.1 En spenning mellom styring og myndiggjøring

Som nevnt innledningsvis innebærer Kunnskapsløftet som styringsreform vektlegging av *mål- og resultatstyring*. Det er en intensjon at det lokale selvstyret skal styrkes, og ansvaret for beslutninger og gjennomføring skal derfor legges så langt ned i systemet som mulig. Styringsmodellen skiller også mellom politisk og profesjonell styring. Politikerne skal på nasjonalt nivå definere mål og forventninger til oppnådde resultater, mens skoleeiere,

skoleledere og lærere gis ansvar, autonomi og tillit til å konkretisere og realisere de nasjonale målene. I så måte *myndiggjøres* lærere som lærere og skoleledere som pedagogiske og administrative ledere.

Utformingen av læreplanene gir for eksempel stor grad av tillit til profesjonsutøverne, men forutsetter også høy kompetanse. Intervjuene med lærere og skoleledere, og med representanter for fagforeningene, har vist at gjennomgående ble reformen møtt med en positiv holdning, men samtidig har det vært en svært krevende reform å iverksette. Når det gjelder grunnskolen, synes skolens størrelse å spille en viktig rolle for at rektor skal kunne ivareta sitt ansvar for lokal kunnskapsutvikling og læreplanutvikling. Reformen synes slik sett å favorisere skoler som har et viss variasjon og bredde når det gjelder faglig kompetanse blant lærerne. Myndiggjøringen ser også ut til å undermineres av rapporteringskrav og sterkere styring fra nivået over.

Intervjuene har i tillegg avdekket en spenning mellom skoleeier og skolene. Disse uavklarte spenningene kan sette reformens intensjoner om mål- og resultatstyring kombinert med myndiggjøring på spill. Samtidig er det på dette området stor variasjon på tvers av kommuner og fylker. Når oppgaver desentraliseres, så velger noen skoleeiere å styre skolene sterkere, andre desentraliserer oppgavene videre ned til skolene, og andre fortsetter som før. Desentralisering av oppgaver kan fra skolens side oppleves som sterkere styring fordi kontrollsenteret er rykket nærmere. Dermed får vi en situasjon hvor en skoleeier kan fremheve hvordan kommunen bidrar til å myndiggjøre rektorer og lærere, mens på skolenivå i den samme kommunen kan initiativene fra skoleeier oppleves som en umyndiggjøring.

Men også skoleeiere opplever seg styrt ovenfra, ikke minst på grunn av økende vektlegging av statlig tilsyn og kontroll. Som nevnt i kapittel 3 viser surveyen en markert uenighet på tvers av kommuner angående hvor vidt de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet eller ikke. Slik sett har vi en situasjon hvor oppfatninger om sterkere hierarkisk styring og økt grad av myndiggjøring ser ut til å eksistere side om side.

4.4.2 Ny kurs eller nye kurs?

Et annet sentralt element ved styringsfilosofien er å legge grunnlaget for *kunnskapsbasert styring og praksis* innenfor et desentralisert system. Intervjuene med lærere viser at det er store mangler i gjennomføringen av kompetanseutviklingsstrategien. Kommunesektoren synes for eksempel å ha en klar preferanse for praksisbasert og erfaringsbasert yrkesutøvelse, mens lærere i større grad etterspør etter- og videreutdanningstilbud som går mer i dybden, eller de er opptatt av kurstilbud som gir eksempler på undervisningsopplegg de kan ta i bruk overfor sine elever. Det synes heller ikke å være kvalitetskontroll knyttet til det tilbudet skoleeierne organiserer, og konsulentbransjen synes å ha gode tider.

Kortvarige og generelle kurs som går over en til to dager bidrar ifølge lærerne i liten grad til å sikre en kunnskapsbasert praksis. Dette funnet står i kontrast til Fafos evaluering av "Kompetanse for utvikling" (Hagen og Nyen 2009), hvor det hevdes at korte kurs ikke har dominert opplæringsaktiviteten i strategiperioden 2004-2008. Våre data indikerer også at skoleeierne rammer inn det lokale læreplanarbeidet som kompetanseutvikling, men denne oppfatningen deles ikke av skolene. Tvert i mot oppfatter lærerne at skoleeierne overlater for mye ansvar for kompetanseutvikling til skolene og nærmest gjør det til et individuelt ansvar. En av konklusjonene i Fafos evaluering som viser at deltakelsen i videreutdanning bare har omfattet ca. 10-15 % av lærerne, indikerer det samme. Deltakelsen i kurs og annen opplæring har heller ikke økt nevneverdig fra 2003 til 2008. Dette er et overraskende funn sett i lys av de økte ressursene som er gitt til kompetanseutviklingstiltak. I vårt materiale er det særlig lærere i videregående skole som etterspør videreutdanning i fag.

I strategidokumentene fremgår det at skoleledelse har vært et prioritert område for kompetanseutvikling i Kunnskapsløftets første år. I våre intervjuer med rektorene understrekes betydningen av den læringen som skjer i kolleganettverk. I nettverkene kan de orientere seg, dele erfaringer og få nye ideer. I videregående skole tematiseres i liten grad behovet for formell videreutdanning som leder. I grunnskolen er det stor variasjon på tvers av de seks kommunene som inngår i datagrunnlaget. Rektorer tilsatt på store skoler har hatt bedre muligheter til utvikling på grunn av sin nærhet til høyskoler og universitet, men også de fremhever den mer uformelle læringen i nettverk. Dette funnet er i tråd med konklusjoner i Fafos sluttrapport som viser at rektorene generelt er lite opptatt av om utviklingstiltak gir formell kompetanse. I følge Fafo har ca. halvparten av alle tilbud til rektorene vært videreutdanningstilbud, og 42 % av rektorene har deltatt i formell videreutdanning i perioden 2005-2008. Deltakerandelen varierer på tvers av skolenivå med hhv. 43 % i grunnskolen og 32 % i videregående skole (Hagen og Nyen 2009).

Det er også av interesse å sammenligne svarene fra representantene for skoleeiere på fylkesnivå i den nasjonale surveyen med data fra våre intervjuer på skolenivå når det gjelder det pedagogiske støtteapparatet. Gjennomgående er lærerne kritiske til de tilbudene eller mangel på tilbud som gis fra fylket, mens 13 av 19 skoleeiere på fylkesnivå sier seg helt uenig eller litt uenig i at deres pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen ikke er godt nok. Videre er 16 av 19 skoleeiere på fylkesnivå litt enig eller helt enig i at de har tilstrekkelig kompetanse til å bidra med gjennomføring av reformen etter hensikten. Dette står i kontrast til lærernes beskrivelse av en ikke kompetent fylkesadministrasjon. TALIS-undersøkelsen⁴ hvor lærere og skoleledere fra 153 norske ungdomsskoler deltok, har funn som trekker i samme retning (jfr. Vibe et al. 2009). Her fremgår det at norske lærere er blant dem som i sterkest grad uttrykker at de ville ha deltatt i mer faglig og yrkesmessig utvikling hvis støtten fra arbeidsgiver hadde vært bedre.

⁴ Teaching And Learning International Survey (TALIS) er en internasjonal studie av undervisning og læring som er initiert og organisert av OECD. Undersøkelsen er gjennomført høsten 2007 og våren 2008.

Når et sentralt element i styringsreformen er kunnskapsbasert yrkesutøvelse, er det viktig å se på hvordan nivåene spiller sammen for å sikre dette. Vår første runde med datainnsamling tyder på ubalanse i systemet, og at dialogene mellom nivåene ikke fungerer optimalt.

4.4.3 Ansvarlighet eller ansvarliggjøring?

Den klare og tydelige ansvarsdelingen og rollefordelingen som reformens intensjoner løfter fram, oppfattes ikke slik sett fra skolenivået. Kunnskapsløftet understreker skoleeiers ansvar, og våre informanter viser med all tydelighet at her svikter systemet uten at det på kort sikt har fått noen videre konsekvenser. Dermed aktualiseres problemer knyttet til *ansvarliggjøring* av skolenivået, og hvordan balansen mellom de ulike ”ansvarsregimene” utvikler seg. Hva kan skolen ta ansvar for når og hvis nivået over svikter? Det er også uklart hvilke resultater man kan stilles til ansvar for, og hvilke nivåer i styringskjeden som gjøres ansvarlig. Som vist i kapittel 3, oppfattes heller ikke ansvarsdelingen og rollefordelingen like klart og tydelig av alle skoleeierne. Så langt er det lite som tyder på at reformen har medført mindre vekt på hierarkisk regelstyring, og at lærerprofesjonen har fått større handlingsrom.

Derimot opplever rektorene gjennomgående at deres ansvarsområder er blitt mye mer omfattende, og at de har stort handlingsrom. I så måte kan dette tolkes som om myndiggjøringen av profesjonen ”stoppet ved rektors kontor”. Men økt handlingsrom kombinert med økt ansvar betyr ikke nødvendigvis at oppgavene ivaretas i tråd med Kunnskapsløftets intensjoner. I denne sammenhengen kan det være relevant å henvise til et sentralt funn i TALIS-undersøkelsen hvor rektorenes holdninger og atferd er målt i forhold til ledelsesoppgaver langs fem dimensjoner (jfr. Vibe et al. 2009). Norske rektorer i ungdomsskolen fremstår i sum som mer orientert mot en administrativ lederskapsprofil enn det vi finner i de fleste andre landene i undersøkelsen. Norske rektorer holder seg mer i bakgrunnen når det gjelder å følge med i lærernes arbeid og undervisning, og de bruker en noe lavere andel av sin tid på undervisningsrelaterte oppgaver enn gjennomsnittet i TALIS-undersøkelsen. Tilbakemelding, evaluering og oppfølging ser ofte ut til å mangle, både fra skoleeier til skoleleder, fra skoleleder til lærer og fra lærer til elev. Dermed kan norsk ungdomsskole karakteriseres ved å ha en svakt utviklet oppfølgingskultur. Våre intervjuer med rektorer og lærere i evalueringsprosjektet har ikke klare funn på dette feltet. I neste intervjurunde våren 2010 vil det være av interesse å undersøke dette aspektet nærmere.

5 Skolen og grunnleggende ferdigheter

Frøydís Hertzberg

5.1 Innledning

Kunnskapsløftets begrep *grunnleggende ferdigheter* må forstås dels som ferdigheter på elementært, dels som stadig mer sofistikerte uttrykksformer knyttet til ulike sjangrer og brukssituasjoner. Berge (2005), som selv har vært en aktør i læreplanarbeidet på dette punktet, sier det slik:

For første gang i norsk skolehistorie er det slått fast at det å forstå, lære og utøve et fag ikke kan ses uavhengig av det å skape mening med språket og andre meningsskapende eller semiotiske ressurser⁵ i faget. Reformen innebærer et gjennomslag for at fagenes grunnleggende mål er av elevene settes i stand til å utøve fagrelevant skriving, lesing og muntlighet. (Berge 2005:163)

Et sentralt ord i sitatet ovenfor er *fagrelevant*. I dette ligger det at norskfaget verken kan eller bør ha ansvaret for disse ferdighetene alene. Går vi til skriving og lesing, vil kriteriene for hva som er en god tekst i historie skille seg fra naturfag eller norsk, og forskjellene viser seg på alle tekstnivåer unntatt rettskriving og tegnsetting, som er felles for alle teksttyper. Hvert fag har sine preferanser for tekstopbygging, skrivestil, vokabular og bruk av tilleggsressurser (for eksempel bilder og grafikk), og disse preferansene vil implisitt ligge til grunn for vurdering av elevens produkter. Dette er ikke nytt; det nye er at faglæreren nå forventes å *undervise* i disse aspektene. Det betyr for det første å kunne verbalisere kunnskap som til nå kanskje bare har vært der i form av et udefinert skjønn eller ”taus kunnskap”, og for det andre å bruke tid og ressurser på dette i undervisningen. For det andre innebærer det en implisitt forventning om samarbeid på tvers av fag, noe som griper inn i organiseringen av arbeidet på den enkelte skole. En undersøkelse av hvordan dette arbeidet har falt ut i praksis, kan dermed si noe om i hvilken grad Kunnskapsløftet virkelig blir et ”løft”.

5.2 Læreplanteksten

I Kunnskapsløftets papirutgave fra 2006, som er den som var aktuell under intervjurunden, blir de fem ferdighetene først beskrevet i generelle ordelag:

I kompetansemålene i læreplanene for fag er mål for fem grunnleggende ferdigheter integrert på det enkelte fags premisser. De grunnleggende ferdighetene er: å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy. Elevene og lærningene skal i arbeidet med fagene tilegne seg de grunnleggende ferdighetene, som er forutsetninger for videre utvikling og læring.” (LK 06, s. 8)

⁵ Med ’semiotiske ressurser’ menes alle typer tegn og symboler, for eksempel bilder, noter, grafer osv.

Deretter får hver enkelt fagplan noen innledende avsnitt som sier noe om hvordan ferdighetene skal forstås i akkurat det faget. De tre eksemplene nedenfor gir et inntrykk av hvordan disse beskrivelsene er formulert:

Å kunne uttrykke seg muntlig og skriftlig i samfunnsfag innebærer å fortelle om hendinger i fortid og samtid, å beskrive steder og fakta og bruke definisjoner, begreper og faguttrykk til å forklare årsaker og virkninger knyttet til samfunn og kultur. Disse ferdighetene innebærer å kunne presentere resultater av eget arbeid tydelig og forståelig for andre, og å kunne samtale om egne og andres presentasjoner. Skriftlig og muntlig uttrykksevne betyr å kunne reflektere over meningsinnholdet i tekster, bilder, film og gjenstander, og å kunne sammenligne, argumentere og drøfte verdier i informasjon og kilder, i hypoteser og modeller.

Å kunne bruke digitale verktøy i engelsk gir mulighet for autentisk bruk av språket og åpner for flere læringsarenaer for faget. Engelskspråklig kompetanse er i mange tilfeller en forutsetning for å kunne ta i bruk digitale verktøy. Samtidig kan bruk av digitale verktøy bidra til utvikling av engelsk språkkompetanse. Kildekritikk, opphavsrett og personvern er sentrale områder i digitale sammenhenger som også inngår i engelskfaget.

Å kunne regne i RLE innebærer å kunne anvende ulike tidsregninger og måter å framstille årsrytmen på, finne fram i religiøse skrifter, møte matematiske uttrykk og tallsymbolikk og tolke og bruke statistikk. Å kunne gjenkjenne og bruke geometriske mønstre i estetiske uttrykk og arkitektur forutsetter regneferdigheter.

Som vi ser, er beskrivelsene fundert i de enkelte fagene undervisnings- og vurderingspraksis og burde av den grunn ikke kunne avvises som irrelevante eller fagfremmede. Tvert imot kan de stå i fare for å framstå som selvsagte, noe som nettopp *ikke* krever praksisendring. Ved en snever lesning av planen vil enhver faglærer kunne nikke til disse beskrivelsene og si ”dette har vi da alltid gjort” og slå seg til ro med det. Det gjelder særlig de språklige ferdighetene. Det at planen forutsetter lærersamarbeid på tvers av fag, går derimot ikke tydelig fram. Når læreplanverket heller ikke foreskriver reglementsfastet møtetid for den typen samarbeid, krever det en ekstra vilje å organisere noe et slikt. På den måten representerer punktet om grunnleggende ferdigheter en utfordring på ledelsesnivå, og av samme grunn er det svært godt egnet som eksempel på hvilke problemer som knytter seg til implementeringen av reformen.

5.3 Empiriske funn

5.3.1 Videregående skole

Spørsmålet om grunnleggende ferdigheter blir brakt inn i samtalen som det tredje temaområdet i intervjuet, etter en generell innledningsrunde og en bolk som samarbeid i sin alminnelighet. Ved to av skolene er digital kompetanse et satsingsområde, og da er det naturlig å føre samtalen videre derfra. På direkte spørsmål om hva skolen gjør med de grunnleggende ferdighetene, viser det seg imidlertid at intervjuobjektene ved samtlige skoler velger å starte med det digitale – det er *det* som oppfattes som ”det nye”. Det er også like gjerne utstyr og ressurser som trekkes fram, og heller enn elevenes kompetanse er det lærernes kompetanse som omtales.

E: Jeg bruker data veldig mye. Enkelte ting kan jeg ikke bruke, altså tegninger, vanlige tekniske tegninger gjør vi for hånd, for det er mye raskere å gjøre det for hånd, og da får de ikke levert det på It's Learning og så videre og så videre. [...] Ellers så har vi brukt veldig mye tid på å lære oss å bruke It's Learning, lære oss å lage de her, fylle It's Learning med noe brukbart innhold.

I: Nå snakker du om lærerne?

E: Ja, det er lærerne. (Lærer, Elveland vgs)

På spørsmål om elevenes grunnleggende IKT-ferdigheter svarer den samme læreren at den er større, generelt sett, *"for de er så vant til å bruke pc"*. Rektor ved samme skole framholder at det kanskje er yrkesfagelevne som er mest tjent med pc, *"for det er jo et redskap for elever med lærevansker, og veldig mange av de har jo lærevansker"*. Ved Fjorden vgs, hvor samtlige elever har fått bærbare pc-er, framholder rektor at det har oppstått utfordringer i forhold til elevenes bruk av kilder på nettet. Skolen har derfor etablert et frivillig tilbud om et kurs i kildebruk.

De digitale ferdighetene og de digitale ressursene er noe intervjupersonene ofte vender tilbake til. Når de andre ferdighetene berøres, er det stort sett på direkte spørsmål fra intervjuer:

I: Men disse andre grunnleggende ferdighetene, lesing for eksempel?

R: Det har vært jobbet lite med det. Det har vært jobbet lite med lesing, skriving og regning, det har det. (Rektor, Elveland vgs)

To av skolene tilbyr imidlertid egne lesekurs. Ved Berget skole blir elever som gjør det svakt på kartleggingsprøver, innkalt til det de kaller "leseklubben", og ved Fjorden skole blir elever med spesifikke lese- og skrivevansker tilbudt et frivillig lese- og skrivestudio: *"Det er veldig eksklusivt, det er fem elever og en lærer. Hvis de ikke møter, så må de gå tilbake igjen til klassen sin"* (Rektor, Fjorden vgs). Eksempelene viser at det dreier seg om en form for spesialpedagogisk tiltak. Begge tiltakene er også uavhengige av reformen. Lese- og skrivestudioet startet for mange år siden, og det samme gjelder leseklubben på Berget skole, som blir tatt hånd om av en lærer som har holdt på med det i flere år. Bortsett fra det har ikke skolen gjort noe "helt spesielt" for å ivareta ferdighetene "systematisk", sier rektor.

Et typisk svar er ellers at man mener ferdighetene er godt nok ivaretatt som det er. Noen lærere peker på eksamensformene:

Men [...]muntligheten den blir godt ivaretatt, fordi vi har eksamensformen er jo også muntlig. Så vi trener jo på det igjennom året. [...]. Det er klart at eksamen styrer jo mye sårn som i 3. kl. hvor du har skriftlig eksamen og hvor du kjører heldagsprøver, så der får du jo skrivetrening. Så er det jo presentasjoner i timen selvfølgelig. At de lager en problemstilling og framfører det for klassen samlet. Og så er det dialog i klassen, selvfølgelig, hvor de diskuterer, hvor de må ta ansvar for det de sier. (Lærer, Sletta vgs)

Rektoren ved den samme skolen nevner eksempler på vellykkede prosjekter som involverer flere ferdigheter, for et opplegg med kjemiindustrien i distriktet der elevene i 3. klasse reiser til en industribedrift, hvorpå de skriver en rapport som så legges til grunn for et foredrag der representanter fra bedriften blir invitert. *”Det er en god måte å gjøre det på”* (Rektor, Sletta vgs).

Mens prosjektpresentasjoner er en arena for muntlig, skriftlig og digitale ferdigheter, blir *regneferdighet* blir så å si ikke nevnt i samtalene. Der det nevnes, knyttes det straks til matematikkfaget:

I: Men grunnleggende ferdigheter i regning, hva tenker du om det?

R: Ja. Hva er regning, da? Vi har matematikk, vi har praktisk og teoretisk matematikk. Og alle våre elever skal jo ha matematikk i minst to år, bortsett fra på yrkesfag, da. Så de, de får jo det. Og i en rekke fag så driver man jo og lager statistikk, man driver jo og presenterer diagrammer, man gjennomfører jo målinger og så videre, og så videre. Jeg synes på en måte begrepet regning, er, er litt komplisert, og ganske mye tilpasset grunnskolen (Rektor, Sletta vgs)

På spørsmål om de jobber med skrivetrening i matematikk, svarer en av lærerne først *”du sitter ikke og skriver liksom en norsk stil i forhold til matematikk”*, mens en annen mener at i for eksempel transportfaget er det nå *”mer av dette med å sette opp stykker der man bruker tall, stykker i forhold til bensinpriser, økning av det, økning av utgifter”* (Lærer, Sletta vgs).

Hos enkelte av lærerne kan det spores en skepsis til hele saken om grunnleggende ferdigheter, fordi det oppfattes som både uklart og irrelevant:

Man har jo lesning, skriving, regning, muntlig og digital kompetanse, eller hva det er. Det er på en måte blitt gjentatt uten at det er. . Jeg holder jo på med språkfag, så for meg er det jo greit. Men det blir litt sånn flåsete, og i enkelte fag virker det direkte irrelevant, så på en måte det som er kjerneordene, eller det som på en måte er Kunnskapsløftet virker irrelevant i store fagområder selv om de selvfølgelig er viktige basisferdigheter. (Lærer, Berget vgs)

Lærerens eksempel på fag hvor ferdighetene blir *”direkte irrelevant”*, er religion og etikk i 3. klasse på videregående, der regner man det kanskje ikke som kjernen i faget å lese og regne, *”– selvfølgelig, man må jo kunne lese og når man kommer på videregående skole [...]men det er ikke det som er fokus i faget.”*

Siden tverrfaglig samarbeid er en av intensjonene i læreplanen, blir alle intervjuobjektene spurt om nettopp det. På spørsmålet om det at et arbeid som en elev eller noen elever gjør, blir vurdert i flere fag sammen, svares det gjerne nølende, slik som en lærer ved Fjorden vgs: *”Ja vi har vært borti det. Men det er begrenset det også”*. Ved en sammenholdt skole sier en av yrkesfaglærerne at hun samarbeider med norsklæreren:

Sånn at vi, når vi lager et opplegg vi skal gjøre, lage en rapport på ett eller annet og de har vært i yrkespraksis eller kjører prosjekt og skal sette opp eller bruke den plattformen, så er norsklæreren med å rette og underveis veileder og sånn at de

retter i forhold til norsken. Språklig sett, og så er det høringer hvor hun også tar det muntlige. (Lærer, Sletta vgs)

Dette er likevel unntakene, stort sett drives det lite samarbeid på tvers. Den viktigste grunnen ser ut til å være mangel på tid og møteplasser: *”Når skulle vi ha gjort det?”* (Lærer, Elveland vgs).

Oppsummert kan vi si at grunnleggende ferdigheter ikke har noe sterkt fokus ved de fire videregående skolene i vårt uvalg. Unntaket er digitale ferdigheter, som oppfattes som en stor utfordring både for lærere og elever. Der det finnes tiltak, gjelder det lesing og skriving for de svake elevene, og disse tiltakene har startet lenge før reformen.

5.3.2 Grunnskole

Også i dette skoleslaget utløser spørsmålet om grunnleggende ferdigheter først og fremst kommentarer om det digitale, og også her først og fremst om lærernes kompetanse og skolens pc-utstyr. Det er stor forskjell på skolene på dette feltet. Et ytterpunkt er Fagerby skole, som har vært pilotskole i sin kommune for å prøve ut digital læringsplattform:

Hele skolen er trådløs, vi har fem radiosendere på bygget. Jeg tror vi har fire trillevogner med bærbar pc-er, og de brukes hele tiden. Så systemet - det fungerer veldig greit. [...] Og det som forbauset meg mest, det er at når It's Learning ble innført på ungdomsskolene i fjor, så var vi veldig spent på hvordan en del av særlig de eldre lærerne ville fare, men det har gått utrolig fort. Og de som har stått for dette hos oss, de er storimponert over en del av lærerne. (Rektor, Fagerby 8-10)

Dette står i skarp kontrast til en liten fådelte skole, der lærerne mener de er langt unna målet om digital kompetanse i alle fag. Rommet med datamaskiner er i stadig bruk til ordinær undervisning, og maskinene er dårlige: *”Har du en gruppe på sju elever, så sitter du plutselig igjen med fire maskiner”* (Lærer, Fjell 1-7)

Ved Skogen ungdomsskole framhever rektor digitale ferdigheter som den ferdigheten skolen er kommet lengst på. Faglærere legger ukeplanene direkte ut på Fronter, *”så når fristen er gått ut torsdag 8.30 så kan kontaktlærer bare trykke opp på det og dele det ut til elevene”*. Også oppgaver og prøver blir lagt ut på data. Lærerne på Fagerby forteller at elevene bruker mye regneark, fører statistikker i matematikken og bruker power-point til presentasjoner. *”Vi må huske på at det er et verktøy, og ikke en løsning på noen ting”*, sier en av dem (Lærer, Fagerby 8-10).

Den andre sentrale ferdigheten som framheves, er *lesing*, men i likhet med det vi så på videregående nivå, blir lesetiltak også her lett omtalt som en form for tilpasset opplæring. Ved Bygda skole har to av lærerne påtatt seg et spesielt ansvar *”for de som sliter”*. Ved Fjell barneskole er det en årlig leseuke, der alle timene unntatt i praktisk-estetiske fag blir brukt til lesing. En ungdomsskole praktiserer noe de kaller *”nilesing”*, dvs. lesing for niende klasse. Der leser elevene et kvarter per da, *”og i perioder sitter de og leser ulike bøker, de leser litt hver dag i perioder er det høytlesing, i perioder er det andre varianter,*

men det er lesing” (Rektor, Fagerby 8-10). Ifølge lærerne dreier det seg om skjønnlitteratur, *”men de som da har glemt bok, leser fag, for de må være stille da”* (Lærer, Fagerby 8-10). Ved en kombinert barne- og ungdomsskole har tre av lærerne tatt en videreutdanning som har gitt dem kompetanse som leseveiledere, og disse har fordelt seg trinnvis på henholdsvis første til fjerde, femte til sjuende og åttende til tiende trinn. Målet er å lage lesekurs:

Vi skal få laget kurs etter hver kartlegging, disse som skårer litt dårlig, litt svakt, også intensive lesekurs, da, over seks-åtte-ti uker. Men dette har vi ikke fått til ordentlig i år, vi har fått det til på noen få trinn. Men det ønsker vi å få med i planen neste år, at vi skal få satt av tid, så vi leselærerne kan holde de kursene, eller noen andre, så vi kan følge opp. (Lærer, Eikemo 1-10)

På skoler med barnetrinn bringes raskt begynnerundervisningen fram når det blir snakk om grunnleggende ferdigheter. En av skolene har tatt spesielt fatt i begrepslæring og arbeider systematisk med det:

Vi har valgt Tuba Luba i første til fjerde, som bygger på begrepsundervisningen. Og der har vi vært veldig rigid, men har ikke sendt ut et brev til foreldrene hva læreverket forutsetter. Det forutsetter at de skal lese fem ganger på leseleksa. Og en av de fem gangene skal de lese høyt. Det går på at hver side er det spørsmål og oppgaver til leseteksten. I tillegg så er det øveord. (Lærer, Bygda 1-10)

Dette opplegget tar mye tid, *”så vi har egentlig i norsk og matte nok til 6 timer hver dag”*. I tillegg gir den samme læreboka oppgaver i rettskrivning og grammatikk som følges systematisk, og som etter lærernes mening gir gode resultater.

Heller ikke på grunnskolenivå er kollegasamarbeid rundt grunnleggende ferdigheter på tvers av fag fremtredende. På barnetrinnet, der faglærer og norsklærer er én og samme person, oppfattes spørsmålet naturlig nok som irrelevant. På ungdomstrinnet er reaksjonen lik den vi fikk på videregående nivå – lærerne ”vet” ikke, kjenner ikke til at det foregår noe. På direkte spørsmål om eventuelt samarbeid om tekstvurdering, for eksempel mellom norsk og naturfag, svarer lærerne ved Bygda skole at det er en i kollegiet som har *”syslet litt med tanken”*, men at skriving nok oppfattes som norsklærerens domene. En naturfaglærer på 10. trinn gir uttrykk for at hun styres av eksamen, *”du er jo ganske grådig som faglærer også - du vil ha resultater”* (Lærer, Bygda 1-10).

Selv om lærere på barnetrinnet ser arbeid med lesing, skriving og regning som en hovedsak, gir også de uttrykk for motforestillinger til Kunnskapsløftets krav om integrering av ferdighetene i alle fag: *”Neida, men det er klart vi prøver å få det inn i alle fag, men jeg må si at det kan bli litt kunstig i noen fag”* (Lærer, Enga 1-7). De ferdighetene som lærerne ved denne skolen finner lettest å integrere er lesing, skriving og regning, mens det digitale volder problemer fordi skolens maskinpark er for dårlig. Matematikk derimot går greit, ifølge en av lærerne: *Matematikken syns jeg at jeg bruker hele tiden fra å si god morgen og finne ut hvilken dato det er om 14 dager”* (Lærer, Enga 1-7). På spørsmål om Kunnskapsløftet har ført til en annen type arbeid med dette, svarer hun litt nølende:

L3: Nei, jeg syns vel kanskje ikke det [...] men det man kanskje kunne si er at man har kanskje blitt mer bevisst på hva man legger inn i det. [...] Det at elevene selv skal forklare hvorfor de har satt opp regnestykket på den og den måten, at vi bruker mye mer ord, og bruker mer språk på matematikken. Og ikke bare snakker om selve utregningen, eller regnestykket. (Lærer, Enga 1-7).

Når lærerne ved denne skolen blir spurt om de har hatt noe felles fokus på muntlig, svarer de samstemt *"nei"*. Det muntlige er ikke høyt framme i lærernes bevissthet på noen skole; vi opplevde knapt at lærere eller rektorer brakte temaet på bane på eget initiativ. Den nye formen for muntlig eksamen, der elevene på forhånd skal forberede et kort foredrag og vurderes på det, blir imidlertid sett på som en spore til å arbeide med muntlighet. Lærerne ved Bygda skole fikk *"sjokk"* da de så de nye vurderingskriteriene til muntlig eksamen, der elevene *"ikke lenger skulle sitte med 20 minutter og dundre ned det du kunne og ferdig med det"*. Ved denne skolen jobbes det derfor en del med framføringer, der også sammenhengen mellom digitale virkemidler og muntlig framlegg inngår. Det arbeides også med tilbakemelding på framføringer, både fra lærere og medelever. En rektor på en kombinert barne- og ungdomsskole nevner ellers at det er *"masse opplegg"* rundt muntlige ferdigheter ved hennes skole, og mener resultatet kan merkes gjennom for eksempel elevstyrte elevsamtaler på konferansetimene. Hun har vært inne i tre slike samtaler, og da hører hun at *"muntlig det kan de, til de grader"* (Rektor, Eikemo 1-10).

Oppsummert har informantene også på grunnskolenivå et sterkt fokus på det digitale i form av lærernes egen kompetanse og skolens pc-utstyr. Deretter følger lesing. Flere skoler har spesielle tiltak for å få elever til å lese mer, og et par skoler har egne leselærere eller leseveiledere. Det er likevel også her slik at arbeidet med grunnleggende ferdigheter lett omtales som en form for hjelpetiltak eller tilpasset opplæring.

5.3.3 Samlet oppsummering

Etter en gjennomgang av intervjudataene fra samtlige ti skoler – fire videregående, to ungdomsskoler, to kombinerte barne- og ungdomsskoler og to barneskoler – tegner det seg et bilde som vi oppsummerer i det følgende.

Alle skolene er oppmerksomme på læreplanmålet om grunnleggende ferdigheter. Likevel er det bare én av skolene har hatt temaet oppe for hele personalet i møtesammenheng. Kurstilbudet på området varierer fra ingen kurs til kurs i enkeltfag eller enkeltferdigheter, og kursene omtales ofte som fagkurs (for eksempel naturfag, engelsk eller norsk). Det ytres heller ikke noe sterkt ønske om kursing på dette feltet. Ved de få skolene som rapporterer kollegasamarbeid rundt de grunnleggende ferdighetene, ser dette arbeidet ut til å være knyttet til arbeidet med å bryte ned kompetansemålene i fagplanene.

Det er stikkordet *"digital"* som får samtalen på gli. Da er det imidlertid lærernes kompetanse like mye som elevenes som omtales, og det er svært mye snakk om utstyr og ressurser. Her er det mye frustrasjon, og store forskjeller skolene imellom, fra en videregående skole hvor alle elever har bærbar pc-er til en fådelt barneskole hvor de få

pc-ene står i et rom hvor andre arbeider. Noen av skolene har digital kompetanse som sitt satsingsområde. Gjennomgående er det imidlertid mindre snakk om hvordan det digitale integreres i fagene, men flere nevner at elevene trenes i å bruke power-point i forbindelse med muntlige framføringer.

Den andre sentrale ferdigheten er lesing. Her avspeiler det seg en forskjell mellom videregående og grunnskole. I begge skoleslag finner vi skoler som har egne leselærere (leseveiledere/leseklinikker), men på videregående virker det som om dette utelukkende koples til hjelpetiltak for elever med lese- og skrivevansker og for minoritetsspråklige elever (yrkesfagelever blir også nevnt). Bortsett fra det, er lesing et ikke-tema på videregående trinn. I grunnskolen er bildet mer variert. Også der ligger det et fokus på de lesesvake elevene, men i tillegg er mange av skolene med på tiltak som gjelder alle elevene, for eksempel ulike typer lesestimuleringsprosjekter som *Gi rom for lesning*. Dette omtales som et direkte resultat av den utbredte testingen av leseferdighet på grunnskolenivå. Det vi ikke hører noe om, er arbeid med å styrke leseferdighet som en integrert del av fagene. Leselystkampanjene dreier seg utelukkende om lesing av skjønnlitteratur, og verken på grunnskolenivå eller videregående nivå hører vi om tiltak for å styrke lesing av fagtekster.

Ferdighetene regning og skriving koples raskt til henholdsvis matematikkfaget og norskfaget. Mange gir uttrykk for at det er kunstig å skulle integrere regning i alle fag. Med skriving er det motsatt: det foregår i alle fag. Alle påpeker at det er viktig å skrive godt, men faglærerne vegrer seg likevel for å opptre ”som norsklærere”. Verken på grunnskolenivå eller videregående nivå nevnes det noe om ulike kriterier for god skriving i de ulike fagene. Ingen av skolene har spesielle opplegg for skriving, men ved et par av grunnskolene framheves det at norsklærerne arbeider etter den prosessorienterte modellen (”POS”). Flere bemerker at skriving spiller så stor rolle i skolen at elevene får mer enn nok av trening i denne ferdigheten.

Muntlig nevnes sjelden uten på direkte forespørsel. Holdningen blant informantene går fra at muntlig er et forsømt felt, til at det er en ferdighet som elevene er svært gode i. Spesielt nevnes framlegging av prosjektarbeid og den nye formen for muntlig eksamen, der elevene holder et forberedt foredrag. Ingen av skolene rapporterer om spesielle tiltak for å trene muntlighet.

Mesteparten av de tiltakene og aktivitetene som trekkes fram, har oppstått uavhengig av reformen. Leselystkampanjene ble for eksempel iverksatt før LK06, og det samme gjelder ordningen med leseveiledere eller lesekurs. De spredte eksemplene på kollegasamarbeid ser aldri ut til å være initiert av reformen. På direkte spørsmål om dette er nytt med Kunnskapsløftet, får vi med et par mindre unntak, alltid benektende svar.

Arbeid på tvers av fag forekommer i svært liten grad. Dels oppfattes det ikke som noe behov, men der hvor det ville vært ønskelig, er mangel på tid og møteplasser et alvorlig hinder. Der hvor vi hører om samarbeid, er det gjerne knyttet til enkeltindivider i

personalet. Ved en videregående skole hører vi om samarbeid mellom biologilærer og norsklærer og mellom yrkesfaglærere og norsklærer, men det presenteres som unntak. Når vi spør mer om hvorfor dette ikke skjer, får vi alltid samme svar: mangel på møtetid.

5.4 Diskusjon

Samlet sett tyder vårt materiale på at læreplankravet om grunnleggende ferdigheter foreløpig ikke har ført til særlige endringer på skolenivå. Det gjelder både grunnskole og videregående, og studieforberedende så vel som yrkesforberedende programmer. Det er gjennomgående blitt mer oppmerksomhet rundt lesing enn tidligere, men ikke som en integrert del av fagene. Det digitale har stort fokus, men hovedsakelig i forbindelse med skolens utstyrspark eller lærernes egenkompetanse. Arbeidet med muntlig, skriving og regning ser ut til å drives som før LK06. I korthet kan det virke som om intensjonen med grunnleggende ferdigheter ikke er blitt forstått; derfor oppfattes kravet heller ikke som særlig meningsfylt. Sett i lys av de tydelige forventningene som er dokumentert fra skoleeiernivå (se kapittel 3), gir dette grunnlag for noen refleksjoner.

Uklar mål- og resultatstyring?

De grunnleggende ferdighetene er integrert i kompetansemålene i de ulike fagene, og de kan dermed sies å være en del av den myndiggjøring av lærerne som reformen legger opp til. Når den enkelte lærer likevel ikke nødvendigvis har grepet denne anledningen, kan det ha sammenheng med at kompetansemålene ikke framstår som klare nok på dette punktet. Hvis planen leses uten den bakgrunnskunnskap som ligger i forarbeidene, er det ikke innlysende at de grunnleggende ferdighetene vil bli oppfattet slik de er intendert. Dette gjelder både den implisitte forutsetningen om samarbeid på tvers av fag og forståelsen av at det dreier seg om noe mer enn elementære ferdigheter. At for eksempel skriftlige tekster kan følge ulike normer i ulike fag, og at forventningene om å beherske disse normene øker med årene, er ikke uttrykt noe sted i planen.⁶ Som vi påpekte tidlig i dette kapitlet, kan læreplanmålene knyttet til grunnleggende ferdigheter faktisk stå i fare for å oppfattes som noe man ”alltid” har gjort.

På denne bakgrunnen er det interessant å legge merke til en endring som kom på direktoratets nettside to år etter at planen var iverksatt, og dermed også etter at våre intervjuer var foretatt. Ved skolestart høsten 2008 ble det lagt ut en artikkel om de grunnleggende ferdighetene som åpenbart var ment å skulle supplere papirversjonen. Her ble det for det første presisert at det ikke handler om nybegynnerferdigheter, men at ferdighetene *”er grunnleggende for læring og utvikling i alle fag”*. For det andre sies det direkte at *”lærerne i ulike fag må samarbeide om opplæringen knyttet til grunnleggende*

⁶ Hvor nærliggende det er å tolke ”grunnleggende ferdigheter” som noe som hører barneskolen til, ser vi ved at utdanningsminister Tora Aasland i en dagsnyttssending så sent som februar 09 begrunnet forslaget om en todeling av lærerutdanningen ved at elever på barnetrinnet først og fremst trenger å tilegne seg ”grunnleggende ferdigheter”, mens elever på ungdomstrinnet først og fremst skal fordype seg i ”fag”. (Dagsnytt 06.02.09, morgen)

ferdigheter”, og at *”instruktøren/faglig leder må arbeide med de grunnleggende ferdighetene i opplæringen i bedrift*”. Denne teksten (på nettsiden omtalt som en artikkel) sier faktisk det som burde ha stått i læreplandokumentet fra starten av. Imidlertid har vi ikke støtt på noen som kjenner til denne artikkelen, og i dag er den erstattet av noen avsnitt under de nylig utlagte veiledningene til læreplaner for fag.⁷ Dette avspeiler også noe av problemet. Det stiller store krav til brukerne når de på egen hånd skal holde seg orientert om endringer på direktoratets nettsider.

Myndiggjøring av profesjonene?

I motsetning til L97’s tallfesting av hvilken plass prosjektarbeid skulle ha på de uliketrinnene, gir LK 06 ingen slike retningslinjer for tverrfaglig samarbeid om grunnleggende ferdigheter. Likevel er det ingen tvil om at realiseringen av denne delen av reformen *forutsetter* slikt samarbeid. Når dette bare ligger som en implisitt forutsetning og ikke som et uttrykt direktiv, er det i tråd med planens grunnleggende prinsipp om metodefrihet og dermed en myndiggjøring av profesjonene. Våre funn kan imidlertid tyde på at dette ikke har vært tilstrekkelig. Et læreplanmål som krever en annen type faglig samarbeid enn den som allerede foregår, kan ikke innfris av den enkelte lærer alene; det må følges opp med organisatoriske tiltak lokalt. Dette er særlig viktig på videregående nivå, der lærersamarbeidet gjerne er lagt til fagseksjonene, men også på ungdomstrinnet krever slikt samarbeid noe ekstra. Legges det ikke organisatorisk til rette for det, vil samarbeid på tvers enten bli et anliggende for ildsjeler, eller det vil ikke oppstå overhodet.⁸

Manglende etterspørsel ovenfra?

I kapittel 3 så vi at både kommune- og fylkeskommunenivået uttrykker store forventninger til skolens arbeid med de grunnleggende ferdighetene. Dette går fram både av intervjuene og survey-dataene. På den bakgrunn er det bemerkelsesverdig at rektorene i vårt materiale ikke opplever at disse forventningene er blitt kommunisert til dem. Ingen av dem mener å ha oppfanget signaler om at de skal prioritere arbeidet med grunnleggende ferdigheter, verken faglig eller organisatorisk. De får heller ingen hjelp til å forstå omfanget av begrepet slik det er tenkt fra sentralnivåets side.

I sum mener vi det er grunnlag for å stille spørsmål ved styringsnivåenes rolle i denne delen av reformen. Når punktet om grunnleggende ferdigheter ennå ikke ser ut til å være fullt ut forstått, langt mindre implementert, kan en viktig grunn være at styringssignalene har vært for svake. For så vidt kan utsagnet fra en enkelt lærer ved en videregående skole være dekkende: *”Det har ikke blåst en vind over skolen her som sier at vi skal begynne å gjøre ting på bestemte måter.”*

⁷ Artikkelen, som nå er fjernet, ble lagt ut 17.08.08. De nye veiledningene finnes på <http://www.skolenettet.no/Web/Veiledninger/Templates/Pages/Article.aspx?id=58439&epslanguage=NO>

⁸ Nynorsksenteret i Volda organiserer et nettverk rundt skoler som arbeider systematisk med grunnleggende ferdigheter, det samme gjør det NFR-støttede prosjektet SKRIV ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (se <http://skrivesenter.hist.no/>). Også i Asker og Bærum har vi eksempler på skoler som har slike prosjekter, se [//www.ils.uio.no/forskning/forskningsprosjekter/klasseromsforsk_1/nordiskdidaktikk.html](http://www.ils.uio.no/forskning/forskningsprosjekter/klasseromsforsk_1/nordiskdidaktikk.html)

6 Kvalitetsvurdering, læringsutbytte og skoleutvikling

Eli Ottesen

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) beskriver under overskriften ”Frihet, tillit og ansvar” et nytt styringssystem, basert på prinsipper om klare nasjonale mål, kunnskap om resultater, tydelig ansvars plassering, stor handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Det er med andre ord en klar intensjon i Kunnskapsløftet om at skoleeier og skolen skal ha stor frihet i realiseringen av reformens intensjoner. Men samtidig som det lokale og regionale nivået gis økt ansvar og tillit, stilles de til ansvar for at skolens forpliktelser ivaretas, både når det gjelder juridiske forpliktelser, det nasjonale læreplanverkets mandat og elevenes læringsutbytte. I Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) videreføres ideen om lokal autonomi, samtidig som meldingen ”*innevarsler (...) en klarere nasjonal styring av skolen*” (s. 11). Dette knyttes til tre mål for grunnopplæringen: 1) at elevene som går ut av grunnskolen skal mestre grunnleggende ferdigheter, 2) at elever skal fullføre videregående opplæring, og 3) at alle elever skal inkluderes og oppleve mestring. Disse målsettingene kobles opp mot redskapene som er utviklet i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

6.1 Lokal frihet og nasjonal kontroll

Det *nasjonale kvalitetsvurderingssystemet* ble vedtatt av Stortinget våren 2003. Hensikten med et slikt system er å bidra til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen ved å legge til rette for tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for elevene. I tillegg skal systemet bidra til større åpenhet, innsyn og dialog, gi informasjon til myndigheter lokalt og sentralt, og gi et grunnlag for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid (Utdanningsdirektoratet 2005).

Systemet beskrives med seks ulike deler som skal dekke ulike behov:

kartleggingsmateriell skal brukes for å avdekke behov for individuell oppfølging og tilrettelegging på individ- og skolenivå, gjennom *karakter- og læringsstøttende* prøver skal man undersøke og dokumentere elevens kompetansenivå, *nasjonale prøver* skal være en hjelp til å kartlegge i hvilken grad elevens ferdigheter samsvarer med læreplanens mål og gi informasjon til elever, foresatte, lærere og skoleledere, regionale myndigheter og nasjonalt nivå. *Avgangsprøve og eksamen/fag og svenneprøve* skal informere samfunnet, arbeidslivet og utdanningsinstitusjoner om elevens oppnådde kompetanse. *Internasjonale studier* gir grunnlag for å vurdere norske elevers kompetanse sammenliknet med andre land, og kan gi grunnlag for indikatorutvikling og politikkutforming. I tillegg utvikles *veiledningsmateriell* som skal synliggjøre hvordan det nasjonale systemet kan utnyttes av skoleeiere, skoler og lærere (Utdanningsdirektoratet 2005b).

Til forskjell fra tidligere i læreplaner, er fagplandelen av LK06 formulert som kompetansemål, beskrivelser av hva eleven skal *”kunne etter endt opplæring på ulike trinn”* (LK06, s.39). Fokus flyttes fra opplæringens innhold til forventning om læringsutbytte (jfr. Bachmann, Sivesind og Bergem 2008). Lokalt forutsettes skolene både å utforme lokale læreplaner som skal bidra til at elevene utvikler den ønskede kompetansen, og å utarbeide kjennetegn på måloppnåelse som kan konkretisere elevenes oppnådde kompetanse. Læreplanarbeidet skal bidra til å etablere et tolkningsfellesskap mellom lærer og elev/foresatt og mellom lærere (Utdanningsdirektoratet 2007). I tråd med reformens intensjoner, kan dette bidra til økt lokal frihet, større profesjonell innflytelse og elevmedvirkning.

Kjennetegn på måloppnåelse skal beskrive kvaliteten på det elevene mestrer i et fag (Utdanningsdirektoratet 2007). Kjennetegn setter en standard for mestring av *bestemte* kunnskaper og ferdigheter. De blir målestokken for elevenes læringsutbytte. Dermed kan standarder, spesielt dersom kjennetegn på måloppnåelse fastsettes på nasjonalt nivå, slik det nå foreslås av Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet 2009), bidra til en innsnevring av kunnskapsdomener. Slike standarder kan bli grunnlaget for hva som skal vektlegges i undervisningen, og i neste omgang fungere som et rammeverk for vurdering (Sivesind og Bachmann 2008). Slik kan intensjonene om *”frihet, tillit og ansvar”* undergraves.

LK06 har ingen omtale av elevvurdering, verken i den generelle delen eller i prinsippdelen. Hver fagplan avsluttes med en beskrivelse av formelle *ordninger* for vurdering. Da vi gjennomførte intervjuene høsten 2007, var ennå mye uavklart med hensyn til vurdering. Etter en høringsrunde ble *”Prinsipper for opplæringen”* integrert som en del av LK06 fra juni 2006. Prinsippene skal bidra *”til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for en opplæring som er i samsvar med lov og forskrift, i tråd med menneskerettighetene og tilpasset lokale og individuelle forutsetninger og behov”* (Utdanningsdirektoratet 2006b s. 1), og danne grunnlaget for systematisk vurdering av opplæringens kvalitet. I tillegg legger de føringer for vurdering av elevenes *allsidige* utvikling på bakgrunn av læreplanens generelle del. Først i juli 2007 ble det fastsatt endringer i forskriftene til opplæringsloven som omtaler vurdering. Forskriftene ble endret på tre områder: Det ble innført felles karakterbeskrivelser for hele grunnopplæringen, felles grunnlag for vurdering med og uten karakter, og det ble innført en ny bestemmelse om førstegangsvitnemål. En viktig presisering i den nye forskriften både for grunnskolen og videregående opplæring er at det gjøres et skille mellom vurdering av elevs kompetanse i fag og vurdering av elevs utvikling i lys av skolens formål, generelle del og prinsipper for opplæring i LK06. I tillegg pålegger forskriftene skolene å gjennomføre systematiske samtaler om elevs arbeid og nivå både målt mot kompetansemålene, og om elevs generelle utvikling. Det er skoleeier som har ansvar for at elevenes rett til vurdering blir oppfylt.

Elevsamtaler skal bidra til å gi elevene god tilbakemelding og veiledning, og gi dem mulighet til å medvirke i vurderingsarbeidet. Men i 2007 viste resultatene fra Elevundersøkelsen at 12 prosent av elevene i ungdomsskolen og videregående opplæring ikke hadde hatt elevsamtale, og bare 51 prosent hadde hatt to eller flere. I grunnskolens 5. – 7. klasse var de tilsvarende tallene henholdsvis 8 og 69 prosent (Utdanningsdirektoratet 2008). Vi ønsker å undersøke hvordan slike samtaler gjennomføres og følges opp på skolene. Siden intervjuene ble gjennomført omtrent samtidig med at informasjon om forskriftsendringen gikk ut til skolene, er det interessant å undersøke hvilke praksiser som allerede var etablert, og kanskje spesielt hva rektorene og lærerne oppfatter skal være formålet med og innholdet i slike samtaler. I mange tilfeller vil kontaktlærer også være den som gir faglige tilbakemeldinger, i alle fall i forhold til egne fag. Det er derfor også interessant å undersøke hvor store grupper av elever kontaktlærer har ansvar for. Etter en stor reduksjon fra 2003-2004 til 2004-2005 har dette tallet (som et gjennomsnitt) vært forholdsvis stabilt rundt 15-16 (Utdanningsdirektoratet 2008), men vi kan anta at gjennomsnittet rommer store variasjoner. Kvaliteten på kontaktlæreres tilbakemeldinger vil sannsynligvis variere, alt etter hvor mange elever hun har ansvar for og hvor mye tid som stilles til rådighet. Det er også av interesse å undersøke hvordan informasjon flyter mellom kontaktlærer og andre lærere som har ansvar for eleven, og om eller på hvilken måte slik informasjon spilles inn i skolens kvalitetsarbeid.

I styringsdokumentene på 2000-tallet erstattes ofte begrepet skoleutvikling med kvalitetsutvikling, og kvalitet bedømmes i lys av resultater. Tanken er at dokumentasjon av resultater (slik det kommer til uttrykk for eksempel i nasjonale prøver og elevundersøkelsen, jfr. St. mld. nr. 31 (2007-2008)), skal bidra til at skoleeiere og skoler kan utforme sitt arbeid med kvalitetsutvikling i tråd med behovene. Mens skoleutvikling typisk har hatt fokus på prosesser, rettes søkelyset nå i større grad mot læringsutbytte. Skoler og skoleeiere stilles til ansvar for de resultatene eleven oppnår, resultater som evalueres både i forhold til nasjonale og internasjonale resultater. Vi har derfor ønsket å undersøke om og på hvilken måte det er en sammenheng mellom skolenes arbeid med vurdering og deres valg av områder for utvikling.

6.2 Empiriske funn: Elevvurdering

Da våre intervjuer ble gjennomført høsten 2007 var endringene i forskriftene som gjelder vurdering nettopp iverksatt.⁹ Rektorene og lærerne i grunnopplæringen hadde ennå ikke satt seg inn i de nye forskriftene, og det de forteller om vurdering må forstås i lys av dette. Den største utfordringen i arbeidet med elevvurdering var på dette tidspunktet hvordan kompetansemålene skulle operasjonaliseres på skole / klassenivå, og innenfor de ulike fagene. Gjennom intervjuene har vi ønsket å undersøke hvordan lærere og rektorer forstår kompetansemålene og hvordan de jobber med dem på skolen. Vi har også ønsket å

⁹ Gjelder forskriftsendringen i 2007.

dokumentere lærernes vurderingspraksis vis a vis elevene, og om skolen har kommet fram til felles tilnærminger i dette arbeidet. Hvordan de organiserer vurderingsarbeidet, for eksempel gjennom elevsamtaler og kontaktlærerfunksjonen er derfor tematisert i intervjuene.

6.2.1 Videregående skole

Selv om det er delte meninger (se kapittel 4), er mange lærere tilfreds med at LK06 gir dem et profesjonelt handlingsrom når det gjelder valg av innhold og arbeidsmåter. Men dette gir utfordringer når det gjelder vurdering. Kompetansemålene kan oppleves som *for* åpne, og til liten hjelp når de skal sette karakterer. I denne sammenhengen pekes det blant annet på at det lokale læreplanarbeidet og skolens utvikling av vurderingskriterier kan komme i konflikt med de krav som settes til eleven ved en sentralt gitt eksamen. Men lærerne opplever at sentralt gitt eksamen er viktig for å sikre elevenes rettigheter. De prøves i det samme og gis en *”lik”* vurdering:

Men jeg er også enig i det som er sagt her at vi trenger et eller annet merke, vi trenger faktisk noe som er sentralt gitt, vi trenger noe å måle oss mot.(...) Det har litt med hvordan jeg skal stå i forhold til elevene og si at dette er godt, dette er middels, dette er ikke godt i forhold til en nasjonal standard. (Lærer, Berget vgs)

Lærerne og rektorene i videregående skole finner at det er svært problematisk at forskrifter knyttet til vurdering og eksamen ikke var på plass da Kunnskapsløftet ble iverksatt. Rektor på Fjorden videregående skole mener å ha *”hørt om”* en høring om vurdering, og hun fortsetter: *”Det har i hvert fall vært litt komplisert med en karakterforskrift som, fra reform 94, som har vært gjeldende i forhold til en lov som har blitt endret. Det har ikke vært enkelt syns jeg”*. Lærerne opplever de manglende forskriftene som et problem både i forhold sin egen profesjonalitet, og i forhold til elevenes rettigheter:

Sånn som i går så fikk jeg informasjon om evaluering og hva som skal til, hvordan en skal evaluere og såne ting. Nå har vi jo hatt, ett skoleår er gått og vi har gått litt i gang med skoleår nummer to av reformen, og da er det jo litt sent å komme med hvordan du skal evaluere elever. (Lærer, Sletta vgs)

Lærerne er også kritiske til *måten* de informeres på. Dette gjelder både *hvor* og *når*. Uttalelsen fra en lærer på Berget videregående skole kan illustrere dette: *”Det kommer bare masse beskjeder ut på nettet. Vi får ikke vite noe i sammenheng. Det er ganske frustrerende, fordi vi står der foran elevene og vi vet ikke hvordan det blir”*. Med en slik informasjonsstrategi får ikke skolen den nødvendige tid til omstilling og planlegging, og reformen kan vanskelig gjennomføres som en helhetlig reform.

Skolene har iverksatt arbeid med vurdering selv om det ikke foreligger direktiver fra sentralt hold. Det arbeides i faggrupper, i fellestid på skolen eller i regi av skoleeier. Det er store variasjoner mellom skolene med hensyn til *formelt* samarbeid om vurdering. Vi ser eksempler på at skoler har hatt fellessamlinger og/eller kurs for lærerne knyttet til de nye kravene, men vanligvis foregår arbeidet med vurdering på avdelingsnivå og/eller i

fagseksjoner, og elevvurdering synes i stor grad fortsatt å være et individuelt ansvar. På en av skolene, Elveland videregående skole, forteller rektor at de har arbeidet mye med vurdering. Etter en fagdag arrangert av Fylket har fagteamene på skolen jobbet videre med vurderingskriterier. Hun er likevel ikke sikker på hva som er resultatet av dette arbeidet: *”Jeg kan ikke si helt sikkert hvordan de har jobbet, for det er ikke meg som har lagt opp akkurat det, hvordan jobber de der”*. Det tyder på at selv på en skole som har vurdering som satsningsområde, har de foreløpig lagt liten vekt på å utvikle *felles* forståelse av begreper og *felles* praksis.

Når skolene arbeider med å utvikle sin vurderingspraksis i tråd med LK06, er de opptatt av å utvikle metoder, redskaper og samarbeidsformer som gjør vurdering enklere, bedre, mer oversiktlig og systematisk. Det kan være et problem å tolke begrepene som brukes i styringsdokumentene og å gi dem et innhold lokalt. En av rektorene sier for eksempel:

Det føles som vanskelig fordi styringssystemene bruker ord og uttrykk som ikke alltid er like godt definert, hva er kompetanse, hva er kompetansemål, hva er indikasjoner på oppnådd kompetanse? (...) Så der har vi, det er en utfordring der, kanskje det er en av de aller største utfordringene jeg har. (Rektor, Sletta vgs)

I tillegg til å arbeide med sammenhengen mellom kompetansemålene i LK06 og kriterier for måloppnåelse, er spesielt lærerne opptatt av kravene til dokumentasjon. De er bekymret for at økte dokumentasjonskrav kan stjele tid fra arbeidet med elevene. Tre av skolene er i ferd med å ta i bruk IKT i vurderingsarbeidet. I tillegg til å sikre bedre dokumentasjon, kan læringsplattformer eller annen programvare gjøre vurderingsarbeidet – læreres vurderinger, kompetansemål og vurderingskriterier - tilgjengelig for elever og foresatte, og dermed muligens føre til en økt bevissthet hos alle parter.

Vi tar i bruk nå en modul som heter vurdering, hvor vurderingsdelen av alt, av undervisningsvurdering og sånne ting som er knyttet til forskriften som er kommet samtidig med Kunnskapsløftet nå. (Rektor, Berget vgs)

Men om, hvordan og i hvilket omfang slike verktøy brukes, synes foreløpig å være opp til lærerne, og det er ikke alle som er like begeistret:

Og det som er tanken nå, det er jo at (...) vi skal bruke fire ganger lenger tid på å få det inn på It's Learning, i stedet for å bruke fire ganger kortere tid, og bruke den tiden på elevene. (...) Men så lenge vi har grei nok dokumentasjon, så mener jeg at det skal være greit nok å gjøre papirvarianten. Hovedsaken er jo at det er eleven som skal være i fokus, ikke at skolen skal kunne slå seg på brystet og si og fortelle alle at, se så fint system vi har. (Lærer, Elveland vgs)

Bare på en av skolene forteller lærerne at de prøver ut nye vurderingsformer, i dette tilfellet mappevurdering. Det behøver ikke bety at det ikke foregår slikt arbeid på de andre skolene, men er kanskje heller et uttrykk for at arbeidet med nye vurderingsformer foreløpig i liten grad er knyttet til implementeringen av Kunnskapsløftet. Det kan se ut som etablerte arenaer for samarbeid, som for eksempel sensorarbeid sammen med lærere fra andre skoler, er en viktig kilde til inspirasjon og refleksjon over egen vurderingspraksis.

Elevmedvirkning i vurdering er kommet svært kort på skolene i vårt utvalg. På spørsmål om de trekker elevene med i vurderingen, sier rektor på Elveland : *"Altfor lite. (...) vi er ikke langt nok når det gjelder elevmedvirkning. Ikke i det hele tatt"*. Dette inntrykket deles av lærerne. Selv om vi har enkeltteksempler på at elevene inkluderes i vurderingsarbeidet, er hovedinntrykket at dette er på initiativ fra enkeltlærere og ikke som en felles praksis på skolene.

Alle skolene har ordninger med elevsamtaler. Dette kobles ikke til Kunnskapsløftet, men er praksis de har jobbet fram over tid. Skolene har *"pålagt"* minst to elevsamtaler i året, men omfang i tid varierer både mellom skoler og mellom lærere. Vanligvis er det kontaktlærer som gjennomfører samtalene og får godtgjort for tiden, men på en av skolene har alle lærerne fått en tidsressurs. Ansvar for at elevsamtaler gjennomføres og hva innholdet skal være hviler først og fremst på den enkelte kontaktlærer.

Rektorene er opptatt av å systematisere elevsamtalene, men dette er foreløpig kun en intensjon. Et eksempel er rektor på Berget som forteller at hun er i ferd med å utarbeide noen felles retningslinjer for elevsamtalene. Hun bruker nettet for å hente ideer og eksempler, men hun er opptatt av at skolen skal finne sin egen vei.

Hva som er innholdet i elevsamtalene er ikke entydig. For eksempel skilles det ikke mellom den faglige vurderingssamtalen og den jevnlige dialogen i lys av generell del og prinsipper for opplæringen. Dermed blir det også uklart hvem som bør gjennomføre elevsamtaler, faglærer eller kontaktlærer. Elevsamtaler gjennomføres vanligvis som en ganske generell samtale med elevene, i tråd med praksis som var innarbeidet før Kunnskapsløftet. Faglige tilbakemeldinger gir lærerne underveis utenom elevsamtalene, men det kan likevel se ut som det er en tendens mot et sterkere faglig fokus også i elevsamtalene:

Ja, altså jeg har startet litt opp nå i min 3.klasse.. og da setter vi av, ja, rundt et kvarter per elev. At vi gjennomfører en sånn standardisert samtale om hvordan det går og litt avhengig av hva elevene kommer med. Litt i forhold til skoleprestasjon, litt sånn fravær litt sånn hvordan arbeidssituasjonen er, litt tilbakemeldinger fra andre faglærere viss det er spesielle ting. Ellers er mye av dialogen sånn underveis. (Lærer, Sletta vgs)

Ved tre av skolene gjennomføres i tillegg til elevsamtalen en samtale med elever og foresatte ved oppstart i videregående opplæring. Slike samtaler dreier seg om hvilke forventninger eleven har ved starten på videregående opplæring, planer og ambisjoner, sterke og svake sider.

Kontaktlærerordningen ble innført ved endringen av Opplæringsloven i 2003. Intensjonen var at dette skulle gi skolen større fleksibilitet. Spørsmålet er hvordan fleksibiliteten utnyttes, og om endringen har ført til en tettere oppfølging av elevenes læring og utvikling.

På skolene i vårt utvalg varierer gruppestørrelsen fra en hel klasse til 15 elever, både innen skolen og mellom skolene, men med rundt 15 som det vanligste. Skolene ønsker få færre elever pr. kontaktlærer, men manglende ressurser oppleves som en hindring. Når elever skal fordeles på kontaktlærere er det et problem for noen at de ”får” elever de har lite kjennskap til. Det gir dem store utfordringer knyttet til samarbeid med faglærere.

Også når det gjelder kontaktlærers oppgaver og ansvarsområde er det variasjon mellom skolene, men hovedtendensen er likevel at klassestyreroppgavene er videreført med kontaktlærerordningen: de skal ivareta sosialpedagogiske, det helhetlige faglige og administrative (for eksempel fraværsoppfølging) oppgaver. Kontaktlærer gjennomfører elevsamtaler og oppstartsamtaler. En lærer beskriver oppgaven som å ”være en mellommann” (Lærer, Fjorden vgs) som formidler informasjon mellom lærere og mellom lærer og elev. Slik informasjonsutveksling kan foregå i klasserådsmøter, men også (og kanskje like gjerne) uformelt.

6.2.2 Grunnskolen

Selv om rektorene på alle grunnskolene mener at de er kommet ”for kort” i arbeidet med vurdering, viser intervjudataene at de fleste skolene har jobbet ganske systematisk på noen områder. Den minste skolen i vårt utvalg, Fjell skole, skiller seg ut, der er fokuset på vurdering lite framtrædende og arbeidet usystematisk. I grunnskolen er det lokale arbeidet med vurdering er nært knyttet mot det lokale læreplanarbeidet, der de har flyttet fokus fra innhold til mål, kriterier og vurdering.

Slik er de på en måte bygd opp da, kompetansemål, hovedmål og delmål, læringstiltak og vurderingskriterier. Og vi sier at verken elevene eller foreldrene skal ikke noen gang være i tvil om hva vi vurderer når vi holder på med noe. Og vi, det vi er veldig opptatt av nå, det er å få elevene til å forstå forskjellen på underveisevaluering og sluttevaluering, og få lærerne til å forstå det. Og dette med å vurdere kompetanse i stedet for kunnskap (Rektor, Fagerby grs).

De fleste skolene har innført arbeidsplaner for elevene, noe som har bidratt til at mål og forventet læringsutbytte synliggjøres på en ny måte. I arbeidsplanene presiseres forventninger til elevene i form av konkretiserte kompetansemål og kriterier, slik en lærer på Enga forteller: ”Jeg føler at fokuset er flyttet fra det å... Vi arbeider med var det før. Men nå heter det dette skal du ha lært”.

Nye lærebøker som er organisert i tråd med læreplanenes kompetansemål er en støtte for lærerne i vurderingsarbeidet. Men lærerne opplever at det er tidkrevende å utvikle vurderingskriterier, og en sterkere støtte og styring fra både nasjonalt og kommunalt hold etterlyses. For eksempel mener både rektorer og lærere at nasjonalt nivå burde ha jobbet fram vurderingsordningene samtidig med læreplanene.

Vi har også hatt mye diskusjoner hvor vi vel er ganske enige alle sammen, om at det arbeidet som nå foregår på den enkelte skole, med målnedbryting og utforming av kriterier, det mener vi er et helt feil valg fra departementets side,

eller fra direktoratets side, jeg vet ikke hvem det er som er egentlig ligger bak her. Her burde mye mer vært gjort sentralt (...) Men vi tenker at selv om mye mer hadde vært gjort sentralt, så ville det likevel ligget en jobb igjen til oss. (Rektor, Enga skole)

Både rektorer og lærere er opptatt av å bygge på de erfaringene de har. Underveisvurdering er godt etablert, og i stadig større grad brukes kompetansemålene i tilbakemeldinger til elevene. Samarbeid om vurdering foregår på trinn eller i fagseksjoner, men i liten grad på tvers av skoler. I to av kommunene det etablert kommunalt eller interkommunalt samarbeid.

På alle skolene er lærere og rektor opptatt av at elevene skal trekkes med i vurderingsarbeidet, men dette oppleves som en stor utfordring. De diskuterer både hvor mye elevene skal trekkes med, for eksempel i forhold til alder, og de diskuterer hvordan de kan utvikle elevenes vurderingskompetanse. Et interessant eksempel på ny vurderingspraksis der elever trekkes med er Eikemo skole som bruker elevstyrte samtaler i konferansetimen.

Det er noe vi har prøvd ut som jeg syns vi skal gjøre obligatorisk. Vi kan ikke gjøre alt obligatorisk på en gang, men jeg brenner litt for elevstyrte elevsamtaler. Og da lager de seg et tre, et visuelt tre, hvor de skriver inn det de er gode på, og hvilke mål de har nådd, også sier de litt om hvilke mål de ønsker å sette seg fremover. Og så viser de sine beste arbeider på konferansetimen. Så stiller de voksne spørsmål til presentasjonen til elevene. (Rektor, Eikemo skole)

I grunnskolen gjennomføres to typer formelle samtaler, en med foresatte og elev, og en mellom lærer og elev. Disse to typene samtaler har litt ulike betegnelser fra skole til skole, og glir til dels over i hverandre (læringssamtale, foreldrekonferanse, utviklingssamtale, elevsamtale). Alle har *foreldresamtaler* minimum to ganger pr år. Foreldresamtalene er stort sett slik de alltid har vært, men med en tendens til større fokus på det faglige, på dokumentasjon, og for noen skolars vedkommende på forpliktelse for elever og foresatte. I en kommune (K2SU) styres dette gjennom forpliktende maler for hva som skal tas opp: Grunnleggende ferdigheter fra på 1. – 3. trinn og utvikling i fagene på 4. -7. trinn.

Elevsamtaler gjennomføres i større eller mindre grad. Samtalene holdes ”når det trengs” (en skole), 2 ganger pr år (de fleste skolene) og opp til annenhver måned eller 4-6 ganger (en skole). Noen har utviklet maler for gjennomføringen, men stort sett er innholdet opp til den enkelte lærer eller trinnet. I tillegg til de faste elevsamtalene gjennomføres uformelle elevsamtaler etter behov.

Lærerne ser stor nytte i elevsamtalene, men manglende ressurser og praktisk tilrettelegging setter begrensninger. Det understrekes at det er et viktig poeng å sørge for en *sammenheng* mellom elevsamtaler, elevarbeid og kompetansemål fra læreplanen. Det kan bety at kontaktlærer får en viktig rolle. Men på skolene i vårt utvalg har innføringen av kontaktlærerordningen først og fremst handlet om å skifte betegnelse. På alle skolene

unntatt Fagerby har kontaktlærer ansvar for en klasse, det vil si inntil 28 elever. Både lærere og rektorer ønsker mindre grupper, men mener at de ikke har tilstrekkelig timeressurser. På Fagerby har de valgt en matematisk fordeling slik at ingen kontaktlærer lærer skal ha ansvar for mer enn 20 elever. Lærerne er imidlertid ikke fornøyd med denne ordningen, fordi det fører til at lærere får ansvar for elever de kun har i noen få timer. Når det gjelder kontaktlærerens ansvar og oppgaver er det tilsynelatende ingen forskjell med reformen. Kontaktlærer skal ivareta elevene i klassen, gjøre det administrative arbeidet, holde kontakt med hjemmet, gjennomføre elevsamtaler og foreldrekonferanser.

Både rektorer og lærere peker på at IKT kan føre til endringer i vurderingspraksis. Men for grunnskolen er dette foreløpig kun en ”tanke” og vi finner ingen eksempler på konkrete endringer.

6.2.3 Oppsummering, elevvurdering

Både i grunnskolen og i videregående skole arbeides det med å utvikle vurderingspraksis i tråd med LK06. Arbeidet knyttes opp mot det lokale læreplanarbeidet, og spesielt mot arbeidet med kompetansemål og kriterier. Grunnskolene synes å ha bedre systematikk i sitt læreplanarbeid enn de videregående skolene, men det er også variasjoner mellom grunnskolene. I begge skoleslag utføres arbeidet først og fremst på team/trinn/avdelingsnivå, men det er eksempler fra begge skoleslag på at vurdering er et felles satsningsområde på skolen. Både i grunnskolen og videregående skole oppleves arbeidet med kompetansemål og kriterier som svært tidkrevende, og det er et ønske om nasjonal styring. Det er også en felles oppfatning (men noe sterkere uttalt i videregående skole) om at informasjon fra nasjonalt nivå om vurdering kommer for sent, og er for fragmentarisk. Både i videregående skole og i grunnskolen er lærerne bekymret for kravene til dokumentasjon og rapportering. Elevvurdering er først og fremst et anliggende for den enkelte lærer, men i grunnskolen er det sterkere tendens til samarbeid i team eller på trinn. Både rektorene og lærerne er mer opptatt av ansvaret de har overfor elevene for å gi en rettferdig vurdering som er til hjelp for elevene i deres utvikling, enn de føler seg ansvarliggjort i forhold til kommunalt/fylkeskommunalt nivå eller nasjonalt nivå. Mens informantene fra videregående skole kun konstaterer at det er vanskelig å få til elevmedvirkning i vurderingsarbeidet, er flere av grunnskolene opptatt av hvordan de kan utvikle elevenes vurderingskompetanse.

Elevsamtaler er innført, men det er store variasjoner mellom skolene med hensyn til omfang og hyppighet. I dette materialet er informantene ikke opptatt av skillet mellom vurdering av elevers sosiale utvikling og deres faglige utvikling. Både elevsamtaler og foreldrekonferanser synes å inneholde begge disse dimensjonene, men det er en tendens i grunnskolen til at vektlegging av faglig utbytte og resultater har fått større plass med Kunnskapsløftet. Det kan se ut til at en ordning med elevsamtaler ved *oppstart* i videregående skole er en ny praksis som er i ferd med å innarbeides. Kontaktlærerordningen har ført til færre elever pr lærer i videregående opplæring, men

ikke i grunnskolen. Når det gjelder oppgaver og ansvarsområder for kontaktlærer ser det ut til at disse er videreført fra klassestyrerordningen både i grunnskolen og videregående opplæring.

6.3 Kvalitetsvurdering og læringsutbytte

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er etablert for å bidra til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Systemets ulike verktøy skal hjelpe skolene til å gi bedre tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for elevene. Det skal også gi informasjon som kan gi grunnlag for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid. Det må presiseres at da intervjuene ble foretatt var verktøyene lite utviklet. Skoleporten hadde vært stengt i forbindelse med revisjon, og nasjonale prøver hadde ligget ”på vent”. Skolene hadde begrenset tilgang på nasjonalt kartleggings- og veiledningsmateriell. I intervjuene har vi likevel vært opptatt av å undersøke hvilke verktøy skolene har tatt i bruk i sitt arbeid med kvalitetsutvikling, hvordan de bruker dem og hvilke konsekvenser kvalitetsvurdering har for skolenes utviklingsarbeid.

6.3.1 Videregående skole

Videregående skole har liten erfaring med nasjonale prøver. I 2005 ble det gjennomført prøver i lesing, engelsk skrivning, engelsk lesing (IKT-basert) og matematikk, i tillegg til en frivillig skriveprøve. Siden har nasjonale prøver i videregående opplæring vært lagt på is. Ved flere av skolene i vårt utvalg var det stor prosent av elevene som boikottet prøvene, og mange lærere synes de fikk lite utbytte.

I: Og lærerne, hvordan stilte de seg til det?

R: Nei, det var samme spredning blant lærerne egentlig som blant elevene. Noen synes at dette var et godt verktøy, og andre synes ikke det. Jeg var mest overrasket tror jeg over at man synes at det i så liten grad avspilte læreplanene. Og det arbeidet som man hadde, de arbeidsformene som man hadde fra før. (Rektor, Elveland vgs)

Gjennomgående er rektorene mer positive til ideen om nasjonale prøver enn lærerne, men begge gruppene er svært kritiske til publisering av resultater. Prøvene kritiseres for å skape unødig stress blant lærerne, og at de er tidkrevende å følge opp. Hvis nasjonale prøver skal ha en hensikt, må de gi en klar pedagogisk gevinst, er en gjengs oppfatning blant lærerne. Lærerne har også klare oppfatninger om *når* nasjonale prøver må gjennomføres: De må komme på begynnelsen av VG1. Stort sett anerkjennes myndighetenes legitime rett til å undersøke nivået i skolen, men den praksisen skolene allerede har med kartleggingsprøver og eksamenskarakterer vurderes som tilstrekkelig for å kjenne elevenes nivå.

Kartleggingsprøver gjennomføres mer eller mindre systematisk på alle skolene. Matematikk på VG1 nevnes av mange, der resultatene av kartleggingen danner utgangspunkt for plassering av elever på teoretisk/praktisk matematikk. Det er vanlig også

å ha kartlegging i lesing. Det virker tilfeldig *hvilke* kartleggingsprøver som brukes (egenutviklede, forlagsprøver, innkjøpte prøver), og også hvor systematisk de brukes.

I: Er det sånne prøver dere har utviklet selv, eller er det på fylket?

R: Nei, vi har brukt, ikke på fylket, det er vel, det er vel andre som, jeg husker ikke hvem som har laget dem. Men det er i vertfall prøver som brukes mange plasser, dette her. (Rektor, Berget vgs)

Elevundersøkelsen gjennomføres av alle, og den blir forholdsvis positivt mottatt. Det er litt forskjellig fra skole til skole hvordan resultater oppsummeres og brukes. Rektor på Fjorden forteller at fylket oppsummerer undersøkelsen og gir tilbakemelding til skolene i form av røde, gule og grønne "flagg". På Sletta forteller en lærer hvordan resultatene føres tilbake til elevene på en systematisk måte.

I min klasse så har jeg vertfall tatt hele undersøkelsen og gått igjennom med tillitselevne og sett på hva de synes er viktig. (...) Begge kontaktlærerne er med og ser på hva med elevundersøkelsen som kan være viktig. (...) Og så tar en de tingene som en synes er viktigst, så bruker jeg mye sånne kontakttimer og bruker en del av de kontakttimene til å diskutere hva skal vi gjøre og hva kan dette her bety og litt sånne ting. Sånn at de ser at den undersøkelsen, det er ikke bare, vi tar på alvor og det får betydning hva de svarer. (Lærer, Sletta vgs)

I et av fylkene (F3VL) pålegges skolen å gjennomføre lærerevaluering (elevene vurderer lærerne). Dette er foreløpig i en utprøvningsfase. Ved andre skoler gjennomføres slike evalueringer på læreres eget initiativ. Det er delte meninger om slike evalueringer blant lærerne, blant annet mener en lærer på Fjorden at slike undersøkelser lett kan bli useriøse fordi elevene ikke tar dem helt på alvor: *"Vi behøver noen retningslinjer som og er med, og vi må presisere overfor elevene at dette er seriøst, det må gjøres skikkelig (...)"*. Rektorene peker på at de mangler tid til å følge opp slike evalueringer.

Et annet fylke (F1ØH) har tidligere utarbeidet et omfattende kartleggingsverktøy til hjelp for skolene i deres kvalitetsarbeid. Rektor på Elveland er positiv til dette verktøyet, og peker spesielt på muligheten det gir til å utforme egne lokale spørsmål.

Den er ganske god egentlig. (...)vi har jo, helt sånn bevisst, sånn som alle skolene i Fylke, brukt undersøkelsen som en sånn norm når vi legger skolens satsingsområder og skolens virksomhetsplan. (Rektor, Elveland vgs)

Ikke alle lærerne er like positive til denne undersøkelsen:

I: Er det noe som dere slutter litt opp om, og syns er en bra ting?

L1: Ja, vi har jo diskutert det på fellesmøte tidligere, så har vi ut fra den undersøkelsen laget noen.. noe som vi på vår skole har liksom satset spesielt på da.

L2: Jeg skjønner det, men jeg syns det er dustete. Unnskyld meg, jeg har stått bak elever noen ganger når de fyller ut, og da har de sagt, haha, hva krysset du av på, var du gutt eller jente? Ikke sant, det er tusenvis (...) så blir det liksom litt sant. Det blir fakta. Hva er det beste på Elveland? Det er vaflene i kantina, det er liksom.. Jeg skjønner at det er viktig å høre hva folk har å si, men jeg vet ikke jeg. (Lærere, Elveland vgs)

Internasjonale undersøkelser er også beskrevet som en del av det helhetlige nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. I intervjuene har vi spurt om og eventuelt på hvilke måter slike undersøkelser har betydning for arbeidet på skolene. Det synes ikke som de konkrete resultatene har noen betydning for de videregående skolene, snarere er det slik at de skaper støy når de blir gjenstand for uformell diskusjon blant skolens ansatte.

6.3.2 Grunnskolen

I grunnskolen har lærere og rektorer noe mer erfaring med nasjonale prøver enn i videregående. De er positive til *ideen* om slike prøver, og mener de kan gi en ”sjekk” på hvordan de ligger an som skole. De peker også på at resultatene til en viss grad kan, og i framtiden bør kunne, brukes diagnostisk både i forhold til elevene og for å definere områder for skoleutvikling. Men de har flere kritiske merknader til systemet slik de til nå har erfart det. For det første er svært mange kritiske til offentliggjøring på og rangeringer, slik rektor på Fagerby gir et eksempel på.

Jeg har jo senket skuldrene veldig i forhold til nasjonale prøver, fordi at nå er jo det faktisk en slags test på hvor elevene står når de begynner hos oss, i stedet for at det var en rankingliste i avisen. Jeg har jo snakket mye og høyt i det kommunale systemet om dette med bruk av eksamensresultater, av nasjonale prøver. Tidligere syns jeg det er så urettferdig, jeg sier det at hvis ikke [navn] og [navn] og disse skolene fra beste vestkant kommer først på denne rankinglisten vil det være noe fundamentalt galt. Når en skole som vår, som har det sosiale bakteppet som den har, ligger ca på snittet så har vi gjort en god jobb. Og jeg sier det til lærerne at jeg syns de har gjort en fantastisk jobb når vi kommer der. Da er det skoler som vi kunne konkurrere med som kommer helt på bunn. Eh.. Så det blir så galt tenker jeg, og det.. (Rektor, Fagerby grs)

Lærerne synes også prøvene har vært av varierende kvalitet, og at de ikke ”passet” med læreplan og skolens praksis. Prøvene oppleves som arbeidskrevende, både med hensyn til gjennomføring og oppfølging, og både rektorene og lærerne er bekymret for hvilken effekt prøvene kan ha på motivasjon og arbeidsglede blant elever med spesielle behov. Men lærere og rektorer på barnetrinnet ønsker nasjonale prøver, forutsatt at de kan være til nytte når de skal tilrettelegg undervisningen. Det er få eksempler på at skolene bruker de nasjonale prøvene direkte i kvalitetsarbeidet på skolen, men på Eikemo nevner lærerne at de lager kurs for elever som skårer lavt på prøvene, og rektor forteller at hun følger opp lærere som får dårlige resultater:

I: Hva gjør du da hvis det ikke er gode resultater?

R: Nei, da, da som jeg sa det i engelsk da, da samler jeg folk for å si det at det kan jeg ikke leve med. (Rektor, Eikemo skole)

Videre forteller rektor at de har etablert strukturer for støtte og veiledning, slik at lærerne får hjelp til å arbeide med problemområdene. Tilsvarende viser rektor på Fagerby til at skolens dårlige resultater i matematikk har medført en betydelig satsning både med hensyn til tid og ressurser inn mot dette faget. På Bygda var mange ”*rasende på de nasjonale prøvene*”, og fagorganisasjonen engasjerte seg og bidro til at det ble lagt et lokk på

oppfølgingsarbeidet. Men rektor mener at når dette etter hvert har lagt seg, vil hun bruke plangruppa til å diskutere seg fram til hvordan resultatene kan brukes.

Faglige kartleggingsprøver og tester brukes i ulik grad og med ulik grad av systematikk. Fire av skolene har pålagte kartleggingsprøver (på skolen eller fra kommunen), spesielt i lesing, men også i regning/matematikk. På de andre skolene velges kartleggingsprøver av den enkelte lærer eller på trinnet. I den ene av de fire kommunene som har obligatorisk kartlegging danner skolens resultater utgangspunkt for en politisk sak, mens en av de andre innarbeider resultatene i rapporter til kommunen, og rektor får tilbakemelding i medarbeidersamtaler.

Og i kommunen her har det vært sånn at det samles til politisk sak hver gang du har vært gjennom aldri så mange mattetester, skolens enkeltresultater, kommunens gjennomsnitt opp mot nasjonale, det er, det behandles politisk, og med kommentarer til hver enkelt skole. (Rektor, Enga skole)

Rektor på Enga ler litt når hun forteller at resultatene av disse testene har vært et av kriteriene for tildeling av personlige lønnstillegg for rektorene i kommunen. Både blant de skolene som har faste, pålagte rutiner for kartleggingsundersøkelser, og på skoler der bruken av slikt materiell er mer usystematisk, ser det ut til at prøvene først og fremst brukes av lærere og team i det direkte arbeidet med elevene. I vårt utvalg er det få eksempler på at kartlegging brukes for eksempel ved valg av innsatsområder for skoleutvikling. I tillegg til faglig kartlegging gjennomføres ulike kommunale undersøkelser, for eksempel brukerundersøkelse og medarbeidertilfredshetsundersøkelse. Disse har skolene lite utbytte av. For eksempel sier rektor på Fagerby at skole undersøkelser bare bekrefter det hun vet fra før.

Internasjonale studier skaper diskusjon blant skolens ansatte, men har ingen direkte innflytelse på kvalitetsarbeidet på skolen. Lærerne føler seg utsatt, og må forsvare seg i forhold til foreldrene:

L2: Yrkesprofesjonaliteten din blir på en måte satt litt sånn på prøve, fordi du hele tiden da skal ut og forsvare jobben din (...) vi jobber jo med det, og vi gjør jo liksom ut fra de resursene vi har, så prøver vi så godt vi kan, ikke sant. Tydeligvis ikke godt nok. Så det er liksom det eneste jeg merker med det der PISA, og det negative, altså pressens negative bilde på skolen, at det på en måte. (Lærere, Enga skole)

6.3.3 Oppsummering, kvalitetsvurdering og læringsutbytte

Både i grunnskolen og i videregående skole mener lærere og rektorer at nasjonale prøver må være til nytte for dem på skole- og elevnivå, og de er kritiske til offentliggjøring av resultater og rangeringer. Lærere og rektorer i grunnskolen, som har noe erfaring med nasjonale prøver, er generelt positive til ideen, men bekymret for tidsbruken. De peker også på det de opplever som et manglende samsvar mellom prøvene og læreplan og praksis. I videregående skole uttrykker lærerne skepsis til nytten, mens rektorene er mer

positive. Det er noen få eksempler på at resultatene fra prøvene (på skolenivå i grunnskolen) brukes når skolene velger innstasjonsområder eller utformer tiltak for kvalitetsutvikling, men dette er unntak.

Kartleggingsprøver brukes på alle skolene. Det vanligste er at lærerne selv velger hvilket materiell de skal bruke, men på fire av grunnskolene har de bestemte prøver som skal gjennomføres jevnlig. Disse kan være valgt av skolen selv, eller bestemt av kommunen. Det er først og fremst i lesing og matematikk skolene bruker kartleggingsprøver. På samme måte som når det gjelder de nasjonale prøvene, settes vanligvis ikke resultater fra kartleggingsprøvene inn et helhetlig arbeid med kvalitetsutvikling på skolene.

I videregående skole finner vi eksempler på at elever vurderer lærernes undervisning. Det forekommer ikke blant grunnskolene. Elevundersøkelsen synes å være godt innarbeidet i begge skoleslag, og både rektorer og lærere vurderer den positivt. Noen kommuner og fylkeskommuner gjennomfører egne brukerundersøkelser. Disse gjennomføres lojalt, men bortsett fra på en videregående skole synes de å ha få konsekvenser for skolens utviklingsarbeid. De internasjonale undersøkelsene spiller liten rolle for det lokale arbeidet med kvalitet.

6.4 Diskusjon: Frihet – tillit – ansvar i kvalitetsarbeidet?

Intervjudata på skolenivå viser at i 2007 hadde de seks elementene i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering liten betydning for virksomheten, og den delen av Kunnskapsløftet som handler om kvalitet og vurdering var ”*på vent*”. Lærerne og rektorene opplevde bare i begrenset grad ytre press i form av krav om dokumentasjon av læringsutbytte. Dette gjenspeiles i intervjuene med skoleeierne (jfr. kapittel 3).

Kunnskapsløftets revitalisering av *mål- og resultatstyring* (jfr. kapittel 2) synes i liten grad å ha endret praksis på skolenivå. Selv om både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i stor grad er enige i at resultatmålinger gjennom nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser er viktig for utvikling av skolen (Dale og Øzerk, 2009, s. 104), tyder vår funn på at i 2007 hadde slike oppfatninger i liten betydning for skolens praksis. Skolene i vårt utvalg opplever både frihet og tillit; det er få *konkrete* føringer for kvalitetsarbeidet. Riktignok pålegges de å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, enten av skoleeier eller av nasjonale myndigheter, men i påfallende liten grad stilles de til ansvar for resultatene. Selv i de tilfellene der resultatene analyseres og oppsummeres av skoleeier eller gjøres til gjenstand for politisk behandling, er det lite som tyder på at lærerne og skolelederne føler seg ansvarliggjort. Men selv om lærere og rektorer sjelden *stilles* til ansvar for resultatene, *tar* de ansvar. Dette kommer først og fremst til uttrykk gjennom arbeidet med læreplanene, spesielt når det gjelder tolkning av kompetansemål og presisering i form av lokale mål og kriterier. Slikt arbeid utføres til en viss grad på skolenivå, men først og fremst i lærerteam, avdelinger og av enkeltlærere. På bakgrunn av

160

våre analyser kan vi si at Kvalitetsarbeidet i 2007 befinner seg *mellom* ansvarlighet og ansvarliggjøring (jfr. Afsar, Skedsmo og Sivesind 2006), men med størst vekt på ansvarlighet, eller *profesjonell myndiggjøring*. Den resultatorienterte, eller hierarkisk orienterte, ansvarsplikten er mindre framtreddende, annet som en bakgrunnsstøy. Med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) beskriver Langfeldt (2008, s. 67) forholdet mellom ansvar (tillit) og ansvarliggjøring (ansvarsstyring) som en bro av ”samsvar mellom pålagt og opplevd ansvar”. Det er grunnlag for å hevde at det ikke er samsvar mellom pålagt og opplevd ansvar når det gjelder kvalitetsutvikling, siden skoleeier bare i begrenset grad har utviklet systemer for kvalitetsvurdering (jfr. kapittel 3), og ikke følger opp kvalitetsarbeidet på skolene. Som det går fram av analysene i dette kapitlet har heller ikke skolene selv utviklet robuste systemer for vurdering og utvikling av skolens kvalitet.

Selv om systemene for kvalitetsvurdering ser ut til å mangle eller bare være i sin spede begynnelse, ser vi en tendens til at oppfatningen av hva som er kvalitet synes å være i endring. Mens skoleutvikling i norsk tradisjon ofte har hatt fokus på prosesskvalitet, og til en viss grad strukturkvalitet, kan det se ut som resultat-kvalitet er i ferd med å bli mer framtreddende (jfr. Langfeldt 2008). Dette kan være en konsekvens av at resultatfokus står sterkt i samfunnsdebatten, ikke minst i forbindelse med de internasjonale undersøkelsene og knyttet til nasjonale prøver. Men våre analyser viser at skolene i svært begrenset grad tar i bruk kunnskap om resultater i kvalitetsarbeidet på skolenivå. Derimot er både lærere og rektorer opptatt av at måling av resultater må være ”nyttig”, det vil si, det må være til hjelp i tilrettelegging av undervisningen. Dette kan forklares ved at koblingen mellom resultater og tiltak for skoleutvikling i liten grad etterspørres av skoleeier, men også at det ikke er etablert systemer for kvalitetsvurdering.

I kapittel 4 viser vi at selv om det er variasjoner mellom skoler, er det gjennomgående opp til lærerne selv å velge hvilke kompetanseutviklingstiltak de vil delta på, og i hvilken grad kompetanseutvikling blant lærerne fører til tiltak for skoleutvikling. De sentrale elementene i Kunnskapsløftet (jfr. kapittel 2) er frikoblet fra en systematisk skoleutvikling. Det arbeides med elevvurdering og elevsamtaler, det gjennomføres prøver og kartlegginger, det utarbeides kriterier og målstyrte arbeidsplaner, men de ulike elementene lever sine egne liv. Årsaken kan være at det er mye å forholde seg til (både lærere og rektorer peker på stort arbeidspress), men kanskje like gjerne at både nasjonalt nivå og skoleeiere ikke kommuniserer tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styrke kvaliteten i skolen. En tredje forklaring kan være at sentrale elementer, som forskrift for elevvurdering og det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, ikke var på plass da intervjuene ble gjennomført.

I innledningen til dette kapitlet peker vi på at dersom kvalitetsvurdering skal føre til skoleutvikling, er det behov for arenaer der informasjon kan omsettes til kunnskap. Det er interessant at lærere som deltok i statlig iverksatt skoleing knyttet til de første rundene

med nasjonale prøver framhever dette som et viktig tiltak for sin utvikling av vurderingskompetanse. I videregående skole trekkes sensorarbeid fram som viktig for utvikling av slik kompetanse. I begge tilfeller er det etablert arenaer for dialog om vurdering. Slike arenaer for brobygging og dialog (jfr. Møller og Presthus 2006) synes ofte å mangle på skolene vi har undersøkt. Lokalt læreplanarbeid og oppfølging av nasjonale prøver, kartleggingsprøver og elevundersøkelsen foregår først og fremst i mindre lærergrupper eller på avdelingsnivå, og rektorene har ofte lite innsyn i både prosessene og resultatet av arbeidet. Kanskje er det manglende kunnskap om praksis og prosesser både innad på den enkelte skole og mellom nivåene i utdanningssystemet som skaper problemer i kvalitetsarbeidet, slik Fevolden og Lillejord (2005) antyder? Utfordringen for skolen blir å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes vurderingspraksis, undervisningspraksis og læreplanarbeid i dialogene om kvalitetsvurdering. Å etablere en slik dialog, krever både kompetanse, tid og arenaer. Disse forutsetningene var ikke på plass høsten 2007 da våre intervjuer ble gjennomført.

Etter at våre intervjuer ble gjennomført, er Kunnskapsløftet videreutviklet. På bakgrunn av kunnskap om mangler i det systematiske arbeidet med kvalitetsvurdering strammes den statlige styringen, blant annet gjennom en styrking av det statlige tilsynet, sterkere ansvarliggjøring av skoleeier, endring av forskriftene for vurdering og presisering av kompetansemålene gjennom veiledende nasjonale kjennetegn på måloppnåelse. Skolene har fått tilgang til flere verktøy for kvalitetsvurdering, og de har fått mer erfaring med de nasjonale prøvene. I tillegg legges det opp til statlig støtte til kommune/fylkeskommuner og til enkeltskoler gjennom etablering av et veilederkorps for skoleutvikling, en nasjonal rektorutdanning, og utvikling av støtte- og veiledningsmateriell. I sin anbefaling til departementet etter avslutning av prosjektet *Bedre vurderingspraksis* tilrår Utdanningsdirektoratet (2009) en bred satsing på vurdering og læring for skoleeiere, skoler og lærebedrifter over en fireårsperiode, og at etterutdanningstilbud for lærere i elevvurdering videreføres. Vi kan derfor oppsummere at våre data gir innsyn i et arbeid som er *underveis* på alle nivåer i utdanningssystemet, og at det blir svært interessant å følge skolene våre på den neste etappen.

7 Fagforeningene og KS som aktører i implementeringen av Kunnskapsløftet

Jorunn Møller

7.1 Innledning

Den nye styringsfilosofien forutsetter en kunnskapsbasert yrkesutøvelse, jfr. kapittel 2. Det vil innebære at skolens yrkespraksis knyttes til kunnskapsfronten innenfor både pedagogikk, fagdidaktikk og det enkelte skolefag. Fagforeningene som organiserer lærere og skoleledere, har en todelt oppgave. På den ene siden skal de forhandle lønn og arbeidstid, sikre medlemmenes rettigheter og håndheve reglene. På den andre siden skal de påvirke utdanningspolitikk, påvirke medlemmenes yrkesidentitet og forsvare et kunnskapsfelt.

I vår evaluering av styringsrelasjoner relatert til implementeringen av Kunnskapsløftet er det derfor av interesse å undersøke hvordan lærerprofesjonen forsvares som kunnskapsfelt av fagforeningene, og hvordan fagforeningene fungerer som kunnskapsaktører i relasjon til en reform som Kunnskapsløftet. Med dette som utgangspunkt har vi valgt å intervju sentrale representanter for de fire største fagforeningene som organiserer lærere og skoleledere; Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Norsk Skolelederforbund. I intervjuet retter vi søkelyset mot hva slags rolle fagforeningene har hatt i forberedelsen og iverksetting av Kunnskapsløftet, hvordan ny styringsstruktur, systemer for kvalitetssikring og ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene i utdanningsforvaltningen blir oppfattet, og hvordan fagforeningene rammer inn Kunnskapsløftets intensjoner og implementering (jfr. vedlegg 3). Fagforeningenes forståelse av egen rolle i reformarbeidet vil videre bli sammenlignet med den innrammingen som KS har gitt av de prosessene som har pågått underveis i planleggingen og gjennomføringen av Kunnskapsløftet.

7.2 Noen konklusjoner i tidligere studier

Tidligere norske studier av profesjonsstrategier som preger lærernes fagforeninger, har konkludert med at den reflekterte praktiker fremheves som et ideal. Til forskjell fra for eksempel sykepleiernes fagorganisasjoner, synes ikke lærernes fagforeninger å ha en eksplisitt strategi som indikerer at de ønsker å spille en sentral rolle i å definere og utvikle en vitenskapelig kunnskapsbase som yrket skal bygge på (Karseth og Nerland 2007). Profesjonell kunnskap beskrives som personlig og kontekstuell, og det gis i liten grad referanse til en spesifikk kunnskapsbase. Det stilles i liten grad klare forventninger med hensyn til den plikten medlemmene selv har til kontinuerlig kunnskapsutvikling. Både lærere og skoleledere har i tillegg vært svært kritiske til sin egen formelle pedagogiske utdanning, og spesielt lærere i videregående opplæring har primært knyttet sin identitet til

skolefaget de underviser i, og ikke til pedagogikk som fag. Det er en forventning til sentrale myndigheter om at de tilbyr og finansierer etter- og videreutdanning, samtidig som en hovedstrategi ofte er å respondere på endringer initiert av andre, særlig Kunnskapsdepartementet. Organisasjonens rolle blir å sikre at arbeidsvilkårene ikke forverres når nye tiltak skal iverksettes.

Men de inntar også en proaktiv holdning. I protokollen fra landsmøtet i Utdanningsforbundet i 2006 understrekes det for eksempel at fagforeningen vil arbeide for at det språket som brukes for å beskrive utdanningsvirksomheten skal være lærerprofesjonens språk. Forbundet ser med bekymring på at et bedriftsøkonomisk språk legger føringer for skolens innhold. Samtidig er det behov for en klargjøring av hva som menes med lærerprofesjonens språk (Karseth og Sivesind 2009).

Mens de mer tradisjonelle strategiene for profesjonsstyring forutsetter kollektive yrkesnormer, bidrar Kunnskapsløftet til å fremheve det individuelle ansvaret hos den lokale skoleleder. I tillegg inngår skolelederne, og i økende grad også lærerne, individuelle arbeidskontrakter som inkluderer individuelle lønnsavtaler. Dermed kan man si at Kunnskapsløftet som styringsreform til en viss grad i prinsippet utfordrer den kollektive fagorganiseringen samtidig som myndiggjøring av lærerne understrekes.

7.3 Empiriske funn

7.3.1 Fagforeningenes rolle i arbeidet med Kunnskapsløftet

Intervjuene tyder på at de fire fagforeningene har hatt ulik grad av innflytelse på prosessene både i forkant og underveis. Utdanningsforbundet forteller for eksempel at de hadde en sentral rolle som høringsinstans i utformingen av læreplaner. De var både en del av en formell og en mer uformell beslutningsstruktur. Ikke minst spilte de en sentral rolle i utformingen av det nye yrkesfaget, program til fordypning.

Vi hadde jo rimelig mange samtaler med politisk ledelse i departementet underveis, og utdanningsforbundet var vel kanskje den organisasjonen så vidt jeg vet, som avga flest høringsuttalelser i forhold til læreplanene, og også uformelle på sekretariatsnivå, i forhold til innspill i forhold til både oppbyggingen av læreplanene, læreplanverket, rammeplaner, rammeverket for læreplanene og også de konkrete utformingene (Utdanningsforbundet).

Som en kontrast forteller Skolenes Landsforbund at de ikke hadde en god dialog med departementet i den tidlige fasen av Kunnskapsløftet. Da erfarte de å møte veggen når de kom med sine innspill. Etter regjeringsskiftet utfordret de den nye politiske ledelsen til i størst mulig grad å sette sitt preg på Kunnskapsløftet. Det var med skuffelse de registrerte at departementet valgte å videreføre vedtakene i tråd med de styringsvedtakene som var gjort under den forrige regjering. De var overrasket over at departementet argumenterte med at reformen allerede var godt forankret hos skoleeierne når de som fagforening fikk

informasjon fra medlemmene som tilsa en helt annen situasjon. Selv opplevde de å få lite gjennomslag for sine synspunkter.

Norsk Lektorlag inntar mer en mellomposisjon. De har vært høringsinstans og bidratt med mange forslag til utvalgets innstillinger og mobilisert egen organisasjon til å vurdere de spørsmålene som ble reist der. Et viktig poeng har vært å påvirke formuleringen av den endelige innstillingen slik at den i størst mulig grad ville speile lektorlagets skolepolitikk. Spesielt har de vært opptatt av å få inn en tekst om faglig individvurdering som de hevder er helt avgjørende hvis reformen skal lykkes. De har også vært kritisk til en del begrepsbruk. For eksempel har de bedt om at begrepet kompetanse ble nærmere presisert, men på det feltet ble de i liten grad hørt.

Norsk Skolelederforbund (NSLF) understreket i intervjuet at deres primære rolle er å være en støttespiller for de skolelederne som er organisert hos dem. Det betyr for det første å sørge for å være best mulig oppdatert på hva som skjer i utviklingen av Kunnskapsløftet slik at de kan være en vesentlig og pålitelig informasjonskilde for sine medlemmer. Det handler også om å velge ut hva som er det sentrale i all informasjonsmengden da det vil lette hverdagen for skolelederne. For det andre er det viktig å sørge for å skaffe seg den nødvendige informasjonen, kartlegge hva som er situasjonen nå og hvilke endringer som kommer i tiden fremover, og analysere hvilke konsekvenser dette vil få for medlemmene. I praksis betyr det deltakelse på de arenaene hvor informasjon og opplæring gis fra sentralt hold. På spørsmål om hva slags innflytelse de som fagforening har hatt og har på iverksettingen av Kunnskapsløftet, er svaret at det kommer i stor grad an på i hvilken grad skoleeier og KS inviterer dem inn til medvirkning. Dette varierer på tvers av kommuner. Ifølge medlemmene ivaretar kommunene sitt skoleeieransvar svært forskjellig:

Noen kommuner har tatt skoleeier ansvaret sitt veldig på alvor, har sørget for veldig gode prosesser.. i, i kollegiet, altså i rektorkollegiet. Sørget for at, at politikerne er godt orientert underveis og, og har tatt, hva skal jeg si, plass i førersetet i forhold til å styre et tog, men la alle på en måte være om bord i toget og, og delta i prosessene. Det er en variant. En annen variant er at skoleeiernivået ikke har stor nok forståelse for, for hvor viktig dette er og har alt blir på en måte opp til den enkelte skoleleder å ta hånd om. Og da er det klart at det er mye vanskeligere å, å få en enhetlig politikk i kommunen (Norsk Skolelederforbund).

De fire fagforeningene inntar litt ulike standpunkter når det gjelder å ta initiativ til kontinuerlig kunnskapsutvikling innenfor profesjonen. Representanten for Norsk Lektorlag synes det er vanskelig å realisere i praksis en "to-beins-strategi" som inkluderer både å ivareta tariff-festede rettigheter og være en profesjonsforening som påvirker den faglige kvaliteten i skolen. En årsak er at skoleeier mistenker lærerne for å skyve elevene foran seg i en argumentasjon hvor hovedsaken er høyere lønn og bedre arbeidsforhold for lærerne.

"Så vi har en litt sånn uheldig situasjon hvor vi blander sammen tariffrettslige argumenter, og skolepolitiske argumenter når vi snakker skole... med skoleeier".

Tilsvarende mener Skolenes Landsforbund at det er arbeidsgivers plikt og ansvar å bidra med kompetanseutvikling. De som fagforening har derfor ikke tilbud kurs som direkte angår innholdet i reformen. Derimot har de konsentrert seg om forhold til organisering som griper inn i medlemmenes arbeidsdag og arbeidsvilkår.

Utdanningsforbundet har derimot selv tatt en rekke initiativ til skolering av lærerne, og blant annet spiller Utdanningsakademiet en viktig rolle.

... for det første så har vi tatt initiativ til ganske mange kurs selv, også har vi utviklet samarbeid med diverse institusjoner om utviklede kurs. Men kanskje det viktigste skrittet vi har tatt, er jo at vi bygger opp et ... vi har jo hatt, men altså vi bygger jo videre opp da, det som heter Utdanningsakademiet, som jo er en egen avdeling i Utdanningsforbundet som har ansvar for faglig pedagogiske tidsskrifter og kurs og konferanser. Så nå vil alle medlemmene fra høsten av få et faglig pedagogisk tidsskrift som en del av medlemskontingenten

De har med andre ord flere tiltak for å sikre at ikke de pedagogiske problemstillingene blir borte i det lokale forhandlingsrommet om lønn og arbeidsvilkår i et desentralisert styringssystem. De signaliserer at lærerarbeid som profesjon bør baseres på forskningsbasert kunnskap, men så langt har organisasjonen formulert få reguleringer med hensyn til den plikten medlemmene selv har til kontinuerlig kunnskapsutvikling. Statens ansvar for etter- og videreutdanning understrekes, og en sentral kunnskapsstrategi synes å respondere på endringer initiert av andre.

KS har på sin side sett det som sitt ansvar å fronte kommunesektorens interesser mot Staten, Kunnskapsdepartement, Utdanningsdirektoratet, Stortinget og regjering. I tillegg er de opptatte av å inspirere og motivere kommuner og fylker til å gjøre en best mulig jobb for å sikre kvaliteten i skolen, og da basert på avtaler som er inngått med Staten. Slik sett har KS på linje med lærernes fagforeninger også en to-beins-strategi å arbeide ut fra. De er både en interesseorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner, og de er opptatt av å bidra til høy kvalitet i skolen. Opprettelsen av en egen utdanningsenhet innenfor KS i 2003 har vært viktig for å kunne fronte kvalitetsutvikling. Det gjøres gjennom å arrangere konferanser, lage møteplasser for de som er skolefaglig ansvarlige i kommunene og fylkeskommunene, initiere forsknings- og utviklingsarbeid innenfor utvalgte temaer, og avgi høringsuttalelser på stortingsmeldinger og andre innstillinger. Enheten har imidlertid ikke som oppgave å være høringsinstans for utkast til læreplaner. En viktig sak for KS har vært å argumentere for større grad av selvstyre i kommunene og et tydeligere ansvar i skolepolitikken, og de opplever Kunnskapsløftet som et systemskifte.

Som interesseorganisasjon opplever KS å ha nær og god kontakt med politisk ledelse, noe som dels handler om bruk av kjennskap og nettverk, og de opplever å ha fått gjennomslag for sin politikk. Den som var politisk sekretær for statsråden, hadde for eksempel tidligere sittet i sentralstyret for KS, og dette bidro til godt samspill med departementet under høringen av stortingsmelding nr. 30. En av fylkesdirektørene satt som sekretær for

Søgnenutvalget. Dels har dette sammenheng med en enighet om større grad av desentralisering i skolepolitikken som gikk på tvers av politiske partigrenser. Det har også skjedd stor grad av bevisstgjøring hos rådmenn og ordførere vedrørende det ansvaret de har for å sikre en god skole. På spørsmål om Kunnskapsløftet har bidratt til å etablere en helt ny struktur, svarer informanten at det mer er snakk om en mentalitetsforandring som går over tid.

Rolle- og ansvarsfordeling, slik den er utformet i Kunnskapsløftet, representerer ifølge KS, ikke noe radikalt nytt, men den er blitt tydeligere enn før. Tidligere kunne man skylde på Staten når oppgaver ikke ble gjennomført. Nå er det tydeligere hvilke oppgaver som kommuner og fylkeskommuner skal gjennomføre, og det er kommunestyret eller fylkestinget som er skoleeier.

7.3.2 Holdninger til reformens intensjoner

Jevnt over er fagforeningene positivt innstilt til mange av reformens intensjoner. I Norsk Skolelederforbund ble for eksempel Kunnskapsløftet som reform møtt med stor velvilje fra medlemmenes side, og det var ikke mange motforestillinger til selve innholdet. Derimot var mange kritiske til fremdriftsplanen. Tilsvarende synspunkter kommer også fram i intervjuene med representantene fra de andre fagforeningene. Medlemmene i Norsk Lektorlag mottok Kunnskapsløftet svært positivt av på grunn av den sterke understreking av kunnskap og økt læringstrykk, og det at fokus ble flyttet fra prosess til produkt. Dette var et argument som de hadde fremmet lenge. De har også støttet norsk deltakelse i TIMSS og PISA, og ser nå at disse internasjonale undersøkelsene nettopp dokumenterer det de som fagforening har advart mot lenge: *”Veldig mange av medlemmene føler nok en lettelse for de har på en måte vært beskyldt og nesten marginalisert som sånne gammeldagse grinebitere som legger vekt på faglig kvalitet istedenfor trivsel og så videre”*. Elevenes læringsresultater må vurderes hvis man skal kunne uttale seg om skolens kvalitet. Det at Kunnskapsløftet opererer med kompetansemål bidrar også til å styrke læreryrket som profesjon. *”Nå er det bruk for faglige lærere med faglig autoritet. Og dette med faglig autoritet er veldig sterkt knyttet til lektorenes profesjonsforståelse.”* Medlemmene i Norsk Lektorlag var heller ikke engstelige for offentliggjøring av resultater, men det har nok vært delte meninger om hvor vellykket læreplanene er blitt. Når det gjelder bruk av hjelpemidler til eksamen har det derimot vært unison motstand. Dette er et felt hvor man motvirker læringstrykk i det daglige arbeidet, og dermed lager Utdanningsdirektoratet ordninger som motarbeider intensjonene i reformen.

Også representanten fra Skolenes Landsforbund synes det har vært positivt med en større grad av bevisstgjøring om elevenes læringsutbytte, men samtidig er det viktig å se hele skolens oppdrag under ett. Skolen har som mål å bidra til gangs menneske. Samtidig som lærerne hilser velkommen større grad av metodefrihet og vekt på kunnskap i skolen, stiller mange spørsmål til hvor stor grad av realitet det er i målet om tydelig ansvarsplassering og lokal handlefrihet, og hvor klare målene i læreplanen egentlig er. Mange lurte også på om

det er riktig at den gamle læreplanen var en tvangstrøye. Riktignok er det sikkert mange som opplevde kravene om bestemte arbeidsmåter som en tvangstrøye, men det var stor variasjon både på tvers av skoler og fagområder. Nå erfarer noen at metodefriheten som er innført med Kunnskapsløftet, overkjøres og strammes inn av kommunen eller av skoleledelsen, mens andre ikke oppfatter det slik.

Ifølge representanten for Utdanningsforbundet har Kunnskapsløftet på mange måter bidratt til stor grad av profesjonsbevissthet blant medlemmene, og høyt tempo har medført ekstra skjerping. Det blir enda viktigere å utvikle profesjonelle klubbledere på skolenivå og sterke lokallag. I så måte innebærer endringen en profesjonaliseringsstrategi for medlemmene. På den annen side tyder mye på at mange lærere er slitne på grunn av høyt tempo og mye stress i hverdagen og dermed faktisk ikke har tid til den nødvendige refleksjon. Mens den forrige reformen kan kritiseres for å være særdeles detaljert, nærmest overlesset når det gjaldt innholdselementer, og i tillegg innebar stor grad av metodestyring, har Kunnskapsløftet valgt den motsatte strategien. Selv om det hevdes at kompetansemålene er klare og tydelige, oppleves det ikke slik. Utvilsomt stiller reformen mye større krav til lærerne og til lokalt læreplanarbeid, og den viktigste endringen handler vel om den plassen de grunnleggende ferdighetene har fått i planen.

Gjennomgående har Utdanningsforbundet vært positiv til den friheten reformen ga lærerne og en enkelte skole, men praksis har vist at mange kommuner har grepet styrende inn og overtatt store deler av det lokale læreplanarbeidet og stiller krav til hvilke metoder som skal brukes med mer. Det skaper også problemer for den enkelte skole at de må forholde seg til flere styringsnivåer med uklare styringsmandater. Det er også blitt svært store forskjeller mellom kommuner når det gjelder styringen av skolen. Den mest kontroversielle diskusjonen om Kunnskapsløftet innad i Utdanningsforbundet var spørsmålet om obligatorisk fremmedspråk på ungdomstrinnet. Dette var et spørsmål som utløste høy temperatur i diskusjonen blant medlemmene. Det var også stor uenighet om programfag til valg på ungdomstrinnet, men samlet sett var det mange gode diskusjoner rundt rammene for de nye læreplanene. Samtidig er det mye som har kommet parallelt med Kunnskapsløftet, og som har forsterket noen dimensjoner og svekket andre.

Det er jo veldig mye som har skjedd som ligger på en måte ligger på siden av reformen, men som også henger sammen med reformen, altså arbeidstidsforhandlingene, overføringen av forhandlingsansvaret, desentralisering av beslutningsmyndighet i svært mange saker, som jo har vært både utfordrende for organisasjonen, og som ikke alltid er løst på en like god måte, men som i hvert fall har gjort at vi har fått en organisasjon som i mye større grad er avhengig av sterkere ledd i alle deler av organisasjonen, og ikke bare sterke ledd i forhold til å kunne forhandle lønns- og arbeidsvilkår, men faktisk ivareta det profesjonelle ansvaret for lærerne.

En særlig utfordring som skolene har på grunn av samfunnsutviklingen er at grensene mellom hva som er lærerens profesjonelle ansvar, og hva som er foreldrenes ansvar, hva som er skolens ansvar, det er blitt så diffust at det synes å plage de fleste lærere. Lærerne er

utsatt for ganske mange doble styringssignaler, og står overfor store utfordringer. Reformen har også hatt en relativt sterk slagside til fordel for individualisering. Man må ikke glemme *”at læring skjer best i sosiale fellesskap, at skolen har et sosialt ansvar og at læring er en sosial prosess”*.

KS løfter fram resultatene på de internasjonale undersøkelsene som PISA og TIMSS som en viktig begrunnelse for iverksettingen av Kunnskapsløftet som reform. I tillegg henvises det til studier som har dokumentert at den enhetsskolen vi har hatt, ikke har greid å utjevne forskjellene. Tvert imot synes forskjellene å ha blitt forsterket. I en slik situasjon var det helt nødvendig med en endring av styringsstrukturen for skolen.

Når den måten vi har styrt på i mange, mange år, ikke gir gode nok resultater, da er det på tide å prøve en annen måte. Om den kommer til å føre fram, det gjenstår jo å se! Og det er alt for tidlig å dømme, eller bedømme, det. Men jeg tror at folk flest som får ansvar, tar ansvaret. Og når vi har kunnskaper om hva som fungerer, eller ikke fungerer, det er da vi kan gjøre noe med det. Og det har vært, i for stor grad, og det kan jeg si som lærer sjøl, at man har stolt på lærerveiledningene. Altså, når du kjøper lærebøker, så er det liksom lærerveiledningene som (utydelig). For du lærte ikke på lærerskolen hvordan du skulle gjøre ting! Det er stygt å si det, men sånn var det, altså. Det var kjempegøy å gå på lærerskolen! Men det jeg lærte mest av, var de praktisk-estetiske fagene, for da gjorde vi ting i praksis, under bruken. Men vi lærte ingen ting om lese- og skrivevansker. Ingen ting om lese- og skrivevansker! (KS).

Sitatet ovenfor inkluderer en skarp kritikk av lærerutdanningen. Med unntak av de praktisk-estetiske fagene, har den ikke bidratt til å gi lærerne den utdanningen de trenger for å utføre arbeidet på en kvalifisert måte. Her er referansen egen utdanning som lærer.

7.3.3 Oppfatninger relatert til iverksetting av Kunnskapsløftet

Det alle fagforeningene har hatt størst problemer med, er tempoet i iverksettingsfasen. Det at mange deler av reformen på langt nær var ferdig utviklet, opplevde medlemmene som svært uheldig. Utdanningsforbundet beskriver dette som en kamp de tapte i sine forhandlinger med departementet. Implementeringsstrategiene som nasjonalt nivå velger, oppleves også av og til lite gjennomtenkte.

På nasjonalt nivå har jeg et visst inntrykk av at når direktoratet har gjort seg ferdig med å lage en læreplan og lagt den ut på nettet, så tror de nesten at da er den implementert. Da hopper den ut av datamaskinen, og inn til den enkelte lærer. Og samme med vurderingsforskrifter og så videre, men skolen er en særdeles komplisert organisasjon, med 4000 skoler, 80.000 lærere, 430 kommuner omtrent, ... så det er en forferdelig komplisert organisasjon som jeg ikke tror noen helt har klart å lage en styringsstruktur for. På nasjonalt nivå har jeg et visst inntrykk av at de på en måte er ferdige når de har laget dokumentet, og så tror de at det sildrer nedover av seg selv.

Et hovedpoeng ifølge representanten for Norsk Lektorlag er at det er mange skoleeiere som ikke mestrer ansvaret sitt fordi de dessverre ikke har sikret faglig pedagogisk innflytelse på avgjørelsene som tas. Kommunene har en hovedoppgave i å gjennomføre strategien for

etterutdanning, men praksis viser at ofte har de ikke den kompetansen som forutsettes for å tilrettelegge for gode tilbud. Medlemmene av fagforeningen har meldt inn nokså ”grelle” eksempler på feilslått utdanningsstrategi som i realiteten også innebærer stor sløsing med knappe ressurser. Det som lærerne i første rekke registrerer som en konsekvens av Kunnskapsløftet, er økt arbeidsbyrde, økt byråkrati på grunn av kravene til dokumentasjon. Dessuten er det ofte tatt avgjørelser av saksbehandlere i Utdanningsdirektoratet og på fylkes- og kommunenivå som ikke har god nok faglig forankring og som dermed har store negative konsekvenser for lærerne i skolen. Måten eksamen og vurderingsforskriftene har vært håndtert på, er gode eksempler i så måte.

Et viktig resultat av reformen slik Utdanningsforbundet ser det, er at det er blitt sterkere kommunal styring av skolepolitikken, mens den nasjonale styringen er klart svekket. I utgangspunktet var de som fagforening positiv til den friheten reformen ga lærerne og den enkelte skole, men praksis har vist at mange kommuner har grepet styrende inn og overtatt store deler av det lokale læreplanarbeidet og stiller krav til hvilke metoder som skal brukes med mer. Det skaper også problemer for den enkelte skole at de må forholde seg til flere styringsnivåer med uklare styringsmandater. Det er også blitt svært store forskjeller mellom kommuner når det gjelder styringen av skolen.

... vi har et problem, og det er en utfordring for oss i forhold til å få en mer ryddig styring av norsk skole, for det tror jeg er helt nødvendig for å få til god skoleutvikling. For på den ene siden har du da kommuner som totalt har nedbygd hele sin skolefaglige kompetanse, som har nedbygd hele sitt støttesystem i forhold til skolene. Og så har du sånn som Oslo som på en måte har det, og det skal de jo ha all ære for, men som da driver en beinhard styring. Så du har jo alt fra skoler i en del kommuner som får seile helt fritt til kommuner som er beinhardt styrt på kommunalt nivå. Og oppi alt dette her så skal du da få implementert en nasjonal skolepolitikk, og det er en ganske stor utfordring.

Det nasjonale vurderingssystemet oppfattes med tett kobling til iverksetting av Kunnskapsløftet. Norsk Skolelederforbund understreker at de stiller seg svært positive til et nasjonalt vurderingssystem med nasjonale prøver og kartlegging av elevenes oppfatninger av læringsmiljøet. Dette er redskaper som skolen trenger for å bli bedre, og derfor argumenterer de som fagforening for bruken av slike redskaper. Derimot er de kritiske til offentliggjøring og rangering av skolene.

På tilsvarende måte har også Utdanningsforbundet vært positive til utvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, fordi de ønsker en nasjonal skole. Dessverre ble det, etter deres mening, en dårlig start med offentliggjøring av resultater i avisa, rangering av skoler, enorm tidsbruk hvor medlemmene i Utdanningsforbundet uttrykte stor motstand mot det nasjonale vurderingssystemet. Det Utdanningsforbundet hele tiden hadde ønsket, var en sterk kobling mellom et nasjonalt system og den interne skolebaserte vurderingen da de anså det som avgjørende for å få til god skoleutvikling, men så langt er det ikke utviklet gode nok verktøy. Problemet er også at enten er det ingen støttesystemer på kommunalt nivå, eller så preges kommunen av altfor sterk styring og dirigering, og kontrollsistemene

som er utviklet, tar altfor mye tid fra undervisningen. Samtidig har ikke det nasjonale nivået gode nok verktøy til å styre skolen.

Også representanten for Skolenes Landsforbund understreker at desentraliseringen av myndighet til kommunenivået har hatt uheldige konsekvenser for den kompetanseutviklingen som skulle gis til lærerne. Det som best kan beskrive hvordan skoleeierne ivaretar sin rolle, er stor grad av variasjon. Dette gir også stor grad av variasjon i hvordan skoleeiere forstår læreryrket som profesjon. Noen steder blir lærerne helt overkjørte, andre steder ikke. I kommuner hvor lærerne har fått handlingsrom, har de opplevde det positivt å jobbe med de nye læreplanene, mens i andre kommuner hvor det har vært sterk hierarkisk styring ovenfra og ned har dette bidratt til demotiverte lærere. En overstyring fra skoleeier representerer i så måte, ifølge representanten fra Skolenes Landsforbund, en stor trussel for iverksettingen av Kunnskapsløftet som reform.

Norsk Skolelederforbund stiller på sin side spørsmål ved om det ble skapt for store forventninger til kompetanseutviklingsstrategien.

Noe av det som kanskje har vært det vanskeligste det er tidsperspektivet, men det vil det jo alltid bli. Spesielt kompetanseutviklingsstrategien. Jeg føler at både skoleeier og skolelederne kanskje litt urettmessig har fått kritikk. Hvis du gir en forventning utad at alle skal få god kompetanseheving på alle de områdene de føler at ikke de strekker til, og jeg tenker at mange av lærerne har vært i jobb i 20-25 år, i grunnskolen så jobber de jo med mange fag, altså det er helt utopisk å tro at dette skal kunne la seg gjøre i det hele tatt. Men når du sitter med den forventningen, så er det kanskje ikke så vanskelig å forstå at noen føler at de ikke fikk det de hadde håpet.

Norsk Skolelederforbund er generelt sett mer positiv til iverksettingen enn de øvrige tre fagforeningene, selv om også de er kritiske til fremdriftsplanen. Et problem er at gjennomføringen kommer før alle brikkene er på plass. Mangel på veiledningsmateriell er et godt eksempel. Det fikk skolene tilsendt altfor sent.

KS er langt mer positiv i sin beskrivelse av implementeringsfasen. Det kan ha sammenheng med at representanten for KS opplever at ansvars plasseringen er blitt mye tydeligere både gjennom Stortingsmelding nr. 30, og ved at kommunene fikk overført forhandlingsansvaret for lærergruppene like i forkant av Kunnskapsløftet. Kommunene har fått et klart ansvar for å følge opp skolene.

Det er blitt en mye tydeligere ansvars plassering, både hos skoleeier og den enkelte skole og hos den enkelte lærer/instruktør. Det er på en måte det grepet som KS applauderte, og som vi da brukte ganske mye tid på, å fortelle medlemmene våre at nå må dere ta tak. Nå kan dere ikke skyldes på staten lenger. Nå har dere fått forhandlingsansvaret, nå har dere fått ansvaret tydelig i forhold til Stortingsmeldinga og Kunnskapsløftet! Nå er det bare å brette opp ermene og begynne å jobbe.

KS understreker at den omorganiseringen som har pågått i kommunene de siste ti årene har bidratt til å ansvarliggjøre rektorene i større grad og medført at de har fått en bedre forankring i den kommunale familien. De registrerer riktignok at det ennå er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder oppfølging og vurdering av skolene, så selv om KS er for mest mulig autonomi til skoleeier, ønsker de et nasjonalt vurderingssystem velkommen fordi de ser at dette er nødvendig for å sikre en god skole, og det kan være en hjelp for kommunene. Det er mange små kommuner i Norge med under 5000 innbyggere, og selv om det er relativt oversiktlig i slike små kommuner, har de ikke på plass et kvalitetsvurderingssystem. Derfor har KS samarbeidet tett med Utdanningsdirektoratet om å utvikle en veileder for kommunene i denne sammenhengen, og KS oppfordrer også til interkommunalt samarbeid for å sikre tilstrekkelig kompetanse på kommunenivå. Når de arrangerer konferanser, sørger de for å invitere kommuner som har lyktes i for eksempel vurderingsarbeidet, til å presentere sine erfaringer for de andre. På den måten bidrar KS til å spre informasjon om de gode eksemplene. Det å få fram den beste praksisen, er en viktig del av KS sin kvalitetsutviklingsstrategi, og her samarbeider de tette med fylkesmennene. I tillegg til Staten har også kommunene bidratt med mye midler til kompetanseutvikling. Dette var en del av avtalen med Staten at utgiftene til dette skulle dekkes gjennom en form for spleiselag, og kommunene har tatt sin del av ansvaret.

7.4 Diskusjon

Samlet sett synes lærernes og skoleledernes fagforeninger å ha hatt en positiv holdning til Kunnskapsløftet som innholdsreform selv om de som aktører har erfart litt ulik grad av medinnflytelse på utformingen. Derimot har tempoet i gjennomføringsfasen medført stor frustrasjon blant medlemmene og snudd den positive holdningen de opprinnelig hadde til reformen. De implementeringsstrategiene som nasjonalt nivå har valgt, oppfattes som lite gjennomtenkte, og styringssignalene har vært uklare og lite koordinert i tid. Det kommer stadig ny informasjon som legges ut på nettet. Dessuten erfarer både lærere og skoleledere at det er stor variasjon i hvordan kommunene har ivaretatt sin rolle som skoleeier. Særlig har dette rammet gjennomføringen av etterutdanning for lærere hvor mange kommuner ikke har hatt den nødvendige kompetanse til å planlegge og innhente gode tilbud. Det er først og fremst Utdanningsforbundet som har tatt initiativ til en strategi for profesjonalisering av medlemmene gjennom opprettelsen av Utdanningsakademiet. De har også etablert et vitenskapelig råd bestående av forskere som de jevnlig konsulterer når det gjelder utformingen av lærerprofesjonens kunnskapsfelt. Men når det gjelder den formelle profesjonsutdanningen for medlemmene, har de langt mindre kontroll. Den styres av nasjonalt nivå i form av rammeplaner, og her er fagforeningene kun høringsinstans i utformingen.

Også KS som kommuner og fylkeskommuners interesseorganisasjon hilste Kunnskapsløftet velkommen. De er svært fornøyd med det gjennomslaget de har fått for sin politikk hos Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Den dominerende

kunnskapsdiskursen som formidles fra KS, er at profesjonell kunnskap er personlig og situasjonsavhengig. Utgangspunktet er den erfaringsbaserte kunnskap, ikke den formelle utdanningen. Gjennom å prioritere erfaringsdeling og forsvare den personlige kunnskap som er tilegnet i praksis, bidrar de til å forsterke et grasrotperspektiv når det gjelder utviklingen av profesjonell praksis.

Våre funn indikerer at fagforeningene sentralt er opptatt av å håndheve en dobbel strategi hvor de både ønsker å utøve utdanningspolitisk påvirkning gjennom å delta i den offentlige samfunnsdebatten om hva slags skole vi ønsker å ha, og forhandle om lønn og sikre medlemmenes rettigheter når det gjelder arbeidstid. De bidrar også med tilbud for å sikre medlemmenes kompetanse og ønsker å være i en dialog om hva slags kunnskap det er verdt å kjempe for. Samtidig har kanskje desentraliseringen av forhandling om lønn og arbeidsvilkår resultert i at det primært fokuseres på lønn, rettigheter og regler. Et spørsmål som kan stilles, er om de pedagogiske problemstillingene blir borte i det lokale forhandlingsrommet. Så langt har fagforeningene formulert få reguleringer og få forventninger med hensyn til den plikten medlemmene selv har til kontinuerlig kunnskapsutvikling, men i økende grad argumenterer fagforeningene for at kompetanseutvikling skal gi uttelling i det formelle utdanningssystemet i form av Mastergrad. Dette kan ha sammenheng med at lærerprofesjonen nå i større grad må posisjonere seg i forhold til andre yrkesgrupper sammenlignet med tidligere.

Våre data basert på intervjuer med representantene for fagforeningene høsten 2007 kan tyde på at de i gjennomføringen av Kunnskapsløftet har vært noe på vikende front når det gjelder innflytelse på selve realiseringen av kompetanseutviklingsstrategien i praksis. Dermed vil kanskje en endring av kunnskapsstrategi presse seg fram.

KS synes derimot å ha økt sin innflytelse overfor sentrale myndigheter. KS som interesseorganisasjon for kommunene vil sannsynligvis best fronte medlemmenes interesser ved å forsvare et grasrotperspektiv hvor utgangspunktet er erfaringsbasert kunnskap og ikke den formelle utdanningen.

DEL IV Styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon

I denne rapporten har vi hatt som mål å belyse følgende tema/problemstillinger:

- **Rolle- og ansvarsdeling:** Hvordan er styringsreformen slik den kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, tolket og operasjonalisert av aktørene på skoleeiernivå?
- **Profesjonsforståelse:** Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres profesjonsforståelse?
- **Opplæringspraksis:** På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift? Her ser vi nærmere på skolenes arbeid med grunnleggende ferdigheter og vurdering som verktøy for kvalitetssikring og utvikling.

I kapitlene 3, 4, 5, 6 og 7 har vi oppsummert våre hovedfunn i denne underveisanalysen og diskutert dem i lys av fire sentrale elementer; *mål- og resultatstyring, kunnskapsbasert yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring*. I dette siste kapitlet vil vi sette funnene våre inn i en bredere sammenheng og diskutere dem i lys av sentrale perspektiver på implementering av utdanningsreformer og ved hjelp av en analytisk modell som fanger inn spenninger mellom sentralisert og desentralisert ansvar, styring og administrasjon, og mellom politisk og profesjonell makt (jfr. kapittel 2).

8 Samspillet mellom styrings- og forvaltningsnivåene

Jorunn Møller, Petter Aasen og Tine S. Prøitz

8.1 Implementeringen av Kunnskapsløftet som systemisk utdanningsreform

I rapportens del I presenterte vi tre perspektiver på hvordan reformer gjennomføres og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner i implementeringsprosessen kan forstås: "ovenfra og ned" (hierarkisk), "*nedenfra og opp*" (profesjon) og "*på kryss og tvers*" (nettverksperspektiv), jfr. tabell 2.1 i kapittel 2. De tre idealtypiske analytiske perspektivene for studier av innføringen av politiske reformer representerer også reformimplementeringsstrategier, som myndighetene kan ta i bruk når politiske beslutninger skal settes ut i livet.

Som vist i oppsummeringen av vår første delrapport i kapittel 1, er en vesentlig innvendig fra aktørene på det sentrale forvaltningsnivået at skoleeiere har liten evne og vilje til å styre utdanningssektoren. Aktørene på det sentrale forvaltningsnivået ga uttrykk for at skoleeiernivået har liten evne og vilje til å gjennomføre reformen. Det ble videre pekt på manglende kompetanse og profesjonsbasert motstand på skolenivå som viktige hindringer i implementeringsarbeidet. Informantene oppgir kontrollprosedyrer og et forsterket statlig tilsyn som viktige virkemidler for å sikre implementering av Kunnskapsløftet. Samlet ga på denne bakgrunn våre informanter uttrykk for at det er nødvendig å ha et ovenfra og ned-perspektiv på reformimplementering. Gjennom intervjuene kom det klart fram at innføringen av reformen ble forstått som hierarkisk og instrumentell iverksetting. En slik forståelse innebærer at sentralstaten bruker det administrative apparatet som et nøytralt middel for å realisere reformens mål og innhold. Underliggende forvaltningsnivå og institusjoner instrueres via hierarkisk kommando eller gjennom mer indirekte former for maktutøvelse som rapportering kombinert med oppfølging, veiledning og fordeling av utviklingsmidler gjennom anbudsrunder. Aktørene på det sentrale nivået var i mindre grad opptatt av å bygge tillit gjennom dialog og medansvar for å fremme gjennomføringen av reformen.

Både våre informanter fra skoleeiernivå, skolene og fagorganisasjonene og respondentene fra skoleeiernivå i spørreundersøkelsen gir uttrykk for at de er underlagt et hierarkisk implementeringsregime. Slik våre informanter og respondentene i spørreundersøkelsen ser det, åpner med andre ord reformimplementeringen i liten grad for lokale initiativ eller arenaer der sentralt nivå inviterer til forhandlinger og læring som definerer løsninger og eventuelt justerer kursen. Data fra skoleeiernivå viser også at spesielt når det gjelder mindre kommuner, kan det være grunn til den bekymringen knyttet til implementeringsevnen som kom til uttrykk på sentralt nivå. Selv om det er vanskelig å

identifisere en helhetlig implementeringsstrategi fra myndighetenes side, opplever aktørene på skoleeiernivået at staten har tatt grep. I reformimplementeringen har ikke staten stoppet ved kommunegrensen. Skoleeierne gir uttrykk for at de særlig innledningsvis i reformimplementeringen følte seg oversett og overkjørt av staten.

På skolenivå gir informantene i noen kommuner og fylkeskommuner enda sterkere uttrykk for en hierarkisk styring av reformimplementeringen. Det kan skyldes at styringen ovenfra har rykket nærmere gjennom desentraliseringen og at skoleeiernivået av skolene oppleves som et forsterkende ledd i styringen ovenfra. Den manglende tillit til skoleeiernivået som aktørene på det sentrale forvaltningsnivået ga uttrykk for, kommer også til uttrykk fra skolenivå. Dette gjelder særlig lærere i videregående skole. Våre data indikerer at den hierarkiske styringslinje opprettholdes og videreføres gjennom skoleeiers delegasjon av statlig pålagte oppgaver til skolenivået. Muligens forsterkes også denne tendensen ved at skoleeier effektiviserer pålagte statlige oppgaver og i tillegg delegerer i stor grad videre oppgaver de strengt tatt selv har ansvar for å ha et overoppsyn med.

Dette funnet i det kvalitative og kvantitative materialet modifiseres imidlertid av intervjuene med representanten fra KS og informantene hos Fylkesmannen som i større grad opplever reformimplementeringen som nettverkssamarbeid der aktører viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre. For disse aktørene står styringsrelasjonene i sentrum og ikke de hierarkisk-administrative strukturene når de vurderer reformimplementeringen. Gjennom slike relasjoner har reformen ikke bare tatt form, men også fått større legitimitet. KS sin positive vurdering av reformen kan ha sammenheng med at det nå er tydeligere hva kommunene har ansvar for. I 2002 hadde kommunene fått overført forhandlingsansvaret for lærergruppene, og med Kunnskapsløftet er ansvars- og rollefordelingen mellom stat og kommune blitt enda tydeligere.

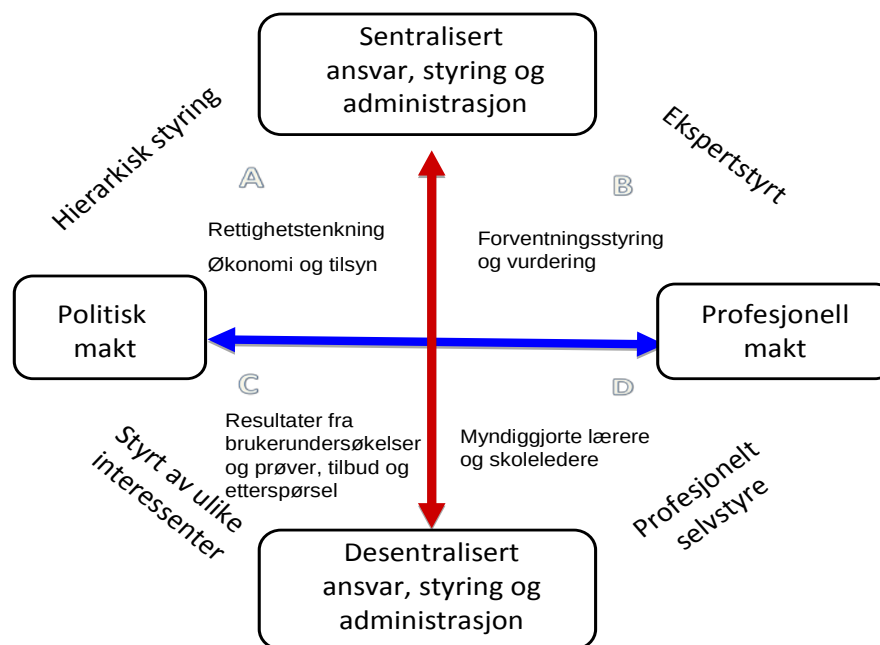
Fylkeskommunens positive vurdering kan skyldes nærmere forbindelser og mer åpne kanaler til det sentrale forvaltningsnivået enn det som skoleeierne for grunnskolen generelt sett erfarer. Riktignok er det i noen kommuner, gjennom tilretteleggingen av innføringen av LK06 på lokalt nivå, og ofte gjennom samarbeid over kommunegrensene, skapt arenaer og nettverk for reformimplementering gjennom utvikling og læring som har formet reformens innhold, men dette er ikke et hovedfunn i vårt materiale.

Materialet fra skolene viser imidlertid også at et nedenfra og opp-perspektiv eller et kollegiumperspektiv, som innebærer at vi ser etter institusjonelle faktorer som påvirker realiseringen av reformen og måloppnåelse, er relevant når vi skal forstå hvordan Kunnskapsløftet implementeres i norsk skole. På skolenivå kommer det til uttrykk til dels sterk kritikk av både kommunene og fylkeskommunen som skoleeier, og ikke minst av Utdanningsdirektoratet som sentralt forvaltningsorgan. Skolene er imidlertid positivt innstilt til reformen. Både rektorer og lærere har tatt grep om reformen. På denne måten legger lærernes og skolenes interesser, verdigrunnlag og normer føringer på reformgjennomføringen. I et nedenfra og opp-perspektiv forstås reformimplementering som et institusjonelt forhold der interesser, verdier, normer, prioriteringer og

handlingsmåter i den lokale forvaltningen og i organisasjonen er avgjørende for implementeringen. Det kan bety at endring gjennomføres i den grad det er samsvar mellom reformatorenes og skolenes/ profesjonenes vurdering av normer, mål og tiltak. Iverksettere og praktikere styrer i større grad reformatorene gjennom å tilpasse reformens innhold til en forvaltning eller praksis som allerede finnes.

Det er imidlertid interessant å merke seg at det ikke synes å være en enhetlig, myndiggjort profesjon som på denne måten former implementeringen av Kunnskapsløftet med utgangspunkt i klare styringssignaler fra overordnet nivå, men heller mer avgrensede kollegiale miljøer ved skolene som på egenhånd tar et felles løft både i begeistring over reformens innhold og muligheter, men også i frustrasjon over det som oppfattes som skoleeiers og Utdanningsdirektoratets byråkratisering, unnfallenhet og manglende kompetanse og forståelse for lærerprofesjonens yrkeshverdag.

Styringsutfordringene knyttet til valg av strategier manifesterer seg særlig i spenningen mellom politisk styring og profesjonsstyring på den ene siden og i en spenning mellom sentralisering og desentralisering på den andre siden (jfr. Lundgren 1990). Figur 2.1 nedenfor konkretiserer disse spenningene, og danner ved siden av de tre idealtypiske perspektivene på reformimplementering en analytisk modell vi anvender i denne rapporten, når vi spør om rolle- og ansvarsdeling hos skoleeiere, skoleledere og lærere i kontekstualiseringen av Kunnskapsløftet som styringsreform, jfr. kapittel 2.



Figur 2.1 Mekanismer for styring

Poenget er å tydeliggjøre i en forenklet form hvilke spenninger det kan være mellom ansvarsdelingen av oppgaver mellom de impliserte partene staten, skoleeier, skoleleder/skole og reformelementene sentralisering og desentralisering. I lys av disse dimensjonene diskuteres sentrale elementer i styringsreformen som mål- og resultatstyring, kvalitetsvurdering, kunnskapsbasert yrkesutøvelse, myndiggjøring og ansvarliggjøring.

I vår første delrapport viste vi at sentrale aktører på det nasjonale forvaltningsnivået som har ansvaret for reformimplementeringen, har et uklart bilde av de ulike dimensjonene og elementene som karakteriserer Kunnskapsløftet som styringsreform (jfr. Sandberg og Aasen 2008). Vi karakteriserte mangelen på entydig forståelse som problematisk i et reformimplementeringsperspektiv. Hvis aktører på sentralt nivå ikke har en omforent forståelse av det mandat som er gitt fra storting og regjering, må en forvente uklarhet og usikkerhet på underliggende forvaltningsnivåer. Rapporten konkluderte med at sentrale myndigheter ikke har tatt et helhetlig strategisk grep om reformimplementeringen. Den store uklarheten rundt Kunnskapsløftet som styringsreform og reformimplementeringen, gjenspeiles også i materialet fra skoleeiernivået og skolene. Kunnskapsløftet er en ambisiøs og komplisert reform. Som styringsreform er den svakt forankret på alle nivåer.

I Kunnskapsløftet er kompetansemålene bestemt sentralt. Det følger pålegg til underliggende forvaltningsnivå om at de skal utforme lokalt tilpassede planer gjennom lokalt læreplanarbeid. Staten har pålagt kommunesektoren å drive kompetanseutvikling i henhold til behov i reformen, og staten har bevilget midler spesielt til dette. Staten har bestemt at kommunesektoren skal ha kvalitetssikringssystemer, og at de skal rapportere på bestemte indikatorer. Dette er systemer som går hånd i hånd med fylkesmannens tilsynsrolle og revisjon for øvrig. I varierende grad tar skoleeier egne grep om elementene i reformen.

Vi har videre sett at nye politiske signaler og tiltak iverksatt av staten gjennom det siste året har styrket den nasjonale styringen av reformimplementeringen, innføringen av veiledninger til læreplaner i enkelte fag, prøveprosjekt med veilederkorps og sterkere bruk av økonomiske og legale virkemidler kan tjene som eksempler. Markedsstyringen og brukerstyringen (interessentstyringen), som til dels ble tonet ned av den rødgrønne regjeringen, er også fremdeles et ikke ubetydelig element i skoleutviklingen gjennom konkurranseutsatte skoleutviklings- og kompetanseutviklingsmidler og gjennom vekt på ulike brukerundersøkelser. Gjennom slike tiltak illustreres en markert spenning mellom desentralisering og sentralisert styring. I denne sammenhengen registrerer vi at små kommuner ønsker større grad av øremerkede midler, mens de store vil være ”herre i eget hus”. Mange blir frustrerte fordi de bruker mye tid på å utforme søknader til sentralt nivå uten å få gjennomslag for søknadene.

8.2 Kunnskapsløftet og systemiske forbindelseslinjer

I kapittel 2 viste vi til metastudier av implementeringsforskning som viser at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og

forvaltningsnivåene. Gode systemiske forbindelseslinjer synes å være avgjørende suksessfaktor i implementeringen av utdanningsreformer. Hva sier våre funn om implementeringen av Kunnskapsløftet i denne sammenheng?

For det første, synes ikke dialogen mellom nivåene å fungere etter intensjonene. Som vist i kapittel 3 uttrykker for eksempel både kommune- og fylkeskommunenivået at de har klare forventninger til skolens arbeid med de grunnleggende ferdighetene. Dette går fram både av intervjuene og survey-dataene. På den bakgrunn er det bemerkelsesverdig at rektorene i vårt materiale ikke opplever at disse forventningene er blitt kommunisert til dem. Ingen av dem mener å ha oppfanget signaler om at de skal prioritere arbeidet med grunnleggende ferdigheter, verken faglig eller organisatorisk. De får heller ingen hjelp til å forstå omfanget av begrepet slik det er tenkt fra sentralnivåets side. Ut fra våre data synes det ikke i tilstrekkelig grad å være definert møteplasser hvor man diskutere seg fram til en mer felles forståelse av reformens intensjoner. I de fleste kommuner og fylkeskommuner har rektorene etablert et nettverk som oppleves som betydningsfullt, men arenaer for brobygging og dialog på tvers av nivåer som også inkluderer *lærerne* er i relativt liten grad til stede. Sannsynligvis handler det om mangel på prioritering av tid for aktørene både i kommunen og på skolenivå.

For det andre, intervjuene med lærere viser at det er store mangler i gjennomføringen av kompetanseutviklingsstrategien. En forklaring kan være ulik forståelse av hva kompetanseutvikling innebærer. Kommunesektoren synes for eksempel å ha en klar preferanse for praksisbasert og erfaringsbasert yrkesutøvelse, noe som innebærer mye skolebasert etterutdanning og da ofte i generelle pedagogiske emner. Lærerne på sin side etterspør i større grad faglige etter- og videreutdanningstilbud som går mer i dybden, eller de er opptatt av kurstilbud som gir eksempler på undervisningsopplegg de kan ta i bruk overfor sine elever. Våre data indikerer også at skoleeierne rammer inn det lokale læreplanarbeidet som kompetanseutvikling, men denne oppfatningen deles ikke av lærerne. Tvert i mot oppfatter lærerne at skoleeierne overlater for mye ansvar for kompetanseutvikling til skolene og nærmest gjør det til et individuelt ansvar. Derimot er rektorene mer på linje med aktørene på kommunenivået når de understreker betydningen av den kompetanseutviklingen som skjer i kolleganettverk. Dette eksemplifiserer også dialogen mellom nivåene ikke fungerer godt nok, verken mellom skoleeiere og lærere, eller mellom rektorer og lærere. Kanskje er det slik at Kunnskapsløftet høsten 2007 først og fremst var skoleledernes reform. Skolelederne ble prioritert når det gjaldt fordelingen av kompetanseutviklingsmidler, og hensikten var å sikre en god implementering lokalt. Dette punktet blir viktig å følge opp i neste intervjurunde for da skal også lærerne i mye større grad ha fått del i kompetanseutviklingsmidlene.

For det tredje, styringsreformen har etablert et incentivsystem som skal belønne skoleeiere som kan vise til gode planer for kvalitetsutvikling og oppfølging av skoleutviklingen lokalt. Våre funn viser at skoleeierne har vært aktive i forhold til å søke om midler og deltakelse i en rekke programmer og prosjekter som skal bidra til skoleutvikling. Men dette materialet viser også at de bare i begrenset grad har lyktes med sine søknader, og at

skoleeierne spesielt på kommunenivået er frustrerte over hvor arbeids- og tidkrevende søknadsarbeidet er. Informantene stiller spørsmålstegn ved i hvilken grad det lønner seg å investere tid og krefter i søknadsarbeidet. Så langt i implementeringen av reformen finnes det altså i liten grad ressurser som kan gi skoleeier muligheter til kunnskapsbasert styring og yrkesutøvelse. Derimot kan det synes som om den erfarings- og profesjonsbaserte yrkesutøvelsen har fått dominere. Dette kan tolkes som en brist på tilliten til reformens virkemidler på underliggende nivå.

For det fjerde, Kunnskapsløftet understreker skoleeiers ansvar, og våre informanter viser med all tydelighet at her svikter systemet uten at det på kort sikt har fått noen videre konsekvenser. Dermed aktualiseres spørsmålet om hvordan balansen mellom de ulike ”ansvarsregimene” utvikler seg. Vi ser at det kommunale nivået opplever at de tar ansvar i forhold til samfunnsmandatet slik det uttrykkes gjennom læreplanverket, og gir uttrykk for et profesjonelt ansvar for å ivareta elevens opplæring best mulig. Det samme gjelder aktørene på skolenivået. Men den resultatorienterte, eller hierarkisk orienterte ansvarsplikten er mindre framtrædende, annet som en bakgrunnsstøy, og da i form av frustrasjoner over rapporteringsplikt som ikke har annen funksjon enn en tidsstøv. Selv om både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i stor grad er enige i at resultatmålinger gjennom nasjonale prøver og internasjonale undersøkelser er viktig for utvikling av skolen, tyder våre funn på at i 2007 hadde slike oppfatninger i liten grad ført til handlinger som hadde betydning for skolens praksis. Riktignok pålegger både nasjonale myndigheter og skoleeierne skolene å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, men i påfallende liten grad stilles de til ansvar for resultatene. Selv i de tilfellene der resultatene analyseres og oppsummeres av skoleeier eller gjøres til gjenstand for politisk behandling, er det lite som tyder på at lærerne og skolelederne føler seg ansvarliggjort. Det er først og fremst gjennom offentliggjøring av resultater og rangering av skoler at rektorene opplever at de stilles til ansvar, men selv da får resultatene få konsekvenser. Selv om lærere og rektorer sjelden stilles til ansvar for resultatene, mener de selv at de tar ansvar. Samtidig går det fram av våre data (se kapittel 6) at skolene i liten grad har utviklet robuste systemer for vurdering og utvikling av skolens kvalitet. Systemene for kvalitetsvurdering synes å være i sin spede begynnelse. Som tidligere er oppmerksomheten primært rettet mot prosess- og strukturkvalitet, men vi ser tendenser til endring, og da i retning av at resultatkvalitet blir mer framtrædende.

Utfordringen for skolens aktører er særlig å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes vurderingspraksis, undervisningspraksis og læreplanarbeid i dialogene om kvalitetsvurdering. Å få til dette i praksis krever imidlertid både kompetanse, tid og arenaer for dialog. Disse forutsetningene var ikke på plass høsten 2007 da våre intervjuer ble gjennomført.

8.3 Styringsreformens praktiske konsekvenser

Kommunesektorens tvetydige status som forvaltningsorgan under staten og som selvstyreorgan med egen beslutningsmyndighet, egne folkevalgte og egen administrasjon setter implementeringen av Kunnskapsløftet inn i en bestemt ramme. Kommunesektoren skal både styre selv og sette i verk det staten bestemmer. Kunnskapsløftets logikk er basert på denne tvetydige statusen. Staten har bestemt grunnelementene i reformen, den har bestemt regelverket og forskrift omkring opplæringen og innholdet i læreplanen (LK06). Staten har også bestemt at kommunesektoren skal implementere reformen via noen sentrale virkemidler eksempelvis ved utforming av lokale læreplaner, gjennom ordninger for kompetanseutvikling og krav om utforming av planer innenfor flere områder. Staten har også bestemt at det skal finnes systemer for resultatrapportering og kvalitetsvurdering. Det skal videre gjennomføres tilsyn med kommunesektoren via statens forlengede arm, fylkesmannen. I en reform der grunnlagsdokumentene beskriver reformen som et systemskifte, der desentralisering av beslutningsmyndighet og oppgaveløsning er sentralt element og hvor ansvarliggjøring av underliggende forvaltningsnivå er et mål, viser våre data at skoleeier står i klemme mellom kommunalt selvstyre og kommunen som forvaltningsorgan for statens beslutninger.

Selv om våre data indikerer en opprettholdelse av hierarkisk styring på en rekke felt, er bildet vedrørende statlig forventningsstyring mer tvetydig. Vår analyse av skolens praksis knyttet til de grunnleggende ferdigheter, viser for eksempel at læreplanen på dette feltet gir for svake faglige styringssignaler. En konsekvens kan være at lærerne oppfatter dette elementet i læreplanen som en selvsagt del av skolens innhold, og derfor fortsetter praksis som tidligere. Selv om Utdanningsdirektoratet i ettertid har lagt ut nye presiseringer på nettet, kan man neppe forvente at skolene selv på egen hånd skal holde seg orientert om alle endringene som kommer på direktoratets nettsider. Og selv om læreplandokumentet fra starten av hadde hatt klare og utvetydige signaler om grunnleggende ferdigheter, ville det neppe vært tilstrekkelig i seg selv. Realiseringen av læreplanmål som krever lærersamarbeid, må følges opp med krav om organisatoriske tiltak. Når lærerne etterlyser møtetid for å samarbeide og bedre tilbud om etterutdanning, peker de på et reelt hinder for å arbeide seriøst med grunnleggende ferdigheter. Heri illustreres en ubalanse mellom den forventningsstyringen utøvd av statlig nivå og opplevelsen av myndiggjøring på lokalt skolenivå. Det er et spørsmål om det sentrale nivået kanskje har hatt for stor tillit til at de samme implementeringsstrategiene vil nå frem i alle kommuner og fylker uavhengig av størrelse, geografisk lokalisering, kompetanse i personalet og lokal økonomi.

Skolene i vårt utvalg opplever både frihet og tillit på noen områder og tvang og rapporteringskrav på andre områder. Både skoleeier og nasjonale myndigheter pålegger skolene å gjennomføre undersøkelser og kartlegginger, men i påfallende liten grad har dette så langt hatt konsekvenser for skolens virksomhet utover at det på skole- og profesjonsnivå karakteriseres som en "tidstyv". Skoleeier er opptatt av å bruke resultatene fra sine brukerundersøkelser som grunnlag for politikkutforming, men de har i begrenset grad utviklet systemer for kvalitetsoppfølging. Dermed er det grunnlag for å hevde at det

ikke er samsvar mellom pålagt og opplevd ansvar når det gjelder utvikling av kvalitet i skolen.

Dette indikerer samtidig en ubalanse og en spenning mellom politisk og profesjonell styring. Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets elementer tenkes å virke sammen for å styre kvaliteten i skolen. Skolene må selv finne måter å koble kunnskap om læringsutbytte med kunnskap om lærernes vurderingspraksis, undervisningspraksis og læreplanarbeid, men å etablere slike dialoger, krever både kompetanse, tid og arenaer. Disse forutsetningene var ikke på plass i skolene høsten 2007 da våre intervjuer ble gjennomført, og til en viss grad kan dette ses i sammenheng med at styringsnivåene over skolen ikke hadde klart å etablere det nødvendige støtteapparatet. Når et sentralt element i styringsreformen er *kunnskapsbasert yrkesutøvelse*, er det viktig å se på hvordan nivåene spiller sammen for å sikre dette. Vår første runde med datainnsamling tyder på ubalanse i systemet. Det aktualiserer også problemer knyttet til *ansvarliggjøring* av skolenivået, og hvordan balansen mellom de ulike "ansvarsregimene" utvikler seg. Hva kan skolen ta ansvar for, og hva er en realistisk ambisjon, når de opplever at dialogen med nivået over svikter? Det er også uklart hvilke resultater man stilles til ansvar for, og hvilke nivåer i styringskjeden som gjøres ansvarlig. Når Kunnskapsløftet som styringsreform på denne måten synes å svikte, er det rimelig å konkludere med at Kunnskapsløftet har blitt en tung bær å bære. For mindre og til dels også for mellomstore kommuner synes våre data så langt å vise at reformen er *for* tung å bære.

Litteratur

- Adler, P.S., Kwon, S-W. & Heckscher, C. (2008). Professional work: The emergence of collaborative community. *Organization Science*, 19(2), 359-376.
- Afsar, A., Skedsmo, G. & Sivesind, K. (2006). Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I: Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.): *Utdanningsledelse*. (s.202-226). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Anderson, S. E. & Togneri, W. (2005). School district-wide reform policies in education. In: *International Handbook of Educational Policy*. Dordrecht: Springer.
- Apple, M. W. et al (2002). *The State and the Politics of Knowledge*. New York: RoutledgeFalmer.
- Bachmann, K.E, Sivesind, K. & Bergem, R. (2008). Evaluering og ansvarliggjøring i skolen. I: Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. (94-122). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Ball, S. (1998). Big policies, small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education* 34(2), 119-130.
- Ball, S. (2003). The teachers' soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18(2), 215-228.
- Berg, G., Groth, E., Nyttell, U. & Söderberg, H. (1999). *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Berge, K. L. (2005). Skrivning som grunnleggende ferdighet og som nasjonal prøve – ideologi og strategier. I: Aasen, A. J. & Nome, S. (red.): *Det nye norskfaget*, 161-188. Bergen: Fagbokforlaget/Landslaget for norskundervisning.
- Brunsson, N. & Winberg, H. (1990). Att genomföra reformer. I: Brunsson, N. & Olsen, J. P. (red.). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag, 1990.
- Bryce, J. (1921): Responsibility. In: Bryce, J. (1921): *Modern Democracies*. New York: MacMillan.
- Carnoy, M. (1995). Structural adjustment and the changing face of education. *International Labour Review* 134(6), 653-657.
- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform. What planners need to know*. Paris : UNESCO.
- Colbjørnsen, T. (2008) *Overstyrt eller understyrt? En analyse av styringssignaler brukt i sentrale styringsdokumenter, og en sammenligning av bruk av styringssignaler og oppfølging av skoler i to fylkeskommuner i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet*. Masteroppgave i utdanningsledelse. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo

- Cuban, L. (1988). How schools change reforms: Redefining reform success and failure. *Teachers College Record*, 99(3), 453-477.
- Cuban, L. (1996). *How teachers taught. Constancy and change in American classrooms. 1980 – 1990*. New York: Teachers College Press.
- Cuban, L. (1998). How schools change reforms: Redefining reform success and failure. *Teachers College Record* 99(3), 153-177.
- Dale, E L. (1997). Kvalitetsansvar i utdanningssystemet. I: *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Dale, E L. (1999). *Utdanning med pedagogisk profesjonalitet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Dale, E. L. & Øzerk, K. (2009). *Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger. Delrapport 2*. <http://www.udir.no/upload/Rapporter/2009/PFI-delrapport.pdf> (15.10.09)
- Dale, E. L. & Wærness, J. I. (2006). *Vurdering og læring i en elevaktiv skole*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale, E. L. (2008). *Fellesskolen – skolefaglig læring for alle*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Datnow, A. (2000). Power and politics in the adoption of school reform models. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22(4), 357-374.
- Datnow, A. (2002). Can we transplant educational reform, and does it last? *Journal of Educational Change* 3, 215-239.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D. Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., Brown, E. Ahtaridou E. & Kington, A. (2009). *The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes*. Research Report DCSF-RR108, Final Report. Department for Children, Schools and Families & National College for School Leadership. <http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/DCSF-RR108.pdf>
- Elmore, R.E. (1996). Getting to scale with good educational practices. *Harvard Educational Review* 66(1), 1-26.
- Fevolden, T. & Lillejord, S. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fullan, M. (1999). *Change Forces: The Sequel*. London: Falmer Press.
- Fullan, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.
- Hagen, A. & Nyen, T. (2009). *Kompetanse - for hvem?* Sluttrapport fra evalueringen av "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008". Fafo-rapport 2009:21.
- Handal, G. (1989): Lærerne og "den andre profesjonaliteten". I: Jordell, K.Ø. & Aamodt, P.O. (red): *Læreren - fra kall til lønnskamp*. Oslo: Tano.

- Hargreaves, A. & Fink, D. (2000). Three dimensions of educational reform. *Educational Leadership* 57(7), 30-34.
- Hertling, E. (2003/2004). *Implementing Whole-School Reform*. ERIC Digest.
- Hopmann, S. T. (2003). On the evaluation of curriculum reforms. In: Haug, P. & T. A. Schwandt (Eds.) (2003). *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives. A Volume in Evaluation and Society*. Series Editors: Katherine Ryan and Thomas A. Schwandt. University of Illinois at Urbana-Champaign. Connecticut: Information Age Publishing Inc.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability. *Journal of Curriculum Studies*, 40(4), 417-456.
- Hølleland, H. (2007). *På vei mot Kunnskapsløftet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Illeris, K. (2009). Kompetence, læring og uddannelse. Hvordan læres kompetencer, og hvordan kan de udvikles gennem formaliseret uddannelse? *Nordisk pedagogik*, 194-209.
- Jensen, K. (2008). *Profesjonslæring i endring*. Populærvitenskapelig rapport til Norges Forskningsråd, Programmet for Kunnskap, utdanning og læring.
- Karseth, B. & Nerland, M. (2007). Building professionalism in a knowledge society: examining discourses of knowledge in four professional associations. *Journal of Education and Work*, 20(4), 335-355.
- Karseth, B. & Sivesind, K. (2009). Skolens samfunnsmandat – med eller uten anførselstegn. *Bedre skole*, 1, 50-53.
- Kjelstadli, K. (1992). *Fortida er ikke hva den engang var. Innføringsbok i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klette, K. (2002). Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries. *Journal of Educational Change*, 3, 265-282.
- Klette, K. (red). (2004). *Fag og arbeidsmåter i endring? Tidsbilder fra norsk grunnskole. Grunnskolen etter Reform 97*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knain, E. (2001): *Definition and Selection of Key Competencies in Norway*. OECD.
- Lahn, L. & Jensen K. (2008). Profesjon og læring. I: Molander, A. & Terum, L.I. (red.). *Profesjonsstudier*. (s. 295-305). Oslo: Universitetsforlaget.
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Lasky, S., Datnow, A. & Stringfield, S. (2005). Linkages between federal, state and local levels in educational reform. In: *International Handbook of Educational Policy*. Dordrecht: Springer.

- Lauvås, P. & Handal, G. (1990). *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Oslo: Cappelen Forlag.
- Lauvdal, T. (1994). *Pedagogikk, politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969 – 1991*. Dr.polit. avhandling. Pedagogisk forskningsinstitutt. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, AVH, Universitetet i Trondheim.
- Leithwood, K. & Riehl, C. (2005): What do we already know about educational leadership? In: Firestone, W.A. & Riehl, C. (Eds). *A New Agenda for Research in Educational Leadership*. New York and London: Teachers College Press.
- LK 06: *Læreplanverket for kunnskapsløftet. Midlertidig utgave juni 2006*. Utdanningsdirektoratet.
- Lockheed, M. & Levin, H. (1993). *Creating Effective Schools*. London: The Falmer Press.
- Lundgren, U. (1990). Educational policy-making, decentralisation and evaluation. In: Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U. (Eds.). *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Lundgren, U. P. (2003): The political governing (governance) of education and evaluation, In: Haug, P. & T. A. Schwandt (Eds.) (2003). *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives. A Volume in Evaluation and Society*. Series Editors: Katherine Ryan and Thomas A. Schwandt. University of Illinois at Urbana-Champaign. Connecticut: Information Age Publishing Inc.
- McDonnel, L. & Elmore, R (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9(2), 133-152.
- Molander, A. & Terum, L.I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I: Molander, A. & Terum, L.I. (red.). *Profesjonsstudier*. (s.13-27). Oslo: Universitetsforlaget.
- Mulford, B. & Johns, S. (2004): Successful school principalship. *Leading & Managing*, 10(1), 45-76.
- Møller, J. (2004) *Lederidentiteter i skolen. Posisjonering, forhandlinger og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. & Presthus, A. M. (2006). Skolenes relasjon til skoleeier. I: J. Møller & O. L. Fuglestad (red.). *Ledelse i anerkjente skoler*. (s. 234-251). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nespor, J. (2002) *Networks and contexts of reform. Journal of Educational Change*, 3(3-4), 365-382.
- NOU 10:2002. *Førsteklasses fra første klasse*. Utdannings og forskningsdepartementet.
- NOU 16:2003. *I første rekke. Forsterket grunnopplæring for alle*. Utdannings og forskningsdepartementet
- NOU 28:1988. *Med viten og vilje*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership*. 1. OECD publications.

- Robinson, V.M., Lloyd, C.A. & Rowe, K. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635-674.
- Rychen, D. S. and Salganik, L. H. 2002. *Definition and Selection of Competencies (DeSeCo): Theoretical and Conceptual Foundations*.
<http://www.deseco.admin.ch/bfs/deseco/en/index/01.parsys.70925.downloadList.59988.DownloadFile.tmp/2001annualreport.pdf> (13.06.09)
- Sandberg, N. & Aasen, P. (2008). *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet. Rapport 42 / 2008
- Sivesind, K. (2008). *Reformulating reform: Curriculum history revisited*. Dissertation. Oslo: University of Oslo.
- Sivesind, K. & K. E. Bachmann (2002). Hva læreplanen kan – og ikke kan, i Nesje, K. & S. Hopmann (red.) (2002) *En lærende skole. L97 i skolepraksis*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Slavin, R.E. & Fashola, O. (1998). *Show me the evidence!* Thousand Oaks: Corwin.
- Spillane, J. P. & Thompson, C. (1997). Reconstructing conceptions of local capacity: The local education agency's capacity for ambitious instructional reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19(2), 185-203.
- Steinsholt, K. (2009). Evidensbaserte standarder eller profesjonalitet? *Bedre skole*, 1, 54-62.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28.
- Stortingsmelding nr. 31 (2002-2003). *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal og regional departementet.
- Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (2004-2005). *Makt og demokrati*. Statsministerens kontor.
- Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007)og ingen stor igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 28 (1998-1999). *Om enhetsskolen og det likeverdige opplæringsstilbudet*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 47 (1995-1996). *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr 23 (1992-1993). *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunal- og regionaldepartementet.

- Storingsmelding nr. 37 (1990-1992). *Om styring og organisering i utdanningssektoren*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Storingsmelding nr. 44 (2008-2009). *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- Storingsproposisjon nr 1 (2002-2003).
- Telhaug, A. O. & O.A. Mediås (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger – frå statspietisme til nyliberalisme*, Oslo: Abstrakt forlag
- Telhaug, A. O., Mediås, O. A. & Aasen, P. (2006). The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research* 50(3), 245-283.
- Telhaug, A.O. (1990). *Den nye utdanningspolitiske retorikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Telhaug, AO. (2005). *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Terum, L.I. (red.). *Profesjonsstudier*. (s.13-27). Oslo: Universitetsforlaget.
- Thomas, P. G. (2005): Accountability. Introduction, In: Peters, B. G. & Pierre, J. *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, 2005.
- Thomson, J. (2003/2004). *Systemic Education Reform*. ERIC Digest.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- UFD (2004). *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008*.
- Utdanningsdirektoratet (2005). *Et sammenhengende prøve- og vurderingssystem*.
http://www.undanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=1399
(25.08.09)
- Utdanningsdirektoratet (2005). *Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen*.
http://www.udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=1117 (25.08.09)
- Utdanningsdirektoratet (2006). *Elevvurdering i Kunnskapsløftet*.
http://www.undanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=1808
(25.08.09)
- Utdanningsdirektoratet (2006b). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Prinsipper for opplæringen*.
http://www.undanningsdirektoratet.no/upload/larerplaner/Fastsatte_lareplaner_for_Kunnskapsloeftet/prinsipper_lk06.pdf (25.08.09)
- Utdanningsdirektoratet (2007). *Et felles løft for bedre vurderingspraksis – en veiledning*.
http://udir.no/upload/Vurdering_veiledningshefte_2.pdf (25.08.09)
- Utdanningsdirektoratet (2008). *Utdanningsspeilet 2007. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge*.
http://udir.no/upload/Rapporter/Utdanningsspeilet_2007/US_2007.pdf (25.08.09)

- Utdanningsdirektoratet (2009 b). *Skoleporten*.
<http://skoleporten.utdanningsdirektoratet.no/default.aspx> (25.08.09)
- Utdanningsdirektoratet (2009). Brev til Kunnskapsdepartementet: *Utdanningsdirektoratets anbefalinger om tiltak knyttet til vurdering*.
http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Vurdering/Bedre_vurderingspraksis_oversendelsesbrev_KD.pdf (25.08.09)
- Vibe, N., Aamodt, P.O. & Carlsten, T.C. (2009). *Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS)*. Rapport 23/2009. Oslo: NIFU STEP.
- Vibe, N., Evensen, M. & Hovdhaugen, E. (2009). *Spørsmål til Skole-Norge Tabellrapport fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelser blant skoler og skoleeiere våren 2009*. Rapport 33/2009. Oslo: NIFU STEP.
- World Bank (1995). *Strategies for Education*. Washington DC: The World Bank.
- Aasen, P. (2002). What happened to social-democratic progressivism in Scandinavia? Restructuring education in Sweden and Norway in the 1990s. In: M. W. Apple, et al. *The State and the Politics of Knowledge*. New York: Routledge Falmer, 2002.
- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I: Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.). *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Aasen, P. (2007). Equity in educational policy. A Norwegian perspective. In Teese, R., Lamb, S. & Duru-Bellat (eds.): *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy*. Dordrecht: Springer.

Vedlegg I Veiledning til selvevaluering



<http://www.ils.uio.no/forskning/forskningsprosjekter/fire/>

VEILEDNING TIL SELVEVALUERING

Evaluering av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle

ILS, 10. august, 2007



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

<http://utdanningsledelse.uio.no>
Utdanningsledelse



Innledning

Denne veiledningen¹⁰ danner grunnlaget for den selvevaluering som vi ber skolens ledelse ta ansvar for i forkant av intervjuundersøkelsen som skal gjennomføres i vår evaluering av kunnskapsløftet, hvor søkelyset rettes mot forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle. Synspunkter på ansvarsdelingen mellom de ulike nivåene er ett av områdene vi ønsker mer informasjon om.

Hensikten med en selvevalueringsrapport

Selvevalueringen er et ledd i vår evaluering som skal identifisere hvordan gjennomføringen av Kunnskapsløftet foregår.

Selvevalueringsrapporten vil være et viktig utgangspunkt for forskergruppens besøk til skolen når intervjuene skal gjennomføres.

Selvevalueringen kan stimulere til refleksjon over egne holdninger og praksis relatert til en rekke temaer. Dermed kan dette gi et viktig grunnlag for videre utvikling av skolen.

Organisering

Skolene kan velge hvordan de vil løse oppdraget. Én tilnærming er å la en person i ledergruppa ta et hovedansvar for å svare på spørsmålene som er stilt, men sørge for å dele svarene med andre for å kvalitetssikre informasjonen. Alternativt kan skolens øverste leder nedsette en selvevalueringsgruppe som består av de personene i skolens lederteam som har ansvar for skolens pedagogiske ledelse. Hvis det er praktisk mulig, vil det være fordel å ta med 1 - 3 lærere i dette arbeidet. Det vil sikre flere perspektiver inn i evalueringen. Dessuten vil vår intervjuundersøkelse omfatte både formelle skoleledere og lærere. Ved noen skoler vil det kanskje også være mulig å inkludere to elever fra elevrådet. Dere bestemmer selv hvordan dere vil legge opp arbeidet. Ta gjerne kontakt per e-post eller telefon hvis dere har spørsmål til gjennomføringen.

Selvevalueringsrapporten

Det er viktig at rapporten ikke bare beskriver praksis, men også gir en kritisk og begrunnet vurdering, og at den får frem både sterke og svake sider ved skolens praksis. Vi er særlig interessert i hvilke tiltak som er valgt, og hvilke resultater den enkelte skole så langt kan identifisere når det gjelder gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Fremhev gjerne områder dere har ulike synspunkter på. Det er bare en fordel om rapporten avspeiler både forhold dere er enige i og uenige i. Rapportens struktur bør følge veiledningens oppbygging. Hvis dere mener å ha besvart spørsmål tidligere, kan dere henvise til det med presis angivelse. Under hvert tema har vi angitt en del spørsmål som kan fungere veiledende i arbeidet.

Bruk av selvevalueringsrapportene

Rapportene vil ikke inngå som selvstendige deler eller vedlegg i den endelige sluttrapporten til Utdanningsdirektoratet. Under evalueringsforløpet har de status som interne arbeidspapirer og er derfor fortrolige. De anvendes primært som grunnlag for utformingen av intervjuene som skal gjennomføres. I tillegg vil de danne basis for observasjonsstudiene våren 2010.

¹⁰ Denne veiledningen er inspirert av "Veiledning til selvevaluering" som er utviklet ved Danmarks Evalueringsinstitutt (www.eva.dk), men både hensikt, format og forslag til organisering er tilpasset vårt oppdrag.

Tidsfrist for rapportering

Vi trenger skolenes selvvurdering i god tid før intervjuene i de ulike fylkene og kommunene gjennomføres i perioden 24. september – 10. oktober. Vi vil gjerne få selvevalueringen tilsendt så snart som mulig, men endelig tidsfrist for innsending er 10. september 2007.

Dere kan bruke følgende adresse: Jorunn Møller, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS), Universitetet i Oslo, postboks 1099, Blindern, 0317 Oslo, eller dere kan sende rapporten inn elektronisk per e-post til jorunn.moller@ils.uio.no. Har dere spørsmål kan dere sende e-post eller ringe telefon 22 85 76 18 eller mobil 95 90 18 43.

Forskergruppen som har ansvaret for evalueringen av Kunnskapsløftets delprosjekt 1.2.6, består av Petter Aasen, Tone Cecilie Carlsten og Nina Sandberg ved NIFU STEP, samt Jorunn Møller, Frøydis Hertzberg og Eli Ottesen ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS). Se prosjektets hjemmeside <http://www.ils.uio.no/forskning/forskningsprosjekter/fire/>

Bakgrunnsinformasjon om den enkelte arbeidsplass

Rapporten er skrevet av én person: _____ (navn og tittel)

Rapporten er skrevet av en gruppe: _____ som består av (angi titler):

Sammensetning av ledergruppen (få med en beskrivelse fra hvert medlem av ledergruppa)

Navn på personer	Antall år som leder	Antall år som lærer før lederposisjon	Ansettelse/ lederrekruttering (Intern/ekstern)	Formell kvalifisering i organisasjon og ledelse + lederkurs Angi omfang

Beskrivelse av skolen

(Bruk gjerne GSI eller VSI som grunnlag for tallene)

Skolenavn	Skoletype (komb. el. allmennfag vg. /grunnskole / Antall elever	Antall lærere; kontorpersonele; andre tilsatte	Andel minoritets-språklige elever i %	Deltakelse i internasjonale prosjekter eller samarbeid? (Hva?)	Kun for grunnskoler: Bokmål eller nynorsk som hovedmål? Full delt el. få delt skole?

Beskrivelse av skolens kontekst

Skolenavn	Kontekst: Kommunestørrelse; Befolkningssammensetning Karakteristikk: Stor el. liten by / landlig / tettsted; Ev. om skolen er lokalisert på flere steder	Kommune/fylkesstruktur: Tonivå, sektororganisering mm

Når startet skolen med innføringen av Kunnskapsløftet? Høsten 2005? _____
(Sett kryss) Høsten 2006? _____

Er det annen bakgrunnsinformasjon som dere synes bør være med i rapporten, og som er viktig for forståelsen av skolen?

Temaer

Under hvert enkelt tema har vi satt opp en rekke spørsmål som har til hensikt å gi retning for og stimulere den interne diskusjonen i forbindelse med evalueringen.

Tema 1: Organisatoriske forhold

Hvordan skolen er organisert, har ofte betydning for arbeidet som gjøres lokalt. Under dette temaet ønsker vi derfor å få kunnskap om hvordan dere har fordelt ansvar og arbeidsoppgaver, og hva slags formelle møte- og samarbeidsarenaer dere har etablert.

- a) Struktur / organisasjonskart (kan eventuelt vedlegges rapporten)
 - Hvordan er skolens formelle ledelse organisert?
 - Hva slags ansvars- og oppgavefordeling er valgt?
- b) Møtestruktur (hvilke faste møter som er satt opp jevnlig per uke, per måned osv)
 - Innad i ledergruppa?
 - Med personalet?
 - Med nivået over skolen?
 - Andre grupper?
- c) Innholdet i samarbeidsmøtene
 - Innad i ledergruppa?
 - Med personalet?
 - Med nivået over skolen?
 - Med foresatte / nærmiljø?
 - Er det etablert nye samarbeidsarenaer som en følge av Kunnskapsløftet?
- d) Hvilke overveielser og begrunnelser ligger bak valgene som er gjort mht struktur og samarbeidsinnhold?
- e) Kommentarer til etablerte strukturer

- Er det skjedd endringer i struktur og oppgavefordeling etter innføringen av Kunnskapsløftet?
- Hva ved nåværende struktur hjelper dere til å gjennomføre Kunnskapsløftet?
- Hva vil dere i nær framtid eventuelt endre for å komme i en bedre posisjon når det gjelder å gjennomføre Kunnskapsløftet?

Tema 2: Pedagogisk ledelse

Pedagogisk ledelse handler om den type ledelse som er knyttet til det som er *kjernevirksomheten* i organisasjonen. I skolen er det elevenes læring. Pedagogisk ledelse i skolen omfatter da de *aktivitetene* som både ledere, lærere, elever og andre tar initiativ til, for å påvirke hverandres motivasjon, kunnskap, læring, følelser og praksis. Denne definisjonen av begrepet innebærer at lærerne har en viktig pedagogisk lederrolle i forhold til elevgruppene, og at de formelle lederne i kraft av sin posisjon har et spesifikt ansvar for skolens samlede kvalitet og for utvikling av skolen som en lærende organisasjon. Det handler om å lede, legge til rette for, og involvere seg i skolens samlede læringsprosesser. (Gi gjerne kommentarer hvis dere er uenige i denne definisjonen av pedagogisk ledelse).

Skolens pedagogiske plattform / Skolens profil

- Hva handler den om?
- Hvor er den formulert? (i handlingsplanen, årsplanen, som oppslag på veggen osv)
- Hvem har deltatt i utviklingen av den?
- Er skolens pedagogiske plattform blitt endret som følge av innføringen av Kunnskapsløftet? Hvorfor / hvorfor ikke?

-

Undervisningskvalitet

- a) Er det etablert prosedyrer for vurdering og oppfølging av undervisningens kvalitet ved skolen? Hvis ja, hvilke?
- b) Hvilke nye strukturelle tiltak er iverksatt i løpet av de siste to til fem årene? (f. eks det er satt av timer til samarbeid på tvers av fag / innenfor faggrupper / innad i team / på tvers av team osv) Hva var begrunnelsene for disse tiltakene?
- c) Er det iverksatt noen nye faglige tiltak etter innføringen av Kunnskapsløftet? (f. eks etterutdanning, personalseminarer, fagutvikling, veiledning osv) Hva var begrunnelsene?
- d) Har formell ledelse tatt nye initiativ til å utvikle undervisningskvaliteten etter innføringen av Kunnskapsløftet?
- e) Hvordan arbeider skolen med de grunnleggende ferdighetene (lese, skrive, uttrykke seg muntlig, regne, bruke digitale verktøy)? Gi eksempler på spesielle tiltak som er satt i gang etter innføringen av Kunnskapsløftet.
- f) Har dere endret syn på egen og kollektiv tilnærming til læring de siste 2 - 5 årene? Skriv i så fall litt om dette i rapporten.

Elevmedvirkning

- a) På hvilke måter deltar elevene i formelle beslutningsprosesser? Hva har de innflytelse på?
- b) Hvordan deltar elevene i undervisningsplanleggingen og i å sette kriterier for vurdering? Hva har de innflytelse på?
- c) Har det skjedd noen endringer i løpet av det siste året? I tilfelle hvilke?
- d) Hva gjør dere som samsvarer godt med målsettinger for elevmedvirkning i Kunnskapsløftet?

Kompetanseutvikling i personalet

- a) Hvilke planer foreligger for kollektiv og individuell kompetanseutvikling i personalet?
- b) Hvordan gjennomføres den kollektive kompetanseutviklingen?
- c) Hva oppfatter dere som de viktigste kildene for læring og utvikling (for skolen og for den enkelte medarbeider)?
- d) Har det skjedd noen endringer i løpet av det siste året?

Vurdering av skolens virksomhet

- a) Hva har dere vurdert de to siste årene?
- b) Hvordan ble vurderingen gjennomført?
- c) Hvordan bruker dere vurderingsresultatene?
- d) Hva slags nytteverdi har denne vurderingen hatt for skolen?
- e) Hvilke endringer har dere foretatt mht skolens vurderingspraksis i løpet av de siste 12 månedene?
- f) Hvilke endringer vil dere foreta i løpet av 2007?

Tema 3: Skolens øverste leder

Tema 3 er rettet til og besvares av skolens øverste leder. Hensikten er å få frem hvordan den som har hovedansvaret i ledergruppa, tenker omkring egen rolle.

- a) Har reformen ført til noen endringer i din rolle som øverste leder for skolen? Hvis ja, hvilke?
- b) Hvordan vurderer du eget handlingsrom som leder?
- c) I hvor høy grad inngår du i eksterne samarbeidsrelasjoner (for eksempel ledernettsverk på tvers av skoler, med forvaltningen)? Hvilken betydning har disse relasjonene for deg?

Tema 4: Relasjonen mellom skolen og styringsnivået over

Denne delen av rapporten bør besvares av skolens øverste leder, eventuelt med tilleggskommentarer fra ledergruppen, da vi regner med at det er øverste leder som har mest kontakt med overordnet nivå.

- a) Hva slags hjelp og støtte gis fra nivået over når det gjelder gjennomføringen av Kunnskapsløftet (f.eks tilbud om kompetanseutvikling, veiledning, tilrettelegging for erfaringsdeling på tvers av skoler, nettverksbygging osv)?
- b) Krav til rapportering
 - Opplever kravene til rapportering som rimelige når det gjelder omfang og tidsbruk?
 - Hvordan brukes rapportene på overordnet nivå?
 - Hva slags nytteverdi har dere selv av å skrive rapportene?
 - Har det skjedd endringer i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet?
- c) Personalledelse
 - Hvordan opplever du at kommune/fylke ivaretar sin rolle som personalleder for deg?
- d) Pedagogisk støtteapparat hos skoleeier
 - Hva får du hjelp og støtte til?
 - Hva trenger du hjelp og støtte til?
 - Hvordan vurderer du den faglige støtten som skoleeier gir?
- e) Relasjonen til nasjonalt nivå
 - Hvordan vurderer du styringen av skolen fra nasjonalt nivå?
 - Hvordan påvirker den nasjonale styringen ditt handlingsrom som leder?

Vedlegg II Informasjonsbrev før intervju til rektor og skole



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

ILS

Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling



Til
Rektor NN
NN skole

Oslo, dato 2007

Informasjon før intervju – Evaluering av Kunnskapsløftet

Tusen takk for at dere er villige til å stille på intervju på NN skole, - **dato** - fra 10.00 – 14.15 i forbindelse med prosjektet ”Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle”. Prosjektet skal analysere forbindelsen mellom intensjoner og praksis i reformen som nå gjennomføres i grunnsopplæringen.

Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) samarbeider med NIFU STEP om prosjektet. Prosjektleder er direktør Petter Aasen, NIFU STEP, mens professor Jorunn Møller leder gruppen fra ILS. Prosjektmedarbeidere er forskerne Nina Sandberg og Tone Cecilie Carlsten (NIFU STEP), førsteamanuensis Eli Ottesen og professor Frøydis Hertzberg (ILS).

Formålet med intervjuet er å få klarhet i hva rektor og en gruppe lærere på skolenivå oppfatter som *de viktigste mål, midler og barrierer* i det nye styringssystemet i Kunnskapsløftet.

Informantene sikres konfidensialitet. Kun forskergruppen får tilgang til svarene. Svarene analyseres ut fra formålet å forstå gjennomføringen av reformen. I utgangspunktet blir ingen direkte sitert. Hvis vi ønsker å sitere noen, innhenter vi samtykke, og viser i hvilken sammenheng sitatet vil bli brukt. Første rapport fra prosjektet er planlagt publisert i april 2008. Prosjektet pågår til 2011.

På hver skole gjennomføres to intervjuer; ett med rektor og ett med en liten gruppe lærere. Hvert intervju varer ca. 90 minutter og gjennomføres som en strukturert, men samtidig uformell samtale. Samtalen vil bli tatt opp på bånd.

Hver informant tildeles et id-nummer. Notater fra intervjuene lagres i egne mapper på passordsikret pc. Når prosjektet er ferdigstilt, 31.12.2011, slettes koblingen mellom informant og id-nummer.

Det er frivillig å delta, og selv om du sier ja nå, kan du når som helst trekke deg uten å oppgi grunn.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

I intervjuet vil vi berøre følgende temaer:

- Samarbeidet på skolen (hva, hvem, hvordan)
- Skolens arbeid med Kunnskapsløftets grunnleggende ferdigheter
- Skolens vurderingspraksis
- Skolens bruk av ulike typer verktøy for kvalitetsutvikling
- Organisering og gjennomføring av elevsamtaler
- Kontaktlærerfunksjonen
- Kilder til læring (kompetanseutvikling i personalet)
- Styring av skolen

Med vennlig hilsen

Jorunn Møller (prosjektleder),

Tone Cecilie Carlsten, Frøydís Hertzberg og Eli Ottesen

Vedlegg III Informasjonsbrev før intervju til leder fagforening



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

ILS

Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling



Til
Leder NN
Fagforening

Oslo, dato 2007

Informasjon før intervju – Evaluering av Kunnskapsløftet

Tusen takk for at du er villig til å stille på intervju på ditt kontor, - **dato - kl. 10.00** i forbindelse med prosjektet ”Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle”. Prosjektet skal analysere forbindelsen mellom intensjoner og praksis i reformen som nå gjennomføres i grunnopplæringen.

Se prosjektets hjemmeside:

<http://www.ils.uio.no/forskning/forskningsprosjekter/fire/index.html>

Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) samarbeider med NIFU STEP om prosjektet. Prosjektleder er direktør Petter Aasen, NIFU STEP, mens professor Jorunn Møller leder gruppen fra ILS. Prosjektmedarbeidere er forskerne Nina Sandberg og Tone Cecilie Carlsten (NIFU STEP), førsteamanuensis Eli Ottesen og professor Frøydís Hertzberg (ILS).

Formålet med intervjuet er å få klarhet i hva ledere i fagorganisasjoner oppfatter *som de viktigste mål, midler og barrierer* i det nye styringssystemet i Kunnskapsløftet.

Informantene sikres konfidensialitet. Kun forskergruppen får tilgang til svarene. Svarene analyseres ut fra formålet å forstå gjennomføringen av reformen. I utgangspunktet blir ingen direkte sitert. Hvis vi ønsker å sitere noen, innhenter vi samtykke, og viser i hvilken

sammenheng sitatet vil bli brukt. Første rapport fra prosjektet er planlagt publisert i april 2008. Prosjektet pågår til 2011.

Intervjuet varer ca. 90 minutter og gjennomføres som en strukturert, men samtidig uformell samtale. Samtalen vil bli tatt opp på bånd.

Hver informant tildeles et id-nummer. Notater fra intervjuene lagres i egne mapper på passordsikret pc. Når prosjektet er ferdigstilt, 31.12.2011, slettes koblingen mellom informant og id-nummer.

Det er frivillig å delta, og selv om du sier ja nå, kan du når som helst trekke deg uten å oppgi grunn.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

I intervjuet vil vi berøre følgende temaer:

1. Egen rolle og oppgaver i forberedelse og iverksetting av Kunnskapsløftet
2. Beskrive og vurdere den nye styringsstruktur i utdanningssektoren
3. Systemer for sikring av kvalitet i skolen
4. Beskrive og vurdere den nye rolle- og ansvarsfordeling i utdanningsforvaltningen (fra sentralt nivå via skoleeier til skolenivå) etter Kunnskapsløftet
5. De viktigste målsettingene og tiltakene i Kunnskapsløftet

Med vennlig hilsen
for ILS og NIFU STEP

Jorunn Møller

Tone Cecilie Carlsten, Frøydis Hertzberg, Eli Ottesen, Nina Sandberg og Petter Aasen

Vedlegg IV Informasjonsbrev før intervju til instruktør og lærebedrift



UNIVERSITETET I OSLO
DET UTDANNINGSVITSKAPLEGE FAKULTET

ILS
Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling



Til
NN instruktør
NN lærebedrift

Oslo, dato 2008

Informasjon før intervju – Evaluering av Kunnskapsløftet

Tusen takk for at dere er villige til å stille på intervju på (navn lærebedrift), - **dato** - fra 14.00 – 15.15 i forbindelse med prosjektet ”Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle”. Prosjektet skal analysere forbindelsen mellom intensjoner og praksis i reformen som nå gjennomføres i grunnsopplæringen.

Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) samarbeider med NIFU STEP om prosjektet. Prosjektleder er direktør Petter Aasen, NIFU STEP, mens professor Jorunn Møller leder gruppen fra ILS. Prosjektmedarbeidere er forskerne Nina Sandberg og Tine Prøitz (NIFU STEP), førsteamanuensis Eli Ottesen og professor Frøydis Hertzberg (ILS).

Formålet med intervjuet er å få synspunkter på hvordan lærlingene følges opp i forhold til intensjonene i Kunnskapsløftet.

Informantene sikres konfidensialitet. Kun forskergruppen får tilgang til svarene. Svarene analyseres ut fra formålet å forstå gjennomføringen av reformen. Første rapport fra prosjektet vil bli presentert 11. desember 2008. Den omhandler sentralnivåets rolle.

Delrapport 2 vil bli presentert våren 2009 og vil omfatte skoleeier, lærebedriftenes og skolenes rolle. Prosjektet pågår til 2011.

I hver bedrift med lærefag gjennomføres ett intervju. Hvert intervju varer ca. 70 minutter og gjennomføres som en strukturert, men samtidig uformell samtale. Samtalen vil bli registrert på en digital opptaker.

Hver informant tildeles et id-nummer. Notater fra intervjuene lagres i egne mapper på passordsikret pc. Når prosjektet er ferdigstilt, 31.12.2011, slettes koblingen mellom informant og id-nummer.

Det er frivillig å delta, og selv om du sier ja nå, kan du når som helst trekke deg uten å oppgi grunn.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen

Jorunn Møller

(prosjektleder)

Vedlegg V Informasjonsbrev før intervju til kommunesektor

Navn
Adresse



Deres ref.:

Vår ref.:

Oslo, fredag, 20. april 2007

Informasjon før intervju – Evaluering av Kunnskapsløftet

Takk for at du har sagt deg villig til å stille på intervju på ditt arbeidssted, DATO kl. KLOKKESLETT i forbindelse med prosjektet "Evaluering av Kunnskapsløftet – Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle". Prosjektet skal analysere forbindelsen mellom intensjoner og praksis i reformen som nå gjennomføres i grunnopplæringen.

NIFU STEP samarbeider med Universitetet i Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) om prosjektet. Prosjektleder er direktør Petter Aasen, NIFU STEP, mens professor Jorunn Møller leder gruppen fra ILS. Prosjektmedarbeidere er forskerne Nina Sandberg, Tone Cecilie Carlsten og Are Turmo (NIFU STEP), førsteamanuensis Eli Ottesen og professor Frøydis Hertzberg (ILS).

Formålet med intervjuet er å få klarhet i hva beslutningstakere på skoleeiernivå oppfatter *som de viktigste mål, midler og barrierer* i det nye styringssystemet i Kunnskapsløftet.

Informantene sikres konfidensialitet. Kun forskergruppen får tilgang til svarene. Svarene analyseres ut fra formålet å forstå gjennomføringen av reformen. I utgangspunktet blir ingen direkte sitert. Hvis vi ønsker å sitere noen, innhenter vi samtykke, og viser i hvilken sammenheng sitatet vil bli brukt. Første rapport fra prosjektet er planlagt publisert i april 2008. Prosjektet pågår til 2011.

Intervjuet vil vare ca. en time og gjennomføres som uformell, strukturert samtale. Vi ber med dette om tillatelse til å ta opp samtalen på bånd.

Hver informant tildeles et id-nummer. Notater fra intervjuene lagres i egne mapper på passordsikret pc. Når prosjektet er ferdigstilt, 31.12.2011, slettes koblingen mellom informant og id-nummer.

Det er frivillig å delta, og selv om du sier ja nå, kan du når som helst trekke deg uten å oppgi grunn.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Temaer som vil bli tatt opp i løpet av intervjuet:

6. Egen rolle og oppgaver i forberedelse og iverksetting av Kunnskapsløftet
7. Beskrive og vurdere den nye styringsstruktur i utdanningssektoren
8. Beskrive og vurdere den nye rolle- og ansvarsfordeling i utdanningsforvaltningen (fra sentralt nivå via skoleeier til skolenivå) etter Kunnskapsløftet
9. De viktigste målsettingene og tiltakene i Kunnskapsløftet

Med vennlig hilsen
for NIFU STEP

Nina Sandberg
Prosjektkoordinator

Vedlegg VI Kodeskjema, kvalitative data

Koding av informanter fra kommunenivå og grunnskoler

Kommune	Kostra inndeling	Urban/rural	Skoler
K1MR	G8 Mellomstor kommune med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler	Rural	Eikemo (1-10) 585 elever
K2SU	G13 Stor kommune utenom de fire største byene	Urban	Enga (1-7) 475 elever
K3MR	G11 Mellomstor kommune med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible midler	Rural	Fjell (1-7) 90 elever
K4LR	G1 Liten kommune med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler	Rural	Skogen (8-10) 195 elever
K5LR	G6 Liten kommune med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible kostnader	Rural	Bygda (1-10) 175 elever
K6By	G14 Bergen, Trondheim, Stavanger	Urban	Fagerby (8-10) 450 elever

Koding av informanter fra fylkeskommunenivå og videregående skoler

Fylkeskommune	Geografisk beliggenhet/tilhørighet	Befolkningstetthet etter SSBs statistikk for 2008	Skoler
F1ØH	Øst	Høy	Elveland vgs., 550 elever
F2SM	Sør	Middels	Sletta vgs., 1150 elever
F3VL	Vest	Lav	Fjorden vgs., 880 elever
	Nord	Lav	Berget vgs., 630 elever

