

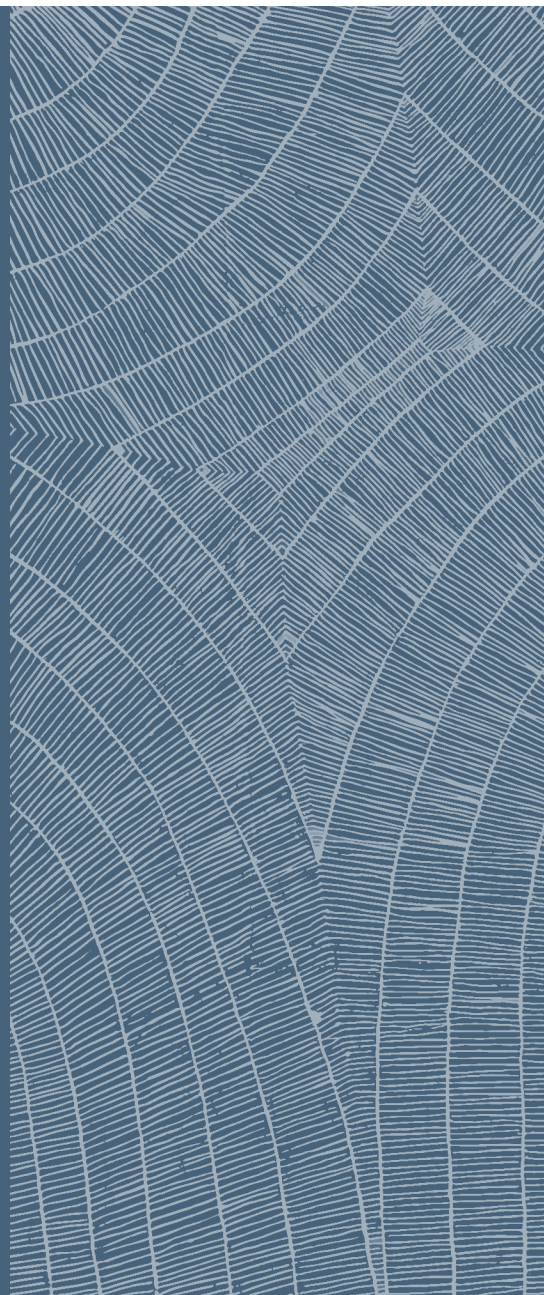


FAGFORNYELSENS FORBEREDELSE I PRAKSIS:

Strategier, begrunnelser, spenninger

Eli Ottesen, Tor Colbjørnsen, Ann Elisabeth Gunnulfsen, Jeffrey Hall og Ruth Jensen

EVA2020



Fagfornyelsens forberedelser i praksis: Strategier, begrunnelser, spenninger

Eli Ottesen, Tor Colbjørnsen, Ann Elisabeth Gunnulfsen, Jeffrey Hall og Ruth Jensen

Prosjekt: Evaluering av fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser (EVA2020)
Rapport nr. 2

Utgivelsesår: 2021

Utgiver: Det Utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo

Adresse: Postboks 1161 Blindern, 0318 Oslo

Nettsted: <https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/>

Layout: Shane Colvin, Det utdanningsvitenskapelige fakultet

Foto: Colourbox, Unsplash, BR

ISBN 978-82-93847-02-1 (Trykt)

ISBN 978-82-93847-03-8 (Digital)

Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Om oppdraget: Rapporten er en del av Utdanningsdirektoratets evalueringsprogram for fagfornyelsen. Evalueringen pågår i perioden 2020 til 2025.

Forord

Det utdanningsvitenskapelige fakultet (UV) ved Universitetet i Oslo ble sommeren 2019 tildelt midler av Utdanningsdirektoratet for å gjennomføre en forskningsbasert evaluering av fagfornyelsen. Prosjektets tittel er Evaluering av Fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser (EVA2020) og gjennomføres i perioden 2019–2025. Prosjektet er organisert i fire delprosjekter der vi studerer utviklingen av det nye læreplanverket, fortolkninger og iverksettingsprosesser på skoleeier- og skolenivå, fagfornyelsens møte med klasseromspraksiser og elevers erfaringer og opplevelser. Over 20 forskere ved UV er involvert i evalueringen og bidrar med ulike perspektiver og tilnærminger i sine analyser.

Denne rapporten er den andre i rekken i evalueringen. I rapporten er det anlagt et institusjonelt perspektiv i undersøkelsene av hvordan læreplanverket fortolkes og tas i bruk i kommuner og på skoler. Ved å koble dokumentanalyse med observasjonsdata, intervjudata og surveydata har vi analysert hvilke strategier for gjennomføring det legges opp til, hvordan strategiene begrunnes og legitimeres, og hvordan eventuelle spenninger håndteres. På bakgrunn av denne rapporten, vil ytterligere empiri bli innhentet for videre analyser. Det vil også bli utarbeidet en sluttrapport for dette delprosjektet i EVA2020. Vi retter en stor takk til alle informantene som takket ja til å bli intervjuet og observert, og vil også takke forskerkollegaer i EVA2020-prosjektet som har bidratt med nyttige kommentarer og innspill.

Oslo, 29. Januar 2021

Eli Ottesen

Tor Colbjørnsen

Ann Elisabeth Gunnulfsen

Jeffrey Hall

Ruth Jensen

Innhold

Sammendrag.....	9
Summary	13
1. Innledning.....	17
1.1 Rapportens kontekst	17
1.2 Rapportens forskningsspørsmål og tilnærming.....	19
2. Fornyelsen – bakgrunn og forventninger om gjennomføring	21
2.1 Forventninger om fornyelse	21
2.2 Kunnskapsløftet – en reform med hull?	22
2.3 På rett vei?	23
2.4 På vei mot fagfornyelsen – Meld. St. 28	24
3. Forskning og teori	27
3.1 Fagfornyelsen i en reformkontekst.....	27
3.2 Institusjonelt perspektiv	30
3.2.1 Institusjonelt arbeid	31
3.2.2 Strategier som praksis	31
3.2.3 Koordinerende og kommunikative diskurser	33
3.3 Samskaping som institusjonelt arbeid	34
4. Datamateriale og metodisk tilnærming	37
4.1 Studiens design.....	37
4.2 De fire casene	38
4.3 Metoder og datakilder	39
4.3.1 Spørreundersøkelse	39
4.3.2 Dokumenter	40
4.3.3 Intervjuer	41
4.3.4 Observasjoner.....	41

4.4	Analyse.....	42
5.	Forarbeid til innføring av fagfornyelsen i fire kommuner - funn og analyser	43
5.1	Spørreundersøkelsen	43
5.1.1	Tid til forberedelse av fagfornyelsen	44
5.1.2	Roller og ansvar	45
5.1.3	Samarbeid og politisk behandling.....	47
5.1.4	Planer og strategier.....	48
5.1.5	Bruk av støtteressurser og tiltak for økt kompetanse	50
5.1.6	Oppsummering av analysene	53
5.2	Formulerte strategier og prosesser	54
5.2.1	Å forberede samskaping og forpliktelse i kommune 1	54
5.2.2	Å forberede koblinger mellom satsinger og aktører i kommune 2.....	56
5.2.3	Å forberede bruk av ekstern støtte og kompetansepakker i kommune 3	58
5.2.4	Å forberede bruk av kompetansepakker og elevinvolvering i kommune 4	59
5.2.5	Oppsummering, formulerte strategier og prosesser	60
5.3	Praktiserte strategier: Kommuner og skolars arbeid med fagfornyelsen	61
5.3.1	Å få ting til å skje på en balansert måte (kommune 1).....	61
5.3.2	Å forplikte, forvente og involvere (kommune 2)	65
5.3.3	Å forankre og være tett på (kommune 3)	67
5.3.4	Å rigge strukturer og skjerme lærerne (kommune 4).....	69
5.4	Strategier, begrunnelser og spenninger på tvers av casene	72
5.4.1	Bruk av etablerte og nye strukturer og arenaer	72
5.4.2	Å begynne tidlig og bruke god tid.....	73
5.4.3	Tydelige forventninger	74
5.4.4	Å innhente relevant ekstern kompetanse og relevante verktøy	75
6.	Drøfting av empiriske funn	77
6.1	Strategier og prosesser: Å «få ting til å skje» i eksisterende praksiser	77

6.2	Legitimering og begrunnelser: Å forebygge motstand.....	80
6.3	Spenninger og håndteringen: Å lede i spennet mellom stabilitet og endring.....	83
7.	Konklusjoner	89
	Referanser.....	93
	Vedlegg	99
Vedlegg 1	Intervjuguide kommunenivå	99
Vedlegg 2	Intervjuguide skolenivå	101
Vedlegg 3	Tabeller, spørreundersøkelse.....	103
Vedlegg 4	Dokumenter brukt for analyse i rapporten	105
Vedlegg 5	Samtykkeskjema.....	107

Sammendrag

Tema for denne rapporten er forberedelsene til fagfornyelsen (LK20) på fylkeskommunalt, kommunalt og skolenivå. I rapporten rettes oppmerksomheten mot opptakten før iverksetting av fagfornyelsen høsten 2020, og vi undersøker hvordan skoler og kommune arbeider i denne forberedende fasen. Det handler med andre ord om den tredje fasen i den nasjonale strategien, der aktørene forbereder og tar i bruk læreplanverket på regionalt og lokalt nivå. Rapporten omhandler hvordan skoleeiere og skoleledere, sammen med det pedagogiske personalet på skolenivå, forbereder og tar i bruk ulike verktøy i den tidlige fasen av læreplanarbeidet. Gjennom å ta i bruk tre teoretiske hovedinnganger undersøkes hvordan disse aktørene arbeider og samarbeider i oppstartsfasen av innføringen av læreplanfornyelsen. Analysen tar for det første utgangspunkt i teori og forskning om reformprosesser. For det andre anvendes institusjonsteori med særlig fokus på institusjonelt arbeid. Til slutt brukes strategiteori for å belyse de valgene aktørene gjør i organisasjonenes forberedelsesarbeid.

Tre forskningsspørsmål ligger til grunn for undersøkelsen og for rapporten. For det første identifiseres hvilke strategier og prosesser for gjennomføring det legges opp til i kommunene, fylkeskommunen og på skolene. For det andre undersøkes hvordan disse strategiene begrunnes og legitimeres. Til slutt studeres hvilke spenninger som kan identifiseres, og hvordan disse spenningene håndteres på lokalt nivå.

Datamaterialet som inngår i denne rapporten er fire caser som omfatter kommunale og lokale plan- og styringsdokumenter, halvstrukturerte intervjuer med skoleeiere og skoleledere, samt videobeskrivelser av ledermøter. Data ble hovedsakelig samlet inn våren 2020. Kvantitative data samlet gjennom «Spørsmål til skole-Norge» våren 2020 om forberedelsesarbeidet, inngår også i analysen.

Strategidokumenter

Analyse av dataene viser at det er variasjon mellom kommunene og skolene når det gjelder hvordan de har forberedt arbeidet med innføring av fagfornyelsen, hva som er vektlagt underveis og hvor langt de er kommet i denne prosessen. Et fellestrekk for de fire casekommunene og skolene er at samtlige er i gang med læreplanarbeid selv om disse varierer

i omfang, hva som er fokusområde, og hvilke forventninger som stilles til de ulike aktørene som deltar i arbeidet. Med bakgrunn i at sektoren ble invitert inn i arbeidet med å utvikle læreplanverket gjennom samskaping i en rekke høringer og innspillsrunder, fant vi i liten grad at strategier for innføringen av fagfornyelsen var tydelig formidlet i kommuners og skolars planer for iverksetting av fagfornyelsen. Vi finner at kommuner og skoler gjenbraker rutiner og strukturer og gir dem nytt innhold som passer med utviklingsarbeidet knyttet til fagfornyelsen. Til tross for delvis fravær av lokale plandokumenter som knyttes direkte til innføringen av fagfornyelsen, viser våre analyser at de overordnede planene for utviklings- og kvalitetsarbeid utgjør vesentlige bidrag fordi de beskriver kommunenes og skolenes rådende tilnærminger til utviklingsarbeid. Skolenes og kommunenes planer kan dermed implisitt ha betydning for læreplanarbeidet som skal gjennomføres i fagfornyelsen.

Strategiarbeid

En rekke strategier og prosesser ble identifisert i våre analyser. Med enkelte variasjoner gikk mye strategiarbeid igjen i flere kommuner og på flere skoler. I to av kommunecasene skiller strategiarbeidet seg delvis ut fra de andre og vi vil anta at disse forskjellene må forstås i sammenheng med forhold utenfor selve læreplanfornyelsen, som for eksempel sammenslåtte kommuner demografiske og geografiske forhold, eller nyansettelser. Våre analyser viser at strategiarbeidet avstemmes med eksisterende utfordringer og foregår i kontinuerlige samarbeidsprosesser med ulike aktører. Dette gir skoler og kommuner stor fleksibilitet og kan gi smidige tilpasninger til lokale kontekster. Samtidig kan det forhindre en helhetlig innsats der de ulike delene av utviklingsarbeidet trekker i samme retning.

Datamaterialet viser at den enkelte kommune kan ha omfattende og komplekse strukturer og arenaer for arbeidet med fagfornyelsen, og at disse varierer i forhold til skolestørrelse. Et eksempel er hvordan det legges til rette for strukturer og arenaer for felles arbeid i personalet. Plangrupper brukes for eksempel gjennomgående for å planlegge og tilrettelegge for skoleutvikling. Når det gjelder legitimering og begrunnelser handler det ofte om å koble sammen det som oppfattes som nasjonale eller kommunale forventninger og det man allerede har besluttet som utviklingsområder på de enkelte skolene. Alle skolene i vårt materiale har valgt å begynne læreplanarbeidet med verdiene og prinsippene i den overordnede delen. Hovedargumentet er at denne delen av det nye læreplanverket legger et grunnlag for reformarbeidet på organisasjonsnivå.

Et hovedtrekk i det kvantitative materialet er at det ser ut som om direktoratets nettressurser, støttmateriell og kompetansepakker i mindre grad er tatt i bruk i de videregående skolene enn i grunnskolene i forberedelsene til innføringen av LK20. De kvalitative undersøkelsene bekrefter inntrykket av at ledere på begge nivåer både oppfatter at de har og tar ansvar for fagfornyelsen. Når det gjelder samarbeid mellom skoler, viser våre data fra en videregående skole et svært omfattende og godt organisert samarbeid på tvers av skoler, blant annet i fagnettverk.

Hos caseskolene som har inngått samarbeid med et eksternt kompetansemiljø finner vi spesielle utfordringer knyttet til det strategiske arbeidet. Slik vi tolker intervjuene innebærer det at deler av strategiarbeidet flyttes fra ansvarlig instans i kommunen eller på skolen og overlates til det eksterne miljøet, først og fremst fordi kommunene «kjøper» en strategiplan som er utarbeidet på forhånd og tilpasset arbeidet med fagfornyelsen. Vi ser noen eksempler på motstand på skolene fordi programmene som tilbys ikke helt passer med det som oppleves som skolens behov. På den andre siden er det ingen tvil om at samarbeid med eksternt kompetansemiljø tilfører viktige ressurser både i form av personer, digitale verktøy og strukturer, slik at det sikres framdrift i skolenes utviklingsarbeid.

Forventninger, begrunnelser og spenninger

Et sentralt trekk på tvers av materialet er behovet for å begynne tidlig og bruke god tid, noe som flere av skoleeierne peker på som avgjørende i læreplanarbeidet. Samtidig gir skoleeierne uttrykk for at skolene må kunne utvikle seg i ulikt tempo, og utvikle en kollektiv delingskultur. Dokumentanalysene og intervjuene viser videre at arbeidet med strategier for gjennomføring av fagfornyelsen foregår i fellesskap som består av aktører fra ulike sektorer, profesjoner og posisjoner. Det er en klar forventning om å ta i bruk direktoratets kompetansepakker og annet støttmateriell og/eller samarbeide med eksterne kompetansemiljøer. Med andre ord ble støttematerialet og kompetansepakkene fra Utdanningsdirektoratet tatt i bruk av flere kommuner, men delvis i kombinasjon med moduler fra eksternt kompetansemiljø.

Noe som fremtrer i materialet, er ulike spenninger knyttet til valg av strategier og prosesser, og spenninger som oppstår i begrunnelsene og legitimeringen av disse. En særlig spenning som blir synliggjort er utfordringene knyttet til overgangen fra arbeidet med overordnet del, verdier og prinsipper, til det innledende arbeidet med læreplaner for fag. En annen spenning som synliggjøres i spørreundersøkelsen er at bare halvparten av skolelederne i grunnskolen og en

tredjedel av lederne i videregående som svarte på undersøkelsen mente det var satt av tilstrekkelig tid til fagfornyelsen. Det å rydde plass til prosesser i arbeidet med fagfornyelsen; å finne tid, samt legitimere behovet for tid, kan ses i sammenheng med et samspill mellom stabilitet i organisasjonene og behov for endring. Et eksempel er plangrupper eller strategigrupper som kan få en ny sammensetning og nye oppgaver. Som regel beholder de også de eksisterende oppgavene og ansvarsområdene, noe som kan gi utfordringer når det gjelder å balansere gammelt og nytt.

Summary

This report conveys how county and municipal authorities and schools prepared for the implementation of the Knowledge Promotion Reform as renewed and revised in the national curriculum known as LK20. The report focuses on preliminary steps taken before implementation of the LK20 in the fall of 2020, and we investigate how schools and counties/municipalities dealt with this preparatory phase. This investigation corresponds to the third phase in the national strategy in which actors prepare for and put the LK20 to use at regional and local levels.

The report communicates how representatives from the local education authorities and school leaders, together with pedagogical staff at the school level, prepare and make use of diverse tools in the early phase of implementing the LK20. By applying three theoretical lenses, we examine how these actors work and collaborate in the initial stages of curriculum renewal. First, we make use of theory and research on reform processes. Second, we draw on institutional theory with a particular focus on institutional work. Finally, we apply theories of strategy to expound on the choices actors make in the preparatory work in the organisations. Three research questions form the basis for the investigation and the ensuing report: (1) What strategies and processes do municipalities, counties and schools build on in their work? (2) How are these strategies justified and legitimised? (3) What tensions arise and how are these tensions dealt with locally?

The data material that comprises this report consists of four cases that involve municipal and local plans and steering documents, semi-structured interviews with representatives from the local education authorities and school leaders, and field observations from leadership meetings. Data were collected mainly during spring 2020. Quantitative data reflecting the preparatory work were collected via the survey 'Questions to Norwegian schools' during spring 2020 and are included in the analysis.

Strategy documents

An analysis of the data shows that variation exists between the municipalities and schools relating to how they have prepared for the curriculum renewal, what has been prioritised during the process, and how far they have come in this process. One common denominator for the four case municipalities and schools is that all are currently engaged in the process, although this varies in terms of the extent, prioritised areas and expectations put on the different actors participating. The sector was invited to participate in developing the LK20 curriculum through

hearings, proposals and co-creation; however, we found few strategy documents that clearly communicated how municipalities and schools planned to operationalise the curriculum.

Despite the partial absence of local plans that could be directly linked to the implementation of the LK20, our analyses demonstrate that the overarching plans for development and quality work constitute substantial contributions since they describe the municipalities' and schools' strategies for developmental work. Thus, the schools' and the municipalities' plans implicitly carried importance for the work to be carried out with the subject curricula constituting the LK20.

Strategic work

Our analyses identified a number of strategies and processes across several municipalities and schools, revealing, with some variation, a series of recurring strategies. In two of the municipal cases, the work on strategies stands out. We find that the differences between these two and the others can be understood when local work is aligned with contexts that exceed the renewal of the curriculum, such as the merging of municipalities and demographic or geographic variables. Our analyses show that strategic work is aligned with current challenges and is operationalised in continuing the processes of cooperation involving different actors. These processes result in great flexibility for schools and municipalities and can result in supplementary modifications for the local context. On the other hand, this can also prevent overall commitment in which the various components amount to an amalgamated effort of developmental work.

The data show that a single municipality can have wide-ranging and complex structures and arenas for working with the LK20 and that such structures vary with the size of the municipality. One example illustrates how structures and arenas are conducive to joint efforts among staff; plan groups are continuously planning and preparing for school development. As for justification and legitimisation, these often concern connecting what is seen as national or municipal expectations with locally prioritised developmental areas at the separate schools. All the schools in our material have chosen to start working with the LK20 by focusing on values and principles in the overarching core section. The principal argument is that this section of the LK20 constitutes the basis for reform work at the organisational level.

One important tendency in the quantitative material indicates that the net-based resources made available by the Norwegian Directorate for Education and Training, i.e. supporting material and competence modules preparing for the implementation of LK20, are utilised to a lesser extent by secondary schools than at primary and lower secondary levels. Qualitative analyses confirm the impression that leaders at both levels acknowledge and take responsibility for the renewal processes. Concerning collaboration between schools, our data from one secondary school

show a wide-ranging and well-organised network across schools, for example, with regard to subject-specific networks.

Among case schools that have entered into collaboration with external competence providers, we identify certain challenges linked to strategic work. Our interpretation of the interviews indicates that strategic work is shifted from the responsible party in the municipality or school to the external provider, primarily because municipalities “buy” a strategy plan already developed by the provider. We see examples of resistance in schools because this plan does not quite match what is perceived as what the schools need. On the other hand, there is no doubt that collaboration with an external competence provider adds important resources (e.g. staff, digital tools and structures) to ensure progress in the schools’ developmental work.

Expectations, justifications and tensions

One vital finding across the data material is the need for an early start and allocating enough time; several representatives from the local education authorities point to time as the decisive factor. At the same time, representatives from the local education authorities highlight the need for schools to advance at their own pace and to develop a collective culture based on sharing. Document analysis and interviews show that strategic work for operationalising the LK20 happens when actors from diverse sectors, professions and positions join efforts. There are clear expectations connected to taking advantage of the Directorate’s competence modules/supporting material and/or to collaborate with external competence providers. This material was used by several municipalities, partly with modules supplied by external providers.

Another finding pertains to different tensions connected to deciding on which strategies and processes to engage in and the need to justify and legitimise alternatives. In particular, we found tensions and challenges in efforts to connect the LK20’s core section with its emphasis on values and principles to the initial work with subject-specific syllabi. A second tension that emerged in the survey is that among the informants, only one-half of school leaders in primary and lower secondary schools and only one-third of school leaders in secondary schools experienced that sufficient time was allocated to working with the LK20. Making space for LK20-related processes, finding time and legitimising the need for time can be related to the need to maintain a fine balance between stability and transformation, for example, when planning and strategic groups were reorganised and given new assignments. Typically, these groups also retained their already existing assignments, adding to maintaining the delicate balance between ‘new’ and ‘existing’.

1. Innledning

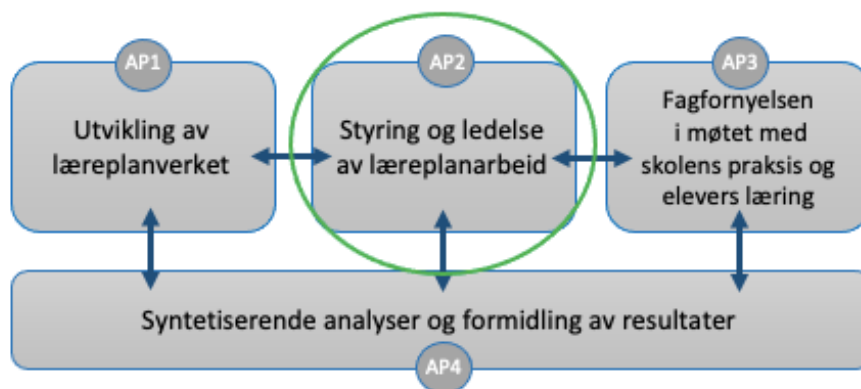
I denne rapporten presenteres analyser og data knyttet til forberedelser til fagfornyelsen og hvordan skolen og skoleeier (fylkeskommune og kommune) håndterer denne fasen. Rapporten handler med andre ord om det som er beskrevet som den tredje fasen i den nasjonale strategien for fagfornyelsen av Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk: Forberede og ta i bruk læreplanverket (Kunnskapsdepartementet, 2017).

I Meld. St. 28 (2015 -2016), s. 67) Fag – Fordypning – Forståelse (heretter referert til som Meld. St. 28 (2015-2016)), listes det opp hva som anses som viktige elementer i dette forberedelsesarbeidet: å sette mål for endringsarbeidet, skape forståelse blant aktørene om behovet for endringer, å utvikle eierskap til endringene og gi tid til å utvikle nødvendig kompetanse. Videre bør tiltak følges opp og kursen om nødvendig justeres. I stortingsmeldingen forutsettes det at det arbeides lokalt for at «planer og praksis er i samsvar med mål og innhold i læreplanverket» (s.70), og at det lokale nivået utnytter muligheten til å starte arbeidet før iverksettingen høsten 2020. Det er dette forberedende arbeidet som tematiseres i denne rapporten.

1.1 Rapportens kontekst

Undersøkelsen som presenteres i denne rapporten inngår i den forskningsbaserte evalueringen Evaluering av Fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser (EVA2020) og gjennomføres i perioden 2019–2025¹. Denne evalueringen er organisert i fire arbeidspakker der ulike prosjekter inngår. EVA2020 gir kunnskap på kort og lang sikt om hvordan reformer møtes og settes ut i livet på flere nivåer, og hvordan disse nivåene påvirker hverandre gjensidig og over tid. Følgende illustrasjon viser de ulike arbeidspakkene og sammenhengen mellom disse. Sirkelen markerer hvor denne rapporten hører hjemme.

¹Mer om prosjektet EVA2020 se <https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/index.html>



Figur 1.1 Visualisering av rapportens plassering innenfor EVA2020

Som det framgår fra figuren inngår denne rapporten i arbeidspakke 2 Styring og ledelse av læreplanarbeidet og bygger videre på de analysene som allerede er publisert fra arbeidspakke 1 (Karseth, Kvamme & Ottesen, 2020). Mens rapporten fra dette arbeidet undersøkte fagfornyelsens intensjoner og prosesser på sentralt nivå, handler denne rapporten om styring og ledelsesprosesser knyttet til iverksettingen i spennet mellom statlig nivå, skoleeignivå og skolenivå.

For å analysere hvordan fagfornyelsen forstås, forhandles om og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå, må man være oppmerksom andre endringsprosesser og forhold som spiller inn. Dette gjelder for eksempel parallelle prosesser knyttet til skolenes endrings- og utviklingsarbeid, skolenes og kommunenes arbeid med profesjonsutvikling og ordning for desentralisert kompetanseutvikling². Disse prosessene kan styrke innføringen av fagfornyelsen, men også gjøre det krevende å avgrense arbeidet. Covid-19 pandemien har også påvirket arbeidet både regionalt og lokalt, med nedstegning av skoler, sosial distansering og plutselig overgang til heldigitalisering av pedagogiske og kollektive praksiser. Evalueringen av fagfornyelsen tangerer dermed både lokale og nasjonale satsinger og samfunnsmessige forhold.

² Les mer her: Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen, kapittel 8

Denne rapporten som har fokus på kommunenes/fylkeskommunenes³ og skolenes arbeid i den forberedende fasen er den første delrapporten fra arbeidspakke 2 og bygger på data samlet inn i 2020. Den neste delrapporten skal etter planen foreligge høsten 2022 og bygger på data samlet inn i hovedsak 2021. På det tidspunktet antar vi at arbeidet med fagfornyelsen på skolene er godt i gang, og at analysene vil gi grunnlag for å redegjøre for hvordan arbeidet med fagfornyelsen organiseres, hvordan ansvar fordeles og hvordan arbeidet følges opp. Gjennom analyse av forhandlinger som gjøres lokalt og beslutninger som fattes og iverksettes, vil vi også få innsikt i hvordan aktørene tolker de nye læreplanene, hva som anses som spesielt betydningsfullt i fagfornyelsen og hva som er utfordrende å gjennomføre. På dette tidspunktet vil analysene kombineres med undersøkelser som gjøres i arbeidspakke 3 (jf. Figur 1.1) og dermed bidra til kunnskap om sammenheng mellom forhold knyttet til styring og ledelse, og klasseromspraksis. I sluttrapporten (høsten 2024) vil analysene fra delrapportene følges opp og ytterlige en case vil bli inkludert.

1.2 Rapportens forskningsspørsmål og tilnærming

For denne delen av prosjektet var planen å samle empiriske data fra fire case-kommuner våren 2020. Vi kom godt i gang med innsamling av data og hadde intervjuet representanter for skoleeier og rektorene før nedstengingen av skole-Norge på grunn av Covid-19 pandemien. Observasjoner av ledermøter måtte utsettes til etter skolestart i august. Dette har medført at måletidspunktet for forberedelsesarbeidet ikke var optimalt, siden en del av empirien var samlet før og en del etter innføringstidspunktet (se også kapittel 4). Vi har likevel valgt å beholde de tre forskningsspørsmålene:

- 1) Hvilke strategier og prosesser for gjennomføring legges det opp til i kommunen/fylkeskommunen og på skolen?
- 2) Hvordan begrunnes og legitimeres strategiene?
- 3) Hvilke spenninger kan identifiseres, og hvordan håndteres de?

De tre forskningsspørsmålene knyttes til forhold som angår styring og ledelse av fagfornyelsen på regionalt og lokalt nivå. Skoleeier har ansvar for grunnopplæringen og at det legges til rette for at opplæringen er i samsvar med nasjonale retningslinjer. Det forventes at skoleeier skal fastsette politiske prioriteringer, legge til rette for og støtte opp om skoleledernes og lærernes

³ Heretter kalt kommune(ne)

læreplanarbeid (Meld. St. 28 (2015–2016)). Samtidig vet vi fra tidligere forskning at det er stor variasjon blant skoleeiere, og at det er dokumenterte forskjeller i skoleeiernes kapasitet til å iverksette utviklingsprosesser (Aasen m.fl., 2012; Aasen, Prøitz & Rye, 2015). Fra myndighetenes side er det et uttalt ønske å beholde det lokale handlingsrommet slik at det er opp til hver kommune å velge hvordan man griper an arbeidet. Mange kommuner og noen fylker har vært gjennom en sammenslåingsprosess, noe som kan ha betydning for hvor «klar» skoleeier er for iverksetting av omfattende utviklingsarbeid knyttet til fagfornyelsen. Videre er det ikke usannsynlig at strategier og prosesser som var etablert i februar/mars ble endret som følge av nedstengingen i forbindelse med Covid-19.

Datagrunnlaget for rapporten er fire caser som omfatter dokumenter, intervjuer med skoleeiere, skoleledere og lærere, samt observasjoner av ledermøter (våren og høsten 2020). Data samlet gjennom “Spørsmål til skole-Norge» våren 2020 (Rogde mfl., 2020) om forberedelsesarbeidet, inngår også. I rapportens kapittel 2 gir vi en kort redegjørelse for bakgrunnen for fagfornyelsen og forventninger om gjennomføring med referanser til rapport 1 fra det første delprosjektet (jf. Karseth, Kvamme & Ottesen, 2020). På denne måten etableres en kontekst for kommunenes og skolenes forberedelsesfase. I kapittel 3 presenterer og begrunner vi tre teoretiske rammeverk som danner grunnlag for våre analyser. Som det framgår over bruker vi flere metodiske strategier, og disse redegjør vi for i kapittel 4. I kapittel 5 blir sentrale funn presentert og analysert. Hvordan vi kan forstå disse resultatene og hvilken betydning de kan ha for gjennomføringen av fagfornyelsen drøfter vi i kapittel 6. Oppsummerende konklusjoner og noen tematikker for videre oppfølging i prosjektet presenteres i kapittel 7.

2. Fornyelsen – bakgrunn og forventninger om gjennomføring

I dette kapitlet gjennomgår vi bakgrunnen for fagfornyelsen med fokus på hva myndighetene anser som nødvendige endringer eller områder for forbedring. Vi viser deretter hvordan evalueringsforskningen knyttet til LK06 har hatt betydning både for politikkutforming og for reformarbeidet i kommuner og skoler (2.2) og erfaringer og utfordringer etter at LK06 har vært i virksomhet i en periode (2.3). Kapitlet avsluttes med forventninger til gjennomføringen av fagfornyelsen der betydningen av profesjonsfellesskapet, samskaping og skolebasert utvikling anses å være bærebjelker for utviklingsarbeidet (2.4).

2.1 Forventninger om fornyelse

I Meld. St. 28 (2015-2016) understrekes det at målet med fagfornyelsen er «bedre læring og forståelse for elevene» (s. 26). I motsetning til læreplanreformen Kunnskapsløftet (LK06), som er beskrevet som en styringsreform, strukturreform og innholdsreform, innebærer LK20 en fornyelse av skolens fag. Den skal bidra til tydelig prioritering og forbedret progresjon og sammenheng, og gi retning for profesjonens valg av innhold i opplæringen. Hovedprinsippene i LK06 ligger fast: Læreplanen skal fortsatt bygges opp med kompetansemål i fagene som definerer hva elevene skal mestre. De grunnleggende ferdighetene videreføres, og innarbeides i fagene der det er relevant. Fagene skal fornyes blant annet ved at dybdelæring vektlegges; det gjøres tydeligere prioriteringer, sammenhengen mellom fag og sammenhengen på tvers av læreplanverkets deler styrkes, og tre tverrfaglige temaer prioriteres (se Karseth, Kvamme & Ottesen, 2020).

Siden både LK06 og LK20 er kompetanseorienterte læreplaner (Wahlström, 2016), må innhold, organisering og undervisning realiseres lokalt. Det forventes at lokale aktører «fortolker og tar i bruk læreplanene ut fra sin forståelse og sin eksisterende praksis» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 67). Gjennomføring av reformen bygger på det institusjonelle arbeidet der organisasjonen og individer i organisasjonen arbeider målrettet med å tolke, skape, opprettholde eller endre praksis (Karseth & Møller, 2014; Lawrence & Suddaby, 2006). I dette prosjektet undersøker vi hvordan kommuner og skoler griper an dette arbeidet, hvordan strategier og prosesser legitimeres og håndteres. I Meld. St. 28 (2015–2016) pekes det på at «[d]et er bygget opp mye kompetanse og erfaring gjennom arbeid med Kunnskapsløftet og med tidligere læreplaner» (s. 67).

2.2 Kunnskapsløftet – en reform med hull?

I St.meld. 31 (2007-2008) oppsummeres erfaringer med iverksetting av Kunnskapsløftet som læreplanreform under overskriften «Tette hull i Kunnskapsløftet» (St. meld. 31 (2007 - 2008), s. 69). Hullene relateres til forhold som angår læreplanens innretning, som for eksempel kompetansemål og grunnleggende ferdigheter. Men det pekes på at siden LK06 er en kompetansebasert læreplan som i liten grad spesifiserer innhold og metoder i opplæringen, er det høye forventninger til kommuners, fylkeskommuners og lokale skolars kompetanse og kapasitet til å konkretisere innhold og metoder gjennom lokale prosesser. Basert på en syntese av utvalgte deler av evalueringsrapportene knyttet til innføring av LK06 peker Sivesind (2013) på at det kan se ut til at «skoleeiere og skoler var samlet sett uforberedt på å håndtere utfordringer og krav i det lokale arbeidet med læreplanene» (s. 381). Basert på en annen synteserapport, argumenterer Nordenbo (2013) for at styringsdokumentene gir for stort handlingsrom på det lokale nivået siden de både gir et stort tolkningsrom og unngår å gi anvisninger for det lokale læreplanarbeidet. Følgeforskningen til LK 06 viste at selv om det syntes å være oppslutning om reformen, var det stor variasjon når det gjaldt hvordan og i hvilket tempo implementeringen foregikk (Aasen m.fl., 2012). Følgeforskningen rapporterte også om til dels stor variasjon i reformens virkninger på klasseromsnivå (Hodgson m.fl., 2012). I årene etter innføringen ble det foretatt en rekke endringer og iverksatt tiltak som skulle bidra til å «tette hullene». Flere av læreplanene for fag, eksamensordninger og forskriften for elevvurdering er blitt revidert. Det er utviklet veiledninger til læreplanene for fag, og satt i verk tiltak for å styrke skolenes og lærernes kompetanse og gjennomføringsevne (Meld. St. 28 (2015–2016)).

Det var ingen omforent strategi for innføring av LK06. Sivesinds (2012) metaanalyse av evalueringsrapportene fra LK06 peker mot en tilnærming der «sentrale myndigheter setter opp mål og gir lokale aktører ansvaret for å ta i bruk ulike arbeidsformer og metoder som skal bidra til bestemte resultater» (s. 21). Styringsinstrumenter som forskrifter og rundskriv bidro til å tydeliggjøre nasjonale mål og forventninger, og ble fulgt opp med ulike tiltak for støtte og veiledning. Når det viste seg at forventningene ikke ble innfridd til fulle, ble det tatt nye administrative grep. Aasen m.fl. (2012, s. 305) fant at underveis i implementeringsprosessen førte «sterkere og tydeligere nasjonal styring (...) til rolle- og ansvarsavklaring, men det har også betydd at aktørene på underliggende beslutnings- og forvaltningsnivå opplever at det lokale handlingsrommet er blitt mindre etter 5 år med reformen». Ideen om å gi større

handlingsrom for skoleeier, skoler og lærere som var en bærebjelke i Kunnskapsløftet som styringsreform (Møller m.fl., 2013) synes isteden å ha resultert i økt spenning mellom sentralisert og desentralisert styring og forvaltning, og mellom politisk styring og profesjonell styring (Aasen m.fl., 2012). Senere studier har pekt på at «den tidlige begeistringen for Kunnskapsløftet blant aktørene i skolefeltet tapte seg gjennom implementeringsperioden» (Prøitz, Rye & Aasen., 2019, s.22).

2.3 På rett vei?

I mars 2013 fremmet regjeringen en melding til Stortinget med tittelen *På rett vei: kvalitet og mangfold i fellesskolen* (Meld. St. 20 (2012 – 2013)). I meldingen oppsummeres tiden etter Kunnskapsløftet som en bevegelse i riktig retning der prinsippene i reformen har hatt stor oppslutning, samtidig som det understrekes at «omfattende endringer tar tid, men at varige endringer kan skapes gjennom den typen endringsprosesser som har skjedd i grunnopplæringen i de siste årene» (s. 12). Departementet signaliserte at de ikke hadde planer om å gjøre store endringer i læreplanene, men ønsket å gjøre justeringer ved behov. Videre ble det signalisert at departementet ønsket å fornye generell del av læreplanverket for Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet – Samisk. Departementet besluttet å nedsette et offentlig utvalg som skulle få i mandat å utrede framtidens kompetansebehov og hvilke kompetanser, ferdigheter og kvalifikasjoner som er sentrale i framtidens samfunn (Meld. St. 20 (2012 – 2013)). Det er mulig å se dette som et frampek mot en fagfornyelse som viste seg å bli betydelig mer omfattende enn «justeringer etter behov» kan tyde på. Det offentlige utvalget leverte to utredninger, og pekte på at det er behov for endringer både med hensyn til innhold og struktur.

Det anbefales også at det utvikles en «overordnet, kunnskapsbasert strategi for prosessen med å fornye innholdet i skolen der det legges vekt på dialog og forankring mellom aktørene» (se NOU 2015, s. 87⁴, se også Rapport 1 fra EVA2020). I NOU 2015 skisseres anbefalinger knyttet til implementering av en fornyelse av læreplanene. Basert på erfaringer fra innføringen av Kunnskapsløftet anbefaler utvalget følgende prinsipper ved en fornyelse av læreplanene: dialog og forankring, samordning av virkemidler, kapasitetsbygging og kompetanseutvikling, styrking av det lokale arbeidet med læreplaner, nødvendige endringer i kvalitetsvurderingssystemet og forskningsbasert evaluering (NOU 2015, s. 88). Ifølge utvalget må et sentralt prinsipp være at

⁴ NOU 2015: 8. Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-8/id2417001/>

aktører på alle nivå forstår intensjonene som ligger til grunn for endring, inkluderes i utviklingsprosessene og opplever at ansvarsforhold er avklart. Av spesiell betydning for denne rapporten er utvalgets anbefaling om at en strategi for innføring av fornyet innhold bør beskrive aktørene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og hva som forventes av dem, og at regelverket bør presisere skoleeierens ansvar for å tilrettelegge for kvalitet og prosesser i det lokale læreplanarbeidet.

2.4 På vei mot fagfornyelsen – Meld. St. 28

Ved innføringen av Kunnskapsløftet ble det stilt store krav og forventninger til skoleeieres og skolars kompetanse og kapasitet til å gjennomføre endringer. Studier av reformen har dokumentert at forventningene kanskje var for høye slik at aktørene ikke evnet å utnytte handlingsrommet reformen ga dem (Prøitz m.fl., 2015). På den andre siden er det tegn som tyder på at arbeidet med LK06 *over tid* ble styrket av tiltak som for eksempel kompetanseutvikling for lærere og skoleledere og at økt fokus på opplæringens kvalitet har bidratt til å styrke skolenes beredskap til å drive utviklingsarbeid (Prøitz m. fl, 2019). Et viktig spørsmål er hvordan en slik beredskap komme til uttrykk i møtet med en ny reform. I Rapport 1 fra EVA2020 har vi dokumentert hvordan utviklingen av det nye læreplanverket involverte aktører i sektoren i det som ble betegnet som samskapingsprosesser. I Meld. St. 28 (2015 – 2016) presenterer Kunnskapsdepartementet forventninger til hvordan implementering av læreplanverket kan foregå, og statlige tiltak som vil kunne støtte prosessene. Det understrekes at implementering er en kontinuerlig prosess, der ulike aktører «fortolker og tar i bruk læreplanene ut fra sin forståelse og sin eksisterende praksis» (Meld. St. 28 (2015 – 2016), s. 67). Det innebærer blant annet å sette tydelige mål og å skape felles forståelse for behovet for endring, heter det videre i meldingen. I denne rapporten er det nettopp hvordan dette realiseres som står i sentrum for våre undersøkelser. Vi antar at strategier og prosesser kan synliggjøre både målene som settes lokalt og de aktivitetene som forventes å bidra til at mål nås.

I Meld. St. 28 (2015 – 2016) løftes profesjonsfellesskapet som spesielt viktig i arbeidet med å fornye fagene. Skoleledere har ansvar for å støtte og legge til rette for lærernes arbeid, der faglig samarbeid og kontinuerlig utviklingsarbeid må være bærebjelken. Denne rapporten vil

dokumentere hvordan dette foregår i fire kommuner⁵ og på fire skoler. Bortsett fra et tydelig fokus på profesjonenes viktige rolle legger meldingen i liten grad føringer for hvordan læreplanarbeidet skal foregå i kommuner eller på skoler. Skoleeiers ansvar for «å ta initiativ til å følge opp det lokale arbeidet med læreplaner» understrekes (Meld. St. 28 (2015 – 2016), s. 69), men som gode skoleeiere forventes det at de «gir tydelige politiske prioriteringer, gir støtte og veiledning og legger til rette for gode arbeidsbetingelser for sine ansatte» (s. 70). I utgangspunktet forutsetter Kunnskapsdepartementet at det nye læreplanverket ikke vil medføre økt behov for videreutdanning.

Gjennom dette kapitlets gjennomgang av funn fra rapport 1, læreplanforskning og politiske dokumenter har vi beskrevet hvordan skolebaserte prosesser har vist seg å være en egnet strategi for å iverksette reformarbeid, og at det er skoleleder som har ansvaret for å legge til rette for slike prosesser. Skolelederne skal også vurdere behovet for å knytte til seg eksterne kompetansemiljøer og de bør delta i skolens utviklingsarbeid. Gjennom det nye læreplanverket og støtteressurser som skal utvikles vil departementet bidra til at skolene kan planlegge opplæringen på en måte som vil skape sammenheng og progresjon i opplæringen.

⁵ En av våre case er en fylkeskommune. For enkelhets skyld velger vi å benevne alle kommuner, og vil presisere at det dreier seg om fylkeskommunen der det er nødvendig.

3. Forskning og teori

Innføringen av fagfornyelsen er et komplekst fenomen. Enkelte teorier vil ikke kunne fange rikholdigheten i innføringen av fagfornyelsen som forskningsobjektet. Kompleksiteten i fornyelsen av læreplanverket gjør det nødvendig å aktivere flere teorier som til sammen vil kunne belyse denne kompleksiteten. I dette kapitlet vil vi redegjøre for valg av teoretiske perspektiv, spesifikke teorier og analytiske begreper som vi har funnet relevante for å analysere hvilke *strategier og prosesser* for gjennomføring det legges opp til på kommunalt nivå og på skolen, hvordan strategiene *begrunnes og legitimeres*, hvilke *spenninger* som kan identifiseres, og hvordan spenningene håndteres. Kapitlet redegjør for relevant forskning som tematiserer fornyingsarbeid i en reformkontekst (3.1) og for valg av institusjonelt perspektiv som hovedramme for analysene (3.2). Innenfor et institusjonelt perspektiv, har vi valgt å presentere teori som spesifikt har fokus på institusjonelt arbeid, strategier som praksis og koordinerende kommunikative diskurser.

3.1 Fagfornyelsen i en reformkontekst

Reformer signaliserer et behov for fornyelse og endring (Karseth & Møller, 2014). Fagfornyelsen ble lansert som en fornyelse av utdanningsmyndighetene heller enn som en ny reform. Fornyelsen ble i politiske dokumenter begrunnet med behov for forbedringer innenfor rammen av K06. I tillegg til å fornye fag, lanseres også ny overordnet del. Det forventes endringer som følge av fagfornyelsen. Selv om fagfornyelsen ikke er initiert som en reform, omtales den likevel i enkelte sammenhenger som en reform fordi fornyelsen vurderes som omfattende for kommuner og skoler⁶. I denne rapporten er det et formål å kaste lys over kommuners og skolars iverksetting av fagfornyelsen. Dette er et arbeid som krever lokale utviklingsprosesser. Vi finner det derfor relevant å trekke inn forskning som både tematiserer utviklingsprosesser og reformprosesser innen utdanning.

Innen utdanningsfeltet har reformer, forstått som iverksetting av nasjonal politikk, blitt studert i ulike perspektiver, for eksempel i et teknologisk perspektiv (hvordan arbeidet gjøres på en

⁶ I følge regjeringens pressemelding (18/11-2019) i forbindelse med offentliggjøring av de nye læreplanene, uttalte daværende kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner at "Med de nye læreplanene får skolen et verdiløft, og vi legger til rette for at elevene skal lære mer og bedre. Dette blir den største endringen av skolens innhold siden Kunnskapsløftet i 2006".

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-lareplaner-skal-gi-elevene-tid-til-mer-fordypning/id2678138/>

effektiv måte), i et politisk perspektiv (makt, autoritet og interessenmotsetninger) eller i kulturelt perspektiv (verdier, delte oppfatninger, relasjoner) (House & McQuillan, 2005). Reformforskning kan også deles inn etter hvilket fenomen oppmerksomheten rettes mot, om endringer relatert til struktur, læreplan eller undervisningsmetoder, eller hvorfor reformer lykkes eller (oftere) mislykkes (Berkovich, 2017). Et tredje perspektiv kan være å studere hvordan reformideer beveger seg mellom nivåer og aktører i et ovenfra-og-ned perspektiv, eller et nedenfra-og-opp perspektiv (Karseth & Møller, 2014).

Vårt perspektiv er at arbeidet med fagfornyelsen konstitueres i et samspill mellom et vedtatt læreplanverk, menneskelige aktører med sine intensjoner, begrunnelser og strategier, kunnskap, engasjement og de spenninger som måtte oppstå, samt i samspill med de varierte forutsetningen som ligger i skole- og kommunekontekstene. Personlige og sosiale prosesser, historie og kultur er viktige aspekter å undersøke, men det er også viktig å undersøke materielle forhold og hvordan disse er innvevde i aktørenes intensjoner, engasjement, motstand og endringsvilje (Fenwick & Edwards, 2010, s. 102). Kontekster er ikke noe som ligger utenfor eller rundt endringsprosessene, men en integrert del av reformarbeidet. Vi har valgt teorier der reformer og kontekster forstås som gjensidig konstituerende (Nespor, 2002; Fenwick & Edwards, 2010) ved å undersøke hvordan politikk (gjen)skapes på ulike nivåer i de fire utvalgte case-kommunene, og hvilke aktører og artefakter som mobiliseres i reformarbeidet (Karseth & Møller, 2014). Når vi peker på at reformer og kontekster er gjensidig konstituerende innebærer det at fagfornyelsen som nasjonalt initiativ ikke ligger utenfor den lokale konteksten eller samfunnskonteksten for øvrig, men er innvevd i de lokale prosessene. Tilsvarende er de lokale prosessene innvevd i videre nasjonale prosessene.

Utdanningsreformer som initieres fra sentralt nivå i stor skala, kan endre omfang og innretning når det lokale forvaltningsnivået fortolker og iverksetter de nasjonale intensjonene (Ball, Maguire & Braun, 2012; Gunnulfsen & Møller, 2017; Mausethagen & Mølsted, 2015). Dette kan videre føre til korrigerende tiltak fra myndighetenes side. Reformen Kunnskapsløftet ble for eksempel fulgt opp av en rekke slike tiltak i form av veiledningsressurser, støttetiltak og ressurser for skoleutvikling, men også sterkere regelstyring, økende rapportering og kontroll (Prøitz m.fl., 2019). Slik oppfølging med både frihet og autonomi, men også krav om rapportering og kontroll, kan tyde på at prosessen mellom intensjon og realisering langt fra er lineær og forutsigbar, og at reformer ofte ikke innfrir politiske forventninger som målbare resultater (Blase & Björk, 2010; Cuban, 1988; Vennebo & Ottesen, 2015). I denne delen av

evalueringsprosjektet har vi studert aspekter ved fagfornyelsen og undersøkt hvilken betydning de kan ha for strategivalg, legitimering og begrunnelser i endringsprosessene. Det handler både om hvilke virkninger vi kan se av initiativene i praksis og hvilke spenninger som kan identifiseres, men også hvordan lokale aktører endrer reformen. Fagfornyelsens virkninger forstås som resultat av reformulering og forhandling av mikropolitiske prosesser (Blase & Björk, 2010; Gunnulfsen, 2020), hvor ulike aktører bruker eget skjønn og autonomi for å påvirke, i dette tilfellet, lokale prosesser i arbeidet med fagfornyelsen i og på tvers av skoler og kommuner. Interesser settes i spill og finner sammen i både varige og skiftende nettverk (Nespor, 2002).

Reformprosesser kan forstås som et nettverk av betingelser og virkninger der konsekvenser av handlinger i en kontekst kan utgjøre betingelser for handling i en annen. Hvilke koblinger som etableres mellom kontekster og aktører i og utenfor den enkelte skole eller kommune kan få betydning for utfallet av reformen (Lasky, 2005; Coburn, 2004; se også Aasen m.fl., 2012). Koblinger kan medføre dialog og forhandling mellom sentralt gitte reforminitiativ og kommuners og skolars praksis, for eksempel om felles forståelse på tvers av nivåer. Ledelsens rolle antas ofte å være spesielt viktig i dette arbeidet (Coburn 2004; Diamond & Spillane 2004; Spillane & Burch 2006), men koblinger kan også etableres på andre måter. Eksempler kan være eksterne aktører som bidrar i lokalt reformarbeid, eller materielle ressurser utviklet for å støtte profesjonens arbeid med læreplanene. Koblingene kan bidra til at aktørene utvikler gjensidig tillit, en felles forståelse av reformens intensjoner og tillit til reformens virkemidler. Evalueringen av Kunnskapsløftet konkluderte med at gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene kunne bidra til vellykket reformimplementering (Aasen m.fl., 2012), men at slike forbindelser i mange tilfeller ikke synes å være sterke nok. I sin synteserapport i forbindelse med evalueringen av LK06 fastslo forskerne at kausale effekter av læreplanreformer generelt er vanskelig å dokumentere, både fordi det er metodisk komplekst, men også fordi reformer er omfattende, langsiktige og implementeres i en kontekst. Det begrunnes blant annet med at det kan være mange skoleinterne og -eksterne forhold som påvirker det som skjer og at reformer trenger tid for å bli implementert (Olsen, m fl., 2013, s. 26). Slike skoleinterne- og eksterne forhold finner vi i de ulike kontekstene som innføringen av fagfornyelsen befinner seg i, for eksempel parallelle prosesser knyttet til skolenes endrings- og utviklingsarbeid, skolenes og kommunenes arbeid med profesjonsutvikling, ordningen for desentralisert kompetanseutvikling og koronasituasjonen. Ved å samle ulike typer kvalitative

data over tid, mener vi det likevel vil være mulig å utvikle viktig kunnskap om forhold som det i videre arbeid er behov for å være oppmerksom på.

Myndigheten forventer at alle ansatte i skolen har god læreplanforståelse og at skolen skal fungere som et profesjonsfaglig fellesskap der lærere og andre ansatte reflekterer over felles verdigrunnlaget og både vurderer og videreutvikler praksis. Det forventes videre at skoleledere utvikler og leder profesjonsfellesskapet slik at det utvikles ny praksis som er i tråd med verdier og prinsipper i opplæringen (UDIR, 2021)⁷. Vi forstår disse prosessene som utviklingsprosesser. I våre analyser av prosessene som utspiller seg ved skoler og kommuners arbeid for å iverksette fagfornyelsen har vi i denne rapporten spesielt rettet oppmerksomheten mot utviklingsprosessene i skolen og mellom skoleeier og skolenivå. Vi har undersøkt hvordan samspillet mellom nivåer og lokale kontekster har bidratt til prosesser og spenninger i den innledende fasen av reformen. Ved å studere strategiene som iverksettes av aktører på ulike nivåer og spenninger som utspiller seg i kommuners og skolars praksiser kan vi identifisere måter fagfornyelsen konstitueres på og hva som tillegges betydning ved gjennomføring av reformen. Vi forstår dette som institusjonelle prosesser og vil derfor redegjøre nærmere for et institusjonelt perspektiv i neste delkapittel.

3.2 Institusjonelt perspektiv

En felles antakelse for de fleste retninger innfor et institusjonelt perspektiv er at det finnes forholdvis stabile elementer i samfunnet som har innflytelse på hvordan vi tenker, føler og handler, både som individuelle aktører og som kollektiv (se for eksempel Scott, 2001). I studier som anvender et institusjonelt perspektiv, rettes oppmerksomheten mot aktiviteter og prosesser, heller enn resultater av slike prosesser. Institusjoner kan beskrives som kulturelle/kognitive, normative og regulerende elementer som gir stabilitet og mening til våre liv, og som formidles gjennom symbolsystemer, relasjoner, rutiner og artefakter (se Scott, 2001, s.48). En slik forståelse kan ha forklaringskraft når det gjelder organisasjoner og organisering som stabile enheter, men har blitt kritisert for ikke å gi gode analysebegreper for å forstå utvikling og endring. For eksempel innebærer definisjonen en viss «tatt-for-gitt-het» som gjør det vanskelig å innpasse betydningen av individuelle og kollektive aktørers erkjennelse, ferdigheter og

⁷ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/arbeid-med-nye-lareplaner-forventninger-og-ansvar/>

refleksivitet (Lawrence & Suddaby, 2006). Innenfor et institusjonelt perspektiv, har vi valg teorier som gjør det mulig å belyse institusjonelt arbeid, strategisk arbeid og koordinerende diskurser.

3.2.1 Institusjonelt arbeid

Teori som tematiserer *institusjonelt arbeid* (Lawrence m.fl., 2009; Lawrence & Suddaby, 2006; Lawrence m.fl. 2011) søker å koble institusjon med intensjon, der arbeidet forstås som framtidsrettet aktivitet der aktører agerer bevisst og strategisk for å omforme sosiale situasjoner, eller for å håndtere problematiske situasjoner her-og-nå. Da kan det ofte dreie seg om å hente fram erfaringsbaserte handlingsmønstre skolens aktører har hatt nytte av i andre lignende situasjoner (Lawrence m.fl., 2011). Oppmerksomheten rettes mot aktiviteter og prosesser, heller enn resultater av slike prosesser (Suddaby m.fl., 2013). I denne delrapporten ønsker vi å identifisere strategier og prosesser, som kan karakteriseres som intensjonelle handlingsmønstre innenfor en institusjonell ramme. Institusjonelt arbeid vektlegger det dialektiske samspillet mellom stabilitet og endring. Det er i samspillet mellom institusjon og aktør strategier formes. På denne måten vil analysen kunne fange både styrte og lineære prosesser, men også de ikke-planlagte prosessene som kommer til syne underveis. Når handlingsmønstre og valg inkluderes i analysen, blir det også relevant å fokusere på individers og kollektivers anvendelse av kunnskapsressurser og det språklige når de begrunner og legitimerer arbeidet.

3.2.2 Strategier som praksis

I denne rapporten er det informantenes formuleringer om strategisk aktivitet gjennom dokumenter, intervjudata og ledermøter som synliggjør aktivitetene og begrunnelsene. Når vi undersøker strategier og prosesser beveger vi oss inn i et teoretisk felt som gjerne knyttes til management/ledelse. Selv om (eller kanskje på grunn av at) strategi er et begrep som er hyppig i bruk, er det vanskelig å definere akkurat hva strategi er (Mintzberg, 1987). I forskning ble strategier tradisjonelt sett på som noe som ledere og organisasjoner har (Whittington, 2006). Eksempelvis har det vært fokus på den rasjonelle siden av strategier i planlegging som innebærer analytiske, formelle og delte rutiner og strukturer for atferd. Blant slike formelle og delte rutiner finner vi normer, tradisjoner, regler, prosedyrer og logiske prosesser der formuleringen er avhengig av kunnskap om eksterne og interne omgivelser. Andrews og kolleger (2009, s. 4) nevner fire andre tilnærminger: rasjonell planlegging, logisk inkrementalisme og strategi som innhold og som prosess. Rasjonell planlegging (rational

planning) refererer til analytiske, formelle, og logiske prosesser der formuleringen er avhengig av kunnskap om eksterne og interne omgivelser. Såkalt logisk inkrementalisme (logical incrementalism) refererer til en trinnvis logikk med en hensikt, hvor det er brede omforente mål og prosesser med forhandling underveis mot målene om hvordan de best kan nås. Det kan også være fokus mot innhold i strategier, det vil si det mønsteret av handlinger som organisasjoner antar vil føre til at ønsket mål nås, at nå-situasjonen endres og/eller potensielle muligheter realiseres. Strategier kan også forstås som prosess (Andrews m.fl., 2009; Whittington, 2006). Forskning innen denne tradisjonen har fokus på å avdekke og forstå hvordan organisasjoners strategier formuleres og implementeres, og hvilke prosesser av strategisk endring de fører til.

Det at vi i denne studien har valgt å forstå *strategier som praksis*, betyr at vi undersøker strategi som noe en organisasjon eller aktører i en organisasjon gjør. Jarzabkowski (2004, s. 529) kaller dette «the real world of strategising» der strategier realiseres gjennom de aktivitetene, aktørene og verktøyene som er i spill. Strategi involverer både den større sosiale konteksten samtidig som den vokser fram gjennom enkelte aktørers handlinger her og nå. Allerede eksisterende praksiser, forstått som aksepterte måter å gjøre ting på gir både muligheter og begrensninger for strategisk handling. Det som allerede finnes har betydning for hvordan aktører tenker og handler, men det har også betydning i form av symbolske og materielle artefakter. Eksempler kan være maler som planer skal skrives inn i, eller organisasjonsoppskrifter som man forventes å følge eller som spiller en viktig rolle for hvordan man tenker om organisasjonens virksomhet. Det gjør det interessant å undersøke verktøy og metoder som er i bruk når strategier utformes (Mirabeau m.fl., 2017).

I sitt forslag til rammeverk for studier av strategi som praksis drøfter Whittington (2006) forholdet mellom en institusjonell kontekst preget av stabilitet, og aktørers mulighet til å velge handlingsalternativer. Ved hjelp av begrepene *strategy praxis*, *practices* og *practitioners* viser han hvordan strategier skapes og utspiller seg i et samspill mellom institusjonelle kontekster og handlende praktikere. «Praxis» er hverdagsaktivitetene i organisasjonen, og noen av disse er strategiske aktiviteter. «Practices» refererer til de delte og legitime mulige handlingsalternativene og artefaktene som kommer til syne i for eksempel rutiner, strukturer, normer, lover og regler. «Practitioners» refererer til de handlende agentene med sine unike erfaringer, intensjoner og følelser. Strategi som praksis-perspektivet gjør det mulig å studere strategi som den lokale manifestasjonen av et samspill mellom institusjonelle forhold og de lokale forutsetningene som er av betydning for praktikerne. Et eksempel kan klargjøre: I

fagfornyelsen forventes det at skoler lokalt skal arbeide med det nye læreplanverket. Slikt lokalt læreplanarbeid kan foregå på mange måter, for eksempel kan man gripe fatt i de faglige utfordringene og arrangere kurs for kompetanseutvikling i fagene, eller man setter sammen grupper av lærere for å starte trinnvis planlegging av undervisning i tråd med de nye læreplanene. Man kan også invitere eksperter til skolen for å holde foredrag, eller man kan pålegge lærere å arbeide med digitale ressurser. Det finnes med andre ord en rekke mulige praksiser. I tenkning om strategi som praksis sees strategisk arbeid som et samspill mellom reproduksjon og produksjon, eller gjentakelse og tilpasning (Jarzabkowski, 2004). Den eller de strategiene som velges (strategy praxis) er et resultat av samspillet mellom de «mulige» strategiene, aktørenes holdninger, erfaringer og preferanser, og de lokale kontekstuelle betingelsene (lokale rutiner, normer og tenkemåter).

Et viktig poeng er at strategisk arbeid ikke bare utføres av organisasjonens leder, men at mange aktører bidrar, for eksempel lærerne, eksterne eksperter og utviklingspartnere, og støtteressurser som strukturerer arbeidet. Det kan ligge makt i de kollektivene som er utviklet over tid på en arbeidsplass, og gruppedynamikk kan både motivere, inspirere og aktivere strategisk handling. Arbeidet med det tverrfaglige forskningsprosjektet Kunnskap i skolen ved Universitetet i Oslo viste for eksempel at utfallet av en strategisk beslutning var avhengig av relasjonen og dynamikken mellom aktørenes mulighet for utøvelse av skjønn og graden av regulering (Ottesen, 2013).

3.2.3 Koordinerende og kommunikative diskurser

Teori om diskursiv institusjonalisme (Schmidt, 2008) bidrar til å belyse det institusjonelle arbeidet og fungerer som ramme for våre analyser. Som det går fram av redegjørelsen over er vår bruk av institusjonsteori praksisorientert. Valget av denne tilnærmingen har betydning for hvordan strategisk arbeid kan forstås. Det betyr at vi undersøker både det målrettete og refleksive arbeidet, og det mer vanestyrte og intuitive arbeidet som gjøres av individer og kollektiver når de arbeider for å opprettholde og endre institusjoner. I våre analyser er vi opptatt av kommunikative og diskursive praksiser, og i hvilken grad «eksterne» diskurser kan dominere slik at de reproduseres som sannheter og skaper praktikerens subjektivitet. I et slikt perspektiv rettes oppmerksomheten mot de som gjør arbeidet i organisasjonen. Schmidt (2010) tar til orde for å innlemme diskursiv institusjonalisme som en retning blant de «nye» institusjonsteoriene (teorier om rasjonelle valg, og historisk og sosiologisk institusjonalisme). Diskursiv institusjonalisme «has the greatest potential for providing insights into the dynamics of

institutional change by explaining the actual preferences, strategies and normative orientation of actors» (Schmidt, 2010, s. 1). Forskning innenfor denne teoretiske tilnærmingen undersøker på den ene siden ideers substansielle innhold, det vil si politiske, filosofiske eller programmatiskke ideer, kognitive og normative ideer, og også hvordan ideene representeres gjennom for eksempel narrativer, myter, kollektivt minne og historier. På den andre siden undersøkes den interaktive dimensjonen, det vil si hvordan ideene konstrueres. Schmidt argumenterer for at selve konstruksjonen foregår gjennom koordinerende diskurser og gjennom kommunikative diskurser. Gjennom koordinerende diskurser etableres de politiske intensjonene. Et eksempel på dette er samskapingsprosessen som ledet opp til fagfornyelsen som politisk ide (jf. Karseth m.fl., 2020). I de kommunikative diskursene bringes ideene ut til et videre publikum for drøfting og legitimering, for eksempel når ideer sendes på høring og videre når ideene skal iverksettes i lokale praksiser.

Schmidt (2008, 2010) presiserer at diskursiv institusjonalisme har fokus på ideer og tekster som er innvevd i institusjonelle kontekster der strukturer både begrenser og skaper muligheter for konstruksjon av mening. Institusjonene er «i» aktørene og gir dem strukturer for tenking og handling som kan begrense deres aktiviteter og tenkemåter, men strukturene bidrar også til å endre disse. Schmidt argumenterer for at aktørene besitter kunnskap, ferdigheter og disposisjoner som gir dem handlekraft i verden, det hun kaller bakgrunnsferdigheter (background ideational abilities). Slike bakgrunnsferdigheter gjør det mulig for aktører å skape mening i bestemte situasjoner og kontekster. Aktørenes forgrunnsferdigheter (foreground ideational abilities) gjør dem i stand til å endre eller forsvare og opprettholde institusjonene. Det har å gjøre med den oppmerksomheten som rettes mot aktiviteter og prosesser, heller enn resultater av slike prosesser (Schmidt, 2010).

3.3 Samskaping som institusjonelt arbeid

I dette kapitlet har vi trukket fram forskning og teoretiske perspektiver som vi har funnet relevante for å analysere det regionale og lokale forarbeidet til innføringen av fagfornyelsen. Vi har trukket inn forskning som både tematiserer utviklingsprosesser og reformprosesser innen utdanning. Med et særlig fokus på institusjonelt arbeid har vi belyst hvordan strategier i praksis formes i samspillet mellom institusjon og aktører. Vi har også gjennom de teoretiske perspektivene vist at arbeidet med fagfornyelsen konstitueres i et samspill mellom

koordinerende og kommunikative diskurser der vedtatt læreplanverk, menneskelige aktører med sine intensjoner, kunnskap og engasjement står i sentrum.

4. Datamateriale og metodisk tilnærming

Fagfornyelsen utgjør et komplekst forskningsobjekt som kommer til syne på flere nivåer og i flere former. Det er skoleeiernivå og skolenivå som studeres i foreliggende delstudium. I denne evalueringsrapporten rettes blikket mot intensjoner, prosesser og praksiser. Kapitlet presenterer studiens design (4.1), de fire casene som denne delstudien henter data fra (4.2), metodene og datakildene som analysene bygger på (4.3), samt metoder for analyser (4.4). I denne rapporten undersøkes kommunenes og skolenes arbeid i den forberedende fasen, det vil si høsten 2019 og våren 2020.

4.1 Studiens design

Denne delstudien har et casedesign (Yin, 2003), der det er lagt opp til å samle data fra ulike kilder på ulike nivåer fra flere caser. Fenomenet som blir studert, kan oppfattes som et prisme som ettersom hvordan det belyses fanger og reflekterer ulike, men komplementære aspekter. Datagrunnlaget for denne rapporten er spørreundersøkelse, dokumenter, intervjuer og videoobservasjoner. Det er samlet data fra både skoleeier- og skolenivå i til sammen fire caser. Med andre ord har studien et flernivå design og et design bestående av flere caser. En slik multibelysning vil kunne fange rikholdighet samtidig som det danner utgangspunkt for mer syntetiserende analyser. Begrunnelsen for å velge casemetodikk er at vi i denne studien ønsker å beskrive, forstå og fortolke politiske og sosiale prosesser når skoler iverksetter fagfornyelsen, hvordan slike prosesser kan utfolde seg i et samspill mellom nasjonale, regionale (fylkeskommunale/kommunale) og lokale (skolenivå) styringskontekster. Når de empiriske nærstudiene forankres i et sett av teorier og i et analytisk begrepsapparat, fremstår de ikke bare som eksempler eller illustrasjoner, men som bærere av mekanismer i fagfornyelsen. På denne måten gjøres casestudiene relevante og gyldige utover den lokale konteksten de er hentet fra. Slike empiriske nærstudier kan i neste omgang si noe viktig om videre konsekvenser for både utdanningsledelse, styring, og sammenhenger mellom transformasjon av praksiser og institusjoner.

4.2 De fire casene

Det er samlet kvalitative data fra fire kommuner for å kunne gjøre fire empiriske nærstudier av intensjoner, prosesser og praksiser i første fase. I neste fase vil ytterligere en case inkluderes, og i den siste fasen en sjette case⁸.

Ved valg av caser er det lagt vekt på geografisk spredning. Dataene er samlet fra kommuner i ulike deler av landet. Vi har valgt både kommuner som er nye enheter etter kommunereformen⁹ og kommuner som ikke er sammenslått. Størrelsen på skoler i Norge varierer. Skoleåret 2019/2020 hadde 29% av skolene under 100 elever, 40 % fra 100-299 og 31% på 300 elever eller mer. For denne studien er det valgt ut skoler med ulikt antall elever fra de tre gruppene, det vil si fra under 100 elever til rundt 600. I den første runden med datainnsamling har vi valgt tre grunnskoler, hvorav en 1-10 skole og en 1-7. skole, og en 7-10 skole, samt en videregående skole med både studiespesialiserende (SS) og yrkesspesialiserende (YS) programmer. De fire casene omtales som Kommune 1, kommune 2, kommune 3 og kommune 4. Tabellen under (Tabell 1) gir en oversikt over casene.

Tabell 4.1 Oversikt over caser

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Geografisk	Nordøst	Vest	Nord	Sørøst
Kommune-sammenslåing	Nei	Nei	Ja	Ja
Skolestørrelse	Ca. 300	Ca. 600	Ca. 100	Ca. 400
Trinn/program	1.-7.	Vgs, studie- og yrkesforb.	1.-10.	7.-10.

Det er samlet intervjudata på to tidspunkter i første fase; vår og høst i 2020 fra både skoleeier og skolenivå. Tabell 2 under gir en oversikt over informanter og tidspunkter for datainnsamling.

⁸ Disse casene er sammenfallende med caser i delprosjekt 3, jf. prosjektplanen Ved å se data fra de to arbeidspakkene i sammenheng vil vi få økt kunnskap om hvilken betydning krav og forventninger fra skoleeier og skoleleder får for lærernes utvikling av profesjonsfaglig kompetanse og gjennomføring av undervisning.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>

Tabell 4.2 Informanter og tidspunkter for innsamling av intervjudata

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Skoleeiernivå	1 representant	1 representant	1 representant	1 representant
Tidspunkt	Februar 2020	Februar 2020	Februar 2020	Februar 2020
Skolenivå	Rektor	Rektor	Rektor	Rektor
Tidspunkt	Februar 2020	Februar 2020	Februar 2020	Februar 2020

Som vi ser av tabellen over er det samlet intervjudata fra representanter fra skoleeiernivå og skolenivå. Representantene fra skoleeiernivå hadde ulike roller og funksjoner (spesialrådgivere hos fylkesmannen, kommunalsjef og skolesjef). På skolenivå har vi samlet intervjudata fra rektorer.

4.3 Metoder og datakilder

For å besvare hvilke strategier og prosesser for gjennomføring det legges det opp til i kommunen/fylkeskommunen og på skolen, er det samlet inn dokument- intervju- og observasjonsdata. Dokumenter, intervjudata og observasjonsdata er samlet inn for å svare på hvordan strategiene begrunnes og legitimeres. Hvilke spenninger som kan identifiseres besvares med utgangspunkt i de tre datakildene. I tillegg er det det brukt data fra Spørsmål til Skole-Norge 2020.

4.3.1 Spørreundersøkelse

Det har vært gjennomført en halvårlig spørreundersøkelse blant skoleledere og skoleeiere på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet siden 2009¹⁰. Hovedansvarlig for undersøkelsen er Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Årets undersøkelse ble gjennomført våren 2020 og har fire målgrupper: skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner og skoleledere i grunnskoler og videregående skoler. To av temaene i spørringen var fagfornyelsen og evaluering av fagfornyelsen, det siste inngår i EVA2020-prosjektet. Et strategisk utvalg av resultatene innenfor dette temaet inngår i denne rapporten. Det er spørsmål knyttet til roller og

¹⁰ NIFU (2020). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2020*. Rapport 2020:14. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2660412/NIFUrapport2020-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ansvar, planer og strategier, støtteressurser og tiltak for økt kompetanse som har vært relevante for denne rapporten.

Når det gjelder utvalg er årets undersøkelse, også grunnskoleutvalgene, justert etter kommunereformen. Både kommunene og fylkeskommunene er delt inn i tre sammenliknbare utvalg. Grunnskolene er fordelt på de tre utvalgene med omtrent en tredjedel i hvert utvalg. De videregående skolene er fordelt på tre utvalg. Omtrent en tredjedel av de videregående skolene fra hvert fylke inngår i hvert av utvalgene. Kommunene og de videregående skolene som inngår i undersøkelsen er fordelt på utvalgene innenfor fylkene, men ikke trukket helt tilfeldig. Kriteriene for utvalget er størrelse, beliggenhet, kommunetype og skoleslag. Når det gjelder fylkene, inngår totalt 7 av 11 fylker i årets undersøkelse.

I årets spørreundersøkelse var det 123 kommuner som ble invitert til å delta, og svarprosenten var på 52 % (64 kommuner). Videre ble 894 grunnskoler invitert til å delta i undersøkelsen, og 299 skoler svarte på hele undersøkelsen (svarprosent 36 %). I alt var det 130 videregående skoler som ble invitert til å svare på undersøkelsen med en svarprosent på 33 %. Svarprosenten er relativ lav, men studien gir likevel nyttig informasjon som kan ses i sammenheng med det kvalitative datamaterialet. De som svarte på undersøkelsen i grunnskolene og de videregående skolene var i de aller fleste tilfellene rektor. På skoleeiernivå er det stort sett skolefaglig ansvarlige (for eksempel skolesjef) som besvarte undersøkelsen.

4.3.2 Dokumenter

Det er samlet inn ulike dokumenter fra skoleeiernivå og skolenivå i de fire casene. Disse ble samlet i forbindelse med intervjuer av skoleeiere og rektorer, og noen ble ettersendt etter forespørsel. Dokumentene ble samlet inn i løpet av vår og høst 2020. Tabellen under (Tabell 3) gir en oversikt over antall og type dokumenter fra hver av de fire casene. Når vi senere viser til disse i teksten signaliserer bokstaven A at dette dreier seg om kommunale kvalitetsmeldinger, bokstaven B viser til overordnede kommunale utviklings- eller strategiplaner, og C dreier seg om pedagogiske utviklings- eller prosjektplaner.

En fyldigere beskrivelse av dokumentene foreligger vedlegg 4 til denne rapporten.

Tabell 4.3 Type dokumenter som er samlet inn fra den enkelte case

	Type A	Type B	Type C
Case 1 (K1)	1	-	5
Case 2 (K2)	1	2	2
Case 3 (K3)	-	2	3
Case 4 (K4)	-	2	2

Som vi ser av tabellen over er det samlet fra 1-5 dokumenter i de fire casene. Det enkelte dokument er nummerert i videre fremstilling (K1A1, K1C1 etc.).

4.3.3 Intervjuer

I studien er det gjennomført kvalitative forskningsintervjuer (Kvale & Brinkmann, 2015) basert på lydopptak fra skoleeiernivå og skolenivå i de fire casene. Datagrunnlaget utgjør åtte intervjuer. Intervjuene varte i 45-80 min og ble gjennomført fysisk. Mens tre av representantene fra skoleeierne har vært i stillingen en stund, var to av skoleeierne nylig tiltrådt i stillingen som skolesjef (Case 3 og 4). Det betyr at informantene hadde noe ulik erfaring. Intervjuene ble gjennomført i februar 2020. Den halvstrukturerte intervjuguiden (Vedlegg 1 og 2) har et bredere nedslagsfelt enn det vi fokuserer på i denne rapporten. Her har vi spesielt hatt fokus på del 3 – 5 i intervjuguiden.

4.3.4 Observasjoner

Vi har samlet inn videodata fra ledermøter og plangruppemøter på skolene. Møtene ble filmet med to kameraer med tilkoblede mikrofoner. Hvert opptak varer om lag 60 minutter. Videoetnografi (Heath & Hindmarsh, 2002) er spesielt godt egnet til å dokumentere pågående prosesser som både inkluderer interaksjoner mellom aktører og mellom aktører og verktøy (for eksempel kompetansepakker, presentasjoner etc.) Tabellen under (Tabell 4.4) gir en oversikt over settinger og tidspunkt for datainnhenting for hver case.

Tabell 4.4 Arena for observasjon og tidspunkter på skolenivå

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Arena	Plangruppemøte	Ledergruppe	Ledergruppe	
Tid	September 2020	September 2020	September 2020	

Innsamling av videodata ble utsatt fra vår til høst på grunn av Covid-19. Denne forsinkelsen har ført til at vi begrenser bruk av data for denne rapporten til opptak av ledermøter. En av skolene (K4) valgte etter sommerferien å trekke seg fra videre samarbeid, og det er derfor ikke gjennomført video-observasjon på den skolen¹¹. Det ble samtykket til at vi kan bruke dataene som ble samlet inn før skolen trakk seg.

4.4 Analyse

Alle intervjuene og videodataene fra ledermøter er transkribert. Vi har gjennomført kvalitative innholdsanalyser (Bryman, 2012) av dokument-, intervju- og observasjonsdata. Dokumentanalysene har gjort det mulig å identifisere i hvilken grad, hvilke og hvordan strategier og prosesser manifesteres i dokumenter som er utviklet på skoleeier- og skolenivå. Innholdsanalysene av intervjuer og observasjonsdata får fram skoleeierne og skoleledernes opplevelse av strategiene og prosessene, hvilke valgmuligheter og beslutninger de kan ha innflytelse på og hvordan strategier og prosesser etableres, utvikles og endres i praksis. Gjennom innholdsanalysene av intervju og observasjonsdata kan vi identifisere eventuelle spenninger og hvordan de håndteres.

Analysen har foregått i flere faser. I første fase har forskerteamet lest gjennom spørreundersøkelsen, dokumenter, intervjuer og sett videoer for å danne seg et foreløpig inntrykk på tvers av caser. I andre fase ble det foretatt analyser basert på de ulike type data som var samlet inn. Teamet diskuterte mulige teoretiske innganger og gjennomførte innholdsanalyser før teoretiske analyser ble gjennomført i tredje fase. Fjerde fase innebar å sammenfatte analysene på tvers av caser og data og slutføre evalueringsrapporten.

¹¹ Vi har rekruttert en annen skole i kommune 4, og for den videre evalueringen vil vi samle data på den skolen.

5. Forarbeid til innføring av fagfornyelsen i fire kommuner - funn og analyser

I denne delen av rapporten presenteres og analyseres funn fra datamaterialet. I tråd med forskningsspørsmålene har denne delrapporten først og fremst fokus på skolenes strategier og prosesser, begrunnelser av disse og eventuelle spenninger som kommer til syne. Vi vil først presentere og oppsummere deskriptive innholdsanalyser av data fra spørreundersøkelsen (5.1). Videre presenteres og oppsummeres hvilke formulerte strategier det legges det opp til i kommunen og på skolen (5.2) og dernest hvordan strategiene praktiseres (5.3). Til slutt i kapitlet sammenfattes strategier, prosesser og mulige spenninger på tvers av casene og datakildene (5.4).

5.1 Spørreundersøkelsen

Som beskrevet i metodekapitlet gjennomfører NIFU en halvårlig spørreundersøkelse blant skoleledere og skoleeiere på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. I den forbindelse fikk vi innenfor rammen av EVA2020-evalueringen mulighet til å stille noen spørsmål til skoleeiere og skolelederes om forberedelsesarbeidet knyttet til fagfornyelsen. Spørsmålene knyttet seg til følgende fire temaer: Høringsprosessen, roller og ansvar, planer og strategier og støtteressurser og tiltak for kompetanse. I tillegg ba vi skolelederne om synspunkter på læreplanverket (se også Karseth, Kvamme og Ottesen 2020). Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 9. mars til 14. april 2020. De som svarte på undersøkelsen i grunnskolene og de videregående skolene er stort sett rektorer. På skoleeiernivå er det fortrinnsvis skolefaglig ansvarlige (for eksempel skolesjef) som har besvart undersøkelsen. Andelene som valgte å svare på undersøkelsen er til dels svært lave. Det er grunn til å tro at dette skyldes at tidspunktet for spørringen sammenfalt med en utfordrende tid hvor skoleeiere og skoleledere måtte håndtere utfordringer knyttet til pandemien. Mens svarprosenten for skoleledere i grunnskoler og videregående skoler er på henholdsvis 36 og 31 prosent, er tallet 52 prosent for kommunale skoleeiere. Når det gjelder deltakelse fra skoleeier for videregående skole (fylkeskommunalt nivå) har vi svar fra 6 av 11 inviterte fylker (gammel fylkesinndeling). Følgelig oppgir vi svar fra denne respondentgruppen i form av antall i stedet for prosentandeler. De lave svarprosentene innebærer at resultatene må tolkes og leses med varsomhet. Når det gjelder øvrige detaljer knyttet til utvalg og gjennomføring av undersøkelsen viser vil til NIFU sin rapport (Rogde m. fl. 2020).

Resultatene som presenteres er i all hovedsak basert på spørsmål der respondentene er bedt om å ta stilling til i hvilken grad et sett av utsagn passer for sin skole/kommune/fylkeskommune. Gitt det lave antallet respondenter for flere av gruppene har vi valgt å rapportere svarprofilene ved å slå sammen noen naboliggende svarkategorier. For hvert spørsmål blir derfor den opprinnelige femdelte responsskalaen rapportert som prosentandeler i tre kategorier. Helt konkret har vi slått sammen andelene i henholdsvis de to høyeste svarkategoriene («I svært stor grad» og «I stor grad») og de to laveste kategoriene («I liten grad» og «Ikke i det hele tatt»). De to nye sammenslåtte kategoriene betegner vi videre som «I stor grad» og «I liten grad» I tillegg rapporteres andelene i midtkategorien «I noen grad».

5.1.1 Tid til forberedelse av fagfornyelsen

I styringsdokumentene bak fagfornyelsen (Meld. St. 28 (2015 – 2016)) understrekes betydningen av god tid i forbindelse med innføringen av fagfornyelsen. Som det framgår av tabell 5.1 er det en variasjon mellom skoleeierne og skolelederne når det gjelder oppfatning om hvorvidt enhetene de har ansvar for har fått tilstrekkelig tid til å forberede innføringen av LK20. Blant grunnskolelederne som svarte på undersøkelsen var det 54% som svarte at de i stor grad hadde fått nok tid, mens blant skoleeierne i kommunene var det 57% som hadde tilsvarende oppfatning. Skolelederne i videregående opplæring hadde lavere score enn de i grunnskolen. Her svarte 32% «I stor grad» på den samme påstanden, mens nesten 20 prosent svarer at de «I liten grad» oppgir at de har fått tilstrekkelig tid. Samtidig svarte 5 av 6 skoleeiere i fylkeskommunene «I stor grad». Her var det tydelig avstand mellom oppfatningene til skolelederne og skoleeierne i fylkeskommunene i utvalget. Samtidig mente en større andel av rektorene i grunnskolene enn videregående skole at tiden hadde vært tilstrekkelig for å sikre innføringen av læreplanfornyelsen LK20.

Tabell 5.1: «Skolen/kommunen/fylkeskommunen får tilstrekkelig tid til å forberede innføringen av fagfornyelsen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=388). Prosentandeler	54	34	9	2
Skoleleder videregående skole (N=59). Prosentandeler	32	49	19	0
Skoleeier kommune (N=70). Prosentandeler	57	37	6	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	5	1	0	0

5.1.2 Roller og ansvar

Skoleeiere og skoleledere ble også bedt om å vurdere utsagn som berører ansvarsfordelingen i arbeidet med fagfornyelsen.

Tabell 5.2: «Rektors / skoleeiers rolle i innføringen av fagfornyelsen er tydelig».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=385). Prosentandeler	88	8	2	2
Skoleleder videregående skole (N=59). Prosentandeler	76	20	3	0
Skoleeier kommune (N=70). Prosentandeler	73	24	3	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	5	1	0	0

Tabell 5.2 viser at et stort flertall av både skolelederne og skoleeierne oppfatter at deres egen rolle i arbeidet med innføringen av fagfornyelsen var tydelig. Selv om materialet er begrenset tyder tallene på at rolle- og oppgavefordelingen ikke så langt er blitt oppfattet som uklar.

Når det gjelder ansvarsfordelingen viser materialet noen forskjeller som vi antar speiler forskjelligheten i skoleslag.

Tabell 5.3: «I vår kommune/fylkeskommune er ansvaret for innføringen av fagfornyelsen lagt til den enkelte skole».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=386). Prosentandeler	47	34	15	4
Skoleleder videregående skole (N=57). Prosentandeler	58	35	2	5
Skoleeier kommune (N=70). Prosentandeler	40	39	21	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	6	0	0	0

Selv om mange oppgir at ansvaret for innføringen av fagfornyelsen i stor grad er lagt til den enkelte skole, er det verdt å registrere at 1/3 svarer i noen grad (bortsett fra fylkeskommunenivå). Videre er det 15-20 % av rektorene i grunnskolen og deres skoleeiere som oppgir at dette i liten grad er tilfelle. Dette tyder på at det kan være ulike praksiser på tvers av kommuner og/eller at oppfatninger om hvor ansvaret ligger varierer noe.

Relatert til det samme fenomenet var det et spørsmål om i hvilken grad rektorene og skoleeierne oppfatter at de har stor frihet til å treffe beslutninger knyttet til innføringen av fagfornyelsen. Tabell 5.4 viser at 69% av lederne i grunnskolene oppga at dette i stor grad stemte, mens samme andel for lederne i videregående 77%. Imidlertid var andelen blant skoleeierne i kommunene tydelig lavere på 50%.

Tabell 5.4: «Skolen/kommunen/fylkeskommunen får stor frihet til å treffe selvstendige beslutninger med innføringen av fagfornyelsen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=386). Prosentandeler	69	25	4	2
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	78	21	2	0
Skoleeier kommune (N=70). Prosentandeler	50	46	4	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	4	2	0	0

Dette tyder på at oppfatningen av handlingsrommet er noe forskjellig mellom de ulike respondentgruppene hvor kommunal skoleeier skiller seg ut ved å ha en tydelig større spredning og høyere andel respondenter som rapporterer at de i liten grad mener å ha frihet til å treffe selvstendige beslutninger i innføringen av fagfornyelsen.

5.1.3 Samarbeid og politisk behandling

Samarbeidsaspektet står sentralt i kommunal og fylkeskommunal skoleutvikling. På påstanden «I vår kommune/fylkeskommune samarbeider skolene tett med innføringen av fagfornyelsen» svarte 51% av grunnskolelederne «I stor grad», mens hele 75% av skoleeierrepresentantene i kommunene svarte det samme. I fylkeskommunene var langt færre av samme oppfatning. 23% av skolelederne og 1 av 6 av skoleeierrepresentantene mente at det i stor grad har vært et samarbeid mellom de videregående skolene.

Tabell 5.5: «I vår kommune/fylkeskommune samarbeider skolene tett med innføringen av fagfornyelsen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=385). Prosentandeler	51	34	11	5
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	23	39	30	7
Skoleeier kommune (N=69). Prosentandeler	75	25	0	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	1	4	1	0

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til utsagn om hvorvidt fagfornyelsen har vært gjenstand for politiske drøftinger i kommunen/fylkeskommunen (Tabell 5.6). Eierskap er viktig for utviklingen av strategier på lokalt nivå. Det kan derfor oppfattes som noe overraskende at kun 7 % av skoleeierne for grunnskolen og 1 av 6 for videregående skole oppgir at det i stor grad har vært politiske drøftinger. Man skal være varsom med å trekke konklusjoner ut fra et så begrenset material. Det gir likevel grunn til å stille spørsmål rundt det kommunale og det fylkeskommunale politiske nivået sin delaktighet i innføringen av fagfornyelsen.

Tabell 5.6: «Fagfornyelsen har vært gjenstand for politiske drøftinger i kommunen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=380). Prosentandeler	14	29	42	15
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	13	41	29	18
Skoleeier kommune (N=70). Prosentandeler	7	31	61	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	1	2	3	0

5.1.4 Planer og strategier

Overordnet del – verdier og prinsipper ble vedtatt allerede i juni 2017 (se Karseth, Kvamme & Ottesen 2020). Fra myndighetenes side var dette en viktig føring og vi var derfor interessert i å vite hvilken betydning respondentene mente at denne delen av læreplanverket har hatt for arbeidet med å forberede fagfornyelsen i skolen/kommunen/fylkeskommunen (Tabell 5.7).

Tabell 5.7: «Overordnet del – verdier og prinsipper har stor betydning for arbeidet med å forberede fagfornyelsen i skolen/kommunen/fylkeskommunen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=370). Prosentandeler	94	4	1	1
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	86	13	0	2
Skoleeier kommune (N=68). Prosentandeler	93	6	2	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	6	0	0	0

Svarene er entydige på at overordnet del har hatt stor betydning i forberedelsesarbeidet. Dette kan tolkes som at overordnet del oppfattes som et viktig styringsdokument. Hvorvidt det også er et uttrykk for stor oppslutning rundt overordnet del kan derimot ikke besvares gjennom dette spørsmålet.

Respondentene ble også bedt om å rapportere i hvilken grad det finnes en overordnet plan for innføringen av fagfornyelsen på sin skole eller i sin (fylkes)kommune (Tabell 5.8).

Tabell 5.8: «Skolen/kommunen/fylkeskommunen har en overordnet plan for innføringen av fagfornyelsen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=369). Prosentandeler	77	18	4	1
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	73	25	2	0
Skoleeier kommune (N=69). Prosentandeler	61	25	15	0
Skoleeier fylkeskommune (N=5). Antall	4	1	0	0

Blant skoleleiderne i grunnskolen og videregående skole svarte henholdsvis 77 og 73 prosent at de i stor grad har en slik overordnet plan. Dette kan tyde på at arbeidet med innføringen av fagfornyelsen inngår i skolenes strategiske arbeid. For skoleeier på kommunenivå var tallet noe lavere, drøyt 60 prosent, mens 4 av 5 svar fra skoleeier på fylkeskommunalt nivå krysset av for i stor grad.

Under temaet planer og strategier spurte vi også om i hvilken grad man hadde benyttet eksterne konsulenter i arbeidet med innføringen av fagfornyelsen (Tabell 5.9).

Tabell 5.9: «Vår skole/kommune/fylkeskommune har benyttet eksterne konsulenter i arbeidet med innføringen av fagfornyelsen».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=370). Prosentandeler	12	27	58	2
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	4	20	77	0
Skoleeier kommune (N=68). Prosentandeler	15	37	49	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	1	4	1	0

Overordnet viser resultatene at eksterne konsulenter ikke har hatt en sentral rolle i arbeidet med innføringen av fagfornyelsen. Vi ser imidlertid at slike konsulenter har vært benyttet i noen skoler, og da spesielt grunnskolene. Noe i overkant av halvparten av skoleeierne rapporterer at dette har forekommet i noen grad.

5.1.5 Bruk av støtteressurser og tiltak for økt kompetanse

I styringsdokumentene understrekes betydningen av kompetanseutvikling, spesielt i form av skolebaserte prosesser (Meld. St. 28, 2015 – 2016)). For å bidra til dette utviklet Utdanningsdirektoratet ulike nettressurser og kompetansepakker. Tabell 5.10 og 5.11 viser i hvilken grad skoleledere og –eiere rapporterer å ha benyttet seg av disse ressursene

Tabell 5.10: «Skolen/kommunen/fylkeskommunen har benyttet Utdanningsdirektoratets nettressurser for innføringen av det nye læreplanverket.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=357). Prosentandeler	88	9	2	1
Skoleleder videregående skole (N=55). Prosentandeler	67	27	4	2
Skoleeier kommune (N=68). Prosentandeler	93	7	0	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	6	0	0	0

Tabell 5.11: «Vår skole/kommune/fylkeskommune har valgt å benytte seg av én eller flere moduler i Utdanningsdirektoratets kompetansepakke for innføringen av nytt læreplanverk».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=357). Prosentandeler	82	10	6	1
Skoleleder videregående skole (N=56). Prosentandeler	64	24	11	2
Skoleeier kommune (N=68). Prosentandeler	85	9	6	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	5	1	0	0

Fra tabell 5.10 og 5.11 kommer det tydelig fram at langt de fleste skoler og eiere i stor grad har tatt i bruk disse ressursene. Blant skolelederne i videregående skole er det en noe større andel (om lag en fjerdedel) som rapporterer at de kun har brukt disse ressursene i noen grad. Vi kan imidlertid ut fra dette ikke si noe om hvordan disse læringsressursene har blitt benyttet, og selvsagt heller ikke noe om ressursene har blitt opplevd å være nyttige.

Undersøkelsen inkluderte også to spørsmål om regionalt samarbeid om kompetanseheving for henholdsvis skoleledere og lærere (tabell 5.12 og 5.13).

Tabell 5.12: «Skoleledere i vår region samarbeider om kompetanseheving»

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=358). Prosentandeler	63	28	8	2
Skoleleder videregående skole (N=55). Prosentandeler	33	42	18	7
Skoleeier kommune (N=67). Prosentandeler	78	16	6	0
Skoleeier fylkeskommune (N=6). Antall	4	2	0	0

For utsagnet «Skoleledere i vår region samarbeider om kompetanseheving» svarte 63% av grunnskolelederne og 33% av lederne i videregående at dette skjedde i stor grad. 78% av

representantene for skoleeier i kommunene oppga samme svar, mens tilsvarende oppfatning ble delt av 4 av 6 skoleeiere på fylkeskommunenivå. Her er det nok rimelig å ha mer tillit til det skolelederne selv svarer, og vi tolker dette som at samarbeid mellom skoleledere om kompetanseheving er langt vanligere i grunnskoler enn i de videregående skolene.

Skolelederne ble i tillegg bedt om å svare på i hvilken grad lærerne deltar i kommunale eller regionale faglige nettverk for kompetanseheving (tabell 5.13).

Tabell 5.13: «Lærerne ved vår skole deltar i kommunale eller regionale faglige nettverk som bidrar til faglig kompetanseheving».

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=358). Prosentandeler	38	37	25	1
Skoleleder videregående skole (N=55). Prosentandeler	55	29	15	2

38% av lederne i grunnskolene oppgir at lærerne i stor grad deltar i faglige regionale nettverk, mens 55% av lederne i videregående hadde tilsvarende oppfatning. Tallene tyder med andre ord på at slike regionale nettverk er etablert de fleste steder, men at graden av involvering varierer fra skole til skole. I tillegg tolker vi at dette er en praksis som er mer utstrakt i videregående skole.

I den første rapporten fra EVA2020 (Karseth, Kvamme og Ottesen, 2020, s. 87) behandlet vi noen spørsmål fra samme spørreskjema som omhandlet høringsprosessen. Funnene viser at de aller fleste skoler, kommuner og fylkeskommuner mener de har hatt mulighet til å komme med innspill i forbindelse med utviklingen av læreplanverket.

Tabellen nedenfor viser resultatene fra et spørsmål som ble stilt kun til skolelederne om hvorvidt de var enige i at de har hatt bedre muligheter for å bli hørt i utviklingen av læreplanverket enn ved tidligere reformer.

Tabell 5.14: «Sammenliknet med tidligere læreplanfornyelser har skolen hatt bedre muligheter for å bli hørt».

	Enig	Uenig	Ikke relevant
Skoleleder grunnskole (N=339). Prosentandeler	89	3	8
Skoleleder videregående skole (N=46). Prosentandeler	94	4	2

Det er svært få som er uenige i at de har hatt bedre muligheter til å bli hørt. Dette kan tyde på at det er en sterk forestilling blant ledere om muligheten for involvering, og at lederne etter de innledende høringsrundene erfarte at de allerede var «inne» i tankegangen knyttet til fornyelsen. Det er grunn til å påpeke at spørsmålet har lavere svarprosent enn andre spørsmål, noe som sannsynligvis skyldes at noen av respondentene ikke arbeidet i skolen ved innføringen av LK06 eller enda tidligere læreplanfornyelser. Noen av disse har nok derfor valgt å svare «Ikke relevant», mens noen har valgt å la spørsmålet stå ubesvart.

5.1.6 Oppsummering av analysene

I dette sammendraget vil noen av hovedtendensene i surveymaterialet sammenfattes. Noen klare trekk i de kvantitative dataene trer frem. Et vesentlig trekk er den relativt store variasjonen mellom skoleeierne og skolelederne når det gjelder oppfatning om hvorvidt de har opplevd at de har fått tilstrekkelig tid til å forberede innføringen av LK20. En større andel av skoleeierne enn skolelederne i fylkeskommunen mente at det hadde vært tilstrekkelig tid for å sikre innføringen av LK20. Samtidig mente en større andel av rektorene i grunnskolene enn videregående skole at tiden hadde vært tilstrekkelig. Det er også viktig å fremheve at både skolelederne og skoleeierne oppfatter sin rolle i arbeidet med innføringen av fagfornyelsen som tydelig, selv om oppfatningen av handlingsrommet er noe forskjellig mellom de ulike respondentgruppene.

Når det gjelder samarbeidsaspektet svarte en større prosentandel av skoleeierrepresentantene i kommunene enn i fylkeskommunene positivt på at skolene samarbeider tett med innføringen av LK20 i kommunen/fylkeskommunen. Når det gjelder utarbeidelsen av planer og strategier for arbeidet med innføringen av LK20 svarte henholdsvis 77 og 73 prosent av skolelederne i

grunnskolen og videregående skole at de i stor grad har en slik overordnet plan. Dette kan tyde på at arbeidet med innføringen av fagfornyelsen inngår i skolenes strategiske arbeid. Det kom tydelig fram at de fleste skoler og skoleeierrepresentanter i stor grad har tatt i bruk støtteressursene. Blant skolelederne i videregående skole var det en noe større andel som rapporterte at de kun har brukt disse ressursene i noen grad. Det ser ut som direktoratets støtteressurser og kompetansepakker i mindre grad er tatt i bruk i forbindelse med innføringen av LK20 i de videregående skolene enn i grunnskolene. Særlig er forskjellen stor mellom skolelederne i kommunene og fylkeskommunene. Samtidig svarer representantene på skoleeiernivå omtrent det samme uavhengig om det er i kommune eller på fylkeskommunalt nivå.

5.2 Formulerte strategier og prosesser

Våre data viser at det varierer mellom kommunene og skolene på hvilken måte de har forberedt arbeidet med innføring av fagfornyelsen, hva de har vektlagt og hvor «langt» de er kommet. Et fellestrekk for de fire kommunene og skolene er at alle er i gang med aktiviteter selv om disse varierer i omfang, hva de velger å fokusere på, og hvem som forventes å gjøre hva. Størrelsen på kommune og skole, ressurser til disposisjon og fagkompetanse kan ha hatt betydning for når arbeidet med fagfornyelsen er planlagt igangsatt, og for hvilke prosesser som er gjennomført som følge av planene og strategiene. Som redegjort for i kapittel 3.3.2 legges det til grunn en forståelse av strategier som noe en organisasjon eller aktører gjør (jf. Whittington, 2006). Denne delen av rapporten bygger på dokumenter som er samlet inn fra kommunene og fylkene, og det vi har kalt *formulerte strategier og prosesser*, det vil si hva de har planlagt å gjøre slik det fremkommer av dokumenter.

5.2.1 Å forberede samskaping og forpliktelse i kommune 1

For kommune 1 har vi analysert en kvalitetsmelding og strategisk plan for kommunen fra 2018 til 2026 (K1A1). Den strategiske planen bygger på den overordnede kommuneplanen og har til hensikt å være et bindeledd mellom kommuneplanens strategier og konkrete satsinger i barnehager og skoler. Dokumentet har ikke spesifikt fokus på fagfornyelsen, men viser til blant annet til Meld. St. 28 (2015 – 2016) som et sentralt nasjonalt styringsdokument, og til betydningen av danning med referanse til fagfornyelsens Overordnet del – verdier og prinsipper. Betydningen av samarbeid på tvers av sektorer for å fremme samskaping til beste for hver enkelt elev understrekes som en strategi. Del 4 i meldingen handler om strategier for

utviklings- og endringsarbeid, og selv om denne delen ikke direkte er rettet mot fagfornyelsen synliggjør den ideer om endring. Det legges vekt på at endringsprosesser skal bygge på forskning og erfaring, kartlegging og analyse, systematikk over tid, samt evaluering og vedlikehold.

Utviklingsplanen for 2020 for den utvalgte skolen i kommune 1 (K1C1, 1) skal gi retning for utviklingsarbeidet i 2020, og er forpliktende for alle ansatte på skolen. Med bakgrunn i fagfornyelsen skal skolen ha fokus på grunnleggende ferdigheter med hovedvekt på lesing i alle fag, der dybdelesing og kritisk tenkning inngår som en sentral del knyttet til dybdelæring. Ellers vektlegges tilegnelse av digitale ferdigheter med bruk av “læringsbrett” (nettbrett) som viktig både for ansatte og elever.

Skolen i K1 har i tillegg tre dokumenter som viser hvordan de prioriterer utviklingstiden sin fra høsten 2019 til høsten 2020 (K1C2,3,4). Av planene går det fram hva som skal skje av kompetanseutvikling på forskjellige områder i perioden rent innholdsmessig. Av disse er flere planlagte økter knyttet til fagfornyelsen der det blant annet skal arbeides med Utdanningsdirektoratets ressurser knyttet til kjerneelementer, tverrfaglige temaer og grunnleggende ferdigheter. I tillegg tematiseres naturfag. Vi har også analysert et dokument med programmet for planleggingsdager i august 2020 (K1C5). Her har arbeid med fagfornyelsen fått god plass. Det legges opp til en strategi der ansvar for planarbeidets innhold legges på trinn/team, og det forutsettes også individuelt arbeid.

Få av dokumentene på skolenivået er direkte knyttet til fagfornyelsen, men det kommer fram at skoleeier vil legge til rette for samskaping der det å utvikle felles fokus er sentralt. I dokumenter fra skolenivå vektlegges forpliktelse, samt hva som skal skje når, men også hva som skal kjennetegne endringsprosessene som formulerte strategier. Prosessene skal bygge på forskning og erfaring, kartlegging og analyse, systematikk over tid, samt evaluering og vedlikehold. Dokumentene viser at planer er en del av strategiarbeidet og at planene er utarbeidet for å ivareta koblinger mellom ulike kontekster og aktører i og utenfor den enkelte skole eller kommune. Innenfor disse ulike kontekstene finnes det koblinger mellom blant annet strategier for samskaping, økt læring for elever, dybdelesing og lesing i alle fag. Skolenes og kommunenes øvrige satsingsområder er dermed ikke noe som ligger utenfor eller rundt innføringen av fagfornyelsen. De øvrige satsingsområdene er en integrert del av fornyelsesarbeidet.

5.2.2 Å forberede koblinger mellom satsinger og aktører i kommune 2

I Kvalitetsmeldingen 2019 (K2A) kommer det fram at som en forberedelse til og støtte i iverksettelsen av Fagfornyelsen skal alle fylkeskommuner fra høsten 2019 delta i desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling. Vurdering for læring (Vfl) er et satsingsområde for 2017-2021, og med innføringen av fagfornyelsen legges det enda sterkere vekt på elevenes medvirkning og medbestemmelse i vurderingen. Et mål for fylkeskommunen, og som også skal følges opp i styringsdialoger, er at elevene skal bli involvert og engasjert i vurderingen av eget arbeid.

I kvalitetsmeldingen beskrives også fylkeskommunens strategiplan for etter- og videreutdanning av lærere og skoleledere frem mot 2025, som bygger på nasjonale føringer. Det er en målsetting at profesjonskompetanse skal utvikles i samarbeid mellom skoleledere og lærere ved at det legges til rette for utvikling av lærerfellesskap som gir lærerne mulighet til å utvikle seg faglig, både individuelt og kollektivt. En styringsgruppe med representanter fra fagforeninger, rektorene og opplæringsavdelingen skal lede arbeidet med profesjonsutviklingen. Innholdet skal veksle mellom faglig påfyll og arbeidsøakter knyttet til å utvikle profesjonsfellesskapet slik at skolene utvikler tilstrekkelig kompetanse. I tillegg skal skoleeier stille nødvendige ressurser til disposisjon og sørge for rammebetingelser som gir skolene mulighet til å sette seg inn i og ta i bruk læreplanverket på en god måte.

I et annet dokument (K2B1) gis det en oversikt over strategier og prosesser ved innføring av fagfornyelsen, samt føringer, rammer og forventninger. I hovedsak inneholder dette dokumentet planer for fellessamlinger og fagdager med ledernetverk, fagnettverk, strategisk ledergruppe og tillitsvalgte. Innholdet i fellessamlingene var knyttet til overordnet del, og oppstart var allerede i 2017. I planen kunne vi også lese at det gjennom våren og høsten 2019, samt våren 2020 har blitt gjennomført en rekke fagdager for fagnettverkene og store fagsamlinger der om lag 1300 lærere og ledere var samlet. Den gjennomgående tematikken var helhet og sammenheng i læreplanverket.

Et tredje dokument fra skoleeier i kommune 2 (K2B2) beskriver ståstedet høsten 2020 og forventninger til skoleeier og skolene. Her beskrives også hva som ligger i fagfornyelsen og desentralisert ordning, og det understrekes at skolebasert og kollektiv kompetanseutvikling foretrekkes framfor individuelle tiltak og korte kurs. Videre utvikling av kompetansetiltak og profesjonsutvikling blir fremhevet. For det videre arbeidet med fagfornyelsen stilles det

spørsmål til hvordan skolene nå jobber med dybdelæring, med elevmedvirkning, og hvordan sikre god innføring av nytt læreplanverk. Det stilles også spørsmål ved hvordan fylkeskommunen og strategigruppen kan gi videre støtte til skolene.

Fra skolen i kommune 2 er to dokumenter som viser til pedagogisk grunnlag, kultur og praksis ved skolen analysert. Her kommer det fram hvilke arbeidsmåter for utvikling av ledelse, ansatte og elever som er vektlagt av skolen. Disse dokumentene er utarbeidet av skolen før arbeidet med fagfornyelsen startet, men viser hvordan skolen har etablert en pedagogisk praksis og verdiståsted som kan være et godt utgangspunkt for arbeid med overordnet del i fagfornyelsen. I det første dokumentet (K2C1) beskrives skolens pedagogiske ståsted, verdier og kultur og hvilke samfunnsmessige utfordringer skolen står overfor i tiden som kommer. Skolen har utformet en sentral problemstilling for sin drift der de ønsker å vitalisere og forsterke læringskulturen ved skolen slik at elevene får optimale forhold for læring og utvikling. I dokumentet legges det vekt på felles ansvar både for opplæringen og for skolemiljøet, og å styrke kompetansen for de ansatte. Det skal utvikles en felles læringskultur og en prestasjonskultur der lærere og ledere utfordrer hverandre. Skolen har hentet inspirasjon fra en rekke eksterne aktører og forskere innen ledelsesfilosofi, lederforskning og profesjonsutvikling. Dokumentet gir en omfattende beskrivelse av et perspektiv på ledelse og utvikling som baseres på felles visjon, tydelig ledelse og klare, målbare mål.

Det andre dokumentet fra skolen i kommune 2 (K2C2) er et dokument som først og fremst beskriver visjonen om å få fram det beste i den enkelte gjennom en modell for fem ulike områder og forventninger om utvikling, systematisk trening og oppfølging innenfor disse. Disse fem områdene er ledergruppa, kollegiet, teamet, læreren og eleven. Dokumentet tar sikte på å konkretisere og tydeliggjøre hvilke mål de har i utviklingsarbeidet på de fem områdene, og hvordan de ønsker å jobbe for å nå målene. Som vi ser av planene, vektlegges det på skolenivå å fordele ansvar og forplikte ulike aktører til felles satsing.

Selv om ikke alle dokumentene i kommune 2 var knyttet direkte til fagfornyelsen, finner vi strategier representert i strukturelle grep for arbeid med fornyelse og endring. De strukturelle grepene synliggjør et sterkt fokus på langsiktighet, systematikk, tydelig ledelse, felles visjon og målbarhet.

5.2.3 Å forberede bruk av ekstern støtte og kompetansepakker i kommune 3

Fra skoleeier i kommune 3 foreligger 5 dokumenter for analyse. Det første dokumentet er en prosjektplan for regionen som kommunene er en del av for 2019/2020 (K3C1). Planen er utarbeidet av det eksterne kompetansemiljøet som har ansvar for kompetanseutvikling i denne regionen, og den inneholder en plan fra høsten 2019 til sommeren 2020. Et viktig mål for oppstarten av prosjektet høsten 2019 er å etablere nettverksgrupper der både skoleeiere, skoleledere og lærere skal inngå i grupper fordelt på 2-3 skoler i regionen, og at veiledere fra PPT anbefales å kobles på nettverksgruppene. Høsten 2019 skal det også i henhold til planen opprettes læringsgrupper av lærere som skal arbeide med ny overordnet del av læreplanen, verdiløftet, før oppstart av arbeidet med kompetansepakkene. I november 2019 ble det planlagt å arrangere en fagdag med tema «Om fagfornyelsen og arbeidet med kompetansepakkene» for alle aktører.

Det andre dokumentet som er analysert fra skoleeier i kommune 3 er en prosjektplan for kompetanseutvikling i regionen fra høsten 2020 til sommeren 2021 (K3C2). Her beskrives det videre arbeidet med kompetansepakker, med tilhørende moduler, og faglige opplegg ledet av det eksterne kompetansemiljøet. I dette arbeidet inkluderes både skoleeiere, PPT, skoleledere, lærere og SFO-ansatte. Pakkene er tilpasset de enkelte målgruppene og er utarbeidet av det eksterne kompetansemiljøet.

Det tredje dokumentet fra skoleeier i kommune 3 er en plan for skolebesøk i skolene i regionen i mars 2020 (K3B1). Skolebesøkene er knyttet til det eksterne kompetansemiljøets prosjekt med en av kompetansepakkene, og veiledning skal foretas av representanter for dette kompetansemiljøet.

Fra den utvalgte skolen i kommune 3 foreligger også en lokal implementeringsplan for skoleutviklingsarbeid fra skolestart 2020 fram til sommeren 2021 (K3C3). I denne planen er det særlig arbeid med kompetansepakker og moduler knyttet til samarbeidet med det eksterne kompetansemiljøet som beskrives.

Et femte dokument fra kommune 3 viser en sammensetting av oppgaver til de ulike nettverkene som er etablert i regionen der kommunen inngår (K3B2). Nettverkene som er opprettet benevnes her som profesjonelle læringsfellesskap for skoleeiere, skoleledere, gruppeledere i skolene og læringsgrupper der lærere inngår. En hovedhensikt med nettverkene er å lære av

hverandre på tvers av kommuner og skoler i regionen. Læringsgruppene skal i 2019 og våren 2020 særlig arbeide med fagfornyelsen, før de høsten 2020 går i gang med kompetansepakker fra det eksterne kompetansemiljøet.

En synlig strategi fra skoleeiernivå er å involvere eksternt kompetansemiljø og å organisere tverrfaglig nettverk på tvers av kommunen. På skolenivå synes også arbeid med kompetansepakker å være en sentral strategi.

5.2.4 Å forberede bruk av kompetansepakker og elevinvolvering i kommune 4

Fra skoleeier i kommune 4 foreligger det to dokumenter. Det ene er en presentasjon fra en Skoleledersamling i november 2020 der tema er vurdering og vurderingspraksis knyttet til fagfornyelsen (K4B1). Målet med samlingen er å bekrefte god praksis og lete etter forbedringspunkter ut fra mål og forventninger i fagfornyelsen.

Det andre dokumentet fra skoleeier i kommune 4 er en utviklingsplan fra skoleeier som viser arbeidet med fagfornyelsen fra høsten 2019 til høsten 2022, knyttet til bruk av ekstern støtte fra kompetansemiljøer og mer internt arbeid (K4B2)¹². Her inngår en plan for et tett samarbeid med et eksternt kompetansemiljø med bruk av deres kompetansepakker.

Utviklingsplanen fra skolen i kommune 4 for perioden 2018-2020 (K4C1) ligger i form tett opp til kommuneplanen og innebærer en konkretisering av de overordnede kommunale målene. Selv om planen ikke er knyttet til fagfornyelsen peker den på utviklingsområder som kan kobles til det nye læreplanverket. Skolen skal utvikle et godt læringsmiljø, og ha fokus på demokrati og medvirkning. Videre har de målsetninger som kan knyttes til folkehelse og livsmestring, og til miljøetsatsing og bærekraft. Alle fagteam skal etablere rutiner for elevmedvirkning og opplæring av elever i egenvurdering. Det skal legges til rette for at avdelingsledere har/får formell lederutdanning, og at andre ansatte skal få ta nødvendig etter- og videreutdanning. De vil bruke fagteam for å få til faglig utvikling i alle fag og i hele personalet og benytte kollegaveiledning og erfaringsdeling.

Fra skolen i kommune 4 foreligger også en plan for møtetid og arbeid i fagteam for høsten 2019 og våren 2020, både for møter på trinn og for lokal utviklingstid (K4C2). Den lokale utviklingstiden er særlig viet arbeid med fellesprosjektet for alle skolene i kommunen med

¹² Begge dokumenter fra skoleeier i kommune 4 ble sendt oss i november 2020.

kompetansepakker og moduler utarbeidet av et eksternt kompetansemiljø. Dette prosjektet, og arbeidet med kompetansepakker og moduler, er knyttet til arbeid med fagfornyelsen.

I dokumentene fra kommune 4 kommer det fram at elevdeltakelse er en prioritert strategi på både skoleeier- og skolenivå. Samarbeid med eksternt fagmiljø og arbeid med kompetansepakker ser ut til å være en gjennomgående formulert strategi, likeledes det å arbeide i fagteam.

5.2.5 Oppsummering, formulerte strategier og prosesser

I motsetning til resultatene fra spørreundersøkelsen, viser dokumentanalysen at i våre fire caser er det forholdsvis få planer og dokumenter som spesifikt tar for seg arbeidet med fagfornyelsen. Vi har valgt også å analysere planer for utviklings- og kvalitetsarbeid mer generelt fordi de indikerer hvordan skoleeiernivå og skolenivå har tenkt eller arbeider med skoleutvikling eller læreplaner.

Vi finner flere strategier og prosesser som går igjen i de formelle dokumentene. En er kobling av arbeidet med fagfornyelsen til andre satsinger som skolen eller kommunen er involvert i. Det synes som det også er behov for å gjøre lokale prioriteringer i forhold til hva som skal vektlegges og i hvilken rekkefølge. Videre kommer det fram i dokumentene at det er en strategi å invitere mange stemmer inn i arbeidet på ulike arenaer og at arbeidet krever tid. Elevstemmen framheves i flere dokumenter. Når vi ser funnene i dokumentanalysen sammen med data fra spørreundersøkelsen finner vi en variasjon i skoleledernes svar på om lærerne ved skolene deltar i kommunale eller regionale faglige nettverk som bidrar til kompetanseheving. En større andel av rektorene i videregående mente at lærerne ved deres skoler deltok i slike nettverk. Dette kan bety at det er flere lærere i videregående som er tilknyttet til kommunale eller regionale faglige nettverk enn lærere i grunnskolen. Vi ser også at en strategi er å utnytte allerede eksisterende grupper, eller opprette nye plangrupper/strategigrupper som kan lede arbeidet. Det er også en strategi å invitere eksterne bidragsytere inn for å støtte prosessen og å arbeide med kompetansepakker, samt å styre gjennom forventninger.

I neste del tar vi utgangspunkt i observasjonene av ledermøtene i skolene og intervjuene med representanter for skoleeierne og rektorene. Vi har analysert observasjoner av hvordan de snakker om det de skal gjøre i den innledende fasen av fagfornyelsen og fortellinger om hva de har valgt å gjøre i den innledende fasen. Disse observasjonene og fortellingene har vi valgt å benevne strategi som praksis (jf. kapittel 3).

5.3 Praktiserte strategier: Kommuner og skolars arbeid med fagfornyelsen

De formelle dokumentene som det er redegjort for i 5.2 bidrar til innsikt i kommunenes og skolenes formulerte strategier. Det er imidlertid begrenset hva som kan leses ut av slike overordnede dokumenter, der mange er generelle skriv for skolen eller kommunen og har fokus på forhold som ikke nødvendigvis er relatert til fagfornyelsen. Da vi analyserte intervjuene og observasjonene fant vi både flere og mer varierte strategier i spill. Det er det vi kaller *praktiserte strategier og prosesser*, det vil si det Whittington (2006) benevner som «strategier som praksis». Variasjonen i de praktiserte strategiene kan delvis forklares med samfunnsforhold som for eksempel sammenslåtte kommuner og nye regioner, selv om disse forholdene ikke synes å være overveiende avgjørende for de valgte strategiene. Vi fant også bruk av strategier som med små variasjoner gikk igjen i flere kommuner/på flere skoler. Vi presenterer først strategier og begrunnelser kommunevis, før vi oppsummerer med funn på tvers av casene.

5.3.1 Å få ting til å skje på en balansert måte (kommune 1)

Skoleeier (S1) oppfatter at hennes rolle sammen med skolens rektorer er å få ting til å skje. Skoleeier bruker plangruppa, som er et allerede etablert organ, for å få dette til. Tidligere har de hatt tilpasset opplæring på dagsorden, nå er det fagfornyelsen som tematiseres. Gruppa består av skolefaglige rådgivere og koordinatorene innenfor ulike fagområder. I gruppa deltar også aktører fra PP-tjenesten og fra Utdanningsforbundet. Skoleeier forteller:

Vi har en kommunal plangruppe, som jeg leder, litt etter samme modell som skolene har sine plangrupper, hvor de har teamledere eller sentrale spyspisser innenfor fagområder. Jeg har kommunal plangruppe med skolefaglige rådgivere, koordinatorene innenfor ulike fagområder (S1)

Skolesjefens plangruppe omtales som en «spyspiss», det vil si at det er forventet at de skal gå foran i arbeidet med fagfornyelsen. Begrunnelsen for å bruke denne plangruppa relateres til behovet for å sørge for helhet og sammenheng mellom kommunale satsinger. De ønsker å unngå at «de satsingsområdene vi jobber med skal bli fragmenter». Videre forklarer hun: «Vi må ta ned ball for ball og sette det i system og se hva vi skal bruke videre og hva vi ikke skal bruke videre». Hun er opptatt av å identifisere hvilke grep som er viktige å ta for å få de riktige tingene til å skje, samt å motivere til å forstå, tolke og eksperimentere samtidig som å sette ting i system. Med andre ord signaliserer skolesjefen at ledelse av fagfornyelsen handler om å ta grep som kan utløse endring.

De kvalitative funnene knyttet til rolleforståelse i innføringen av fagfornyelsen gjenspeiles i det kvantitative materialet. I spørreundersøkelsen rapporterte skoleeierne at rektorenes rolle i dette arbeidet var tydelig. Denne tydeligheten er blant annet representert med forventningen om at skolens rektorer skal få ting til å skje. Det var flere grunnskoleledere enn lederne i de videregående skolene som la vekt på ledelsens rolle, og samtidig var det flere skoleeierrepresentanter i fylkeskommunene enn i kommunene som svarte at ledelsen spilte en sentral rolle i innføringen av fagfornyelsen.

Fra skoleeiernivå arrangeres lærende nettverk for skolelederne. Skolenes plangrupper deltar i dette nettverket fordi S1 mener det er behov for å utvikle et felles språk, samt felles teorigrunnlag for skoleutvikling, og også spesifikt for arbeidet med fagfornyelsen. Tiltaket lærende nettverk begrunnes i tidligere erfaringer fra nasjonale satsinger som Ungdomstrinn i utvikling og Vurdering for læring, men også fra engasjement i ulike former for aksjonslæring. Skolesjefen mener at utvikling ikke utelukkende kommer nedenfra, forventninger ovenfra er nødvendig. Kommunens skoler kan gjerne gå i ulik takt, men de skal trekke i samme retning. I de lærende nettverkene er det forventninger om gjennomføring av mellomarbeid mellom samlingene og deling av praksisfortellinger. Det er forventninger til at arbeidet som starter i ledernetttverket skal deles i Teams og fortsette på skolenivå. Strategien til skoleeier er å være tett på skolene, både ved å følge utviklingen gjennom deltakelse i det lærende nettverket, og ved å følge med på skolenes aktiviteter slik de presenteres på Teams.

Jeg tenker jo at man må være tett på, det må være et overordnet trykk fra ledelse på alle nivåer. Det må det være for at endring skal skje. Jeg må fortsette å etterspørre verdiene og prinsippene i overordnet del. Gjennom de utviklingsarbeidene vi har, gjennom styringsdialogen og de lærende nettverkene vi har, er jeg nødt til å holde fokus. Denne balansen skal jo også være skolebasert, så det må være en god balanse i den forventningen og støtten og det som skjer. Forventninger om prosjekter, etterspørre prosjekter, stille de rette spørsmålene om hvordan de evaluerer og eventuelt justerer de prosjektene de prøver ut. Men samtidig skal det være handlingsrom. Det skal være metodefrihet. Så det er alltid et dilemma. Vektingen av styring og initiativ.

Å trekke inn eksterne krefter fra universitets- og høyskolesektoren er en av strategiene fra skoleeiernivå for å sikre kompetanseheving blant lærerne. «Vi trenger noen som hjelper og støtter skolelederne i å fasilitere opplæring av lærere», sier S1. Representanter fra skoleeier har vært på skolene for å kartlegge behov for kompetanseutvikling. Argumentet for å trekke inn eksterne krefter er at «noen av skolene våre trenger litt ekstra støtte eller dytt for å komme videre», sier hun. Men det er urealistisk å gå helt i takt, derfor er det behov for å analysere hvor

skolene er, hvilke strategier de har og hva de trenger, og skoleeier har invitert inn ulike miljøer for å se hva de kan tilby.

S1 argumenterer for nødvendigheten av å bruke mye tid på innføring av fagfornyelsen. Det begrunnes i dårlige erfaringer fra arbeidet med K06. Det er behov for «å dvele ved verdigrunnlaget», sier hun. «Vi må skape en grundig forståelse av det før man går i gang med å bryte ned, sånn at ikke det samme skjer [som med tidligere reformarbeid]».

Skolesjefen forteller hvordan de utnytter også andre strategier og strukturer som var etablert før fagfornyelsen, for eksempel lærersamtaler om skoleutvikling og styringsdialoger. I tillegg kalles det inn til «store samtaler» hvor elever, foresatte, ansatte, politikere, fagforening og ledelsen er til stede. Oppgaven er å dokumentere konkrete spor av skoleutvikling. Begrunnelsen for å trekke inn fagforeningen er å sikre at representantene forstår grepene som tas fra skoleeiernivå, samt at representantene kan bidra i å «oversette» strategiene til plasstillitsvalgte.

Skoleeier ønsker å dele erfaringer med Utdanningsdirektoratets støtteressurser på tvers av skolene i kommunen. Det forventes at ressursene tas i bruk, men ikke at det må brukes i sin helhet. S1 mener det er et godt støttemateriell knyttet til arbeidet med overordnet del som kan brukes for å planlegge gode økter i personalene, men at det kan tilpasses ved at plangruppene ser på modulene sammen og utformer egne spørsmål.

I likhet med skoleeier vektlegger rektor (R1) at det er viktig å bruke tid i reformarbeidet. Dette begrunnes med at det kreves god tid for å kunne gå i dybden når det gjelder begreper, og for at overordnet del skal kunne gjennomsyre undervisningen.

Det er mange store ord, det er mange innholdsrike ord og begreper. Det handler om å la det synke. For å lese gjennom overordnet del og så gå videre, - det er ikke det det handler om. Det å la det gjennomsyre, egentlig ... Det er mange gode begreper. Jeg synes det er masse fantastisk i alle de tre delene. Men bare formålsparagrafen er jo veldig «svungende» (R1).

Rektor (R1) er også opptatt av at det er behov for i noen grad å skjerme lærerne. Man må gå fram steg for steg og konsentrere seg om noen fag av gangen. Slik kan det være mulig å ivareta lærernes mestringsfølelse i reformarbeidet. I videobeskrivelser av et ledermøte hvor en fellesøkt planlegges, uttrykker en av lederne: «Jeg tror vi vinner på å få med det strekket i laget, ved å starte enda mer grunnleggende da». Det henvises til å vise konkret hvordan det navigeres

i modulene på nettet. En annen utdyper: «Da er det noen som kjeder seg, men det er bedre at vi får med de andre, for det er en forferdelig følelse å gå til en workshop eller en gruppe og prate hvis du ikke føler du har mestring».

R1 er bekymret for å ikke klare å holde den «røde tråden i reformarbeidet» og forteller om flere parallelle satsinger. Han sier han må være spydspiss i arbeidet, men han har plangruppen til å støtte arbeidet. R1 har vært spesielt strategisk når det gjelder utvelgelse av «de riktige folkene» i plangruppa, slik at plangruppa for eksempel kan lede økter med utviklingsarbeid i personalet, mens rektor kan ta rollen som deltaker. R1 mener dette er en mer effektiv måte å kommunisere med om arbeidet med fagfornyelsen enn om han selv ledet arbeidet. Plangruppen har blant annet i oppgave å lede arbeidet med kompetansepakkene fra Utdanningsdirektoratet.

I videobesetninger blir det synlig hvordan lederteamet forhandler om å få til gode strukturer, arbeidsmåter og fordeling av innhold for økter som tematiserer fagfornyelsen, både i det nærmeste og på sikt. De er opptatt av å ikke stresse lærerne unødig og å håndtere «strekk i laget» på en god måte.

Rektoren opplever økonomikutt i kommunens som problematisk for reformarbeidet. Strategien hans er å prøve å utstyre lærerne med det de trenger slik at de føler seg viktige: «Da er forhåpentlig effekten at jeg tar vare på læreren, kompetanse og det sosiale, så gjør han eller hun det med eleven». R1 modellerer det han ønsker lærerne skal gjøre overfor elevene. Ikke alle i personalet er like positive til arbeidet med fagfornyelsen. Strategien til rektor er å gi rom for at disse kan bruke litt lengre tid. Antakelsen er at de da etter hvert dras med.

I dokumentanalysen fant vi at det var en uttalt strategi å legge til rette for samskaping og utvikling av felles fokus. I intervjuet konkretiserer rektor hvordan det arbeides med dette på ulike arenaer. I intervjuet med skoleeier kommer det fram hvordan intensjonelle handlingsmønstre som etablering av tverrfaglig plangruppe/strategigruppe forventes å fungere som en spydspiss for arbeidet med fagfornyelsen. Dette ville sikre helhet og sammenheng, men også bidra til å redusere kompleksiteten slik at det ikke blir for mange samtidige prosjekter. I intervjuet med rektor kommer det fram at det er behov for tid, at det ikke er så lett å få til helhet og sammenheng på skolenivå og at det er behov for å «skjerme lærere» slik at de kan beholde mestringsfølelsen. Behovet for å skjerme lærerne kom også fram som en utfordring i observasjonen av ledergruppa.

5.3.2 Å forplikte, forvente og involvere (kommune 2)

Representanten fra fylkeskommunen (S2) forteller at skoleeier har satt av mye tid til arbeidet med å innføre overordnet del. Dette arbeidet ble startet før arbeidet med fagplanene ble introdusert, men skoleeier har også oppmuntret til og forespurt lærere om å gi innspill til de nasjonale høringene. S2 valgte å bruke eksisterende strukturer ved innføringen av fagfornyelsen. Skoleeier har etablert en ledergruppe der direktører og seksjonssjefer møtes for å formulere føringer og forventninger til skolelederne og lærerne. På disse møtene planlegges også innholdet i samlinger for skoleledere og/eller lærere. Det er etablert nettverk for rektorene som fungerer som arenaer for arbeidet med fagfornyelsen, og det er også opprettet ulike fagnettverk. Styringsdialogene ute på skolene utgjør også en viktig arena. Det legges opp til å utnytte kompetansen fra eksterne ressurspersoner, fra nasjonale utdanningsmyndigheter, fagforening og fra universitet og høyskole til store samlinger for lærere og skoleledere, men også til å veilede skolene. Etablerte ordninger med skolebesøk utnyttes i arbeidet med fagfornyelsen, vår og høst. S2 utdyper.

[Vi er] nok veldig tydelige på at det ikke er skolebesøket i seg selv som er viktig, men det er nok prosessene i skolens ledergruppe, både på forhånd og i etterkant. Vi har hatt evaluering av den delen av styringsdialogen, og det vi har fått tilbake er at skolebesøkene siden 2014, har i stor grad blitt mye mer individuelt tilpasset den enkelte skole sitt utviklingsbehov. Og at de vil framheve dialogdelen som nyttig, viktig. (S2)

S2 peker på betydningen av ulike former for nettverk, og nevner at for dem er ikke prinsippet om samskaping bare et honnørord. De prøver å etablere slike skapende relasjoner, for eksempel i fagnettverkene.

I kommune 2 er skoleeier opptatt av at alle skal høre det samme slik at de kan utvikle en felles forståelse. Det er begrunnelsen for å invitere til store fagdager.

Sånn at der satt hele lærerkorpset og alle hørte det samme samtidig, før du kaster deg på hodet inn i din egen læreplan, for det var det som var sentralt for oss. Altså, skal det bli en fagfornyelse, skal vi ha dette med verdi og dybdelæring og så videre, så må vi egentlig vite hva det er og få tenkt og reflektert over det før du går på hodet inn i læreplanene [...] Det som er viktig i fagfornyelsen er det tydelige kravet om at dette er profesjonsfellesskapet, dette er ikke den enkelte lærer som skal realisere læreplanen i sitt egen klasserom, her er det egentlig profesjonen som skal utvikle og drive sammen. Det handler om både sammenheng mellom faget og dette med profesjon. (S2)

S2 argumenterer for at det er en viktig strategi for skoleeier å være tett på skolene. Hun beskriver en prosess der de har vært flinke til å tenke strategisk, holde på de røde trådene og jobbe mot skolene. Et viktig poeng er at de har kommet med klare forventninger og fulgt opp skolene før de presenterer nye forventninger.

Rektor 2 (R2) fremhever spesielt at han vektlegger elevstemmene. Han arbeider for at elevene skal delta mer og være aktive. Et eksempel på dette ser vi også i observasjonen der elever deltar og har presentasjon på ledermøtet. R2 har også en tydelig strategi knyttet til lærernes læring når det gjelder omlegging av lærerrollen til å opptre som coacher. Argumentet er at fagfornyelsen forutsetter at ledere i skolen har kunnskaper om hva coaching er og at det er nødvendig å øve på arbeidsplassen. Både lederne og lærerne må øve. Rektorene må øve på å coache lærerne og lærerne må øve på å coache elevene. Selv om de allerede har utviklet en praksis for dette, sier rektor at arbeidet med læring i profesjonsfellesskapet må videreutvikles.

R2 viser til en modell for arbeid med utviklingstema som skolen har brukt gjennom flere år og som nå også benyttes i forbindelse med fagfornyelsen. Rektor arbeider med ledergruppen først, for så å involvere fagforening, elever og resten av lærerne i praktiske tilnærminger og forskning. Skolen har brukt ett år på å arbeide med dybdelæring. Det ble gitt spesifikke oppgaver i dialogcafeer der det ble arbeidet på tvers av trinn, og det ble utarbeidet konkrete undervisningsopplegg. Rektor sammen med ledergruppen presenterer fagstoff for lærerne, og det er ikke noe krav til lærerne om å lese teori. Rektor sier at de helst vil organisere dette arbeidet selv siden de ikke har så god erfaring med å invitere eksterne.

De bruker som regel litt for lite tid til å sette seg inn i skolen og konteksten. Da misser du, for vi er jo «på» vi og. Og lærerne har høy utdanning og er «på», og så kommer de og så avslører de seg, - at de egentlig ikke er så interesserte i skolen som vi er her. Vi er her for skolen. Det skjer fort. Jeg tenker at det overordnede for ledergruppa det er at vi må tåle det, men det å forvente at lærerne tåler det, det gjør ikke jeg. Så vi bruker det lite.

R2 er opptatt av å gi lærerne handlingsrom og å anerkjenne dem som autonome profesjonelle. Det betyr at det er behov for fleksibilitet også med hensyn til ressursbruk og timeplanlegging. Det må være rom for at noe nytt kan oppstå som krever en annen type ressurser, det må være rom for kreativitet: «Det jobbes litt mot den energien lærerne, de ansatte og elevene må ha hvis de skal jobbe på tvers og være fleksible» (R2).

Strategier som å koble satsinger og aktører, begynne tidlig, fordele og forplikte som var synlige i dokumentanalysen blir også berørt i intervjuer. At kommunen har begynt tidlig, har gjort det mulig å bruke god tid til å arbeide med generell del. Intervjuene viser også at det benyttes både etablerte og nye arenaer og strukturer som strategi i første fase av innføringen av fagfornyelsen. I likhet med kommune 1, har kommunen 2 valgt å etablere en egen gruppe som skal lede det strategiske arbeidet med å innføre fagfornyelsen. Å være tett på skolene vektlegges og at alle får høre det samme og at det stilles tydelige forventninger. Elevstemmen vektlegges særlig av rektor og var også synlig i ledermøtet som ble observert.

5.3.3 Å forankre og være tett på (kommune 3)

Også skolesjefen i kommune 3 (S3) argumenterer for betydningen av å være tett på som skoleeier under innføring av fagfornyelsen. Forskjellen fra tidligere reformer er ifølge S3 at kommunenivået er mye mer inne enn det hun tror det var tidligere. En strategi for å komme tett på skolene er «å vandre litt». Selv har hun vært flere ganger ute på skolene i «ledervandring». Argumentet er at det er viktig å være til stede og se praksis.

Kommune 3 har vært gjenstand for kommunesammenslåing. De har formulert en treårig plan for fagfornyelsen, og S3 mener det er helt nødvendig å bruke såpass lang tid på innføringen. Hun begrunner dette med erfaring: «[V]i har erfart at langsiktig, strukturert arbeid, det er det som fører til endring». Det er også et viktig poeng å arbeide grundig med overordnet del:

Vi tenker det at det er viktig at de har reflektert i eget hus, om dette med tverrfaglighet, livsmestring og dybdelæringa, før de begynner å hive seg inn i egen fagplan. For da farer de inn i fagfokuset. Så det er kjempeviktig at vi får jobba med begrepene, at vi får satt dem, at de får sett på det i eget hus. Det er der det må skje. (S3)

S3 legger fokus på forankring. Hun mener fagfornyelsen er godt forankret på skoleeiernivået og på skoleledernivået, men tror ikke fagfornyelsen er like godt forankret på skolene. En strategi for å forankre arbeidet på skolene er å jobbe gjennom lærerne. Skoleeier ønsker å trekke med lærere i den overordnede tenkingen, og slik involvere dem i ledelsen av arbeidet på skolene.

Også i K3 jobbes det gjennom ulike nettverk. Det kan synes som om mange av disse ble etablert før arbeidet med fagfornyelsen startet. Skolesjefen nevner at kommunen har opprettet et spesifikt nettverk for gruppeveiledere. Gruppeveilederne er lærere som er engasjert for å veilede

i innføringen av fagfornyelsen ute på skolene. I tillegg har flere kommuner i regionen gått sammen om å spleise på en regionskontakt. S3 utdyper:

Hun er en sånn spydspiss til å føre oss med nytt og passe på at vi er drifta, altså at vi kjører oss steinhardt, at vi leverer på mellomarbeidet og møtene. Vi får referater, og hun representerer oss hos Fylkesmannen¹³ i møtene der når det er samarbeidsforum. Det å ha en sånn person i vår region som krafser oss på ryggen og minner oss på det og gjennomfører møtene, det er veldig viktig. (S3)

Regionkontaktens arbeid handler om oppfølging av mellomarbeid i arbeidet med Utdanningsdirektoratets kompetansepakker, og kompetansepakker til et eksternt kompetansemiljø som de har et omfattende samarbeid med. I K3 sees arbeidet med fagfornyelsen i sammenheng med annet pågående utviklingsarbeid om for eksempel bruk av IKT og utvikling av kompetanse i pedagogisk analyse. Det er når det gjelder arbeidet med sistente tema dette samarbeidet inkluderer arbeid med kompetansepakker. Kommunen har vært involvert i dette lenge, men planlegger i tillegg å bruke Utdanningsdirektoratets kompetansepakker i større utstrekning. Men S3 presiserer at skolene skal ha frihet til å velge kompetansepakker, fordi det er ulike behov på skolene. Også i K3 styres det gjennom forventninger til utprøving i form av «mellomarbeid» mellom kommunale samlinger. Det er regionkontakten som følger opp at mellomarbeidet blir gjort på skolenivå, men også at skoleeier gjør sin del av mellomarbeidet. Begrunnelsen er at det er en forventning til at skoleeier også skal være aktiv.

På skolen i kommune 3 har de organisert arbeidet med en styringsgruppe som består av rektor, undervisningsinspektør og gruppeledere. De legger til rette for skolens arbeid.

Vi setter opp framdriften, om vi skal jobbe i grupper, om vi skal jobbe i lag, hva vi skal jobbe med. Vi har holdt på med innsyn i kompetansepakkene, nå er vi i gang med UDIR sine kompetansepakker. Vi setter opp møteplanen sånn, og det fungerer veldig greit, for da veit vi hvor vi er hen og alle veit hva de skal jobbe med av mellomarbeid i forhold til skoleutvikling. (S3)

Rektor i kommune 3 (R3) understreker at styringsgruppa også deltar i arbeidet. De legger vekt på å ta del i diskusjonene når det jobbes med skoleutvikling. Rektor synes pakkene fra Utdanningsdirektoratet og høgskolen er fine, men for detaljerte, og at de kanskje ikke passer like godt alle steder.

¹³ Embetet er endret til Statsforvalteren fra januar 2021.

Hva skal jeg si, det er litt sånn «overkill» for meg. Så skal de lese det, og så skal vi diskutere det, i forhold til de spørsmålene. Altså, det er et veldig bra hjelpemiddel for å kvalitetssikre at skoleutvikling blir tatt på alvor i alle skoler i skole-Norge, men for de som har tradisjon for skoleutvikling og som har jobba med det og som har innsikt i det, er det litt sånn «inn med teskje», disse oppleggene. (R3)

Derfor legger rektor vekt på å skjerme lærerne ved å «skrelle bort» det som ikke passer på hans skole. Han begrunner det med at de ikke har så mange nyutdannete og at det er fare for at lærerne mister entusiasmen for utviklingsarbeidet dersom det blir for enkelt og for detaljert. Observasjon av ledermøter indikerer at det ikke er lett å få oversikt over verken ressursene eller hva som skal foregå når. Lederteamet tar sikte på å lage en halvårsplan for dette.

Rektor har også som strategi å inkludere foresatte, tillitsvalgte og elever i arbeidet med fagfornyelsen. Dette er også vektlagt i opplegget fra samarbeidende høyskole. En annen begrunnelse er at det er en lang tradisjon i bygda å jobbe slik.

Dokumentanalysen viser at kommunens formulerte strategier er knyttet til å innhente ekstern støtte, arbeid med kompetansepakker og tverrfaglig nettverksarbeid i arbeidet med å innføre fagfornyelsen. Disse formulerte strategiene var også synlig i intervjuet med skoleeier som referert til arbeid i nettverk. Kommunen har valgt å knytte til seg en regionskontakt og engasjere lærere som veiledere, samt bruke god tid på forankring og på å arbeide med overordnet del. Å være tett på skolene er en praktisert strategi ifølge skoleeier ved å engasjere lærere. Rektor arbeider gjennom ledergruppa og har ikke så god erfaring med eksterne bidragsytere. Observasjonsdata viser at skolelederne strever med å få oversikt over hva som skal jobbes med når, siden det er forventet at skolene i kommunen skal jobbe både med UH-institusjonens og Utdanningsdirektoratets arbeidspakker. Rektor argumenterer også i denne kommunen for å skjerme lærerne.

5.3.4 Å rigge strukturer og skjerme lærerne (kommune 4)

Kommune 4 har vært gjenstand for kommunesammenslåing, og den nytilsatte skolesjefen (S4) har valgt å bruke tid på å «rigge oss mot fagfornyelsen». Hun har brukt tiden på å undersøke status i arbeidet med fagfornyelsen på skolene i den nye kommunen, samt ansette en stab som kan jobbe ut mot skolene. Når nå staben er på plass er hun ikke selv så mye involvert utover å delta på samlinger annenhver måned. Staben består av syv personer som skal veilede skolene i innføringen av fagfornyelsen. Slik delegerer hun oppgaver til et team som skal være tett på

skolene. Men hun understreker at det er nødvendig å sette seg inn i fagfornyelsens overordnede intensjoner aller først.

Kommunen har lagt opp til å samarbeide med et eksternt kompetansemiljø om inkluderende læringsmiljø, noe som har konsekvenser for hvilke strategier som kan velges.

Jeg opplever at vi har fått strukturen utenfra. Den har vi fått fra kompetansemiljøet. Vi har fått fødselshjelp av kompetansemiljøet, de har dratt oss i gang. Samtidig opplever jeg også at jeg har bygd opp god kompetanse i min avdeling nå, med folk som gjør det i praksis. Det tror jeg betyr at når kompetansemiljøet er ute, kan vi fortsette selv. Nå har jeg noen hos meg som har drevet med dette før. (S4)

Etter at kommunen gikk i gang med et prosjekt som var utviklet av et eksternt kompetansemiljø, fant de ut at dette prosjektet tok mye tid. S4 utdyper:

Hovedstrategien har vært å legge det inn for denne våren. Fordi vi nå er sammenslått, jobber vi litt strukturelt og kulturelt på den måten. Fagfornyelsen har blitt en del av det prosjektet. Der er det moduler på hvordan ... Sånn at man sørger for at de jobber seg gjennom noen av UDIR-modulene. Nesten alle skolene sier at det ikke tilfredsstiller behovet til lærerne. (S4)

Begrunnelsen for hvorfor ikke arbeidet med modulene tilfredsstiller lærerne er at lærerne er mest opptatt av fagene. Strategien til skoleeier for å svare på lærernes behov er, ifølge skolesjefen, at de skal jobbe med overordnet del og forstå hvilken betydning den har. I tillegg skal de jobbe med det prosjektet de har i samarbeid med kompetansemiljøet i mange år fremover. Det blir mange endringsprosesser og prosjekter på en gang etter en kommunesammenslåing. Ikke alle har fokus på læreplanarbeid. Det innebærer at det blir et stort press på personalet, både på skolene og i kommuneadministrasjonen. De må likevel finne tid til skoleutvikling, og i den forbindelse uttrykker S4 at det er viktig å trekke med tillitsvalgte. For tiden jobbes det med å utvikle et kunnskapsgrunnlag om kvaliteten på virksomhetene i kommunen.

Vi jobber med kunnskapsgrunnlaget nå. Målet er at det ikke skal være lotto hvilken skole du går på, og hvilken kvalitet du får. Men kvaliteten kan jo være like god om man gjør det på litt ulike måter. Det er i det skjæringspunktet vi må finne ut av hva høy kvalitet er, og hva vi kan tillate av ulikheter for at det fortsatt skal være høy kvalitet. For det skal ikke bli helt likt, det skal ikke være en tvangstrøye for skolene. (S4)

En strategi på kommunenivå er å loggføre henvendelser fra skolene for å klargjøre hvor utvikling har stoppet opp og hvilket behov skolene har for ytterligere kontroll og støtte.

Rektor i kommune 4 (R4) forteller at de høsten 2019 begynte å arbeide med skolens verdigrunnlag, men at det ble liggende litt før de nå har tatt det opp igjen i forbindelse med fagfornyelsen.

...men så passer dette egentlig veldig godt sammen, for da ble det større trykk på fagfornyelsen på våren. Da klarte vi å få dette til å passe sammen med den overordnede delen i fagfornyelsen og våre verdier ... Det henger jo litt sammen, så det ble en fin helhet i det. Vi klarte også å trekke det ned til skolens verdier som vi skal jobbe etter. (R4)

R4 viser også til det eksterne kompetansemiljøet for å lære pedagogisk analyse og et omfattende system av lokale veiledere som også skulle lære seg metode for analyse og formidle videre til skolens personale. Rektor forteller også om andre prosjekter skolen har vært involvert i som kan ha forbindelse til arbeidet med fagfornyelsen som for eksempel tematiserer miljø og ungt entreprenørskap. En viktig forbindelse mellom disse temaene og fagfornyelsen er den nye elevrollen. Både lærere og elever trenger å trene på den nye elevrollen, hevder R4, og begrunner det slik:

Elevene kan det heller ikke, for de er også vant til tradisjonell klasseromsundervisning, det vi si å få beskjed om hva de skal. Det er noe med å trene både elever og lærere til å bli gode til å jobbe på den måten. Hvis ikke vi klarer det, blir det ikke så mye av det. Fordi det må oppleves som at det er læring i det. Men det handler like mye om elevene som det handler om lærerne, for det må skje en endring fra barneskolen av også. De må være mer vant til å få den friheten, få det der. «Det er dere som faktisk skal gjøre noe, dere skal produsere noe.» (R4)

Denne skolen har opprettet fagteam som ledelsen har fordelt mellom seg. Lederne besøker fagteamene med jevne mellomrom. Grunnen til at de opprettet fagteam var at de opplevde at det ikke var god nok sammenheng mellom lærere, ledelse og elever.

Det ble for mye «top-down», ikke noe «bottom-up». De var uinteresserte i det vi holdt på med. Dermed tenkte jeg at vi må ha en sterkere tilknytning til lærerne, sånn at det vi holder på med gir mening for dem. Utdanningsforbundet har pålagt oss å ha fagteam. Det var det litt delte meninger om. Men det var egentlig en gavepakke, for da utviklet vi dem og brukte dem som veivisere for å møtes på midten. Noe kom fra oss, men noe måtte også komme fra dem. Det kunne ikke være sånn at det bare var vi som bestemte hva som skulle foregå på fagteam. (R4)

Men R4 er opptatt av å skjerme lærerne med å senke farten. De må oppsummere hva de kan og hva de gjør, hva de skal fortsette med og hva som skal endres.

[V]i skal holde oss her nå og bruke god tid. Hvis jeg ser at vi klarer å lage en stressende skolehverdag for lærere og elever, som K06 førte til her, da har vi mislyktes. Det må bli en endring på det. Det må føre til at læreren kan senke skuldrene litt og tørre ... Være i lange prosesser. Men ikke så lange at det blir feil. (R4)

I dokumentene fra kommune 4 kommer det fram at elevdeltakelse er en prioritering både på skoleeier- og skolenivå. Samarbeid med eksternt fagmiljø og arbeid med kompetansepakker ser ut til å være en gjennomgående formulert strategi, likeledes å arbeide i fagteam og involvere fagforeningen. Dette kommer også fram i intervjuene som praktiserte strategier. I tillegg kommer rektors (R4) fokus på å skjerme lærerne ved å senke farten som en strategi.

Avslutningsvis i dette delkapitlet oppsummeres strategier og begrunnelser på tvers av kommuner.

5.4 Strategier, begrunnelser og spenninger på tvers av casene

I denne delen av rapporten vil vi redegjøre for sentrale funn på tvers av kommuner og skoler. Selv om mye er forskjellig i våre fire case, er det også mulig å identifisere fellestrekk.

5.4.1 Bruk av etablerte og nye strukturer og arenaer

Våre data viser at den enkelte kommune kan ha omfattende og komplekse strukturer og arenaer for arbeidet med fagfornyelsen. En viktig forskjell kan relateres til størrelsen på kommunen og skolen. Strukturene er mer komplekse i store kommuner, eller der det er omfattende samarbeid mellom kommuner, skoler eller eksterne partnere. R4 kaller dette “riggearbeid”. Det er likevel noen strukturer og arenaer som går igjen på tvers av kommunene, og disse er gjerne «gjenbruk» av allerede etablerte praksiser. Et eksempel er å legge til rette for tid og arenaer for felles arbeid i personalet. Grunnstrukturen innebærer en deling av avsatt fellestid mellom aktiviteter som organiseres av ledelsen for hele personalet og tid som grupper av lærere (faggrupper, trinngrupper og lignende) mer eller mindre kan organisere selv.

På skolene er plangrupper sentrale enheter i planlegging av skoleutvikling. Alle skolene i vårt utvalg har slike grupper, men det varierer hvem som deltar. Noen skoler inkluderer tillitsvalgte og/eller elever. Det varierer også i hvilken grad disse gruppene er spesielt satt sammen for å

implementere fagfornyelsen. Noen av skoleeierne har opprettet eller videreført kommunale plangrupper/strategigrupper som redskap i arbeidet ut mot skolene.

En ofte forekommende strategi er å refordere ansvar og oppgaver eller tilsette dedikerte personer til å følge opp arbeidet. En annen variant er å bruke det «gamle» organisasjonskartet, men utvide eller presisere ansvarsområder. I utvalget vårt er det flere kommuner som spleiser på en regionkontakt, og at det etableres en stab av veiledere i kommunen som skal bistå på skolene.

En vanlig strategi i kommunene og skolene er å etablere kortvarige eller mer langsiktige nettverk blant ledere og/eller lærere. Fagnettverk kan etableres både innad i kommunen og på tvers av kommuner. Slike nettverk kan være knyttet til prosjekt skolene deltar i, eller det kan være fagnettverk som kan være etablert spesielt i forbindelse med fagfornyelsen.

Styringsdialoger der representanter fra skoleeier drar ut på den enkelte skole, er en strategi som er godt etablert. I disse dialogene blir arbeidet med læreplanarbeidet tematisert, men det er stor variasjon med hensyn til krav om rapportering. Det er også eksempler i vårt materiale på etablering av møtearenaer der elever, foresatte, ledelsen, organisasjonene og politikere deltar i samskappingsprosesser knyttet til utvikling av felles forståelse av fagfornyelsen. Slike møtepunkter kan forkomme både lokalt på den enkelte skolen og i kommunen.

5.4.2 Å begynne tidlig og bruke god tid

Flere av skoleeierne peker på at det har vært viktig å begynne tidlig med å introdusere fagfornyelsen og bruke god tid. I alle våre caser er det først og fremst Overordnet del som er startpunktet, og det er en tendens til å ville holde litt igjen i forhold til kompetansemålene. Dette begrunnes med at det er helt nødvendig å sette av nok tid til overordnede hensikter før læreren blir opptatt av de enkelte fagene, og at arbeidet med begrepene er krevende og forutsetter god tid. Selv om de vet at de skal ta i bruk ny læreplan til høsten, synes både rektorene og skoleeierne å være innstilt på å ta tiden til hjelp. Men det oppleves også av enkelte som et dilemma, siden de jo ikke har ubegrenset tid til rådighet. Det kan se ut som det spesielt er kommunene som ikke er gjenstand for kommunesammenslåing som har hatt mulighetene til å begynne tidlig og bruke god tid på overordnede hensikter. Tilsvarende dilemma kan sies å være identifisert i surveydataene der vi fant en betydelig avstand mellom skolelederne og skoleeierne når det gjaldt opplevelsen av å ha tilstrekkelig tid. En større prosentandel av skoleeierne svarte at de mente de hadde blitt gitt tilstrekkelig tid. Tilsvarende større andel av rektorene i grunnskolene

enn videregående skole rapporterte at tiden hadde vært tilstrekkelig for å sikre innføringen av læreplanfornyelsen LK20. Våre funn tyder ikke på at fagfornyelsen kom brått på slik som Sivesind (2013) dokumenterer i en synteserapport fra innføringen av LK06. Likevel vil det være viktig å være oppmerksom på at for noen kommuner har det blitt begrenset med tid, delvis på grunn av Covid19 og delvis på grunn kommunesammenslåing.

Skoleeierne gir uttrykk for at skolene må kunne utvikle seg i ulikt tempo og samtidig lære av hverandres erfaringer innenfor en kollektiv delingskultur. Samtidig er de opptatt av framdrift i arbeidet. Det er en utfordring å kunne holde tak i og følge opp arbeidet på skoler som har ulike behov og utvikler seg i ulikt tempo. Erfaringer fra arbeidet med LK06 gjør at de ved innføring av LK20 er mer fokusert på overordnede prinsipper.

I alle casene er det en uttalt strategi å skjerme lærerne ved å sørge for at det ikke blir for mye for dem og unngå at lærerne mister motet. Å bruke god tid er en strategi i denne sammenheng.

5.4.3 Tydelige forventninger

Skoleeierinformantene oppfatter statlig styring som forventningsbasert og kanalisert gjennom støtteordninger som for eksempel kompetansepakkene til Utdanningsdirektoratet og involvering av eksterne aktører gjennom midler til desentralisert kompetanseutvikling. Den opplevde styringen er også knyttet til «hjelperne», enten i form av digitale ressurser som forventes tatt i bruk, eller på bakgrunn av hva som oppleves som tette koblinger mellom UH-sektoren og skoleeier. Slik blir forventningene kanalisert gjennom aktører og ressurser. Skoleeierne kan synliggjøre sine forventninger på ulike måter, for eksempel gjennom skolebesøk og styringsdialoger. I to av kommuner foregår et nettverkssamarbeid der skoleledere eller plangrupper arbeider sammen om praksisutvikling, og der skoleeierrepresentanter også deltar. Til dette arbeidet er det både snakk om utvikling av felles forventninger, tilpasning av forventninger, og i tillegg en tydelig forventning om å bidra sammen.

Skolene og skoleeierne opplever at det er en forventning om å ta i bruk Utdanningsdirektoratets kompetansepakker/støttmateriell. I tillegg opplever de som har et nært samarbeid med et eksternt kompetansemiljø at det er en forventning om (bare) å bruke de modulene som er utviklet av kompetansemiljøet. I de andre to skolene viser våre data at det i større grad blir lagt til rette for lokale initiativ og at man stoler på egne valg og utnyttelse av den interne kompetansen.

5.4.4 Å innhente relevant ekstern kompetanse og relevante verktøy

Som nevnt over driver to av kommunene mye av prosessene selv, med enkelte eksterne forelesere fra for eksempel Utdanningsdirektoratet, læreplangrupper, sentrale utvalg og komiteer og «populære» forelesere fra universitet og høyskoler. Kommune 3 og 4 har inngått omfattende samarbeidsavtaler med et eksternt kompetansemiljø. Det kan være flere grunner til at kommunene velger ulike strategier når de innhenter ekstern kompetanse. En grunn er at kommunen/skolen ikke opplever å ha den kompetansen som trengs for å sikre framdrift i læreplanarbeidet. En annen grunn er at det oppleves som en forventning fra statlig hold å inngå partnerskap med et fagmiljø, eller som en gylden mulighet til å få tilgang til faglige ressurser og at kompetansemiljøet utarbeider strukturene for kommunen. Noen av våre informanter forteller imidlertid at det kan være utfordrende å ta inn eksterne aktører. Spesielt på skolenivå er det ikke alle som opplever at de i tilstrekkelig grad har vært delaktige i valget av kompetansemiljø.

Med fagfornyelsen har Utdanningsdirektoratet utviklet en rekke ressurser som kan støtte skoler i deres arbeid med innføringen av fagfornyelsen. Våre informanter kjenner til disse ressursene, men har brukt ressursene i varierende grad. De oppleves av noen som for enkle eller for lite tilpasset skolestørrelse eller trinn. Blant våre informanter ser vi at de som samarbeider med et eksternt kompetansemiljø særlig benytter ressurser som er utviklet av dem. Dette dreier seg om moduler som i utgangspunktet ikke handlet om fagfornyelsen, men som er tilpasset til det aktuelle behovet.

6. Drøfting av empiriske funn

Med utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene drøftes følgende tema i dette kapitlet: Strategier og prosesser med fokus på å få ting til å skje i eksisterende praksiser (6.1), legitimering og begrunnelse hvor oppmerksomheten rettes mot forebygging av motstand (6.2), samt spenninger og hvordan de håndteres hvor spennet mellom stabilitet og endring tematiseres (6.3).

6.1 Strategier og prosesser: Å «få ting til å skje» i eksisterende praksiser

Fra myndighetens side har det vært et uttalt ønske at kommuner har et lokalt handlingsrom ved innføring av fagfornyelsen. Undersøkelsen «Spørsmål til skole-Norge» (Rogde mfl., 2020), viser at mange skoleeiere og skoleledere har opplevd å ha frihet til å treffe beslutninger med innføring av fagfornyelsen. Å ha lokalt handlingsrom innebærer at det er mulig å velge ulike strategiske tilnærminger underveis i prosessen, noe som kan medføre ulike praksiser blant kommuner og skoler. I dette kapitlet drøfter vi strategier og prosesser på kommunalt nivå og på skolenivå, slik det framkommer i dokumenter, intervjuer og observasjoner fra de fire kommunene. Oppmerksomheten i diskusjonen rettes mot hvordan strategier realiseres gjennom prosesser hvor en rekke aktiviteter, aktører og verktøy settes i spill (Jarzabkowski, 2004). Vi drøfter strategiene som utvikles for eksempel gjennom å ta i bruk etablerte og nye arenaer i arbeidet med fagfornyelsen, å møtes på tvers av arenaer, gjennom styring og ledelse, og gjennom å innhente ekstern kompetanse og relevante støtteressurser.

Funn fra spørreundersøkelsen (Rogde mfl., 2020) tyder på at skoleeiere og skoleledere i grunnskolen opplevde et tett samarbeid mellom skole og kommune ved innføringen av fagfornyelsen. Tallet var vesentlig lavere for videregående skoler. Vår undersøkelse viser imidlertid at både skoleeier og rektor i kommune 2 beskriver et omfattende samarbeid om fagfornyelsen mellom fylkeskommunen og skolene i fylket. Skoleeier i kommune 1 redegjør for omfattende strukturer som er etablert for å «få ting til å skje» og for å skape helhet og sammenheng i arbeidet. Strategiene realiseres i en rekke aktiviteter både innad i kommunen og i distriktet (omfattende møtevirksomhet og arbeid med utvikling) der aktører (skoleledere, plangruppemedlemmer etc.) møtes og hvor ulike verktøy er i spill (språket, moduler, digitale hjelpemidler) i det Whittington (2006) omtaler som «strategy praxis». I tillegg til det interorganisatorisk arbeidet som omtales over, fungerer partner fra kompetansemiljøer som «extra-

organizational actor» (Whittington, 2006, s.622) i avgrensede perioder. At eksisterende arenaer benyttes, er ikke overraskende. Dette reflekterer at skolen som institusjon er en såkalt «stabil enhet» (jf. Scott, 2001). Men aktører møtes også på nye arenaer, som for eksempel i strategigrupper som er spesifikt designet med tanke på innføringen av fagfornyelsen (Kommune 2). Strategiene som utvikles synes å balansere hensynet til både stabilitet og endring.

Dokumentanalysene og intervjuene viser arbeidet med strategier for gjennomføring av fagfornyelsen foregår i fellesskap som består av aktører fra ulike sektorer, profesjoner og posisjoner. Stemmene til politikere, fagforeninger og elever inviteres inn for å belyse utfordringer og oppgaver knyttet til gjennomføring av fagfornyelsen, og få innspill til og forankre strategier og prosesser. Arbeid på tvers av nivåer og arbeidskontekster benevnes i forskningslitteraturen gjerne som «grensepraksiser» eller «grensekryssing» (Jensen, 2018). Fenomenet beskriver hvordan økende grad av spesialisering fører til behov for å søke sammen i nettverk for å unngå fragmentering. Studier har vist at grensearbeid representerer et potensial for læring, men kan også være utfordrende (Akkerman & Bakker, 2011; Edwards, 2010; Jensen, 2018).

En tydelig strategi på kommunenivå er å være tett på praksis. Dette kan knyttes til en rekke strategier som er utarbeidet av kommunesektorenes organisasjon og utviklingspartner (KS) gjennom prosjektet LED skole¹⁴. Ledervandringen som gjennomføres i kommune 1 og dialogmøtene som gjennomføres i kommune 2 er eksempler på strategisk arbeid der ledelse av fagfornyelsen blir tematisert. Gjennom denne praksisen tas «temperaturen» på reformarbeidet, noe som kan gjøre det mulig å endre strategisk tilnærming ved behov. Skoleeier få innsikt i hva som er på spill for skoleledere og lærere og skolens aktører kan få innsikt i hva som er på spill for skoleeiere, hvilket er vesentlig i kunnskapsarbeid på tvers av kunnskapspraksiser (Edwards, 2010).

Data fra kommune 2 viser at skoleeier opptrer som premissleverdører for hvordan prosessene skal ledes på skolenivå ved å styre gjennom forventninger og «bestillinger» til skolene. Forventningsstyring er i tråd med Meld. St. 28 (2015-2016) hvor det signaliseres at det forventes at skoleeiere skal legge til rette for og støtte opp om skoleledernes og lærernes læreplanarbeid. En ofte forekommende strategi er å refordele ansvar og oppgaver eller tilsette

¹⁴ <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/ks-led/om-led-skole/>

dedikerte personer til å følge opp arbeidet for å sikre god gjennomføring av fagfornyelsen. Våre data viser at kommuner kan samarbeide om å tilsette en regionkontakt (kommune 3) eller etablere en stab av veiledere i kommunen som skal bistå på skolene (kommune 4). I kommune 3 fungerer skoleeier både som premissleverandør og som deltaker hvor hun til dels overlater styringen til en regionkontakt. I kommune 2 på skolenivå observerte vi hvordan ansvaret for kompetanseutvikling om fagfornyelsen var delegert til avdelingsledere. Med andre ord får vi inntrykk av at ledelse av det strategiske arbeidet (praxis) kan distribueres mellom aktører og situasjoner (Spillane, 2006) som for eksempel ledermøter, personalmøter, og teammøter. En observasjon i kommune 2 viste hvordan det ble gitt plass til elevenes stemme i skolens ledermøte ved at elevene delte sine analyser av status for elevmedvirkning ved skolen. Dette førte til at det ble besluttet der og da at elevene også skulle bidra på et personalmøte om fagfornyelsen. Dette eksempelet viser hvordan strategier ikke bare handler om de langsiktige planene, men er integrert i konkret arbeid her og nå.

Underveis i iverksettelsen av LK06 ble det utviklet veiledningsressurser for å styrke skolenes og lærernes kompetanse og gjennomføringsevne (Aasen m.fl., 2012). Ved innføring av fagfornyelsen foreligger en rekke støtteressurser i tidlig fase i form av filmer og moduler. Våre data viser at disse blir tatt i bruk av skoleeiere, skoleledere og lærere. I lokale prosesser mobiliseres med andre ord sentralt utviklede artefakter i tolkningsarbeidet. Vi har observert hvordan det arbeides med Utdanningsdirektoratet sine ressurser på ledermøter på skolenivå i kommune 3. Også i de øvrige kommunene vises det til arbeid med slike ressurser. Kompetansepakkene og de øvrige støtteressursene til fagfornyelsen er, som alle verktøy, ikke nøytrale (Ottesen, 2018). Gjennom verktøyene formidles implisitt erfaringer fra tidligere reformer og nasjonale aktørers tolkning av sentrale begreper i fagfornyelsen. På denne måten aktualiseres og legitimeres tidligere praksiser som muligheter som kan aksepteres, endres eller avvises i det lokale strategiske arbeidet.

Våre analyser viser at ressurser som tilbys av Utdanningsdirektoratet ble tatt i bruk av flere kommuner, ofte i kombinasjon med moduler fra eksternt kompetansemiljø eller tilpasset til de lokale behovene. Prinsippet om lokal autonomi tilsier at det ikke er pålagt at kommunene skal bruke materialet som er utarbeidet sentralt. Kommunene kan dermed velge å la disse inngå i deres “praxis” eller velge andre strategiske tilnærminger (jf. Whittington, 2006). Våre data viser at de kommunene (3 og 4) som har inngått avtaler med eksterne kompetansemiljøer forplikter seg til bestemte måter å arbeide på, inkludert bruk av støtteressurser for lokalt utviklingsarbeid

og veiledning fra disse miljøene, samt spesifikke kjøreplaner. Slike miljøer gir adgang til et sett av aksepterte strategier i utviklingsarbeid (Whittington, 2006). Eksterne kompetansemiljøer framstår dermed som viktige aktører i det lokale strategiske arbeidet med å innføre fagfornyelsen. Våre intervju- og observasjonsdata tyder på at det kan bli krevende å integrere ulike interne og eksterne støtteressurser på en god måte.

Det gjenstår å se på hvilken måte eksterne aktørers bidrag kan endre omfang og innretning når det lokale forvaltningsnivået fortolker og iverksetter nasjonale intensjoner (jf. Ball Maguire & Braun, 2012; Gunnulfsen & Møller, 2017; Hall, 2019; Mausestaden & Mølsted, 2015).

6.2 Legitimering og begrunnelser: Å forebygge motstand

Et av temaene i denne delrapporten dreier seg om hvordan skoleeiere og skoleledere begrunner og legitimerer sine strategiske valg. Vi har valgt et perspektiv der strategi forstås som praksis, som handling og som prosess (se kapittel 3), og der strategiene etableres i samspillet mellom tilgjengelige alternativer og aktørenes initiativ. «Tilgjengelige alternativer» som inngår i prosessene kan i denne sammenhengen være kombinasjoner av institusjonelle forventninger og organisasjonens erfaringer. Initiativ dreier seg om handlende individer og kollektiver med sine unike erfaringer, intensjoner og følelser (Whittington, 2006). Det er rektorene og representantene for skoleeierne som tar initiativ til strategier og prosesser i organisasjonen og redskapet de har er kommunikasjon. Vi vil her drøfte hvordan aktørene begrunner og legitimerer sine strategier og prosesser gjennom koordinerende og kommunikative diskurser (Schmidt, 2010).

Et sentralt strategisk initiativ i alle våre fire case, er å bestemme hvilke kompetansemiljøer eller eksterne aktører man ønsker å involvere, og hvordan man tenker å bruke deres kompetanse. Vi definerer dette som en svært sentral strategisk praksis, fordi de valgene som gjøres får konsekvenser for videre strategiarbeid. To av våre case-kommuner har etablert samarbeid med et eksternt kompetansemiljø som «leverer» et program der de tilbyr støtte til en utviklingsprosess som både har et definert forløp, et ferdig utarbeidet innhold og personer som kan veilede på kommune og/eller skolenivå. Denne leveringen av ferdige programmer er en arbeidsform som mange skoler og kommuner har erfaring med etter et tiår med nasjonale

satsinger¹⁵. Eksterne personer som veileder med ferdige programmer synes å være legitimert i politiske ideer (statlig støtte til denne typen utviklingsarbeid), kognitive ideer (det vil si kunnskap om slike samarbeidsprosjekt som har hatt suksess), og normative ideer om læring og utvikling (jf. Scott, 2001). Samlet sett gir dette beslutningstakere en idebasert bakgrunnskunnskap som kan bidra til handlekraft. Stilt overfor nye utfordringer kan skoleeierne realisere aktiviteter som hentes fra det institusjonelle reservoaret av ideer, og der samarbeid med et eksternt kompetansemiljø kan synes å være en passende strategi. En av skolesjefene sier for eksempel at et slikt prosjekt kan binde faglærerne sammen og bidra til å skape felles språk for læringsarbeidet i den nye sammenslåtte kommunen.

Kommune 2 velger en annen strategi. Skoleeiers representant gir inntrykk av at de har en godt fungerende organisasjon som kan håndtere utviklingsarbeidet i kommunen. Deres hovedstrategi er å sette rektorene i stand til å lede arbeidet ved at det utvikles engasjerte profesjonsfellesskap på skolene. Kommunen inviterer inn til felles kompetanseutvikling for lærere og ledere ved behov, og da kan de også invitere inn ekstern kompetanse. Begrunnelsen for valg av denne strategien kan vi finne i prosjektet de allerede er involvert i, vurdering for læring, og denne strategien tilpasses til arbeidet med fagfornyelsen. Gjennom en koordinerende diskurs i styringsgruppa legitimeres strategien og rammebetingelser avklares. Ved hjelp av kommunikative diskurser argumenterer rektor 2 for hvordan denne strategien kan tilpasses og iverksettes lokalt, blant annet fordi de allerede har gjennomført en avklaring av verdier og arbeidsformer der elevene får en sentral rolle i gjennomføringen. Selv om dette tilsynelatende fører til suksess i kommunen, løfter skoleeier fram et argument om at de forventes å etablere et nærmere samarbeid med et kompetansemiljø, og fortrinnsvis et i samme region. Det samme er tilfellet i kommune 1. Argumentet er ikke nødvendigvis at dette er noe de trenger, men at det er en nasjonal forventning og at det tilflyter ressurser ved en slik ordning. Denne legitimeringen av strategier kan forstås som mikropolitiske prosesser der reformulering og forhandling om valg av strategier står sentralt, og der aktørene bruker eget skjønn og autonomi for å påvirke (Blase & Björk, 2010; Gunnulfsen, 2020).

Alle skolene i vårt materiale har valgt å begynne læreplanarbeidet med Overordnet del – verdier og prinsipper. Et viktig argument både blant skoleeiere og skoleledere er at denne delen av det

¹⁵ For eksempel Kunnskapsløftet fra ord til handling, Ungdomstrinn i utvikling, Kompetanse for kvalitet

nye læreplanverket legger et grunnlag for reformarbeidet. Det er en institusjonell forventning, en idebasert bakgrunnskunnskap som både kognitivt og normativt etablerer strategien som fornuftig. Rektorene fører denne diskursen videre overfor sitt personale, men strategien som praksis etableres og argumenteres for på ulike måter i de fire skolene. Det er variasjon når det gjelder hvilke verktøy som tas i bruk (Utdanningsdirektoratets kompetansepakker, andre ressurser på nettsidene til direktoratet, moduler utarbeidet av kompetansemiljøet de har valgt som partnere), og på hvilken måte arbeidet organiseres. Hvilke begrunnelser som aktiveres henger sammen med det Schmidt (2010) kaller idebasert forgrunnskunnskap som nettopp brukes til å forme argumenter som endrer eller opprettholder institusjonene avhengig av kontekstuelle forhold.

Alle casene har strategier som handler om hvordan de skal bruke tiden. Begrunnelser kan knyttes opp mot funnene som synliggjorde at skoler og kommuner opplevde “strekk i laget” og at rektorene og skoleeierne uttrykte behov for prosesser som kunne bidra til å forebygge motstand i organisasjonen. Flere av informantene pekte på at det har vært viktig å begynne tidlig med å introdusere fagfornyelsen og bruke god tid. En legitimering av denne strategien finner vi også i Meld St 28 (2015-2016) der tid listes opp som et viktig element i dette forberedelsesarbeidet. Legitimeringen av tid som strategi skjer ikke bare som en del av tidsbruk som substansielt innhold, men kan også foregå som en del av hvordan ideen om tidsbruk representeres gjennom for eksempel narrativer, myter, kollektivt minne og historier (Schmidt, 2010). Langsiktighet og det å bruke god tid, kan også være en strategi legitimert i begrunnelsen om å sikre gode, kollektive samskapingsprosesser (jf. Karseth m.fl., 2020).

Det er også interessant å legge merke til hvilke strategier som tilsynelatende ikke trenger begrunnelser og legitimering. Etablering av nettverk er en slik strategi. Det kan tyde på at dette er en tilnærming der det tas for gitt at det er en institusjonalisert praksis, eller en organisasjonsoppskrift slik Røvik (1998) viser til. Det som krever begrunnelser er når det konkrete innholdet i strategien endres, for eksempel hvem som skal innlemmes i nettverkene og hva oppgavene skal være. Dette illustreres i kommune 4 der plangrupper innlemmes i det kommunale ledernettnetket for å styrke den felles forståelsen av begreper i fagfornyelsen, men også for å bidra til etableringen av den «nye» kommunen.

Vi ser av våre data at legitimering og begrunnelser ofte handler om å koble sammen det som oppfattes som nasjonale eller kommunale forventninger og det man allerede har besluttet som

utviklingsområder. Et eksempel er kommune 2 der en satsing på vurdering gjøres om til et tema i fagfornyelsen. Tilsvarende ser vi i kommune 4 der et utviklingsområde knyttet til skolemiljø “blir” fagfornyelse. Begreper om kommunikative diskurser (Schmidt, 2010) bidrar til å forstå hvordan aktørene gjennom begrunnelser skaper en strategi som innbefatter både det bestandige og erfaringsbaserte og det nye som kan bidra til endring.

6.3 Spenninger og håndteringen: Å lede i spennet mellom stabilitet og endring

I forskning om skoleutvikling er håndtering av spenninger, motsetninger og dilemmaer et ofte tilbakevendende tema (Aas, 2011; Gurr & Drysdale, 2012). På institusjonsnivå kan det oppstå spenninger mellom omsorg for individer og regeletterlevelse, mellom langsiktige og kortsiktige strategier, eller knyttet til balansen mellom elevhensyn og økonomi. Innad i organisasjonen vil det ofte forekomme spenninger mellom styringsnivåer, mellom kunnskapsformer og kunnskapssyn og mellom individer med ulike preferanser. Ledelse av endringsarbeid handler gjerne om håndtering av spenninger. I våre analyser har vi identifisert spenninger knyttet til valg av strategier og prosesser og spenninger som oppstår i begrunnelsene og legitimeringen av disse. Konkret vil vi drøfte hvordan spenninger oppstår når det er svak bevissthet hos skolene og skoleeierne om egne strategiske valg. Vi vil også drøfte hvordan spenninger oppstår når fagfornyelsens innhold møter eksisterende praksis i skolene og kommunene, og hvordan strukturelle grep og involvering av eksterne fagmiljøer bidrar til å skape spenninger. Nedenfor vil vi diskutere områder der spenningene i strategiene og prosessen spesielt kom til syne og hvordan disse ble håndtert.

Fra tidligere forskning vet vi at kommuners kapasitet til å iverksette utviklingsprosesser er forskjellig og at det er utfordrende for skoleeier å ha det overordnede ansvaret for innføringen av reformen (Aasen m.fl., 2012; Aasen m.fl., 2015; Sivesind, 2013). En av skoleeierne brukte begrepet «strek i laget» når hun beskrev hvordan noen skoler hadde kommet lenger enn andre læreplanarbeidet. For en skoleeier som skal lede fagfornyelsen i sin kommune er det utfordrende å etablere prosesser som «treffer» hver enkelt av skolene. En måte å håndtere denne spenningen på er å delegere ansvaret for arbeidet med fagfornyelsen internt i kommunen (for eksempel ved å opprette egne stillinger), eller til den enkelte skole. Spenninger kan også koples til lærernes individuelle og kollektive prosesser på den enkelte skole, for eksempel mellom fagområder eller mellom yrkesfag og studiespesialiserende retninger i videregående skoler. Når ansvar delegeres kan det svekke koblingen mellom nivåene, noe som kan ha betydning for resultatet av reformen slik tidligere forskning har beskrevet (se Lasky, 2005; Weick, 2001;

Aasen m.fl., 2012). Dersom strategiene som velges blir fragmentert vil dette kunne svekke mulighetene for å utvikle gjensidig tillit og felles forståelse av reformens intensjoner.

Dersom det er lite tid satt av til prosesser og begrunnelser kan spenninger utvikle seg i skolen. Den vanlige driften skal gå sin gang mens fagene fornyes, og våre data viser at det er spenninger knyttet til skolens opplevelse av å ikke har tilstrekkelig tid til læreplanarbeidet. Surveydataene antyder at bare halvparten av skolelederne i grunnskolen og en tredjedel av lederne i videregående mente det var satt av tilstrekkelig tid til fagfornyelsen. Spenningene knyttet til tid kan også identifiseres i sammenheng med den aktuelle kommune- og regionsreformen der skolens aktører må sette seg inn i og forholde seg til nye verktøy og rutiner, og å delta på flere møtearenaer. Skoleeiere og skoleledere framstår som svært lojale til oppdraget med å gjennomføre fagfornyelsen, men fristene er ofte knappe og det kan noen ganger oppleves som at lærerne må hindres i å «rase» igjennom for å bli ferdig. I arbeidet med kompetanseutviklingen er også partnere fra eksterne kompetansemiljøer tett på skolene, noe som kan skape stress knyttet til framdriften.

Det å rydde plass til prosesser i arbeidet med fagfornyelsen; å finne tid, samt legitimere behovet for tid, kan ses i sammenheng med et samspill mellom stabilitet og endring. De identifiserte spenningene knyttet til tidsaspektet i skolens forberedende fase av fagfornyelsen synliggjør hvordan strategi som praksis er et samspill mellom gjentakelse og tilpasning (Jarzabkowski, 2004). Mangelen på tid begrunnes blant annet i arbeid med andre presserende oppgaver, og opplevde forventninger om å samarbeide med eksterne kompetansemiljøer. Å gjennomføre Utdanningsdirektoratets kompetansepakker kan utgjøre en trussel mot det handlingsrommet som omtales som en bærebjelke i reformarbeid (Møller m.fl., 2013).

I spenningsfeltet knyttet til tidsbruk er det videre interessant å se i spørsmål til skole-Norge at flere skoleeiere enn skoleledere mener at det er avsatt tilstrekkelig tid til forberedelser og innføring av fagfornyelsen, og en overvekt av skoleeiere mente at samarbeidsaspektet stod sterk. Det er vanskelig å si om dette har sammenheng med funnene som viser at det foregår mindre samarbeid mellom - og innad i de videregående skolene enn i grunnskolene i forbindelse med det kollektive arbeidet rundt iverksettingen av fagfornyelsen. Kollektivt samarbeid, eller mangel på sådan, kan forstås i lys av teorier om koblinger. Tette koblinger kan bidra til at skoleeier, skoleledere og lærere utvikler gjensidig tillit, en felles forståelse av reformens intensjoner og tillit til reformens virkemidler. Svake koblinger kan innebære det motsatte;

mangel på felles forståelse og mistillit til reformens virkemidler. Koblinger kan etableres på mange ulike måter, men ledelsens rolle antas å være spesielt viktig i dette arbeidet (Coburn 2004; Diamond & Spillane 2004; Spillane & Burch 2006). De varierende resultatene knyttet til skoleledernes og skoleeierne opplevelse av samarbeid og tid bekrefter spenningene i det forberedende arbeidet med innføringen av fagfornyelsen og peker i retning av betydningen av ledelse av kollektive prosesser med mål om å skape tette koblinger. Sist, men ikke minst, så bør Covid-19 pandemien nevnes som spenningsfaktor for skolens og skoleeierne varierende opplevelse av å ikke ha tilstrekkelig tid til de nødvendige prosessene i forberedende fase for iverksetting av fagfornyelsen (jf. Olsen, m fl., 2013). Det akutte behovet for å gå fra fysiske til digitale lærings- og samarbeidsarenaer kan sies å ha medført en ekstra utfordring for arbeidet med kollektive samskapingsprosesser både på skolenivå og skoleeiernivå (Torfing m. fl., 2016).

Datamaterialet i denne delstudien viser at det i forarbeidet med innføringen av fagfornyelsen har blitt lagt betydelig vekt på strukturelle grep i skolene og kommunene. Både i dokumentene, intervjuene og video-observasjonene ser vi at informantene forstår strategier og prosesser som planer og strukturer. Funnene viser at strukturene er representert gjennom planer for møter og samlinger på skolene og med skoleeier, deltakelse på samlinger og møtepunkter, tidspunkt for samlinger og møter. Strukturer blir tolket som strategiske valg i prosessen med innføringen av fagfornyelsen. I institusjonelle kontekster kan strukturer og planer på samme tid begrense og skape muligheter for kollektiv mening. Møtepunkter og planer er således ikke hemmende for endringsarbeidet i seg selv, men kan både utgjøre en mulighet og en begrensning i skolens og kommunens mulighetsrom for aktiviteter og tenkemåter som bidrar til endring. Spenningene som knytter seg til mulighetene for endring vil dermed handle om både forgrunnsferdigheter og bakgrunnsferdigheter der det siste gjør det mulig for aktørene å forstå bestemte situasjoner og det første gjør aktørene i stand til å endre eller opprettholde institusjonen slik den fremstår i øyeblikket (Schmidt, 2010). Spenningene oppstår når strukturer kan bidra til eventuelle begrensninger for strategisk handling, dersom det som allerede finnes har betydning for hvordan aktører tenker og handler, eller ikke tenker og handler. Et praksisorientert perspektiv kan bidra til å forstå spenningene mellom strukturelle grep og strategier og prosesser, fordi strukturene bidrar til ulike verktøy og metoder når strategier utformes (Mirabeau m.fl., 2017). På den ene siden kan et sterkt fokus på struktur bidra til å hemme endring i institusjonen, men strukturer som institusjonelle elementer kan også fungere stabiliserende og gi mening til forarbeidet til innføringen av fagfornyelsen.

En spenning som blir synliggjort i datamaterialet er utfordringer knyttet til overgangen fra arbeidet med overordnet del, verdier og prinsipper, til det innledende arbeidet med læreplaner for fag. Teorier om kommunikative og koordinerende diskurser kan kaste lys over disse spenningene. I det innledende arbeidet med fagfornyelsens overordnede del som politisk ide (jf. Karseth m.fl., 2020) ble rektorer og skoleeier involvert i samskapingsprosesser (Torfing m.fl., 2016). Funnene i denne delstudien viser at skoleledere erfarer at det har vært enklere med kollektive samskapingsprosesser i konstruksjonen av verdiene og prinsippene i den overordnede delen av læreplanen ettersom verdier og prinsipper ikke nødvendigvis oppfattes som fagspesifikke. Spenningene kan oppstå i den kommunikative diskursen når fagdiskursen trekkes inn.

Samarbeid med eksterne kompetansemiljøer kan være en kilde til spenninger. Våre data viser at ett fremtredende kompetansemiljø hadde blitt engasjert for å gjennomføre omfattende endrings- og utviklingsarbeid i to av kommunene i utvalget. Informantene opplevde at de fikk god støtte fra universitets- og høyskolesektoren gjennom dette engasjementet, men samtidig hemmet kravene knyttet til samarbeidet mulighetene for å gjøre egne valg og etablere egne strategier og prosesser. Spenningene synes også å ligge i det informantene på skolenivå opplevde som styring enten i form av digitale ressurser som skulle tas i bruk, eller på bakgrunn tette koblinger mellom kompetansemiljøet og skoleeier (se også Gunnulfson & Madsø Jacobsen, 2019). Spenningen kan manifestere seg i manglende eller usynlig samspill mellom mulighetsrommet i de interne strategiene, aktørenes holdninger, erfaringer og preferanser, og de lokale kontekstuelle betingelsene (lokale rutiner, normer og tenkemåter).

Spenninger som kan knyttes til forholdet mellom skoleeier og skoler kommer til syne i beskrivelsene av hvordan skoleeier forventes å «gå foran» i arbeidet med fagfornyelsen samtidig som skolene skal få mulighet til å utvikle lokale praksiser med fagfornyelsen. Det kommer også til uttrykk et ønske om at skoleeiers bidrag i reformarbeidet ikke skal oppleves som fragmenterte for skolens aktører. Skoleeiers håndterer disse spenninger ved å realisere strategier som styringsdialoger og lærende nettverk. Forventningen om at kommunens skoler skal gå i samme retning kan oppleves som en utfordring for skolens interne praksis og en begrensning i handlingsrommet. Skoleeiers rolle utspilles i et spenningsfelt, der det forventes at lokale aktører «fortolker og tar i bruk læreplanene ut fra sin forståelse og sin eksisterende praksis» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 67) og der organisasjonen og individer i organisasjonen arbeider målrettet med å skape, opprettholde eller endre praksis (Karseth &

Møller, 2014; Lawrence & Suddaby, 2006). Som Nordenbo (2013) påpeker, kan det også være en utfordring dersom styringsdokumenter gir for stort handlingsrom. Hvordan handlingsrommet og spenningene håndteres i praksis vil bli undersøkt nærmere i neste fase av dette prosjektet.

7. Konklusjoner

Fagfornyelsen framstilles i Meld. St. 28 (2015-2016) som mindre omfattende slik at endringer i skolenes utviklingsarbeid ikke er så påkrevet. Dette reflekterer bruken av begrepet «fornyelse» framfor «reform». Men på bakgrunn av erfaringene fra innføringen av Kunnskapsløftet mener departementet at det lokalt er nødvendig å utarbeide helhetlige strategier for iverksetting. Slike strategier må tilpasses kommunenes og skolenes ulike kontekster ved at det bygges videre på «praksis og rutiner som fungerer godt i dag» (Meld. St. 28 (2015-2016), s. 70). Strategiene bør bidra til at de som skal gjennomføre reformen har tilstrekkelig informasjon om det nye læreplanverket, og at de får støtte til å utvikle forståelse for endringene og til realisere dem i skolen praksiser. Videre forutsettes det at det gis tilstrekkelig tid, og at forventninger og ansvar er avklart. I rapporten har vi undersøkt hvordan kommuner og skoler har imøtekommet forventningene i Meld. St. 28 (2015-2016) knyttet til innføringen av fagfornyelsen. Vi har undersøkt kommuners og skolars strategier, hvordan disse er begrunnet og hvilke spenninger kommuner og skoler har måttet håndtere i denne første innføringsfasen, våren og tidlig høst 2020. Som vi har nevnt flere ganger i denne rapporten har denne perioden vært preget av unntakstilstand for skoler og kommuner grunnet Covid-19-pandemien. Likevel mener vi at våre data gir et godt inntrykk av fire kommuner/skolars planleggingsarbeid, som er formålet med denne rapporten.

I denne delen oppsummerer vi noen hovedfunn. I store trekk handler dette om hvordan skoler og kommuner svarer på forventningene i Meld. St. 28 (2015-2016). Forskjeller mellom våre fire case slik det kommer fram i rapporten viser at kommuner og skoler har et handlingsrom og ikke bare kan, men bør finne sine lokale løsninger innenfor de rammene som de nasjonale forventningene tilsier. Med andre ord, selv om strategiene er ulike skal skolen utvikles i den retningen som pekes ut gjennom det nasjonale læreplanverket og tilhørende støtteressurser og øvrig informasjon. Samtidig ser vi noen fellestrekk på tvers av våre caser. Vi redegjør her for de viktigste funnene.

1. *Strategidokumenter* i kommuner og skoler. Stortingsmeldingen som ligger til grunn for fagfornyelsen forelå våren 2016 og strategien for fagfornyelsen ble publisert i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2016). Sektoren ble invitert inn i arbeidet med å utvikle læreplanverket gjennom en rekke høringer og innspillsrunder, og Utdanningsdirektoratet

arrangerte seminarer over hele landet (se Karseth m. fl., 2020). Mot denne bakgrunnen kunne man forvente at det våren 2020 forelå strategidokumenter som tydelig formidlet kommuner og skolars planer og vurderinger. Dette har vi i liten grad funnet. I kommunene inngår strategiene gjerne i de generelle kvalitetsdokumentene, og på skolene finner vi først og fremst framdriftsplaner som kjennetegnes av prosedyrer.

2. *Strategiarbeid* foregår kontinuerlig i samarbeidsprosesser gjennom ulike aktører og som tilpasning til aktuelle utfordringer. Dette gir skoler og kommuner stor fleksibilitet og kan gi smidige tilpasninger til lokale utfordringer. Samtidig kan det hindre en helhetlig innsats der de ulike delene av utviklingsarbeidet trekker i samme retning.
3. Behov for *tilstrekkelig tid* til omstillingsarbeidet var et gjennomgående funn i datamaterialet. Det erkjennes at det er «strekk i laget» både mellom skoler i kommunene og innad på hver enkelt skole. God tid til læreplanarbeidet er dermed vesentlig for å få med alle. På den andre siden er det nødvendig å sørge for en god framdrift i arbeidet. Denne balansen kan være en utfordring for informantene.
4. Skoleledere har som strategi å *skjerme lærerne* og sørge for at de ikke mister motet. Funnene viser at skolelederne aksepterer at lærerne jobber ulikt og i ulikt tempo. Å bruke god tid er også en strategi i denne sammenheng, samtidig som det er en utfordring å få med seg alle innenfor et rimelig tidsrom.
5. *Overordnet del* av læreplanverket oppfattes som grunnleggende, og i alle våre caser legges det innledningsvis stor vekt på å arbeide med verdiene og de sentrale begrepene. Dette kan medføre at personalet på skolene blir utålmodige etter å komme i gang med å arbeide med kompetansemålene i fagene. I sine begrunnelser for å begynne med overordnet del viser skolelederne til erfaringer fra arbeidet med Kunnskapsløftet.
6. De skolene/kommunene som har inngått samarbeid med et *eksternt kompetansemiljø* har spesielle utfordringer knytte til det strategiske arbeidet. Slik vi tolker intervjuene innebærer det at strategiarbeidet flyttes fra ansvarlig instans i kommunen eller på skolen og overlates til det eksterne miljøet, først og fremst fordi kommunene kjøper en «pakke» der mye er fastlagt. Vi ser noen eksempler på motstand på skolene fordi programmet ikke helt passer med det som oppleves som skolens behov. På den andre siden er det ingen tvil om at samarbeid med eksternt kompetansemiljø tilfører viktige ressurser både i form av personer, digitale verktøy og strukturer, slik at det sikres framdrift i skolens utviklingsarbeid.
7. Kommuner og skoler *gjenbraker* rutiner og strukturer og gir dem nytt innhold som passer med utviklingsarbeidet knyttet til fagfornyelsen. Et eksempel er plangrupper eller

strategigrupper som kan få en ny sammensetning og nye oppgaver. Som regel beholder de også de ‘gamle’ oppgavene og ansvarsområdene, noe som kan gi utfordringer når det gjelder å balansere gammelt og nytt.

8. I vårt materiale ser vi også eksempler på at *det tilsettes personer*, enten i kommunen eller i et samarbeid mellom kommuner, som har et spesielt ansvar for å holde tak i framdriften i fagfornyelsen.

Funnene vi har redegjort for i denne rapporten inviterer til oppmerksomhet på betydningen av ledelse av fornyelse og endringsarbeid. Vi har fått innsikt i hvordan ledelse og styring av det forberedende arbeidet praktiseres på kommunalt og lokalt nivå. Analysene setter søkelyset på hvordan skoleeiere tilrettelegger for endringsarbeid og hvordan ledere i skolen arbeider med endring og fornyelse uten å uttrykke strategiene i dette arbeidet eksplisitt i planer og strukturer. Det er legitimt å spørre hvordan endring og utvikling kan foregå, dersom strategiene ikke gjøres eksplisitte for profesjonen. Spørsmål om hva det innebærer å arbeide strategisk og hvordan strategiske prosesser kan legitimeres hos aktører på alle nivåer bør løftes frem i det videre arbeidet med realiseringen av fagfornyelsen og i den neste fasen av dette prosjektet. Det er også viktig å peke på de kontekstuelle faktorene som synes å ha stor relevans i våre funn, spesielt med tanke på at skolene og kommunene har vært igjennom en utfordrende tid både med kommunesammenslåing, nye samarbeidssystemer fysisk og digitalt og en krevende global pandemi. Det er viktig å ha forståelse for behovet for god tid til arbeidet med innføringen av fagfornyelsen. Innvevd i behovet for å bruke god tid ligger også behovet for å skjerme profesjonen og tillate at det jobbes i ulikt tempo og med ulik intensitet. Gjenbruk av planer og bruk av eksterne kompetansemiljøer synes å være en strategi som støtter opp om dette.

I rapporten har vi hatt blikket festet på opptakten, det vil si strategier og prosedyrer som ble etablert i kommuner og på skoler for å forberede innføringen av fagfornyelsen høsten 2020. Det er utelukkende lederstemmer som har fått komme til orde her. Vi tar for gitt at dokumentene er formulert av ledere på ulike nivåer, informantene i intervjuer og spørreundersøkelsen er ledere, og deltakere i de observerte møtene er ledere (og lærere som har et visst lederansvar som deltakere i plangruppe). For den neste rapporten vil vi gjennomføre feltarbeid på de samme fire skolene og tillegg en ny ungdomsskole. Vi vil ha et hovedfokus på arbeidet på skolenivå og undersøke hvordan sentrale begrep og verdier i fagfornyelsen omsettes til praktiserte strategier og prosesser for gjennomføring, hvilke strukturer, prosedyrer og rutiner etableres

hvilken rolle støtteressurser spiller for arbeidet i profesjonsfellesskapet. Intervjuer med lærere og observasjon av lærersamarbeid vil utgjøre viktige datakilder.

Referanse

- Akkerman, S. F. & Bakker, A. (2011). Boundary crossing and boundary objects. *Review of Educational Research*, 81(2), 132–169.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M (2009). Centralization, organizational strategy, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 57-80.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2011). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Berkovich, I. (2017). Educational reform hyperwaves: Reconceptualizing Cuban's theories of change. *Journal of Educational Change*, 18(4), 413-438.
- Blase, J., & Björk, L. (2010). The micropolitics of educational change and reform: Cracking open the black box. I A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Red.) *Second International Handbook of Educational Change* (s. 237-258). Springer.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of education*, 77(3), 211-244.
- Cuban, Larry (1988) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *Teachers College Record*, 99(3), 453–477.
- Diamond, J. B., & Spillane, J. P. (2004). High-stakes accountability in urban elementary schools: Challenging or reproducing inequality? *Teachers College Record*, 106(6), 1145-1176.
- Edwards, A. (2010). *Being an expert professional practitioner: The relational turn in expertise*. Springer.
- Fenwick, T., & Edwards, R. (2010). *Actor-network theory in education*. Routledge.
- Gunnulfsen, A.E. (2020). *Utdanningsledelse som mikropolitisk praksis. Forhandling om mening, makt og posisjonering*. Universitetsforlaget.
- Gunnulfsen, A. E., & Jacobsen, H. M. M. (2019). Bidrag til et mer motiverende ungdomstrinn? UH-sektorens erfaringer med intensjon og virkelighet i nasjonal politikkutforming. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 103(01), 29-41.
- Gunnulfsen, A. E., & Møller, J. (2017). National testing: Gains or strains? School leaders' responses to policy demands. *Leadership and Policy in Schools*, 16(3), 455-474.

- Gurr, D., & Drysdale, L. (2012). Tensions and dilemmas in leading Australia's schools. *School Leadership & Management*, 32(5), 403-420.
- Hall, J. B. (2019). Rettslig styring og rettsliggjøring av grunnopplæringen – konsekvenser for skoleledere som juridiske aktører. I R. Jensen, B. Karseth & E. Ottesen (Red.). *Styring og ledelse i grunnopplæringen- spenninger og dynamikker* (s. 39-55). Cappelen Damm Akademisk.
- Heath, C., & Hindmarch, J. PL (2002). Analyzing interaction: Video, ethnography and situated conduct. I T. May (Ed.). *Qualitative research in action* (s. 99-121). Sage Publications.
- Hodgson, J., Rønning, W., & Tomlinson, P. (2012). *Sammenhengen mellom undervisning og læring. En studie av læreres praksis og deres tenkning under Kunnskapsløftet. Sluttrapport* (Nordlandsforskning rapport 4). Nordlandsforskning.
- House, E. R., & McQuillan, P. J. (1998). Three perspectives on school reform. I A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Red.) *International Handbook of Educational Change* (s. 198-213). Springer.
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as practice: reclusiveness, adaptation, and practices-in-use. *Organization Studies*, 25(4), 529-560.
- Jensen, R. (2018). *Profesjonelt arbeid i grensesoner: skoleforbedring på tvers av virksomheter*. Cappelen Damm Akademisk.
- Karseth, B., Kvamme, O.A. & Ottesen, E. (2020). *Fagfornyelsens læreplanverk. Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold. Rapport 1 fra EVA2020*. Det utdanningsvitenskapelige fakultetet.
- Karseth, B., & Møller, J. (2014). «Hit eit steg og dit eit steg»-Et institusjonelt blikk på reformarbeid i skolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(06), 452-468.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk.
- Lasky, S. (2005). A sociocultural approach to understanding teacher identity, agency and professional vulnerability in a context of secondary school reform. *Teaching and Teacher Education*, 21(8), 899-916.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. I R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Red.) *Handbook of organization studies* (s. 215-254). Sage Publications.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R., & Leca, B. (2009). Introduction: Theorizing and studying institutional work. I T.B. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Red.). *Institutional work:*

- Actors and agency in institutional studies of organizations* (s.1-27). Cambridge University Press.
- Lawrence, T.B., Suddaby, R., & Leca, B. (2011). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), 52-58.
- Mausethagen, S., & Mølsted, C. E. (2015). Shifts in curriculum control: contesting ideas of teacher autonomy. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 28520.
- Mausethagen, S., Prøitz, T., & Skedsmo, G. (2018). Teachers' use of knowledge sources in 'result meetings': Thin data and thick data use. *Teachers and Teaching*, 24(1), 37-49.
- Meld. St. 20 (2012–2013) På rett vei. *Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet.
- Mintzberg, H. (1987). Crafting strategy. *Harvard Business Review*, 65(4), 66-75.
- Mirabeau, L., Maguire, S., & Hardy, C. (2018). Bridging practice and process research to study transient manifestations of strategy. *Strategic Management Journal*, 39(3), 582-605.
- Møller, J., Prøitz, T. S., Rye, E., & Aasen, P. (2013). Kunnskapsløftet som styringsreform. I B. Karseth, J. Møller, & P. Aasen (Red.) *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet Grunnopplæringen* (s.23-41). Universitetsforlaget.
- Nespor, J. (2002). Networks and contexts of reform. *Journal of Educational Change*, 3(3-4), 365-382.
- Nordenbo, S. E. (2013). Kunnskapsløftet som reformprosess—en forskningssyntese. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 97(06), 388-407.
- NOU 2015: 8. (2015). *Fremtidens skole: fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet.
- Olsen, R. V., Hopfenbeck, T. N., & Lillejord, S. (2013). Elevenes læringssituasjon etter Kunnskapsløftet. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 97(06), 355-369.
- Ottesen E. (2018). Ottesen, E. (2018). Committing to School Development: Social and material entanglements. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 2(2-3), 181-195.
- Prøitz, T. Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis- skoleledere og

- lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth & Ottesen, E. (Red.). *Styring og ledelse i grunnutdanningen. Spenninger og dynamikker*. Cappelen Damm Akademisk.
- Rogde, K., Federici, R. A., Vika, K. S., Bergene, A. C., Pedersen, C., Denisova, E., & Wollscheid, S. (2020). *Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2020*. Utdanningsdirektoratet.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political Science Review*, 2(1), 1-25.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and organizations*. Sage Publications.
- Sivesind, K. (2013). Læreplanene i Kunnskapsløftet: et internasjonalt sammenliknende perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 97(06), 370-387.
- Spillane, J. P. & Burch, P. (2006). The institutional environment and instructional practice: Changing patterns of guidance and control in public education. I H-D. Meyer & B. Rowan (Red.), *The New Institutionalism in Education* (s. 87-102). SUNY Press.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet. Hentet 28.01.21 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/rus/2004/0016/ddd/pdfv/226866-rundskriv_kunnskapsloftet.pdf
- Suddaby, R., Seidl, D., & Lê, J. K. (2013). Strategy-as-practice meets neo-institutional theory. *Strategic Organization* 11(3), 329–344.
- Torring, J., Røiseland, A. & Sørensen, E. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & styring*, 26(01), 10-14.
- Utdanningsdirektoratet, 2020. *Kvalitet og kompetanse. Tilskuddsordningen*. Hentet 28.01.21 fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/#156823>
- Vennebo, K. F., & Ottesen, E. (2015). The emergence of innovative work in school development. *Journal of Educational Change*, 16(2), 197-216.
- Wahlström, N. (2016). *Läroplansteori och didaktik*. Gleerups.
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, 27(5), 613-634.
- Aas, M. (2011). Forskeren som virksomhetens premissgiver og fortolker? – En kritisk

- vurdering av Cultural-Historical Activity Theory (CHAT). *Nordic Studies in Education*, 31(04), 275-286.
- Aas, M. (2011). Spenninger i ledelse av skoleutvikling. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 95(05), 374-385.
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S., & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform-et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. Rapport 20/2012. NIFU.
- Aasen, P., Prøitz, T., & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 99(06), 417-433.

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide kommunenivå

1. Bakgrunnsinformasjon
 - Posisjon og rolle i kommunen
 - Faglig bakgrunn
 - Rolle i fagfornyelsen (hvordan vedkommende har vært involvert)
 - Erfaringer fra tidligere læreplanreformer (først og fremst LK06)
2. Fagfornyelsens intensjoner
 - Oppfatninger om hva man ser som sentralt i fagfornyelsens intensjoner
 - Generelt og overordnet
 - Verdiløftet
 - Knyttet til skolefagene
 - Det nye kompetansebegrepet
 - Tverrfaglige temaer
 - Kjerneelementer
 - Dybdelæring
 - Balansen mellom en innholds- og en kompetanseorientering
 -
3. Kjennetegn ved strategier og arbeidsformer som er valgt for å involvere og forankre fagfornyelsen
 - Erfaringer og oppfatninger av
 - arbeidsform (involvering)
 - ansvarsfordelingen i arbeidet (f.eks. mellom politisk og adm. ledelse)
 - Beskrive prosessen, og særlige utfordringer i arbeidet knyttet til
 - De ulike fasene i prosessen
 - Partene i samarbeidet (for eksempel fagforeningenes rolle)
 - Tid og andre rammefaktorer (eks. kommunesammenslåing, økonomi)
 - Beskrive den kommunale strategien (sammenliknet med LK06?)
4. Oppfatninger om støtteressurser og støttestrukturer
 - Kommunikasjon og informasjon
 - Kommunal deltakelse i nasjonale tiltak
 - Samarbeid med eksterne kompetansemiljø (hvilke/om hva/ hvordan besluttet)
 - Nasjonalt utviklede støtteressurser (for eksempel modulene)
5. Betingelser for at fagfornyelsens intensjoner kan realiseres i skolens praksis
 - Synspunkter på forholdet mellom sentral styring og lokalt handlingsrom
 - Synspunkter på kompetansebehov og lokal utvikling av støtteressurser
 - Oppfølging av skolens arbeid med fagfornyelsen (kontroll/støtte)

Vedlegg 2 Intervjuguide skolenivå

1. Bakgrunnsinformasjon
 - Posisjon og rolle i arbeidet med fagfornyelsen
 - Faglig bakgrunn
 - Erfaringer fra tidligere læreplanreformer (først og fremst LK06)
2. Fagfornyelsens intensjoner
 - Oppfatninger om hva man ser som sentralt i fagfornyelsens intensjoner
 - Generelt og overordnet
 - Verdiløftet
 - Knyttet til skolefagene
 - Det nye kompetansebegrepet
 - Tverrfaglige temaer
 - Kjerneelementer
 - Dybdelæring
 - Balansen mellom en innholds- og en kompetanseorientering
 -
3. Kjennetegn ved strategier og arbeidsformer som er valgt for å involvere og forankre fagfornyelsen
 - Erfaringer og oppfatninger av
 - arbeidsform (involvering)
 - ansvarsfordelingen i arbeidet
 - interne og eksterne aktører
 - Beskrive prosessen, og særlige utfordringer i arbeidet knyttet til
 - De ulike fasene i prosessen (f.eks. deltakelse i høringer)
 - Partene i samarbeidet (for eksempel fagforeningenes rolle, inkludering av lærere, foreldre, elever)
 - Beslutninger om valg av eksterne utviklingspartnere
 - Tid og andre rammefaktorer (eks. kommunesammenslåing, økonomi)
 - Etablerte rutiner og prosedyrer
 - Beskrive skolens strategi (sammenliknet med LK06?)
4. Betingelser for at fagfornyelsens intensjoner kan realiseres i skolens praksis
 - Synspunkter på forholdet mellom kommunal styring og lokalt handlingsrom
 - Synspunkter på kompetansebehov og utvikling av støtteressurser
 - Skoleeiers oppfølging av skolens arbeid med fagfornyelsen (kontroll/støtte)
 - Skoleledelsenes oppfølging av og involvering i arbeidet i profesjonsfellesskapet (kontroll/støtte)
5. Oppfatninger om støtteressurser og støttestrukturer
 - Kommunikasjon og informasjon
 - Støtte fra skoleeier
 - Samarbeid med eksterne kompetansemiljø (hvilke/om hva/ hvordan besluttet)

Vedlegg 3 Tabeller, spørreundersøkelse

Tabell 3 Spørsmål til skoleeiernivå og skoleledere i fylkeskommuner og kommuner

UTSAGN	Prosentandel “I stor grad” eller “I svært stor grad”			
	SL-G	SL-V	SE-K	SE-F
Skolen/kommunen/fylkeskommunen får tilstrekkelig tid til å forberede innføringen av fagfornyelsen	54	32	57	83
Rektors/skoleeiers rolle i innføringen av fagfornyelsen er tydelig	88	76	73	83
I vår kommune/fylkeskommune er ansvaret for innføringen av fagfornyelsen lagt til den enkelte skole	47	58	40	50
Skolen/kommunen/fylkeskommunen får stor frihet til å treffe selvstendige beslutninger med innføringen av fagfornyelsen	69	77	50	67
I vår kommune/fylkeskommune samarbeider skolene tett med innføringen av fagfornyelsen	51	23	75	17
Fagfornyelsen har vært gjenstand for politiske drøftinger i kommunen/fylkeskommunen	14	26	7	17
"Overordnet del - Verdier og prinsipper" har stor betydning for arbeidet med å forberede fagfornyelsen i skolen/kommunen/fylkeskommunen	94	86	93	100
Skolen/kommunen/fylkeskommunen har en overordnet plan for innføringen av fagfornyelsen	77	73	61	80
Vår skole/kommune/fylkeskommune har benyttet eksterne konsulenter i arbeidet med innføringen av fagfornyelsen	12	4	18	17
Skolen har benyttet Utdanningsdirektoratets nettressurser for innføringen av det nye læreplanverket	88	67	93	100
Skoleledere i vår region samarbeider om kompetanseheving	63	33	78	67
Lærerne ved vår skole deltar i kommunale eller regionale faglige nettverk som bidrar til faglig kompetanseheving	38	55	-	-
Vår skole/kommune/fylkeskommune har valgt å benytte seg av én eller flere moduler i Utdanningsdirektoratets kompetansepakke for innføringen av nytt læreplanverk	82	64	85	83

UTSAGN	SL-G		SL-V	
	Prosent andel «Litt enig»	Prosent andel «Helt enig»	Prosent andel «Litt enig»	Prosent andel «Helt enig»
Sammenliknet med tidligere læreplanfornyelser har skolen hatt bedre muligheter for å bli hørt	31	58	46	48

Vedlegg 4 Dokumenter brukt for analyse i rapporten

Skoleeier i kommune 1:

Kvalitets/strategiplanen «Kvalitet i barnehage og skole 2018-2026»

Skolen i kommune 1:

1. Utviklingsplanen 2020 for skolen.
2. Plan for pedagogisk utviklingstid høst 2019
3. Plan for pedagogisk utviklingstid juni 2020
4. Plan for pedagogisk utviklingstid høst 2020
5. Program for planleggingsdager august 2020

Skoleeier i kommune 2:

1. Kvalitetsmelding 2019 for videregående opplæring 2018/2019 i fylkeskommunen
2. Skriv om strategier og prosesser, føringer og rammer for forventninger fra vår 2017 til vår 2020 når det gjelder fagfornyelsen.
3. Power point med referat fra et møte i strategigruppen høsten 2020 om fagfornyelsen og forventninger om videre arbeid.

Skolen i kommune 2:

1. Et hefte produsert på skolen om «Pedagogisk grunnlag, kultur og praksis»
2. Et hefte produsert på skolen om «Pedagogisk praksis – arbeidsmåter for utvikling av ledelse, tilsetting og elever»

Skoleeier i kommune 3:

1. Plan for skolebesøk fra det eksterne kompetansemiljøet i regionen der kommunen inngår i mars 2020
2. Et dokument som viser sammensetting og oppgaver til ulike nettverk etablert i regionen der kommunen inngår. Det er ulike nettverk for skoleeiere, skoleledere, gruppeledere i skolene og læringsgrupper bestående av lærere.

Skolen i kommune 3:

1. Lokal implementeringsplan for skoleutviklingsarbeid 2020/2021

2. Prosjektplan for kompetanseutvikling i regionen der skolen inngår for 2019/2020, utarbeidet av et eksternt kompetansemiljø.
3. Prosjektplan for kompetanseutvikling for 2020/2021, utarbeidet av et eksternt kompetansemiljø.

Skoleeier i kommune 4:

1. En power point presentasjon fra en skoleledersamling i november 2020 med tema vurdering og vurderingspraksis knyttet til fagfornyelsen
2. En utviklingsplan fra skoleeier som viser arbeid med fagfornyelsen fra høst 2019 til høst 2022

Skolen i kommune 4:

1. En handlingsplan for skolen i 2019
2. En plan for møter i trinn og lokal utviklingstid høsten 2019 og våren 2020

Alle planer som er skaffet til veie både fra skoleeier/kommune og fra skoler er brukt i dokumentanalysen, og i drøftinger av det empiriske materialet.

Vedlegg 5 Samtykkeskjema

Samtykke til deltakelse i den forskningsbaserte evalueringen av fagfornyelsen

Styring og ledelse av læreplanarbeid

Samtykkeskjema til lærere, ledere og skoleeier

Mottaker

lærere ved xx skole

Dato: 2020

Evaluerings av fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser

Det utdanningsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo gjennomfører en omfattende forskningsbasert evaluering, Evaluering av fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser. Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet og pågår fra høsten 2019 til utgangen av 2025. Evalueringen er organisert i fire prosjekter, men forutsetter en betydelig flyt av data mellom disse. Gjennom disse prosjektene utvikles kunnskap om hvordan fagfornyelsen mottas og virker. Prosjektet vi inviterer til omhandler skoleeiers og skoleleders strategier og prosesser og de rutiner og prosedyrer som etableres lokalt ved gjennomføringen av fagfornyelsen.

Om prosjektet

I prosjektet vil vi foreta intervjuer med nøkkelinformanter i kommunen/fylkeskommunen og med skoleledere og lærere på utvalgte skoler. Vi vil også analysere strategidokumenter som utarbeides av skoleeier og lokalt på skolen og gjennomføre video-observasjoner av møter i ledergrupper og fellesmøter på skolen der fagfornyelsen er tema. Samlet vil disse datakildene kunne gi kunnskap om hvordan fagfornyelsen forankres og legitimeres, og om hvordan sentrale begrep forstås og forankres. Videre vil analysene gi innsikt i hvordan læreplanverket og støtteressurser fungerer som styrings- og arbeidsredskap i skolens arbeid med læreplanene.

I prosjektet ønsker vi å følge kommuner/skoler over tid. Perioder for datainnsamling er våren 2020, våren 2021 og våren 2024. For hvert av disse tidspunktene ønsker vi å gjennomføre intervju som vil vare inntil 1, 5 time. Vi vil også besøke skolen og gjøre videoopptak av ledermøter og fellesmøter der fagfornyelsen er tema. Vi vil ikke benytte data der elever kan identifiseres.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Data som kan identifisere kommuner/fylker, skoler eller personer (lyd og video) vil bli lagret på trygg server med tilgangskontroll. Personopplysninger lagres atskilt fra datamaterialet.

I presentasjoner og publikasjoner gis det fiktive navn på kommuner/fylker, skoler og personer.

Dine rettigheter

Det er frivillig å delta og du kan trekke deg så lenge studien pågår uten at du behøver å oppgi grunn. Du må gi samtykke til at vi kan behandle dine personopplysninger. I presentasjoner og publikasjoner gis det fiktive navn på kommuner/fylker, skoler og personer. Du har rett til informasjon om hvordan personopplysninger behandles, du kan kreve innsyn, retting, eller sletting av egne personopplysninger og kreve at behandlingen av egne personopplysninger begrenses. Du har også rett til å sende klage til personvernombudet ved Universitetet i Oslo eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Siden evalueringen har stor nasjonal interesse på kort og lang sikt ønsker vi at data skal være tilgjengelig for forskning innenfor en tidsramme på 40 år (jf. artikkel 5b i personopplysningsloven). I prosjektet legges det derfor til rette for både anonymiserte transkripsjoner og lyd- og videodata langtidslagres på sikker forskningsserver med adgangskontroll på Universitetet i Oslo.

Behandlingsansvarlig

Prosjektet gjennomføres ved Universitet i Oslo, som er ansvarlig for å behandle og lagre alle data vi samler inn på en sikker forskningsserver i henhold til gjeldende lovverk for personvern og forskningsetiske retningslinjer. Alle personidentifiserbare data vil bli behandlet konfidensielt og bare forskerne som deltar i den forskningsbaserte evalueringen vil ha tilgang.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Du kan få ytterligere informasjon om prosjektet ved henvendelse til prosjektansvarlig professor Eli Ottesen, epost eli.ottesen@ils.uio.no, eller telefon 22854280/90158201.

Med vennlig hilsen

Eli Ottesen

Prosjektansvarlig

Samtykke til deltakelse i den forskningsbaserte evalueringen av fagfornyelsen

Styring og ledelse av læreplanarbeid

Navn

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Styring og ledelse av læreplanarbeid, og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- ☐ å delta i intervju (lydopptak)
- ☐ at det gjøres videoopptak av møter der jeg deltar
- ☐ at data lagres og gjøres tilgjengelig for forskning innenfor en tidsramme på 40 år

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

All deltakelse i prosjektet er frivillig, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger bli slettet.

Spørsmål om studien kan rettes til:

Prosjektansvarlig Eli Ottesen, professor ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo, tlf. 22854280/ 90158201, e-post: eli.ottesen@ils.uio.no

Personvernombudet ved Universitetet i Oslo: e-post: personvernombud@uio.no



EVA2020